

Ивица Јосифовиќ

ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА



Штип, 2020

Ивица Јосифовиќ
ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ
НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Автор:

Проф. д-р Ивица Јосифовиќ

НАСЛОВ НА ПУБЛИКАЦИЈАТА

ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Рецензенти:

Акад. Владо Камбовски

Проф. д-р Никола Тупанчески

Лектор:

Светлана Васевска

Техничко уредување:

Владимир Камбовски

Издавач:

Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип

Објавено во е-библиотека:

<https://e-lib.ugd.edu.mk/956>

DOI: 10.46763/9786082447643

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје
341.171(4-672ЕУ)(075.8)
ЈОСИФОВИЌ, Ивица
Правда и внатрешни работи на Европската унија [Електронски извор] /
Ивица Јосифовиќ. - Текст во PDF формат, содржи 383 стр. - Штип :
Универзитет "Гоце Делчев", Правен факултет, 2020
Начин на пристапување (URL): <https://e-lib.ugd.edu.mk/956>. - Опис на
изворот на ден 31.10.2020. - Библиографија: стр. 368-383
ISBN 978-608-244-764-3
а) Европска унија -- Високошколски учебник
COBISS.MK-ID 52363013

УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ – ШТИП
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ



Проф. д-р Ивица Јосифовиќ

**ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ НА
ЕВРОПСКАТА УНИЈА**

Штип, 2020

ПРЕДГОВОР

Учебникот што се наоѓа пред Вас, за предмет ја има Областа на правдата и внатрешните работи според Договорот од Лисабон и начинот на кој Европската унија дејствува во оваа област и е наменет за студентите и читателите кои се занимаваат, како во теоретска, така и во практична смисла, со прашањата од Областа на правдата и внатрешните работи во рамки на Европската унија.

Целта е студентите и пошироката јавност да се стекнат со вистинско познавање на историскиот, институционалниот, нормативниот и тематскиот развој на политиките на Европската унија во областите на правда, внатрешни работи и безбедност, вградени во поширок меѓународен контекст.

Пред пристапувањето кон актуелната политичка димензија, учебникот се осврнува на историските напомени и приказ на институционалните структури заедно со нивното функционирање, за потоа да се посвети на суштинските области согласно Договорот од Лисабон. Фокусот е даден на политичките области на гранична контрола и визи, имиграција и азил, правосудната соработка во граѓанската и кривична материја, како и полициската соработка, во согласност со Договорот од Лисабон кој ја укина поставеноста на столбови и притоа предвиде многу измени, како на институционално ниво, така и во рамки на легислативата. На крајот, посебно внимание е дадено на потребата од заштита на човековите права во рамки на Европската унија.

Им благодарам на рецензентите, Академик проф. д-р Владо Камбовски и Проф. д-р Никола Тупанчески, кои го разгледаа трудот и ми дадоа бројни предлози, размислувања и непроценливи информации, сè со цел подобрување на текстот и отстранување на недоследностите во него.

Учебникот го посветувам на мојот татко.

Скопје, октомври 2020 година

Од Авторот

СОДРЖИНА

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	14
1. ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ	16
1.1 Општи карактеристики на политиката на Правда и внатрешни работи на Европската унија	16
1.2 Историски развој и фази на интеграција	17
1.3 Развој на соработката	20
1.3.1 Треви група	22
1.3.2 Економски причини за развој на соработката	22
1.4 Причини за вклучување на областа во рамки на Европската унија	24
2. ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВО ДОГОВОРОТ ОД МАСТРИХТ	26
2.1 Области на соработка во Договорот од Маастрихт	26
2.2 Институционална поставеност во областа на Правда и внатрешни работи	28
2.2.1 Демократски дефицит	31
2.2.2 Еволутивна клаузула	32
3. ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВО ДОГОВОРОТ ОД АМСТЕРДАМ	33
3.1 Измени предвидени со Договорот од Амстердам во областа на Правда и внатрешни работи	33
3.2 Област на слобода, безбедност и правда	34
3.2.1 Поим на Областа на слобода, безбедност и правда	34
3.2.2 Создавање на Областа на слобода, безбедност и правда	35
3.3 Поврзаност меѓу столбови	37
3.4 Поделба на „Третиот столб“	38
3.4.1 Меѓувладина соработка во Договорот од Амстердам	39
3.4.2 Унапредување на меѓувладината соработка	41
3.5 Институционални реформи	43
3.6 Зајакнување на улогата на Европската заедница	48
3.6.1 Контрола на границите	49
3.6.2 Политика на азил	50
3.6.3 Бегалци и раселени лица	51
3.6.4 Политика на имиграција	52
3.6.5 Судска соработка во граѓанска и административна материја	53
3.6.6 Царинска соработка и заштита на финансиските интереси	53
3.7 Интеграција на Шенгенската спогодба	54
3.7.1 Шенген- <i>acquis</i>	55
3.7.2 Недостаток на парламентарна и правна контрола	58
3.7.3 Принцип на интеграција на Шенген- <i>acquis</i>	59
3.7.4 Шенгенски информациски систем (SIS)	59
3.7.5 Посебни режими во интеграција на Шенген- <i>acquis</i>	62
3.8 Поблиска соработка во Областа на слобода, безбедност и правда	65
3.8.1 Механизми на поблиска соработка	65
3.8.2 Поблиска соработка во рамки на „Третиот столб“	66
3.9 Меѓународно-правен статус на Областа на слобода, безбедност и правда	68
3.10 Програми во Областа на слобода, безбедност и правда	69
3.10.1 Програмата од Тампере (1999-2004)	69
3.10.1.1 Заедничка политика за азил и имиграција	70
3.10.1.2 Создавање на единствен правосуден простор	72
3.10.1.3 Единствена борба против организираниот криминал	74
3.10.1.4 Зајакнување на надворешното дејствување	75
3.10.2 Програмата од Хаг (2004-2009)	75
3.10.2.1 Зајакнување на слободата	76

3.10.2.2	Заеднички систем за азил	76
3.10.2.2.1	Миграција, слободно движење и интеграција на државјани на трети држави	77
3.10.2.2.2	Надворешна димензија на азилот и миграцијата	77
3.10.2.2.3	Управување со миграциски текови	78
3.10.2.3	Зајакнување на безбедноста	78
3.10.2.4	Зајакнување на правдата	79
3.10.2.5	Надворешни односи	79
3.10.2.6	Акционен план на Програмата од Хаг	79
4.	ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВО ДОГОВОРОТ ОД НИЦА	81
4.1	Договорот од Ница и Областа на слобода, безбедност и правда	81
4.2	Институционални промени	82
4.2.1	Европски парламент	82
4.2.2	Европска комисија	83
4.2.3	Совет на министри	84
4.2.4	Суд на правда на Европската унија	85
4.3	Измени во „Третиот столб“	85
4.4	Повелба за основните права на Европската унија	88
5.	РАЗВОЈ НА ПРАВОСУДНАТА СОРАБОТКА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА	90
5.1	Почеток на правосудната соработка	90
5.2	Правосудниот простор во рамки на Шенгенската интеграција	91
5.3	Просторот на правосудната соработка во Договорот од Мастрихт	92
5.4	Правосудната соработка во кривичната материја	93
5.4.1	Правосудната соработка според Програмата од Тампере	95
5.4.2	Механизми на правосудната соработка во кривична материја	96
5.5	Правосудната соработка во граѓанска материја	98
5.5.1	Механизми и правила за судската соработка во граѓанска материја	100
5.5.1.1	Заемно признавање и извршување на пресуди	100
5.5.1.2	Европски извршен налог	101
5.5.1.3	Правна помош и медијација	102
6.	РАЗВОЈ НА ПОЛИЦИСКАТА СОРАБОТКА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА	103
6.1	Поим и развој на полициската соработка	103
6.2	Групи за борба против криминалот	104
6.2.1	Групи за борба против тероризам	105
6.2.2	Групи за борба против дрога	107
6.2.3	<i>Ad hoc</i> група за имиграција	108
6.2.4	Групи за борба против финансиски измами	108
6.2.5	Посебни групи за борба против криминалот	109
6.3	Единство во областа на безбедноста	110
6.3.1	Процес на изградба	110
6.3.2	Шенгенската интеграција и областа на безбедност	112
6.3.2.1	Еднообразна контрола	112
6.3.2.2	Системот на визи	113
6.3.2.3	Право на азил	114
6.3.2.4	Соработка на полициските, правосудните и царинските органи	114
6.3.2.5	Шенгенски информациски систем (SIS)	116
6.3.3	Областа на безбедност во Единствениот европски акт	116
6.3.4	Областа на безбедност во Договорот од Мастрихт	117
7.	ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВО ДОГОВОРОТ ОД ЛИСАБОН	119
7.1	Измени предвидени со Договорот од Лисабон	119
7.2	Областа на слобода, безбедност и правда во Договорот од Лисабон	121

7.2.1	Преглед на одредбите од Договорот од Лисабон	121
7.2.1.1	Општи одредби	124
7.2.1.2	Надлежности	127
7.3	Зајакната контрола на Европскиот парламент и националните парламенти	128
7.4	Јурисдикција на Судот на правдата на Европската унија	129
7.5	Постојан Комитет за внатрешна безбедност	131
7.6	Правила на одлучување	132
7.6.1	Постапки за одлучување	134
7.6.1.1	Легислативна постапка	134
7.6.1.2	Не-легислативни акти	135
7.6.1.3	Не-легислативни акти засновани на секундарна легислатива	136
7.6.1.4	Видови акти	138
7.6.2	Институционален преглед во одлучувањето	138
7.7	Исклучоци и дерогативи во Областа на слобода, безбедност и правда	139
7.8	Програма од Стокхолм (2009-2014)	141
7.8.1	Европа на човекови права	144
7.8.2	Европа на право и правда	145
7.8.3	Европа која заштитува	146
7.8.4	Европа во глобализиран свет – контрола на граници и визна политика	147
7.8.5	Европа на одговорност, солидарност и партнерство во областа на азил и имиграција	147
7.8.6	Улога на Европа во глобализиран свет – надворешна димензија	148
7.9	Стратешки развојни насоки	149
7.9.1	Стратешки насоки 2014-2019	149
7.9.2	Стратешки насоки 2019-2024	151
8.	ГРАНИЧНИ КОНТРОЛИ И ВИЗИ	154
8.1	Еволуција на Шенген- <i>acquis</i>	154
8.2	Ефикасно гранично управување	156
8.3	Опсег на надлежности	156
8.3.1	Визи	157
8.3.2	Контрола на надворешни граници	159
8.3.3	Слободно движење во рамки на Унијата	160
8.3.4	Интегриран систем на управување со границите	160
8.3.5	Отсуство на внатрешни гранични контроли	162
8.4	Документи за патување	162
8.5	Општи цели на политиката	163
8.5.1	Одржување на редот и поредокот	163
8.5.2	Надворешни односи	163
8.6	Човекови права и меѓународно право	164
8.6.1	Право на влез на територијата на Европската унија	165
8.6.2	Екстратериторијален опсег	166
8.7	Фронтекс	168
8.7.1	Европска агенција за гранична и крајбрежна стража – Регулатива 2016/1624	169
8.7.1.1	Право на интервенција	171
8.7.1.2	Механизам за човекови права и одговорност	172
8.7.2	Зајакнување на Агенцијата – Регулатива 2019/1896	172
8.7.2.1	Сопствена опрема и постојан корпус	173
8.7.2.2	Нови извршни овластувања	175
8.7.2.3	Анализа на ризик	176
8.8	Шенгенски граничен кодекс	177

9. АЗИЛ	181
9.1 Еволуција на политиката на азил	181
9.2 Усогласеност со меѓународното право	183
9.3 Опсег на надлежности	184
9.3.1 Единствен статус за азил	185
9.3.2 Супсидијарна заштита	187
9.3.3 Привремена заштита	188
9.3.4 Процедурални правила	189
9.3.5 Одредување на одговорна држава-членка	190
9.3.6 Услови за прием	191
9.3.7 Соработка со трети држави	192
9.4 Итни ситуации	193
9.5 Мешани миграциски текови и промена на правниот статус	193
9.6 Солидарност	195
9.7 Еуроодак систем	196
9.7.1 Нова Еуроодак Регулатива 603/2013	197
9.7.1.1 База на податоци и отпечатоци	200
9.8 Човекови права и меѓународно право	201
9.8.1 Женевска конвенција	202
9.8.2 Европска конвенција за човекови права	204
9.8.3 Повелба за основните права	206
9.8.4 Други меѓународни спогодби	207
10. ИМИГРАЦИЈА	208
10.1 Еволуција на политиката за имиграција	208
10.2 Управување со миграцијата	209
10.3 Опсег на надлежности	210
10.3.1 Влез и престој	211
10.3.2 Права на мигрантите и слободно движење	213
10.3.3 Нелегална миграција	214
10.3.4 Трговија со луѓе	214
10.4 Спогодби за реадмисија	214
10.5 Национални интегративни политики	215
10.6 Пристап до пазарот на труд	216
10.7 Општи цели на политиката	217
10.7.1 Слободно движење на граѓаните на Унијата	217
10.7.2 Државјани на трети држави	219
10.7.3 Недискриминација	221
10.7.4 Социјална интеграција	224
10.7.5 Злоупотреба	225
10.8 Човекови права и меѓународно право	226
10.8.1 Заштита на приватниот и семејниот живот	226
10.8.2 Меѓународни спогодби	228
11. ПРАВОСУДНА СОРАБОТКА ВО ГРАЃАНСКА МАТЕРИЈА	230
11.1 Институционален развој	230
11.2 Структура на судската соработка во граѓанска материја	232
11.3 Институционална рамка	234
11.3.1 Граѓанската материја и судската соработка	235
11.3.2 Прекугранични импликации	236
11.3.3 Внатрешен пазар	237
11.3.4 Семејно право	238
11.4 Легислативна рамка	238
11.4.1 Постоечка легислативна рамка	239
11.4.1.1 Инструменти на меѓународно приватно право	239

11.4.1.2	Инструменти за постапката	241
11.4.1.3	Мерки за поддршка на Областа на соработка во граѓанската правда	242
11.4.2	Легислативен пристап	242
11.5	Судска пракса	243
11.6	Развојни перспективи	243
12. ПРАВОСУДНА СОРАБОТКА ВО КРИВИЧНА МАТЕРИЈА		245
12.1	Претходна поставеност	245
12.2	Кривичното право во Договорот од Лисабон	246
12.2.1	Материјално кривично право	247
12.2.2	Заемна правна помош и заемно признавање	251
12.2.2.1	Заемна правна помош	251
12.2.2.2	Заемно признавање на пресуди и одлуки	253
12.2.2.3	Заемно признавање и Европскиот налог за апсење	255
12.2.2.3.1	Концепт на Национален налог за апсење	257
12.2.2.3.2	Концепт на судски орган и судска одлука	259
12.2.2.3.3	Временски рокови	260
12.2.2.3.3.1	Истек на рокот за одлуката за извршување	260
12.2.2.3.3.2	Истек на рокот за реалното предавање	261
12.2.2.3.4	Европскиот налог за апсење и притворот	262
12.2.2.3.5	Основи за неизвршување	263
12.2.2.3.5.1	<i>In absentia</i> пресуди	264
12.2.2.3.5.2	Исклучоци	265
12.2.2.3.6	Државјани и жители на државата-извршител	266
12.2.2.3.7	Правило на двоен криминалитет	267
12.2.2.3.8	Повреда на човекови права	268
12.2.2.3.9	Екстрадиција во трети држави	271
12.2.2.4	Заемното признавање и Европскиот докажен налог	276
12.2.2.5	Заемното признавање и Европскиот извршен налог	277
12.3	Зајакната соработка и итна кочница	278
12.4	Супсидијаритет и пропорционалност	279
13. ПОЛИЦИСКА СОРАБОТКА СО ДОГОВОРОТ ОД ЛИСАБОН		280
13.1	Договорна основа	280
13.2	Полициската соработка и размена на податоци	281
13.2.1	Шведска иницијатива и Прумска одлука	282
13.2.2	Европски информативен систем за кривична евиденција (<i>ECRIS</i>)	284
13.2.3	Систем за евиденција на патници – <i>PNR</i> систем	285
13.3	Оперативна полициска соработка	286
13.4	Приоритетни области на полициска соработка	288
13.4.1	Борба против тероризам	288
13.4.1.1	Развој на политики за борба против тероризмот	290
13.4.1.2	Стратешка рамка за борба против тероризмот	292
13.4.2	Борба против сериозен и организиран криминал	295
13.4.2.1	Правна и стратешка рамка за борба против сериозен и организиран криминал	296
13.4.2.2	Посебни облици на тежок и организиран криминал	297
13.4.3	Компјутерски криминал	298
13.4.3.1	Правна рамка за борба против компјутерски криминал	299
13.4.3.2	Стратегија за сајбер-безбедност	302
13.4.3.3	Клучни тела за борба против компјутерски криминал	303
13.4.3.3.1	Европски центар за компјутерски криминал (<i>EC3</i>)	303
13.4.3.3.2	Тим за сајбер разузнавање (<i>CIT</i>)	304
13.4.3.3.3	Агенција за безбедност на мрежата и информациите (<i>ENISA</i>)	305

13.4.3.3.4	Агенција за оперативно управување со системи од големи размери (<i>eu-LISA</i>)	306
14. ИНСТИТУЦИИ И МЕХАНИЗМИ НА ПРАВОСУДНА И ПОЛИЦИСКА СОРАБОТКА		310
14.1	Европранда	310
14.2	Европол	314
14.2.1	Организација	315
14.2.2	Мандат на Европол според Конвенцијата од 1995 година	316
14.2.3	Измени во Европол со Договорот од Лисабон	317
14.3	Европски јавен обвинител	321
14.3.1	Борба против финансиски криминал	321
14.3.2	Договорна основа и засилена соработка	322
14.3.3	Структура, надлежност и функционирање – Регулатива 2017/1939	324
14.3.4	Влијание врз Европранда и националните судски органи	328
14.3.5	Односите меѓу Европранда и Европскиот јавен обвинител	329
14.4	Европска канцеларија за борба против измами	330
14.4.1	Новата регулатива 883/2013 и соработката со Европскиот јавен обвинител	332
14.4.2	Достигнувања на Канцеларијата	334
14.5	Заеднички истражни тимови	335
14.5.1	Воспоставување на Заеднички истражни тимови	336
14.5.2	Учество на Европранда, Европол и трети држави	338
14.6	Европска судска мрежа	340
14.6.1	Европска судска мрежа во кривична материја	340
14.6.2	Европска судска мрежа во граѓанска и трговска материја	341
15. ЗАШТИТА И ПОЧИТУВАЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА		343
15.1	Човековите права во рамки на Европската унија	343
15.2	Судот на правдата и човековите права	343
15.2.1	Развој на општите принципи на Правото на Европската унија од страна на Судот на правдата	344
15.2.1.1	Меѓународни инструменти како извор за општите принципи	344
15.2.1.2	Национални уставни традиции	346
15.3	Институционален и политички развој	347
15.3.1	Вклучување на човековите права во Договорите	347
15.3.2	Агенција за основни права	348
15.3.3	Овластувања и политики на Европската унија за човекови права	349
15.4	Повелба за основните права	350
15.4.1	Содржина на Повелбата	352
15.4.2	Хоризонтални одредби	354
15.5	Повелбата за основните права и Европската конвенција за човекови права	357
15.5.1	Пристапување на Европската унија кон Европската конвенција за човекови права	359
15.5.1.1	Процедура	361
15.5.1.2	Проблеми	362
15.5.1.3	Мислење 2/13 на Судот на правдата	364
15.5.1.4	Индириктно испитување на актите на Европската унија од страна на Европскиот суд за човекови права	365
ЛИТЕРАТУРА		368

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ:

CEPOL – European Police College (Европски полициски колеџ)
CERT – *Computer Emergency Response Team* (Тим за брзи реакции во случаи на компјутерски криминал)
CERT – *Computer Emergency Response Team* (Тим за брзи реакции во случаи на компјутерски криминал)
CIREFI – Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration) (Центар за информации, дискусија и размена за премин на границите и имиграција)
CIT - *Cyber Intelligence Team* (Тим за сајбер разузнавање)
CSIS – Central Information System (Централен информациски систем)
EC3 – *European Cybercrime Centre* (Европски центар за компјутерски криминал)
ECRIS – European Criminal Records Information System (Компјутеризиран европски информативен систем за кривична евиденција)
ECTC – *European Counter Terrorism Centre* (Европски центар за борба против тероризмот)
EFTA – Европска асоцијација за слободна трговија
EMCDDA – *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction* (Европскиот центар за набљудување на наркотични средства и зависност од дрога)
ENISA – *European Union Agency for Network and Information Security* (Агенција на Европската унија за безбедност на мрежата и информациите)
eu-LISA – European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems (Агенција на ЕУ за оперативно управување со ИТ-системи од големи размери)
FIU – *Financial Intelligence Units* (Единици за финансиско разузнавање)
IRU – *Internet Referral Unit* (Единица за надгледување на Интернетот)
J-CAT – *Joint Cybercrime Action Taskforce* (Заедничката работна група за компјутерски криминал)
NCIS – National Information System (Национален информациски систем)
PIF – Protection des Intérêts Financiers
PNR – *Passengers Name Record* (Систем за евиденција на патници)
SIENA – *Secure Information Exchange Network Application* (Мрежна апликација за безбедна размена на информации)
SIRENE – *Supplementary Information Request at the National Entry* (Дополнителни барања за информации на национално ниво)
SIS – Schengen Information System (Шенген информациски систем)
TFTP – *Terrorist Finance Tracking Programme* (Програма за следење на терористички финансии)
VIS – Visa Information system (Визен информативен систем)
АОП – Агенција за основните права
ДЕУ – Договор за Европска унија
ДЗП – Директива за злоупотреба на пазарот
ДФЕУ – Договор за функционирање на Европската унија
ЕГКС - Европска гранична и крајбрежна стража
ЕГКС – Европска гранична и крајбрежна стража
ЕДН – Европски доказен налог
ЕЕА – Единствен европски акт
ЕЗ – Европска заедница
ЕЗЈЧ – Европска заедница за јаглен и челик
ЕИН – Европски извршен налог
ЕК – Европска комисија
ЕКБПИ – Европска канцеларија за борба против измамите (OLAF)
ЕКПА – Европска канцеларија за поддршка на азил
ЕКЧП – Европска конвенција за човекови права
ЕНА – Европски налог за апсење

ЕП – Европски парламент
ЕСМ – Европска судска мрежа
ЕСМГТМ – Европска судска мрежа во граѓанска материја
ЕСМКМ – Европска судска мрежа во кривична материја
ЕСЧП – Европски суд за човекови права
ЕУ – Европска унија
ЕЦНРК – Европски центар за набљудување на расизмот и ксенофобијата
ЗЕСА – Заеднички Европски систем за азил
ЗИТ – Заеднички истражни тимови
ЗНБП – Заедничка надворешна и безбедносна политика
ИКТ – Информатички и комуникациски технологии
КЕЈО – Канцеларија на Европскиот јавен обвинител
ННА – Национален налог за апсење
ОСБП – Област на слобода, безбедност и правда
ПВР – Правда и внатрешни работи
ПРГТ – Полициската работна група за тероризам
РЗП – Регулатива за злоупотреба на пазарот
РОЕДН – Рамковна одлука за Европскиот доказен налог
РОЕНА – Рамковна одлука за Европскиот налог за апсење
СПЕУ – Суд на правдата на Европска унија
ШГЗ – Шенгенски граничен законик

1. **ВОВЕДНИ НАПОМЕНИ**

1.1 **Општи карактеристики на политиката на Правда и внатрешни работи на Европската унија**

Политиките на правдата и внатрешните работи се области на јавната политика кои традиционално влегуваат во надлежностите на секоја суверена држава. Тие спаѓаат во таканаречената „висока политика“, односно во областа на јавната политика која е значајна за сувереноста и за заштита на националниот интерес, за разлика од јавните политики кои се однесуваат на секојдневниот живот на граѓаните и во кои органите се подготвени да дозволат јавно преиспитување на опсегот на сопственото дејствување, како и да прифатат ограничувања на некои свои надлежности во процесот на европската интеграција. Ова е особено важно бидејќи помага во разбирањето на фактот зошто државите-членки на Европската унија (ЕУ) станаа повеќе заинтересирани за соработката во областа на правдата и внатрешните работи (ПВР) во рамки на ЕУ и зошто интеграцијата во оваа област наидувала на особени потешкотии. Поради тоа, соработката на државите-членки на ЕУ во оваа област започнала надвор од институционалната рамка на ЕУ во текот на 70-тите години на 20 век, за потоа делумно да биде институционализирана во „третиот столб“ на Договорот од Мастрихт од 1991 година – соработка во областа на правдата и внатрешните работи. Во последните 20 години, интеграцијата во оваа област бележи забрзување, додека со усвојувањето на Договорот од Лисабон, особено Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ), државите-членки на ЕУ пренесоа поголем дел од својата надлежност за борба против организираниот криминал и други елементи на прекуграничен криминал на ЕУ.

Надлежностите на државите-членки за одржување на внатрешната безбедност доминираат и се заштитени со договорите, додека принципот на супсидијаритет е централен во Областа на слобода, безбедност и правда (ОСБП). Принципот на супсидијаритет значи дека ЕУ не презема активности кои спаѓаат во надлежност на државите-членки, освен доколку активностите на ЕУ се поефикасни од активностите преземени на ниво на држава-членка, регион или локална самоуправа. Целта на принципот на супсидијаритет е ефикасно усвојување на одлуките кои се во корист на граѓаните и неговата примена треба да обезбеди контрола на спроведувањето на активностите на ниво на ЕУ, како и оправданост во однос на можноста за нивно спроведување на ниво на држави-членки. Активностите на ЕУ во поглед на внатрешната безбедност се сметаат за оправдани и потребни само доколку постојат безбедносни предизвици и закани од прекугранична природа, па поради тоа е поефикасно да се одговори со заедничка акција на ниво на ЕУ. Од една страна, тоа значи дека кривичните дела кои немаат прекуграничен елемент, остануваат во надлежност на државите-членки, а надвор од соработката на ниво на ЕУ, додека од друга страна, соработка во превенција и сузбивање на тешките форми на прекуграничен криминал, како трговијата со луѓе, дрога, тероризам, организиран криминал, илегална имиграција, се области кои се дел од безбедносната соработка на ниво на ЕУ.

Како резултат на глобализацијата и зголемените безбедносни предизвици, ЕУ со Договорот од Амстердам од 1997 година укажа дека е невозможно да се одржува јасна граница меѓу прашањата на внатрешната и надворешната безбедност. Поради тоа, воспоставена е надворешна димензија на политиката на внатрешните работи, односно решавање на внатрешните безбедносни предизвици и закани во државите на потекло и соработка со партнерите кои не се членки на ЕУ. Глобалните економски кризи покажуваат дека државите-членки не се во состојба самостојно да одговорат на сè поголемите безбедносни предизвици, туку единствено преку заедничка соработка на ниво на ЕУ со поделба на товарот и заедничко поднесување на евентуалните штети. Токму поради тоа, правосудната соработка во граѓанската и кривичната материја е во насока да обезбеди заштита и еднакви права на граѓаните на ЕУ и компаниите кои работат надвор од своите држави, без разлика дали се во други држави-членки на ЕУ или надвор од ЕУ. Ова подразбира блиска поврзаност меѓу политиката на правда и

внатрешни работи и надворешната политика со цел зајакнување на соработката со државите кои не се членки на ЕУ во сузбивање на безбедносните закани во државите од кои потекнуваат.

Политиките во ОСБП се посебно значајни за државите-членки и државите-кандидати за членство бидејќи реформите во правосудниот систем и внатрешните работи понекогаш се потешки од самото усвојување на законодавството кое произлегува од обврските кои државите ги преземаат со членството (*acquis communautaire*). Внатрешните работи се област во рамки на ЕУ која најбрзо се развива, што може да се забележи од сè поголемиот број на усвоени стратегии и легислативни акти кои се дел од правниот систем на ЕУ, а особено по стапувањето во сила на Договорот од Лисабон.

1.2 Историски развој и фази на интеграција

Како резултат на основното право на секоја суверена држава самостојно да ги утврдува и регулира внатрешните прашања, областа на ПВР не била предвидена во Римските договори. Причината за ова било вкоренетото разбирање дека регулирањето на оваа област е едно од основните столбови на суверена држава, со оглед на важноста што ја имаат овие политики за обезбедување монопол на моќта во рамките на една држава. Поради тоа, сè до крајот на 80-тите години на минатиот век, областа на ПВР била во исклучива надлежност на државите-членки. И додека во областа на надворешната безбедност, инструментите, како што се воените сојузи и други видови на воена соработка, постојат колку што е долга и воената историја, соработката во областа на внатрешните работи не е составен дел од полициската култура и е феномен од понова историја. Проблемите со кои се занимаваат властите за внатрешни работи во голема мера зависат од спецификите на националните правни системи, административната култура и често се клучните прашања на кои владите губат или победуваат на избори. Проблемите, недостатоците и потешкотиите во соработката во областа на ПВР најчесто се резултат на различните правни системи на државите-членки, разлики во законодавствата, правната култура и слично, како на пример различната политика на миграција во Западна Европа или борбата против организираниот криминал и корупција во државите на Централна и Источна Европа. Затоа е импресивно како за кратко време, соработката во областа на ПВР е интензивизирана и институционализирана во рамките на ЕУ, и покрај толку многу разлики помеѓу националните приоритети на државите-членки.

Основачките договори, како една од целите на соработка во „третиот столб“, го имаат за цел создавањето на ОСБП што треба да им пружи на граѓаните на ЕУ поголемо ниво на безбедност. Оваа цел предвидува поблиска соработка на правосудните, полициските, царинските и другите органи на државите-членки за спроведување на законите, како и хармонизација на националните кривични законодавства. Соработката во оваа област е потребна поради сè посилената интеграција и потребата за реализација на главниот концепт на интеграцијата – создавањето на заедничкиот пазар. Исто така, соработката во областа на ПВР се заснова и на идејата дека слободата на граѓаните на државите-членки може да се реализира само во единствен заеднички простор кој во себе содржи ефикасни инструменти за заштита на човековите слободи и права.

Правосудната соработка во кривичната материја е составена од два елемента. Првиот елемент е соработка меѓу органите на кривичниот прогон, што претставува правна помош во најширока смисла и се заснова како на конвенциите на Советот на Европа во областите на кривичното право, така и на актите во рамки на ЕУ, како што се Шенгенските спогодби. Вториот елемент на соработката се однесува на хармонизација на материјалното кривично право на државите-членки на ЕУ во одредени области.

Создавањето на ОСБП, како цел на правосудната и полициска соработка, директно е поврзано со заштитата на основните човекови слободи и права на граѓаните на државите-членки на ЕУ. Сепак, кога станува збор за човековите слободи и права, нивната заштита не била предвидена со Договорите од Рим од 1957 година, туку биле

разгледувани во рамки на Советот на Европа и нејзиниот главен инструмент, Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП). Човековите слободи и права за прв пат се вметнати во Договорот од Мастрихт во единствениот член F, според кој Унијата ќе ги почитува основните права гарантирани со ЕКЧП. Самитот на Европскиот совет во Ница во декември 2000 година, кој претходи на Договорот од Ница потпишан во февруари 2001 година, официјално ја претстави Повелбата на ЕУ за основните права. Повелбата е резултат на решенијата содржани во ЕКЧП, судската пракса на Судот на правдата на Европската унија (СПЕУ) и уставните традиции на државите-членки на ЕУ. Повелбата, исто како и ЕКЧП, ги опфаќа личните, граѓанските, политичките, економските и социјалните права и слободи кои ги уживаат граѓаните на ЕУ, а кои институциите на ЕУ се должни да ги штитат и почитуваат. Договорот од Лисабон и даде на Повелбата за човекови права на ЕУ правно-обврзувачки карактер, со иста сила како и Договорите, иако формално не е дел од самиот Договор. Исто така, имајќи во предвид дека сите држави-членки на ЕУ се членки и на Советот на Европа, а со тоа и потписнички на ЕКЧП, СПЕУ се однесува кон праксата на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП) и ЕКЧП како да се дел од Правото на ЕУ.

Постојат неколку фази на интеграција во рамки на ЕУ во ОСБП, додека најзначајните промени се направени со стапување во сила на Договорот од Лисабон на 1 декември 2009 година (Табела 1). Главен двигател на соработката сè до донесувањето на Договорот од Лисабон, била економската интеграција во рамки на ЕУ, додека доминантен облик на соработка пред усвојувањето на Договорот од Лисабон била меѓувладината соработка, на почеток во рамки на Третиот столб од институционална структура на ЕУ, а потоа во рамки на „третиот столб“ од Договорот од Мастрихт. Во Договорот од Амстердам од 1997 година на поимот на безбедност се придодаваат поимите на слобода и правда, додека целата политика се префрла во надлежност на ЕЗ во рамки на „првиот столб“. До стапување во сила на Договорот од Лисабон, функционирањето на ЕУ било засновано на поделбата на столбови дефинирана со Договорот од Мастрихт, а подоцна надополнета со Договорот од Амстердам и Договорот од Ница од 2001 година. Структурата на столбови се состоела од три столба: „првиот столб“ го сочинувале Европските заедници – Европската заедница јаглен и челик (ЕЗЈЧ), Европската заедница (ЕЗ) и Евроатом; „вториот столб“ ја опфаќал Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП); и „третиот столб“ ја опфаќал соработката во областа на правдата и внатрешните работи (ПВР).

Со Договорот од Лисабон, кривичното право на ниво на ЕУ, како основен инструмент за создавање и развој на ОСБП, забележа значителни и суштински промени: укината е институционалната поделба на столбови; усвојување на вообичаена законодавна постапка што подразбира усвојување на одлуки со квалификувано мнозинство која сега се применува и во областа на ПВР; унапредување на демократската контрола со зајакнување на улогата на Европскиот парламент (ЕП) и националните парламенти на државите-членки; проширување на надлежноста на СПЕУ, како и можност за пристапување на ЕУ кон ЕКЧП.

Табела 1: Надлежности на институциите врз основа на Договорите за ЕУ

Договор	Договор од Мастрихт (трет столб – ПВР)	Договор од Амстердам (прв столб – ЕЗ)	Договор од Амстердам (полициска и судска соработка)	Договор од Лисабон (Договор за функционирање на Европската унија - ДФЕУ)
	Едногласност	Едногласност во Советот на предлог на ЕК и државите-членки за првите пет	Едногласност во Советот на	Постапка на соодлучување со квалификувано

Начин на одлучување		години (1999 година)	предлог на ЕК за првите пет години	мнозинско гласање
		Едногласност во Советот на предлог на ЕК (2004 година)		Едногласност во одредени области
Европска комисија	ЕК и државите-членки предлагаат усвојување на легислатива, со исклучок на ПВР	ЕК и државите-членки предлагаат усвојување на законодавство (1999 година)	ЕК и државите-членки предлагаат усвојување на законодавство	Разгледување на примената на политиките во областа на ПВР
		Ексклузивно право да предлага легислатива (2004 година)		Предлага мерки за разгледување
Европски парламент	Ограничена надлежност во постапката на советување	Постапка на советување (1999 година)	Постапка на советување	Државите-членки го известуваат ЕП за примената на политиките во областа на ПВР
		Постапка на со-одлучување (2004 година)		Зајакната улога на националните парламенти
Совет на министри	Главна институција во областа на ПВР	Главна институција во областа на ПВР, со учество на ЕК и ЕП (1999 година)	Главна институција во областа на ПВР	Главна институција во областа на ПВР која утврдува насоки за легислативата во областа на ПВР
		Постапка на со-одлучување и поделба на надлежности		Право за предлагање на мерки
Суд на правда на ЕУ	Без надлежност	Упатува на пресуди од страна на националните судови од највисока инстанца	Пресуди во постапка по претходно одлучување во однос на толкувањето, дејството и валидноста на рамковните одлуки, одлуките и мерките во областа на ПВР	Проширена надлежност на целата ОСБП

1.3 Развој на соработката

Соработката на дванаесетте држави-членки на ЕЗ во областа на ПВР, пред усвојувањето на Договорот од Мастрихт, започна во 1975 година и се одвивала во рамки на европската политичка соработка надвор од институционалната рамка, во рамки на Советот на министри или во *ad hoc* работните групи (Табела 2). Во таквата соработка, Европската комисија (ЕК) имала улога само на набљудувач или најчесто не била ни повикувана.

Во периодот пред усвојување на Договорот од Мастрихт, државите-членки на ЕЗ соработувале во разни тела и групи без некоја поголема поддршка од ЕС, како орган кој ги опфаќа шефовите на држави или влади. Така, во рамките на Треви групата, која од 1975 година ги опфаќа министрите за внатрешни работи, се одвива соработка по прашања кои се врзани за јавниот ред и борбата против тероризмот; во рамки на Европскиот комитет за борба против дрогата, формиран од ЕС во 1989 година, се одвива соработка за борба против нелегалниот промет со опојни дроги; соработката на министрите за правосудство се одвива во Советот на министри, во рамки на европската политичка соработка, за прашања кои се однесуваат на проблематиката на правосудната соработка во кривични и граѓански прашања; *ad hoc* група за имиграција од 1986 година, која ги опфаќа министрите на државите-членки задолжени за миграциски прашања, со учество на претставник на ЕК; ЕС, во Родос 1988 година, во рамки на мерките за остварување на внатрешниот пазар за кои се врзува слободното движење на лицата, формирал работна група за координација на слободното движење на лицата.

Специфични правни и политички аспекти имаат прашањата кои се однесуваат на надворешните граници на ЕЗ, движењето на лицата и интеграцијата на странците. Прво, правниот аспект е врзан за одредбите на Договорот за ЕЕЗ со кои се регулира слободното движење на лицата, така што ова прашање има специфичен комунитарен карактер и обезбедува учество на ЕК во неговото решавање. Второ, политичкиот аспект на соработката е врзан за воспоставување на координативни политички акции на државите-членки, односно приближување на нивните национални регулативи. Трето, за решавање на прашањата кои се однесуваат на државјаните на трети држави, обезбедено е учество на националните органи на државите-членки кои се задолжени, во рамки на меѓувладината соработка, за надворешна и безбедносна политика. Сепак, можноста од комунитаризација на овие прашања подоцна е исклучено со Договорот за Европската унија од Мастрихт.

Соработката во областа на ПВР не е наведена во Единствениот европски акт (ЕЕА) и посредно се спомнува во две декларации кои се однесуваат прво, на членовите од 13 до 19 и второ, на Судот на правдата, додека членот 100.A ја зајакнува националната јурисдикција во овие области. Декларацијата за членовите од 13 до 19 од ЕЕА ја релативизира обврската на државите-членки и им дава слобода да преземат неопходни мерки поради контрола на имиграцијата од трети држави, борба против тероризмот, криминалот, илегалната трговија со дрога, итн. Декларацијата за Судот на правдата ја суспендира надлежноста на Судот по прашања кои државите-членки ги регулираат со меѓусебни спогодби. Одредбите од членот 100.A, став 2, од ЕЕА практично ги исклучува од употреба сите мерки на ЕЗ кои може да доведат до приближување на националните регулативи за прашања кои се однесуваат на слободното движење на лица, што доведува до зајакнување на националната јурисдикција во областа на ПВР.

На почетокот на 1991 година прифатена е идеја за координација на активностите на државите-членки во рамки на Советот со присуство на ЕК. Тоа е направено преку можноста Советот со спогодба да ја утврдува политиката на ЕУ во сите области на ПВР, освен за прашања кои државите-членки ги решаваат со меѓусебни спогодби. Советот ја прифати идејата за водење на заедничките акции од специфичен карактер, но подоцна ја отфрли истата поради бројни слабости и недостатоци кои се однесуваат на

едногласното одлучување при меѓусебното усогласување на ставовите. Тоа принудно доведе до измена во постапката на одлучување и наместо едногласноста воведено е квалификувано мнозинство. Сепак, во тоа време, укинувањето на консензусот претставувал опасност по националните интереси на државите-членки. Притоа, потребно е да се имаат во предвид разликите меѓу Советот како орган на ЕУ, кој го сочинуваат министрите за правда и внатрешни работи, и соработката која се одвива во истиот состав, но надвор од Советот.

Понатаму, во април 1991 година, од страна на Луксембург, како претседавач со Советот, е даден нов предлог за зајакнување на соработка, каде била повторена идејата за меѓувладина соработка и заедничките акции, придружено со принципот на едногласност во единствената институционална рамка на ЕУ и со исклучување на надлежноста на СПЕУ. Предлогот содржел можност акциите да се водат на ниво на ЕЗ со претходно овластување на Советот да презема мерки кои се неопходни за реализација и еволутивна клаузула според која одлуките на Советот ќе се ратификуваат во државите-членки. Предлогот не е прифатен од ЕЗ и некои држави-членки, но на состанокот на ЕС во јуни 1991 година дополнително е разгледана проблематиката. Наместо институционално договарање меѓу државите-членки, било побарано брзо дефинирање на имиграционата политика на ниво на ЕЗ, што подразбира побрзо усвојување на одлуките за имигрантите и азилантите, борба против трговијата со дрога, организираниот криминал, можноста од создавање на Европска кривична полиција, како и зајакнување на меѓувладината соработка преку усогласување на националното законодавство. Имајќи ги во предвид разликите околу едногласноста, некои држави-членки предложија усогласување на законодавството која се однесува на граѓаните на трети држави и широка соработка во областа на ПБР, што на крајот резултирало со утврдување на единствениот визен режим за државјани на трети држави.

Договорот од Мастрихт во членот К.1 ја утврдува меѓувладината соработка во ПБР, во кој се утврдени девет области од заеднички интерес. Со меѓувладината соработка е коригирана можноста од воведување на комунитаризација на основ на членот 100.C, став 2 од Договорот за ЕЕЗ, со кој се овластува Советот со квалификувано мнозинство, а на предлог на ЕК, да донесе одлука за стекнување визи за граѓани на трети држави во вонредни ситуации. Можноста од комунитаризација е предвидена и за други области од членот К.1, под услов да се утврди и начинот на одлучување. Треба да се има во предвид дека поимот „трет столб“ се појавува со потпишување на Договорот за ЕУ и претставува синоним за меѓувладина соработка.

Табела 2. Развој на соработката во областа на Правда и внатрешните работи

Фаза	Временска рамка	Главни промени	Договори и инструменти	Карактеристики
Меѓувладина соработка	1975-1992	Економска интеграција	Треви, Шенгенски спогодби	Полуформална, тајна, <i>ad hoc</i> соработка
Институционализација	1992-1997	Бирокуратска полициска политика	Договор од Мастрихт	Меѓувладина соработка на повеќе нивоа
Делумна комунитаризација	1997	Наднационални заложби	Договор од Амстердам, Тампере програм	Област на слобода, безбедност и правда
Зголемена комунитаризација	2001	Борба против тероризам, проширување на исток	Договор од Ница	Квалификувано мнозинско гласање и отстранување на границите

Комуитаризација со исклучоци	2007	Борба против тероризам, проширување на исток	Договор од Лисабон	Квалификувано мнозинско гласање, исклучоци за Велика Британија и Ирска
------------------------------	------	--	--------------------	--

1.3.1 Треви група

Прв облик на неформална соработка надвор од институциите на ЕЗ е Треви групата. Групата, првенствено наменета за меѓусебна консултација, е создадена како резултат на терористичките напади на левичарските работни групи и сепаратистички организации во државите-членки на ЕЗ. Главна тема во рамки на Треви групата била борбата против тероризмот, трговијата со дрога и организираниот криминал. Во согласност со случувањата во текот на 80-тите години на 20 век, како и јавното мислење, соработката е проширена и на други безбедносни предизвици и ризици, како еколошки криминал, борба против перење пари, спортскиот хулиганизам и други тешки облици на организираниот криминал.

Како што е наведено, Треви група функционираше надвор од институциите на ЕЗ, како група за *ad hoc* координација и размена на информации меѓу полицијата и другите служби на безбедноста. Во рамки на Треви групата учествувале министри за внатрешни работи и правосудство, високи полициски и разузнавачки службеници. Успехот постигнат во рамки на Треви групата доведе до создавање на неколку специјализирани групи:

- Група за правосудна соработка;
- Група за меѓусебна царинска соработка;
- Работна група за имиграција и организиран криминал.

Основна придобивка од учеството во работата на оваа неформална мрежа е подобро меѓусебно запознавање и зајакнување на довербата потребна за размена на доверливи информации. Оваа соработка била од меѓудржавен карактер, без учество на институциите или органите на ЕЗ во нејзината работа и се спроведувала во вид на меѓународно преговарање, чии резултати претставувале класични акти на меѓународно јавно право. Сепак, работата на Треви групата е критикувана поради тајноста во работењето, како и неподнесување извештаи до националните парламенти и европските институции кои се клучни за демократската контрола, како што се ЕП и СПЕУ. За Треви групата повеќе ќе стане збор во наредни поглавја.

1.3.2 Економски причини за развој на соработката

Забрзувањето на економските интеграции во рамки на ЕУ за време на создавањето на единствениот пазар се уште една причина за развој на соработката во областа на ПВР. Во текот на 80-тите години на минатиот век, идејата од Договорот од Рим за слободно движење на лица, стоки, услуги и капитал добива свое олицетворение во стратегијата за воспоставување на единствениот пазар која е усвоена во 1986 година во Единствениот европски акт. Паралелно, членките на Треви групата, освен погоренаведените активности, пристапија и кон согледување на прекуграничните безбедносни предизвици кон заедничкиот пазар. Со цел ваквиот пристап да биде прифатен и во пракса, било потребно постепено укинување на контролата на внатрешните граници на државите-членки.

Ваквата идеја била поддржана од пет држави-членки, Франција, Германија, Белгија, Холандија и Луксембург, кои на 14 јуни 1985 година потпишаа спогодба за меѓувладина соработка, позната како Шенгенска спогодба, со цел постепено отстранување на граничната контрола меѓу државите-членки. На 19 јуни 1990 година,

државите-потписнички на Шенгенската спогодба ја потпишаа и Конвенцијата за имплементирање на Шенгенската спогодба со која се утврдени компензатори мерки како одговор на евентуалните безбедносни последици кои би произлегле со отстранувањето на граничните контроли. Овие мерки, пред сè, се однесуваат на воспоставување заедничка надворешна граница; имиграциска политика и издавање визи; полициска и царинска соработка.

До денес, сите мерки насочени кон унапредување на Шенгенската спогодба има за цел три целни групи:

- Државјани на ЕЗ/ЕУ чија слобода на движење во внатрешни рамки треба да биде обезбедена;
- Лица кои не се државјани на ЕЗ/ЕУ, но имаат долгорочни дозволи за престој и чии права на престој и работни дозволи треба да се обезбедат;
- Државјани на трети држави, вклучително мигранти и бегалци кои бараат влез во ЕЗ/ЕУ.

Имплементацијата на Шенгенската спогодба требала да почне во текот на 1990 година, односно по потпишувањето на Конвенцијата за имплементирање на Шенгенската спогодба. Сепак, имплементацијата започна во 1995 година откако е покренат првиот Шенгенски информациски систем – *SIS (Schengen Information System)*, додека со Протокол кон Договорот од Амстердам, Шенгенската спогодба станува дел од „првиот столб“, односно е дел од комунитарното право.

Битно е да се наведе дека не сите држави-членки на ЕУ учествуваат во примената на Шенгенската спогодба. Постојат три групи на држави-членки во однос на примената на Шенгенската спогодба. Во првата група спаѓаат држави-членки кои целосно ја применуваат Шенгенската спогодба и тука влегуваат поголемиот број држави-членки. Во втората група на држави-членки влегуваат државите во кои примената на Шенгенската спогодба не е целосна. Во третата група се државите-членки во кои примената на Шенгенската спогодба сè уште не е започната. Така, на пример, Велика Британија и Ирска учествуваат во полициската и судската соработка во кривична материја, но не учествуваат во контролата на заедничките граници и издавањето визи. За разлика од проширувањата на ЕУ пред 2004 година, каде државите имале можност од избор дали да бидат дел од Шенгенската област, со Договорот од Амстердам потпишувањето и имплементацијата на Шенгенската спогодба е обврска за сите држави кои сакаат да бидат членка на ЕУ. Вкупно 31 држава од Европа е потписничка на Шенгенската спогодба. Од нив, 26 држави од Европа, кои официјално ги укинаа сите гранични контроли, се дел од Шенгенската област, која функционира како единствена област со заедничка визна политика. Од државите-членки на ЕУ, 22 се дел од Шенгенската област, додека четири држави-членки на ЕУ не се дел од Шенгенската област, како Романија, Хрватска, Бугарија и Кипар кои имаат обврска да се приклучат на Шенгенската област во иднина, додека за Ирска постојат одредени исклучоци или *opt-out*. Преостанатите држави се дел од посебна група и тука влегуваат државите-членки на Европската асоцијација за слободна трговија (*EFTA*) кои не се членки на ЕУ, но потпишаа спогодби за да бидат дел од Шенгенската област: Исланд, Лихтенштајн, Норвешка и Швајцарија (Табела 3). Три микро-држави кои не се членки на ЕУ, но се енклави или полу-енклави во рамки на држава-членка на ЕУ – Сан Марино, Монако и Ватикан – се *de facto* дел од Шенгенската област.

Табела 3. Држави-потписнички на Шенгенската спогодба

Година на потпишување	Држава	Година на имплементација	Степен на имплементација
1985	Белгија	1995	Целосна
	Холандија	1995	Целосна
	Франција	1995	Целосна
	Луксембург	1995	Целосна
	Германија	1995	Целосна

1990	Италија	1997	Целосна
1992	Грција	2000	Целосна
	Португалија	1995	Целосна
	Шпанија	1995	Целосна
1995	Австрија	1997	Целосна
1996	Данска	2001	Целосна
	Исланд	2001	Целосна
	Норвешка	2001	Целосна
	Шведска	2001	Целосна
	Финска	2001	Целосна
2002	Ирска		Нецелосна
2003	Чешка	2007	Целосна
	Естонија	2007	Целосна
	Унгарија	2007	Целосна
	Латвија	2007	Целосна
	Литванија	2007	Целосна
	Малта	2007	Целосна
	Полска	2007	Целосна
	Словачка	2007	Целосна
	Словенија	2007	Целосна
	Кипар*	/	Не е започната
2004	Швајцарија	2008	Целосна
2005	Бугарија**	/	Започната, не завршена
	Романија***	/	Започната, не завршена
2008	Лихтенштајн	2011	Целосна
2011	Хрватска****	/	Започната, не завршена
Вкупно: 31 држава, 26 држави на Шенгенската област од кои 22 држави-членки на ЕУ, 4 држави-членки на ЕУ во кои имплементацијата не е започната или не е завршена			

* Кипар: Асиметричен граничен режим предизвикан од Кипарскиот спор

** Бугарија: Недостаток на консензус во Советот на министри за ПВР дека државата треба да се приклучи кон Шенгенската област и покрај исполнувањето на формалните критериуми за пристап

*** Романија: Недостаток на консензус во Советот на министри за ПВР дека државата треба да се приклучи кон Шенгенската област и покрај исполнувањето на формалните критериуми за пристап

**** Хрватска: Политички причини како што е мигрантската криза и граничниот спор со Словенија го загрозува процесот на пристапување. Советот треба да донесе одлука откако ЕК на 22 октомври 2019 година заклучи дека државата ги исполнува техничките критериуми за прием.

1.4 Причини за вклучување на областа во рамки на Европската унија

Студиите од крајот на 80-тите и почетокот на 90-тите години на 20 век укажува на постоење на умерено зголемување на прекуграничниот организиран криминал и значително зголемување на имиграцијата во ЕУ (Fratte, 1993 год.). Овој тренд бил под влијание на промените во надворешното опкружување, како што се падот на комунизмот во Централна и Источна Европа, војните на Балканот, Централна Азија и Африканскиот континент. Последица на овие надворешни промени бил зголемениот број бегалци и баратели на азил, што нееднакво ги оптоварувало државите-членки на

ЕУ. Во првата половина на 90-тите години, Германија прими 60% од сите имигранти и бегалци, како најпривлечна држава-членка на ЕУ за имигрантите од Централна и Источна Европа и бегалците од поранешна Југославија, како и заради нивната релативна близина со државите на потекло, познавањето на германскиот јазик како втор јазик и значителниот број на нивни сонародници кои веќе живееле таму. Понатаму, државите со излез на море, како Италија, Шпанија, Португалија и Грција не станаа значајни приматели на имигранти за прв пат сè до втората половина на 90-тите години. Велика Британија го презеде водството кај барателите на азил, како заради својата „мека/либерална“ имиграциска политика, така и поради војните во нејзините поранешни колонии. Покрај тоа, укинувањето на внатрешните граници меѓу потписниците на Шенгенската спогодба укажува на меѓузависност на државите-членки на ЕУ и „прелевање“ на безбедносните проблеми. На пример, легализацијата на лесните дроги во Холандија резултирала со зголемување на криминалот поврзан со лесните дроги во пограничните области на Германија и Белгија.

Прашањето за имиграцијата стана клучно политичко прашање во многу држави-членки, благодарение на крајно десничарските политички партии кои ги идентификуваа мигрантите како закана за домашниот начин на живот и економската благосостојба на граѓаните на ЕУ. Покрај фактот дека ширењето на ова верување предизвика повеќе напади врз мигранти, тоа исто така резултирало во создавање на национален консензус за потребата да се најдат одговори против илегалната имиграција и прекуграничниот криминал. Успешното конкретизирање на овие прашања и создавањето консензус меѓу европските држави доведе до преговори меѓу државите-членки на ЕУ за заеднички мерки што тие можат да ги преземат како одговор на овие закани. Поттик за усвојување на заеднички мерки е желбата на националните елити да ги споделат трошоците за спроведување на овие мерки, како и „да се пренесат на повисоко (меѓудржавно) ниво“ за да се обезбеди спроведување на мерките што може да предизвикаат спротивставување на национално ниво. Ова било направено во 1992 година, кога во Договорот за ЕУ од Маастрихт во „третиот столб“ е вметната соработката во областа на правдата и внатрешните работи.

Поддржувачи на потребата од поголема соработка на ниво на ЕУ беа и министри за внатрешни работи. Со најавата за создавање на единствен пазар, тие се чувствуваа загрозени, очекувајќи намалување на достапните безбедносни ресурси во корист на алокациите за економските политики. Тие го посочија прашањето за прекуграничен криминал како закана, и покрај фактот што статистичките истражувања укажува на мало зголемување на овој вид криминал. Нагласувајќи ја нивната експертиза како клучна за решавање на овој безбедносен проблем, тие се бореа за водечка позиција во процесот на меѓувладина соработка пред можни конкуренти како министри за правда, царина, граѓански организации и слично. На овој начин, тие ја „избраа локацијата“ (*forum shopping*), односно меѓудржавно ниво за решавање на овој безбедносен предизвик. Ова им овозможи да добијат ресурси без конкуренција од другите национални министерства и да избегнат контрола врз националните парламенти и граѓанското општество.

2. ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВО ДОГОВОРОТ ОД МАСТРИХТ

2.1 Области на соработка во Договорот од Мاستрихт

Договорот од Мастрихт во членот К.1 ја утврдува меѓувладината соработка во ПВР, во кој се утврдени девет области од заеднички интерес. Со меѓувладината соработка е коригирана можноста од воведување на комунитаризација на основ на членот 100.С, став 2 од Договорот за ЕЕЗ, со кој се овластува Советот со квалификувано мнозинство, а на предлог на ЕК, да донесе одлука за стекнување визи за граѓани на трети држави во вонредни ситуации. Можноста од комунитаризација е предвидена и за други области од членот К.1, под услов да се утврди и начинот на одлучување. Треба да се има во предвид дека поимот „трет столб“ се појавува со потпишување на Договорот за ЕУ и претставува синоним за меѓувладината соработка.

Значаен напредок во развој на соработката е направен со укинувањето на внатрешните граници, што обезбедува поквалитетна соработка меѓу органите на ПВР во функција на преземање на организирана заштита од меѓународниот криминал, тероризам, измами и илегалната трговија со дрога. Развојот на блиската соработка во областа на ПВР е наведена во Заедничките одредби, членот В од Договорот за ЕУ. Во рамки на насловот VI, кој се однесува на соработката, наведени се девет области кои претставуваат приоритетни прашања на соработка од заеднички интерес:

- **Политиката на азил** во последен момент е ставена на Меѓувладината конференција како прашање од заеднички интерес, со цел да се обезбеди усогласеност на политиките на државите-членки и да се разгледаат можностите од нејзина комунитаризација. Прашањето за азил се разгледувано на ниво на ЕЗ од 1986 година кога е формирана посебна *ad hoc* Подгрупа за азил насочена кон разгледување на можностите за усогласување на законодавството на државите-членки, особено на она кое не е засновано на правната регулатива, како воведување на судски инстанци за оние лица чии барања за азил се негативни. Подгрупата предложи усвојување на Конвенција за одредување на државите надлежни за разгледување на барањата за азил поднесени во една од државите-членки на ЕЗ, потпишана на 15 јуни 1990 година во Даблин. Преговорите околу потпишувањето на Даблинска конвенција започнаа во 90-тите години на 20 век со цел прецизирање на критериумите за одредување на надлежните држави-членки која треба да го изврши барањето за азил. Конвенцијата утврдува механизми за распределба на одговорноста меѓу државите-членки по прашањето за процесирање на барањата за азил. Критериумите кои се формирани со овој систем овозможуваат идентификација на државите одговорни за одредено барање за азил, превенција на повеќекратни барања за азил и обврска секое барање за азил да биде процесуирано од држава-членка.
- **Политиката на имиграција** се однесува на државјаните на трети држави. Прашањата врзани со илегалната имиграција, усогласување на политиките, причините и слично, се разгледувани во посебна *ad hoc* Група за имиграција. Одредбите во Договорот од Мастрихт претходно се одобрени од Советот на министри за имиграција во државите-членки. Постоела опасност овие прашања да се преклопат со прашањата кои се однесуваат на населувањето и вработувањето на странците, кое е регулирано со членот 100.С од Договорот од Мастрихт.
- **Контролата на границите** на државите-членки е разгледувано во рамки на *ad hoc* подгрупата за имиграција. Во 1991 година е предложено усвојување на Конвенција за контрола на надворешните граници, но истата е блокирана од политички причини, односно поради проблемот меѓу Велика Британија и Шпанија за статусот на Гибралтар.
- **Визната политика** меѓу државите-членки не се спомнува во Договорот за ЕЕЗ. Според Договорот од Мастрихт, согласно членот 100.С, точка 1, Советот, со

консензус, е овластен да ја утврдува листата на трети држави чии државјани мора да имаат виза при влезот на територијата на државите-членки на ЕЗ. Советот, исто така, согласно точка 2 од истиот член, но со квалификувано мнозинство и препорака од ЕК, може да воведи привремени визии, најдолго до 6 месеци, за државјаните на некоја трета држава, во случај на вонредни ситуации кои може да доведат до ненадеен прилив на бегалци на територијата на државите-членки на ЕЗ. Понатаму, од 1 јануари 1996 година, Советот, според точка 3 и 5 од членот 100.С, со квалификувано мнозинство, може да донесува одлуки, додека прашањата кои се однесуваат на јавниот ред и безбедноста остануваат во надлежност на државите-членки. Членот 100.С се применува и на други прашања од ПВР, но под услов Советот, по предлог на ЕК или државите-членки, да донел едногласна одлука, во согласност со членот К.9 од Договорот од Мастрихт. Оваа одредба се смета за еден вид победа на ЕЗ бидејќи сите одлуки се усвојуваат со квалификувано мнозинство од 1 јануари 1996 година.

- **Борбата против наркоманијата** подразбира преземање на заеднички акции по прашања кои не се покриени со судската соработка во кривичната материја, царинската соработка или полициската соработка како што е утврдено со членот К.1. За таа цел формиран е Европски комитет за борба против дрогата во 1986 година како експертска група, додека како прашање од заеднички интерес, прашањето е поставено на Самитот на ЕС во Стразбур во декември 1989 година.
- **Борба против меѓународната измама** опфаќа дел кој не е покриен со судската соработка во кривичната материја, царинската или полициската соработка и се однесува на прашања од заеднички интерес кои се врзани за јавниот ред. Активностите се утврдени со членот 209.А од Договорот од Мастрихт со кој државите-членки, со цел спречување на измамите кои влијаат на финансиските интереси на ЕЗ, усвојуваат мерки кои се идентични со мерките за заштита на сопствените интереси и притоа ги усогласуваат активностите за заштита на финансиските интереси на ЕЗ.
- **Правосудната соработка во граѓанска материја** се одвива преку Конвенции или во согласност со членот 220 од Договорот за ЕЗ за заштита на интересите на граѓаните во области кои се регулирани со меѓународното приватно право.
- **Правосудната соработка во кривична материја** како заеднички интерес на државите-членки се спроведува преку Конвенции, а е насочена кон хармонизација на кривичното законодавство, како и заемно признавање на и извршување на казнените пресуди (Камбовски, 2005).
- **Царинската соработка** се однесува на прашања кои не се во надлежност на ЕЗ или не се регулирани со Договорот од Мастрихт, а се остварува во рамки на Групата за заемна помош во царинската материја од крајот на 60-тите години на минатиот век. Ова прашање доби на значење со создавањето на заедничкиот пазар и отстранувањето на внатрешните граници, а со тоа и префрлување на царинските работи на надворешните граници на ЕУ.
- **Полициската соработка** се однесува на превентивно дејствување во борба против тероризмот, трговијата со дрога и други сериозни форми на прекуграничен криминал и основање на Европска полициска канцеларија за размена на информации (Европол). Во јуни 1991 година, Европскиот совет, на Самитот во Луксембург, усвои заклучок за основање на ваква канцеларија, додека на Самитот во Мастрихт во декември 1992 година, Европскиот совет се согласи на формирање на Европска полиција. Декларацијата за полициска соработка во прилог на Договорот од Мастрихт, утврдени се приоритетните области за размена на информации и искуства, меѓу кои: помош за националните органи за кривично гонење и безбедност; создавање база на податоци; анализа и проценка на информациите; собирање и анализа на национални превентивни програми и утврдување на превентивна стратегија на европско ниво; и мерки за обука, истражување, форензички прашања и кривична обработка.

Се забележува дека, соработката во областа на ПВР се одвива по прашања кои се од заеднички интерес за државите-членки и без доведување во прашање на надлежностите на ЕЗ. Тоа укажува дека ЕЗ претставува приоритетна област на активности во ЕУ, додека меѓувладината соработка е облик на соработка меѓу суверени држави. Во областа на ПВР се користат поимите „соработка“ и „прашања од заеднички интерес“ што укажува на ориентацијата на државите-членки да соработуваат и дека за тие прашања не може да се усвојуваат одлуки во институциите на ЕЗ. Исто така, треба да се има во предвид дека правната основа на меѓувладината соработка на кои се повикуваат државите-членки се меѓународните конвенции наведени во членот К.2 од Договорот за ЕУ, а не правните акти усвоени во рамки на ЕЗ. Така, прашањата од заеднички интерес се утврдени со членот К.1 се разгледуваат со почитување на Европската конвенција за човекови права и основни слободи (ЕКЧП); прашањата поврзани за азилот се разгледуваат со почитување на Женевските конвенции за статусот на бегалците; што укажува на тоа дека државите-членки се врзуваат за претходно усвоени меѓународни документи. Сепак, одредбите за соработка утврдени во Делот V од Договорот за ЕУ не влијаат на надлежностите на државите-членки за прашање кои се однесуваат на одржување на јавниот ред и безбедност и не претставуваат пречка за развивање или институционализација на соработка меѓу две или повеќе држави-членки. Според членот К.2 од Договорот од Маастрихт, обврската на државите-членки е содржана во делот каде се упатува на потребата да се води сметка за заштитата која се дава на лицата кои се прогонуваат од политички причини. Тоа значи дека при разгледување на барањата за азил потребно е да се прави разлика меѓу барањата мотивирани од економски причини од оние барања мотивирани од политички причини. Меѓутоа, одредбите за соработка од Делот V од Договорот од Маастрихт не влијаат на надлежностите на државите-членки по прашањата кои се однесуваат на јавниот ред и внатрешната безбедност.

Од правна гледна точка, соработката во областа на ПВР се сведе на реализација на одлуките на надлежните органи. Проблем претставува недостатокот од судска и парламентарна контрола, како и големите разлики во надлежностите меѓу институциите на ЕУ од една, и институциите на ЕУ и државите-членки од друга страна. Како последица, се намалуваат можностите за вршење на парламентарна контрола и притоа се создаваат проблеми од концептуална природа. додека правните инструменти се доведуваат во функција на реализација на политички одлуки. Проблем претставува и што институционализацијата на меѓувладината соработка, во Делот VI од Договорот за ЕУ, во прв план ги стави функционерите на државите-членки, додека парламентарната контрола се сведе на ратификација *ex post facto*. Покрај тоа, во институционалната структура на ПВР не се разграничени надлежностите на институциите на ЕУ.

2.2 Институционална поставеност во областа на Правда и внатрешни работи

Европската унија располага со единствена институционална структура, дефинирана во членот С од Договорот од Маастрихт, кој треба да обезбеди усогласеност и континуитет на активности кои се превземаат заради реализација на целите на ЕУ. „Третиот столб“ содржи неколку специфични одредби, понекогаш меѓусебно спротивставени кога се имаат во предвид утврдените институционални механизми.

Централно место во реализација на меѓувладината соработка има Советот и неговите работни групи. Државите-членки меѓусебно се известуваат и консултираат во рамки на Советот заради координација на нивните активности, во согласност со членот К.3, точка 1. Понатаму, во истиот член, точка 2, е наведено дека за заеднички акции каде одлуката се усвојува со квалификувано мнозинство, таквото мнозинство се утврдува на основа на пондерираните гласови и позитивен став од најмалку десет држави-членки. Исто така, според членот К.4, точка 3 од Договорот, Советот може со консензус да усвојува заеднички ставови и да поттикнува облици на соработка корисни за реализација на целите на Унијата или да усвојува заеднички акции или да утврдува конвенции, освен кога се работи за процедурални прашања. Советот одлучува за

административните трошоци кои паѓаат на товар на буџетот или на државите-членки на *ad hoc* основа, како и нивната интерна распределба, согласно членот К.8, точка 2. Особено е значајно што Советот, според член К.9, може со консензус да одлучи членот 100.С од Договорот за основање на ЕЕЗ да се применува на акции кои спаѓаат во областите наведени во членот К.1, точки 1 до 6, како и да ги одреди условите за гласање. Советот ја има улогата на орган на одлучување со што го избегна учеството на другите органи на ЕУ во процесот на носење на одлуките. По комунитаризација на визниот режим од 1 јануари 1996 година, Советот носи одлуки со квалификувано мнозинство. На крајот, резултатите од гласањето и договарањето во Советот претставуваат тајна.

За разлика од активностите во „првиот столб“, ЕК нема значителна улога во областа на ПБР и меѓувладината соработка. Комисијата нема ексклузивно право на иницијатива по прашањата од членот К.1, точките од 1 до 6 (азил, надворешни граници, политика на имиграција, борба против наркоманија, меѓународно криумчарење и судска соработка во граѓанска материја), туку тоа право го дели со државите-членки, додека кај останатите прашања од членот К.1, точките од 7 до 9, (судска соработка во кривична материја, царинска и полициска соработка), воопшто нема право на иницијатива, туку таквото право им припаѓа само на државите-членки. Кај утврдување на визниот режим од членот 100.С од Договорот за ЕЕЗ, правото на ЕК е донекаде редуцирано: има обврска да го разгледа секое барање на некоја држава-членка и да поднесе предлог до Советот во согласност со точка 4 од истиот член. Држава-членка која претседава со Унијата ги предлага текстовите и превзема иницијатива во дефинираната рамка на активности, така што ЕК се јавува како орган за врска по прашања од општ карактер, додека е малку вклучена во конкретни предлози од легислативен карактер. Доказ за тоа е податокот дека ЕК, пред усвојувањето на Договорот од Амстердам и комунитаризација на „третиот столб“, само два пати го има искористено правото на сопствена иницијатива: првиот пат, за предлог Конвенцијата за олеснување при премин на надворешните граници на државите-членки и втор пат, за предлог Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на ЕЗ.

Улогата на ЕП во областа на ПБР е утврдена со членот К.6 и се однесува на поставување прашања и давање препораки до Советот. Државата која претседава со ЕУ и ЕК се обврзани редовно да го известуваат ЕП за активностите во „третиот столб“. Државата-претседавач е обврзана да го консултира ЕП за основните насоки на дејствување во областа на ПБР и да се грижи ставовите на ЕП да бидат земени во предвид на соодветен начин. На ЕП му е дадена можноста да поставува прашања до Советот, како и да формулира одредени препораки. На крајот, ЕП расправа секоја година за напредокот во областа на ПБР.

Во рамки на „третиот столб“, а според членот К.4, точка 1, воспоставен е Координативен комитет, формиран со одлука на ЕС на Самитот на Родос во декември 1988 година, составен од високи претставници на државите-членки. Комитетот е орган од советодавен карактер кои дава мислења до Советот, додека неговата работа опфаќа области од заеднички интерес утврдени во членот К.1 кои се однесуваат на борба против наркоманија, меѓународната измама и полициската соработка, потоа превентивното дејствување и борба против тероризмот, недозволената трговија со дрога и други тешки облици на меѓународен криминал.

Ваквата институционална поставеност упатува на одредени слабости и недостатоци. Прво, поради комплицираната постапка за усвојување на одлуките и поради потребата за секоја иницијатива да постои согласност од страна на сите држави-членки, повеќето од таквите иницијативи не стигнале да фазата на усвојување. Усвојувањето на одлуките според Договорот од Маастрихт било бавно и неефикасно, најчесто претставувајќи ги националните ставови на државите-членки и без некое суштинско менување на постоечките состојби. Второ, поради отсуството на ЕК, СПЕУ и ЕП, политиката во областа на ПБР се сметала за нетранспарентна. ЕП имал доста ограничена улога само во поглед на консултирање без некаков обврзувачки карактер, додека ЕК можела да иницира предлози за усвојување на легислатива само во

ограничен број на политики, но без надлежност во поглед на областа на ПВР (Табела 4). Трето, поради непостоење на тело со право да покренува иницијативи за заеднички мерки, усвојувањето на одлуките зависело од приоритетите и од волјата на државите-членки или државата која го имала претседателствувањето со Советот на министри. Четврто, постапката за соработка и усвојувањето на одлуките биле од необврзувачки карактер и најчесто во насока на зачувување и заштита на националниот суверенитет на државите-членки. Многу малку е направено на создавање на заедничка рамка за соработка, уште помалку на усогласување на различните правни системи, со исклучок на усвојувањето на неколку *ad hoc* акциски планови. Затоа, едногласност во процесот на одлучување се сметало за пречка за натамошен напредок на соработката во областа на ПВР (Nix, 2005 год., стр. 366). Конечно, комплицираната структура и разноликост на политиките во иста рамка на соработка оневозможиле јасна поделба на надлежностите и овластувањата.

Табела 4. Постепена комунитаризација на ПВР/ОСБП

Политики	Договор од Мастрихт (трет столб – меѓувладина соработка)	Договор од Амстердам (прв и трет столб – меѓувладина соработка и комунитаризација)	Договор од Лисабон: Договор за функционирање на Европската унија (целосна комунитаризација на ОСБП – членови 67-89)
Слободно движење на лица			
Визна политика			
Политика на надворешни границы на ЕУ			
Шенгенска област			
Имиграција			
Азил			
Правосудна соработка во граѓанска материја			
Правосудна соработка во кривична материја			
Борба против трговија со дрога			
Граѓанство на ЕУ			
Заштита на податоци			
Заштита на човекови слободи и права			
Полициска и царинска соработка			

Превенција од криминал			
Борба против организиран криминал			
Надворешни односи			
Проширување на правосудна и полициска соработка			
Борба против расизам и ксенофобија			

Меѓувладина соработка и едногласност	Супранационалност и квалификувано мнозинство
--------------------------------------	--

2.2.1 Демократски дефицит

Клучна последица на водечката улога на министрите за внатрешни работи при креирање на политиките во областа на ПВР во Договорот од Мастрихт е институционализација на контролната парадигма на полициско работење. Наместо да се зборува за интеграција на мигранти, усвоен е полицискиот концепт за „контролирана миграција“, односно визија за јавна безбедност насочена кон „контрола на населението, наместо контрола на територијата“. Повеќето од усвоените предлози беа во согласност со „негативната правна интеграција“ (*negative legal integration*) – усвоените предлози се обидоа да го либерализираат националното законодавство со цел да ги отстранат бариерите за транснационалното „слободно движење на истрагите и тужбите“. На пример, полициските и имиграциски служби инсистираа на комунитаризација на одредбите од Даблинската конвенција кои регулираат дека само една држава разгледува барање за азил со цел да се спречи „купување азил“. Ова усогласување не е придружено со одредби за усогласување на позитивното право што би ја хармонизирало постапката за азил, како и дефиницијата за признавање на статусот на бегалец. За разлика од економските интеграции, кои имаа за цел да ги либерализираат движењата на компаниите и луѓето и да ги заштитат нивните права, политиката на азил не обезбеди усогласени минимални стандарди за заштита на правата на барателите на азил и имигрантите до усвојувањето на Договорот од Амстердам во 1997 година.

Повеќето од инструментите кои се стремееа кон „позитивни правни интеграции“ (*positive legal integration*), односно усвојувањето на минимални заеднички стандарди, служело повеќе за зголемување на овластувањата на националната полиција отколку за зголемување на заштитата на човековите права. На пример, донесени се минимални стандарди за телекомуникациски компании со седиште во ФБИ, кои овозможуваат прслушување и собирање податоци во ист формат за да се олесни нивната размена меѓу полициските служби. Минималните стандарди за пресретнување на телекомуникациите не се придружени со усогласување на упатствата за одобрување на овие посебни истражни мерки или создавање на наднационално тело на кое граѓаните би можеле да се жалат ако сметаат дека им се повредени правата на овој начин. Слична е состојбата и во другите области на полициската соработка, како што се движењето на полицијата преку границите (итен претрес, надзор, прикриени истражители), контролирани испораки, претреси и апсења, барања од соседната полиција да спроведе надзор или истрага, движење на докази (односно употреба на доказен материјал прибавен од друга полициска служба). Овие примери, исто така, укажуваат на доминантен фокус на спречување на ситуациониот криминал за сметка на спречување

на социјалниот криминал. Ситуациската превенција подразбира првенствено мерки насочени кон намалување на можноста за кривично дело преку, на пример, зголемен надзор (инсталација на камери на јавни места). Интервенцијата во социјалната превенција подразбира наоѓање одговори на низа социјални проблеми кои поттикнуваат криминал (сиромаштија, обесправеност). Затоа, социјалната превенција подразбира употреба на не само полициски методи, туку и меѓусекторска соработка на различни социјални механизми за спречување и решавање на овие социјални проблеми.

2.2.2 Еволутивна клаузула

Со Договорот од Мастрихт е воведена еволутивната клаузула во областа на ПВР, утврдена во членот К.9, со цел да олесни полесен премин од воспоставените механизми на меѓувладина соработка на механизми на комунитарно одлучување. Еволутивната клаузула дава можност Советот преку консензус, на иницијатива на Комисијата или државите-членки, да одлучи да се применува членот 100.С од Договорот за ЕЕЗ на прашањата од заеднички интерес утврдени во членот К.1, точките од 1 до 6, со претходно утврдување и на начинот на гласање. Тоа се: азил, надворешни граници, политика на имиграција, борба против наркоманија, меѓународно криумчарење и судска соработка во граѓанска материја. Од комунитаризацијата се исклучени судската соработка во кривичната материја, полициската и царинската соработка. Усвојувањето на еволутивната клаузула за комунитаризација на одреден број на прашања е резултат на упорните заложби на Белгија, Холандија и Германија, како и ЕК, за максимално користење на комунитарните процедури. Кон ова треба да се додаде и подготвеноста на државите-членки да ги користат сите видови на еволутивни клаузули со цел создавање на сè поцврсто единство меѓу државите-членки на ЕУ.

3. ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВО ДОГОВОРОТ ОД АМСТЕРДАМ

3.1 Измени предвидени со Договорот од Амстердам во областа на Правда и внатрешни работи

Договорот од Амстердам или првиот Договор за проширување, потпишан на 2 октомври 1997 година, претставува надградба и потврда на Договорот од Мастрихт. Составен е од измени кои се предвидени кон Договорот за ЕЗ и измени кои се предвидени кон Договорот од ЕУ. За да не се прави забуна во терминологијата, во овој дел на разработка на Договорот од Амстердам ќе се користат термините Договор за ЕЗ и Договор за ЕУ, кои се однесуваат на измените предвидени во Договорот од Амстердам, додека за Договорот од Мастрихт ќе се користи истиот термин. Општиот поим на Договор од Амстердам се однесува на целиот Договор, опфаќајќи ги Договорот за ЕЗ и Договорот за ЕУ.

Договорот од Мастрихт бил критикуван поради тоа што поголемиот дел од политиките во областа на ПВР имале потреба од институционални одредби и правни контроли кои се различни од веќе воспоставената меѓувладина соработка. За разлика од прашањата кои се однесуваат на „вториот столб“ и ЗНБП, областите од „третиот столб“ и ПВР, како што се имиграцијата, азилот, граничните контроли и слободното движење на лицата ги засегаат основните човекови слободи и права. Како последица на потребата од отвореност и одговорност, зајакната е улогата на ЕП и зголемена е надлежност на Судот на правдата на Европската унија. Аргументите за овие реформи се движеле од оние кои се залагале за подобрување на институционалните одредби според постоечката рамка во областа на ПВР сè до целосно вклучување на „третиот столб“ во „првиот столб“ и ЕЗ. Она што произлезе од Договорот од Амстердам е нешто на средина, при што делови од ПВР беа вградени во насловот IV на ЕЗ, а останатите одредби од „третиот столб“ беа проширени и подложени на спектар од институционални контроли блиски на оние според „првиот столб“.

Договорот од Амстердам помести некои легислативни области од „третиот“ во „првиот столб“, односно во постапката на заедничко одлучување, со тоа обезбедувајќи поголем демократски инпут. Најзначајните институционални измени се направени во големината и составот на ЕК; начинот на гласање во Советот на министри со зголемување на области во кои одлучува со квалификувано мнозинство, додека консензусот остана како правило за чувствителните прашања, особено за полициската соработка и судската соработка во кривичната материја; и суштински зајакната улога на ЕП, со што се зголеми ефектот во проширувањето на бројот на области во кои е потребно заедничко одлучување (Duff, 2000 год.).

Договорот предвиде измени во сите три столба. Измените во „првиот столб“ се однесуваат на социјалната политика, правото на работа и граѓанските права. Понатаму, Договорот во член 6 (поранешен член F), го потенцира и основниот постулат дека ЕУ е заснована на принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права и основните слободи, како и правната држава. За прв пат, Договорот предвидува и санкција во случај на повреда на овие принципи од страна на држава-членка. Имено, со новиот член 7 од Договорот за ЕУ се предвидува дека доколку Советот утврди „сериозно и трајно кршење“ на принципите наведени во член 6 од страна на држава-членка, Советот може да суспендира некои од правата што таа држава ги има според Договорот.

Измените во „вториот столб“ (ЗНБП) се однесуваат на зајакнување на капацитетот на ЕУ за надворешни активности, идентификување на начелата и подрачјата на надворешната политика, прецизирање на процедурите за донесување на одлуки во духот на лојалноста и заедничката солидарност и предвидувањето можност за склучување на меѓународни договори. Исто така, афирмиран е Европскиот идентитет во безбедноста и одбраната како цели на ЕУ.

Најзначајни и суштински измени се направени во „третиот столб“ и областа на ПВР. Прво, напуштен е строгиот меѓудржавен третман на заедничките политики и

облиците на соработка во овие области, зависен од волјата на државите и нивната подготвеност за соработка (Turnbull & Sandholtz, 2000 год.). Второ, соработката повеќе не е во исклучива надлежност само на државите-членки, додека едногласноста е заменета со мнозинското одлучување и постапка на со-одлучување во повеќето заеднички политики. Трето, со формирање на новата Област на слобода, безбедност и правда, подолу објаснета, овозможена е слободна циркулација на лица, за што е предвиден петгодишен период за укинување на внатрешните граници на Унијата. Со тоа е зајакната позицијата на институциите на ЕУ преку префрлување на некои области од „третиот столб“ во „првиот столб“, односно комунитаризација на прашањата како надворешните и внатрешните граници на ЕУ, визниот режим, азилот, имиграцијата, како и правосудната соработка во граѓанската материја. Со ваквото префрлување во „првиот столб“, овие прашања стануваат предмет на регулирање на внатрешното право на ЕЗ и под јурисдикција на Судот на правдата на Европската унија. Во „третиот столб“ остануваат политиките и облиците на полициската и судската соработка во кривичната материја. Како општа цел на „третиот столб“ е прогласено создавањето на област на „слобода, безбедност и правда“ (ОСБП). Значајна новина во оваа област се одредбите од членот 43 од Договорот, кои се однесуваат на можноста за облици на соработка во ПВР помеѓу одделни држави-членки, односно облици на поблиска соработка (или каде што некаде се сретнуваат термините флексибилност или засилена соработка) што подразбира, во суштина, група на држави-членки кои поблиску интегрираат меѓу себе.

За реализација на дефинираните цели, во Протоколот 2, како дел од Договорот, е наведено постигнатото ниво на имплементација на Шенгенската спогодба кај одредени држави-членки. Со тоа, државите-членки, како и државите кои во иднина станаа членки на Унијата, се обврзаа да ја прифатат Шенгенската интеграција. Исклучок претставуваат Велика Британија и Ирска кои задржаа контрола на сопствените граници и за кои се донесени посебни одлуки (Протокол 3 и 4), како и Данска, која доби специјален статус (Протокол 5).

Паралелно со интеграцијата на Шенгенските спогодби (Шенген-*acquis*), предвидено е државите-членки да се ангажираат и на утврдување на неопходните мерки за вклучување на полициската и судската соработка во кривичната материја во комунитарната рамка, односно во „првиот столб“. Доколку преземените мерки во утврдениот период од пет години се покажат како неуспешни, оставена е можноста државите-членки принципот на консензус да го изменат со донесување на одлуки со квалификувано мнозинство.

3.2 Област на слобода, безбедност и правда

3.2.1 Поим на Областа на слобода, безбедност и правда

Содржината на новиот концепт за Европа како Област на слобода, безбедност и правда за свое средиште ги има европските стандарди за човековите права, како и со нив инспирираните дополнителни елементи: ЕУ како простор во кој е гарантирано слободното движење на лица и во кој се остварува контрола на надворешните граници, еднаквост на правата на државјаните на ЕУ, правото на азил и имиграција, судската и полициската соработка во превенција и спречување на криминалот. Овој концепт, освен што ги опфаќа правата на државјаните на државите-членки на ЕУ, што значи слободно движење на луѓе и уживање на истите права во сите држави-членки, исто така, го опфаќа и пристапот кон овие права и нивна заштита и на државјани на трети држави.

Еволуцијата на концептот на основните човекови права во рамки на ЕУ води кон исполнување на поимот на ПВР како „трет столб“ со Договорот за ЕУ со нови содржини обликувани низ концептот на ОСБП со Договорот од Амстердам. Според тоа, помеѓу поимот на ПВР како функции на ЕУ и ОСБП е воспоставен однос на средство и цел: второто е цел кон кое чиешто исполнување се стреми првото (Камбовски, 2005 год., стр. 156). Договорот од Амстердам ја определува содржината на поимот на „подрачје на слобода, безбедност и правда“, низ интегриран пристап кон: слобода – обезбедување

на слободно движење на луѓе и населување на територијата на државите-членки на ЕУ и заштита на основните човекови права и борба против сите облици на дискриминација во областа на ПВР; безбедност – како внатрешна, така и надворешна, односно заштита на граѓаните на ЕУ од тешките облици на криминал, што подразбира ефикасна борба против тешките форми на криминал, особено тероризмот, трговијата со луѓе, оружје и дрога и измама; и правда – обезбедување на еднаков пристап до правдата (судовите и останатите надлежни органи) за сите граѓани на ЕУ, продлабочување на правосудната соработка, како и соработка на државите-членки во граѓанската материја и воспоставување на минимални заеднички правила кои опфаќаат кривична соработка, кривична постапка и казни (Ніх, 2005 год., стр. 366). Основни начела што го детерминираат развитокот на ова подрачје, покрај единствените стандарди за човекови права, се и начелата на транспарентност и демократска контрола.

Табела 5: Простор на слобода, безбедност и правда

Слобода	обезбедување на слободно движење на луѓе и населување на територијата на државите-членки на ЕУ и заштита на основните човекови права и борба против сите облици на дискриминација
Безбедност	заштита на граѓаните на ЕУ од тешките облици на криминал, особено тероризмот, трговијата со луѓе, оружје и дрога и измама
Правда	обезбедување на еднаков пристап до правдата (судовите и останатите надлежни органи) за сите граѓани на ЕУ, како и соработка на државите-членки во граѓанската материја и воспоставување на минимални заеднички правила кои опфаќаат кривична соработка, кривична постапка и казни, како и продлабочување на судската соработка

3.2.2 Создавање на Областа на слобода, безбедност и правда

Заедничките активности на државите-членки на ЕЗ во периодот пред склучувањето на Договорот од Мастрихт, доведоа до одредено приближување во областа на безбедноста и миграцијата. Меѓутоа, поради отсуството на поголема перспектива за развој, утврдувањето на специфичните заеднички цели во оваа област станаа неизбежен елемент на нивна институционализација. Таа цел е дополнета со кохерентноста на нова архитектура утврдена со Договорот од Амстердам.

Основата за соработка на државите-членки во областа на ПВР претставува:

- Неопходност од водење на заедничка борба против тероризмот, дрогата и организираниот криминал;
- Обезбедување на заеднички став во однос на миграциската политика;
- Воспоставување на правата на граѓаните, односно државјаните на ЕУ;
- Обврска од воспоставување на слободно движење на лицата; и
- Утврдување на средства за реализација на соработката во областа на ПВР.

Договорот од Мастрихт, особено во членот В, не се јасно утврдени целите на ЕУ во областа на ПВР, како ни политичката рамка за спроведување на заедничките акции, со што е отворен проблемот во согледување на промените кои би се создале со воведувањето на „третиот столб“. Последица на тоа е недостатокот од перспективи за решавање на наведените прашања во рамки на ЕУ, што резултирало со натамошно користење на класичните иницијативи: кај мерките од казнената политика, државите-членки ги користат поедноставените класични инструменти на меѓународното кривично право; кај екстрадицијата се применуваат поедноставените механизми на Европската конвенција за екстрадиција од 1957 година; во областа на азилот, се придржуваат кон одредбите на Женевската конвенција за бегалци од 28 јули 1951 година; во борба против меѓународниот криминал немаат дефинирано заеднички пристап поради проблемот околу националниот суверенитет и друго. Сето ова ја наметна потребата од дефинирање на целите кои се неопходни да се реализираат во рамките на ЕУ. Поради тоа, Договорот од Амстердам го компензира недостатокот од перспективи и дефинира

општи цели кои требало да овозможат поставување на рамка за активности во областа на ПБР.

Општите цели на ЕУ во областа на ПБР, се содржани во Преамбулата и членот 2 од Договорот од Амстердам. Преамбулата содржи основен принцип за создавање на новата област на слобода, безбедност и правда и ја изразува одлучноста на државите-членки за олеснување на слободното движење на лицата, истовремено со обезбедување на сигурност и безбедност. Во членот 2 (поранешен член В) од Договорот се утврдени целите на ЕУ: „да ја одржи и зајакне Унијата како област на слобода, безбедност и правда, каде слободното движење на лицата е обезбедено со паралелно усвојување на соодветните мерки од областа на контрола на надворешните граници, азилот, имиграцијата и превенцијата и борбата против криминалот.“ Со ова ЕУ повторно ги поставува основните права и слободи како едно од суштинските прашања за развој на интеграцијата и приближување на регулативата во областа на ПБР. Прашањето е од посебна важност поради водењето на акциите на ЕУ во областа на казнената политика, заштита на индивидуалните права, како и примената на техничките мерки, кои не би смееле да ги доведат во прашање демократските слободи и правичноста.

Општите принципи на кои се заснова Унијата, исто така, се утврдени во Договорот. Членот 6, став 1 (поранешен член Е) од Договорот предвидува дека „Унијата се заснова на начелата на слобода, демократија, почитување на човековите права и основни слободи, како и владеење на правото, принципи кои се заеднички за сите држави-членки.“ Како што се забележува, прашањето за основните права е регулирано на воопштен начин и во контекст на постоењето на „правна држава“. Притоа, потребно е да се посвети внимание на два елемента, и тоа: (1) определбата на секоја држава-членка за почитување на принципите на правна држава, што подразбира постоење на уставни решенија во функција на натамошна интеграција; и (2) постоење на европски систем во чија основа се Европскиот суд за човекови права и СПЕУ кои треба да гарантираат почитување на таквиот систем.

Водењето на заедничките акции во рамки на „третиот столб“ е од особено значење за обликување на просторната и политичка рамка на Унијата. Дефинирањето на просторната рамка на ЕУ претставува појдовна точка во изградбата на европската конструкција. Тоа ги обврзува државите-членки на почитување на заеднички утврдените регулативи во рамки на заедничкиот простор и нивен издиференциран пристап во однос на трети држави.

Прашањето доби на значење поради водењето на заедничката борба против организираниот криминал, дефинирање на миграционата политика и односите со државите од Централна Европа со кои ЕУ склучи договори за асоцијација. Се работи за договори кои се двострани, меѓународни-правни акти, склучени меѓу конкретна држава и ЕЗ како носител на меѓународно-правен субјективитет за материјата што е во нејзина надлежност, и државите-членки за прашањата што се во нивна надлежност. Посебно значење имала изградбата на Шенгенската област која доведе до постепен развој на заедничките активности и приближување на државите-членки, односно до посебен простор и политички идентитет. Со тоа е создадено чувство на припадност кон одредена територија, со заеднички со заеднички вредности и проблеми и со заедничка амбиција на воспоставување на граѓански права, односно државјанство на Унијата.

Политичката рамка на ЕУ во областа на ПБР е дефинирана со поставување на двојна цел: да „ја одржи и зајакне“ Унијата како ОСБП. Со нејзино воспоставување во Договорот од Амстердам, државите-членки занемарија значајни прашања од „третиот столб“, определувајќи се за зачувување на високото ниво на безбедност и спречување на надворешни удари на организираниот меѓународен криминал и имиграција.

Во Договорот од Амстердам се воведени нови поими кои овозможуваат дефинирање на просторно-политичката рамка, и тоа:

- Во членот 2, став 4 од Заедничките одредби од Договорот, поимот „паралелно усвојување на соодветни мерки“, подразбира изградба на заеднички простор со единствен режим на контрола на границите, имиграцијата и азилот, како и превенција и борба против криминалот.

- Новиот член 61 (поранешен член 73.1) од Договорот за ЕЗ е подиректен, поради тоа што зборува за постепено воспоставување на ОСБП и неговата реализација е врзана со одлуките на Советот. Советот е обврзан во рок од пет години од стапување во сила на Договорот од Амстердам, да донесе мерки со кои се обезбедува слободно движење на лица, мерки поврзани со контролата на надворешните граници, азилот и имиграцијата, мерки за спречување и борба против криминалот, како и мерки за судска соработка во граѓанската материја. Кон ова треба да се додаде и Декларацијата 15 за задржување на нивото на заштита и безбедност во рамки на Шенгенската област, со која се воспоставува одредена рамнотежа, бидејќи мерките треба да обезбедат исто или слично ниво на заштита и безбедност како и мерките утврдени при потпишувањето на Шенгенската спогодба.

Вака дефинираните политички цели на ЕУ во областа на ПВР не претставува искрена определба на сите држави-членки, така што постигнатите резултати, покрај нивните квалитативни и квантитативни решенија, се под очекуваното и неопходно заедничко ниво.

3.3 Поврзаност меѓу столбови

По дефинирањето на општите цели со Договорот од Амстердам во областа на ПВР, се пристапи кон прагматичен и хомоген пристап кон воспоставување на структурна рамнотежа меѓу надлежностите воспоставени со Договорот од ЕЗ, за оние делови од „третиот столб“ кои се комунитаризирани, односно префрлени во надлежност на „првиот столб“ со оние кои останаа во надлежност на државите-членки како дел од меѓувладината соработка.

Државите-членки прифатија прагматичен пристап во развојот на интеграцијата бидејќи беа соочени со можноста од отфрлање на комунитаризацијата на „третиот столб“, а со тоа и загрозување на развојот на внатрешниот пазар и четирите слободи од членот 7.А, како и прифаќање на „третиот столб“ со проширување на политиките и областите во кои одлуките се носат со квалификувано мнозинство, што доведе до деблокирање на самиот систем. Исто така, државите-членки констатираа дека делот од Договорот од Амстердам кој се однесува на Договорот за ЕЗ претставува основа за слободно движење на лицата и овозможува широко институционално и процедурално учество на Унијата во областа на ПВР, како и воспоставување на меѓусебни односи меѓу различните структури на ЕУ и користење на поголем број на инструменти кои овозможуваат реализација на поставените цели, особено на оние цели утврдени во новиот наслов VI од Договорот за ЕУ кои се однесуваат на полициската и судската соработка кривичната материја.

Ваквата поделба на „третиот столб“ во Договорот од Амстердам, која подолу е детално објаснета, со префрлување на дел од политиките во „првиот столб“ и задржување на меѓувладината соработка во други области, може да се оспорува и да се доведат во прашање утврдените механизми и нивното функционирање, како и некои преклопувања и неусогласености. Сепак, значајно е да се наведе дека новите решенија се применливи и дека префрлувањето на дел од надлежностите од меѓувладината соработка во рамки на ЕЗ и „првиот столб“ овозможува комунитаризација на прашањата кои се донесуваат на слободното движење.

Постепената реализација на ОСБП, како една од главните цели на Унијата, е решено со Договорот од Амстердам преку внесување на нов наслов IV во Делот на Договорот за ЕЗ: „Визи, азил, имиграција и политики на Унијата кои се однесуваат на слободното движење на лица“, членови од 61 до 69. Насловот IV истовремено е поврзан со членовите 14 и 18 (поранешни членови 7.А и 8.А) кои се однесуваат на правото на слободно движење на лицата низ Унијата. Членот 61 (поранешен член 73.1) од Договорот за ЕЗ се однесува на контролата на границите, азилот, имиграцијата, судската соработка во граѓанската материја, административната соработка и превенција против криминалот, со што е даден дополнителен поттик за комунитарен

развој на интеграцијата. Проблеми може да се појават при нивната практична примена бидејќи не се јасно поставени односите меѓу мерките со кои дефинира слободното движење на лица и дополнителните мерки. .

Понатаму, вклучувањето на миграционата политика во „првиот столб“ е условено со вметнувањето на дополнителните мерки кои треба да придонесат во реализацијата на целите во областа на ПВР. Тоа значи дека Договорот од Амстердам и целите во областа на ПВР биле во согласност со тогашните политички дејствувања и потребите на државите-членки поставените цели да ги реализираат со вметнувањето на дополнителните мерки. Поради тоа, слободното движење треба да се разбере во контекст на јасно утврдени „дополнителни мерки“ кои се јавуваат во улога на институционализиран правен гарант на внатрешната безбедност на државите-членки. Со усвојувањето на Протоколот за примена на одредени аспекти од членот 7.A од Договорот од Маастрихт кои се однесуваат на Велика Британија и Ирска, усвоена е специфична положба за овие држави-членки и утврдена е нивната правна способноста да продолжат со контрола на нивните надворешни граници.

Со Договорот од Амстердам изменет е односот меѓу „првиот столб“ и „третиот столб“ воспоставен со Договорот од Маастрихт. Нова цел на Унијата е обезбедување на високо ниво на заштита за граѓаните во ОСБП која се реализира преку институционализација на полициската и судската соработка во кривичната материја утврдена во насловот VI, членовите од 29 до 42 (поранешни членови K.1 до K.14) од Договорот за ЕУ и преку заедничките активности на државите-членки. Намерата е да се обезбеди реализација на целите преку превентивно дејствување и борбата против организираниот криминал, особено тероризмот како и другите видови на криминал наведени во членот 29 (поранешен член K.1) од Договорот за ЕУ. Одржувањето и развојот на ОСБП обезбедено е со создавањето на неопходните услови за непречено одвивање на слободно движење на лицата, водењето на комунитарните активности во согласност со членот 14 (поранешен член 7.A) од насловот IV, како и гаранции за повисоко ниво на безбедност која ќе се обезбеди преку соработка во кривичната област што е цел на насловот VI.

Поврзаноста меѓу столбовите се обезбедува со вклучување на Шенгенската спогодба во рамки на ЕУ со вклучување на областите на азил и имиграција, укинување на контролата на внатрешните граници, полициска соработка и соработка на давање на заемна правна помош во кривичната материја и други области. Вклучувањето на слободното движење на лица во моделот на интеграција утврден во „првиот столб“ е резултат на успешната реализација на целите поставени во рамки на Шенгенската интеграција и соработката меѓу државите-членки. Некои држави-членки биле против поделбата на столбови во рамки на Унијата и утврдувањето на исти прашања во рамки на два столба или две интеграции. Случаите на Велика Британија, Ирска и Данска, иако меѓусебно различно, сепак го покажаа не-единството меѓу државите-членки и поделбата на ОСБП.

Гледано во целина, создавањето на ОСБП е процес кој се реализира постепено. Проблемите кои се појавуваат се резултат на различните материјални, временски и географски интереси, како и недостаток од чувство за заедништво. „Првиот столб“ и ЕЗ добија нови политики и надлежности, додека „третиот столб“, областа на ПВР и меѓувладината соработка претрпеа длабоки промени.

3.4 Поделба на „Третиот столб“

Целите и средствата на Унијата во областа на ПВР, утврдени со Договорот од Маастрихт преку членот K.1, доведоа до одредена конфузија. Поради тоа, со Договорот од Амстердам извршена е реформа преку создавање на ОСБП и извршена е поделба на надлежностите во рамки на „третиот столб“ со цел да се надминат слабостите во меѓувладината соработка. Соработката во областа на ПВР во Договорот од Амстердам е поделена на два дела, и тоа:

- Во областа на меѓувладината соработка останаа само две прашања: полициската соработка и судската соработка во кривичната материја со воспоставување на поблиска соработка;
- Останатите прашања на меѓувладина соработка се комунитаризирани на хетероген начин, со што „првиот столб“ доби нови политики: претходниот наслов VI од Договорот од Мастрихт кој се однесува на соработката во областа на ПВР е заменет со нов наслов VI во Договорот од Амстердам (визи, азил, имиграција и други политики кои се однесуваат на слободното движење на лица).

3.4.1 Меѓувладината соработка во Договорот од Амстердам

Меѓувладината соработка, утврдена во насловот VI од Договорот од Амстердам, ја стави безбедноста како централно прашање. Целта на Унијата е да обезбеди високо ниво на заштита на граѓаните во рамки на ОСБП, развој на заеднички активности на државите-членки кај полициската и судската соработка во кривичната материја, спречување на расизмот и ксенофобијата и борбата против наведените појави. Предвидено е со превентивно дејствување да се спроведе и борба против организираниот криминал, трговијата со дрога, оружје и сл.

Во областа на полициската соработка средствата за реализација на целите се наведени во членовите 30 и 32 (поранешни членови К.2 и К.4), а за областа на судската соработка во кривичната материја во членовите 31 и 32 (поранешни членови К.3 и К.4) од Договорот од Амстердам. Кон тоа треба да се додаде и соработката на судските и другите надлежни органи на државите-членки кои треба да доведат до хармонизација на кривичното законодавство на државите-членки. Сепак, овие средства немаат некое практично значење поради тоа што се однесуваат само на обезбедување на поблиска соработка меѓу полициските служби, царинските и другите органи на државите-членки. Според членот 32 (поранешен член К.4), Советот е овластен да утврдува услови и граници во рамки на кои полициските и судските органи може да интервенираат на територијата на други држави-членки. Од друга страна, надлежностите на државите-членки во поглед на внатрешната безбедност и одржувањето на јавниот ред е задржано согласно членот 33 (поранешен член К.5).

Заедничкото дејствување во областа на полициската соработка, предвидено со членот 30 (поранешен член К.2) опфаќа оперативна соработка меѓу полициските служби, царинските органи и другите специјализирани органи во областа на превенцијата и откривањето на кривичните дела. Меѓу другото, ја покрива и соработката во областа на образованието, заедничката процена на користење на специфични истражни техники во постапката за откривање на сериозни облици на организиран криминал и активности на собирање, обработка, анализа и размена на информации, со посредство на Европол, но со почитување и заштита на личните податоци.

Европол, детално објаснет во подолу, има посебни задачи за сузбивање на организираниот криминал преку координација и реализација на специфични истражни активности, воспоставување на контакти меѓу судските органи, посебните истражни органи и изградба на единствена мрежа на истражување, документација и статистика за прекуграничниот криминал. Одлуките за водењето на заедничките активности во областа на полициската соработка се усвојуваат во согласност со членот 30 (поранешен член К.2) од Договорот од Амстердам, додека контролата на усвоените одлуки ја спроведуваат судските органи на државите-членки во согласност со националното законодавство и без надлежност на СПЕУ.

Правосудната соработка во кривичната материја, утврдена со членот 31 (поранешен член К.3) се воспоставува за полесна соработка на надлежните органи на државите-членки по прашањата врзани за извршување на судските одлуки, екстрадиција, спречување на судир на надлежности, обезбедување компатибилност на законите и другите прописи и постепено усвојување мерки со кои се воведуваат минимални правила за утврдување на конститутивни елементи на кривични дела и санкции кои се применуваат во областа на организираниот криминал, тероризмот и

трговијата со дрога. Ова претставува основа за евентуалното создавање на „европски простор во кривичната материја“. Усвоените мерки не ги обврзуваат оние држави-членки чиј правосуден систем не предвидува усвојување на минимални казни.

Што се однесува до постапката за одлучување, во Договорот од Мастрихт постоеле две тенденции: прво, избегнување од страна на државите-членки да ги применат договорените правни обврски и второ, нивно одложување да ги ратификуваат инструментите за принуда кои претставуваат средство за обезбедување на единство во дејствувањето. Во Договорот од Амстердам, според членот 34 (поранешен член К.6), во постапката за одлучување се изменети инструментите во областа на ПВР со цел да се избегне натамошно заострување. Советот усвојува четири вида на мерки кои имаат различни дејства во меѓувладиниот столб на соработка:

- Заеднички позиции – член 34, став 2, точка а. Заедничка позиција се усвојува со цел да се дефинира пристапот на Унијата по одредени прашања и нема обврзувачки карактер за државите-членки. Воведувањето на заедничката позиција не доведе до значителни промени, иако примената била неопходна во некои конкретни ситуации како што е Женевската конвенција за статусот на бегалците од 1951 година. Од тој период, како пример може да се наведе заедничката позиција на Советот од 4 март 1996 година за усогласување на терминот „бегалец“ поради негова униформна примена во согласност со членот 1 од Женевската конвенција за статусот на бегалците.
- Рамковни одлуки – член 34, став 2, точка б. Рамковна одлука е правен инструмент кој има за цел да обезбеди усогласување на националните законодавства на државите-членки по одредени прашања од областа на полициската и судската соработка во кривичната материја. Рамковната одлука е идентична како и директивата и поради тоа е правно-обврзувачка во поглед на целта која треба да се реализира, а на државите-членки им се остава изборот на формата и начинот на остварување на тие цели, но без притоа да имаат директно дејство во внатрешните поредоци на државите-членки.
- Одлуки – член 34, став 2, точка ц. Одлуката се усвојува со квалификувано мнозинство поради реализација на било кои прашања утврдени во рамки на полициската и судската соработка во кривичната материја, правно-обврзувачка за државите-членки, со исклучок на прашањата со кои се врши усогласување на националните законодавства на државите-членки. Иако правно-обврзувачки, одлуките усвојувани во областа на полициската и судската соработка во кривичната материја, за разлика од одлуките предвидени за политиките во „првиот столб“, не произведуваат директно дејство во внатрешните поредоци на државите-членки.
- Конвенции – член 34, став 2, точка д. Конвенцијата е инструмент на меѓувладина соработка кој го утврдува Советот со препорака за усвојување во државите-членки во согласност со нивните уставни процедури. Стапува на сила доколку е усвоена од најмалку половина држави-членки и важи само за оние држави-членки кои ја усвоиле, што претставува и еден вид на потесна соработка. Советот е задолжен да го утврди текстот на конвенцијата и одредува рок за започнување на ратификацијата (Георгиевски, 2010 год., стр. 109).

Консензусот е задржан во постапките за одлучување во Советот во рамки на „третиот столб“, и покрај бројните забелешки и предлози за негово напуштање, за прашања кои се однесуваат на меѓувладината соработка во согласност со членот 30, став 2 од Договорот од Амстердам. Ова и овозможува на незадоволна држава-членка да блокира усвојување на некоја одлука. Усвојувањето на одлуките со квалификувано мнозинство е врзано за усвојувањето на мерки со кои се регулира примена на одлука и предвидено е да се донесуваат одлуки за примена на мерки во области кои се регулирани со конвенции, додека простото мнозинство е воведено кај одлучувањето за процедуралните прашања.

Членот 39 наметнува обврска за Советот да го консултира ЕП за „основните насоки на активности“ пред усвојувањето на мерките за реализација на целите. Ваквите консултациите на Советот со ЕП се ограничени (1) на давање мислења на ЕП, во рок кој го утврдува Советот и не може да биде пократок од 3 месеци и на (2) изјаснување на ЕП по прашања кои во оваа област се регулираат со рамковни одлуки, одлуки и конвенции. ЕП нема можност да спречи Советот да донесе некоја одлука. Понатаму, Советот ги усвојува одлуките со консензус, што се смета за прифатлива процедура за меѓувладин начин на договарање со исклучок кај процедуралните прашања, според членот 34, став 4, кога се одлучува со просто мнозинство. Кај одлуките заради остварување на некоја цел која е во согласност со насловот VI од Договорот за ЕУ, Советот одлучува со квалификувано мнозинство на основа на методот на пондерирани гласови утврдени за секоја држава-членка во членот 205 од Договорот. Утврдувањето на текстот на конвенциите кои треба да се усвојат од државите-членки се усвојува со дво-третинско мнозинство како што е утврдено во членот 34, став 2, точка д од Договорот од Амстердам.

Европскиот парламент со Договорот доби поголемо значење и право да биде информиран за активностите од „третиот столб“, како и да поставува прашања и дава предлози до Советот. Понатаму, Парламентот, еднаш годишно, организира расправа за насоките во оваа област. За известување на ЕП, во оптимални услови, утврден е минимален рок од 6 недели. Отстапките се можни за итни случаи, за кои е потребно да се даде посебно образложување.

Правото на покренување иницијативи го имаат државите-членки и ЕК која учествува во работите на меѓувладиниот столб на соработка. Државите-членки меѓусебно се известуваат и консултираат во рамки на Советот или специјализираните национални служби, во зависност од усвоените инструменти, заради усогласување на заедничките активности. Во членот 29 од Договорот од Амстердам утврдени се посебни механизми кои овозможуваат пренесување на содржините, во целост или делумно, од столбот на меѓувладината соработка во „првиот столб“, на основ на едногласна одлука на Советот. Тоа овозможува нивно воедначување и ставање под контрола на Судот на правдата, во согласност со одредбите од насловот IV од Договорот за ЕУ. Одлука носи Советот со консензус, на предлог на државите-членки или ЕК, а по консултации со ЕП, со истовремено утврдување на условите на гласање кои ќе се применуваат во постапката на носење на одлуката. Со ова се отвора можноста за со-одлучување меѓу Советот и ЕП. Тешкотии може да се појават кај прашања за кои е потребно активирање на механизам за донесување претходни одлуки поради Декларацијата за Данска околу примената на членот К.14 од Договорот за ЕУ поради нејзиниот специфична положба и обврската за почитување на уставните норми.

3.4.2 Унапредување на меѓувладината соработка

Слабостите во функционирањето на „третиот столб“ ја наметнаа потребата за наоѓање поквалитетни решенија и напорите биле насочени кон полициската и судската соработка, појасно институционално дефинирање и воведување на ограничена судска контрола. Со Договорот од Амстердам е поставена нова организација на „третиот столб“ и извршена е прераспределба на надлежностите. Деветте области утврдени во членот К.1 од Договорот за ЕУ стануваат појасни и повидливи: слободното движење на лицата е префрлено во „првиот столб“, додека полициската и судската соработка остануваат предмет на меѓувладината соработка.

Заедничките активности на државите-членки на ниво на ЕУ е обезбедено со внесување на нов став во членот 2 од Договорот од Амстердам: „една од целите на ЕУ е превенција и борба против криминалот“. Понатаму, во членот 29 (поранешен член К.1) е прецизирана таквата цел според која: Унијата мора да обезбеди „високо ниво на заштита“ на своите граѓани со развој на „заеднички активности“, како и преку „полициската и судската соработка во кривичната материја“ и преземање превентивни и репресивни мерки „против организираниот криминал и секаков друг вид на криминал“.

На создавањето на просторот на безбедност, предвидено е ЕЗ да ги насочи своите активности на воспоставување потесна соработка помеѓу полициските и царинските органи, како и усогласување на кривичното законодавство во мера која е потребна. Со интегрирањето на политиките од „третиот столб“ во ЕЗ, во согласност со целите утврдени во членот 2 од Договорот од Амстердам, се потврдува дека на врвот на приоритетите е заштитата на основните слободи и права.

Целите на меѓувладината соработка утврдени во Договорот од Маастрихт се идентични и во Договорот од Амстердам. Кај полициската соработка, заедничките активности, утврдени во членот 30 (поранешен член К.2) од Договорот од Амстердам, се само продолжение од период на Треви групата и Шенгенската спогодба. Новина претставува можноста од насочување на активностите во областа на полициската соработка, особено кога се работи за прашања кои не се покриени со националниот суверенитет. Овдека се разликуваат два специфични случаи чија суштина во оперативните надлежности е доделена на Европол. Прво, во член 30, точка 1 дефинирањето на рамката на полициската соработка е поставена како неопходност и наведени се различни модалитети на оперативна соработка меѓу надлежните органи, собирањето информации, образование на кадри, користењето на техника, како и можноста за интервенирање во спречувањето и откривањето на кривични дела на финансиски трансакции и организиран криминал. Второ, во точка 2 од истиот член е наведено дека полициската соработка се остварува со посредство на Европол.

Одредбите за соработка меѓу државите-членки со посредство на Европол се содржани во членот 30, став 2 од Договорот од Амстердам и се однесуваат на воспоставување на контактни точки меѓу државите-членки и контрола на различните национални системи. Поконкретно, содржани се суштински определби на европските регулативи од областа на безбедноста:

- координација и реализација на истражните дејствија од страна на надлежните органи на државите-членки;
- мерки со кои Европол може да побара од надлежните органи на државите-членки спроведување и координирање на истрагите;
- воспоставување на контакти меѓу истражните и обвинителски органи во борбата против организираниот криминал; и
- воспоставување истражна, документациска и статистичка мрежа за прекуграничниот криминал.

Употребата на поимот „надлежни органи“ во членот 30 од Договорот е со цел да се даде на значење на националната сувереност поради стравот на државите-членки од преголемото учество на Европол во судските постапки. Оттука, поимот на „надлежен орган“ претставува појдовна точка за сите облици на полициска соработка и го одржува ставот на државите-членки за соработка или блокада.

Истото подобрување се однесува и на одредбите за судската соработка во кривичната материја, утврдени во членот 31 од Договорот од Амстердам, особено во делот за меѓународна правна помош која има за цел:

- да ја поедностави и забрза процедуралната соработка меѓу надлежните органи во поглед на постапката и извршувањето на одлуките;
- да ја поедностави постапката за екстрадиција меѓу државите-членки;
- да обезбеди компатибилност во примената на националните законодавства за подобрување на соработката;
- да спречи можни судири на судската надлежност меѓу државите-членки; и
- постепено усвојување на мерки со кои се воспоставуваат минимални правила во поглед на кривичните дела и санкциите во областа на организираниот криминал, тероризмот и недозволената трговија со дрога.

Последната цел која се однесува на усвојувањето на мерки со кои се воведуваат минимални правила во поглед на кривичните дела и санкциите, во суштина ја изразува само желбата на државите-членки во областите како тероризам, организиран криминал и трговијата со дрога да утврдат минимални заеднички правила кои би биле далеку од

создавањето на унифициран систем на национални законодавства поради потребата од зачувување на независноста на националните системи во законодавната и правосудната сфера. Ориентацијата е на минимална хармонизација на одредби од националното законодавство во областа на кривичното право, кривичната постапка и санкциите кои треба да ја зачуваат сувереноста на државите-членки. Наведеното е потврдено со Декларацијата 8 во врска со членот К.3 од Договорот од Мастрихт во која е наведено дека целта со која воведуваат минимални правила во поглед на кривичните дела и санкциите „нема да претставува средство за принуда на држава-членка чиј правен систем не предвидува минимални казни кога ќе ги прифати.“

Ограничувањата кои што се утврдени во меѓувладината соработка се општи и специфични и покрај тоа што државите-членки изразиле намера за утврдување на прецизна рамка за нивна интервенција. Така, насловот VI, за полициската и судската соработка во кривичната материја, не остава простор за автономно дејствување на Унијата. Тоа се гледа, прво, од неодлучноста на државите-членки да утврдат заедничка казнена политика на ниво на ЕУ бидејќи во членот 33 (поранешен член К.5) од Договорот од Амстердам само е повторена регулативата во врска со членот К.2, став 2 од Договорот за ЕУ кој се однесува на одговорноста на државите-членки за одржување на јавниот ред и внатрешната безбедност. Второ, членот 32 (поранешен член К.4) го овластува Советот како „надлежен орган“ по прашања од членот 30 и 31, да ги одреди „условите и ограничувањата“ под кои може да дојде до интервенција во друга држава-членка, со нејзина претходна согласност. Тоа значи дека можностите за прекугранична полициска соработка се остварливи, иако во пракса доста мали, и дека Европол ќе биде органот за врска меѓу националните надлежни органи.

3.5 Институционални реформи

На меѓувладината конференција за ревизија на Договорот од Мастрихт, вниманието на државите-членки во областа на ПВР била насочена кон надлежностите на заедничките органи. Поради тоа, потребно е запознавање со комплексната шема на одлучување и контрола.

Комплексното одлучување во областа на ПВР покажа недостаток во подготвеноста на државите-членки, во тој момент, повеќе да се ангажираат на комунитаризацијата на „третиот столб“. Тоа има за последица нивно избегнување, односно одложување на усвојување на одлуките за дефинирање на местата на институциите надлежни во „првиот столб“ и модалитетите за нивното функционирање. Поради тоа, од особена важност е што дефинирањето на процесот на одлучување има потреба од прецизно утврдување на местото и улогата на секоја институција во надлежностите од „првиот столб“. Во согласност со тоа, внесувањето на насловот IV во „првиот столб“ претставува:

1. Враќање на комунитарното право или Правото на ЕЗ;
2. Давање ексклузивно право на ЕК на иницијатива; и
3. Поделба на надлежностите во процесот на одлучување меѓу Советот и ЕП.

Примената на насловот IV од Договорот за ЕЗ е врзана за временската рамка, односно за петгодишниот „преоден период“ во кој Советот одлучува со консензус на државите-членки. Во суштина, се работи за комбинација на меѓувладината соработка од „третиот столб“ и комунитарниот режим од „првиот столб“. Режимот на меѓувладината соработка подразбира согласност на сите држави-членки за сите одлуки на Советот, освен по прашања за кои се предвидени исклучоци. Регуллативата која веќе стапила на сила, усвоена е со квалификувано мнозинство по постапка утврдена во членот 100.C од Договорот од Мастрихт и се однесува на визи, како и регулативата од членот 64, став 2 од Договорот за ЕЗ која се однесува на вонредни околности настанати како последица на зголемениот прилив на државјани од трети држави. Квалификуваното мнозинство претставува сигурно средство за усвојување на одлуки поради тоа што во случај на негативен став на некоја држава-членка со цел блокирање на одлука на Советот,

потребни се 26 пондерирани гласови на државите-членки, во согласност со членот 205 (поранешен член 148) од Договорот за ЕЗ.

„Постојаниот период“ претставува втора фаза, која започнува веднаш по истекот на петгодишниот „преоден период“ Во реализација на втората фаза, учествуваат Комитетот за помирување, Советот, ЕП и ЕК која ги превзема потребните иницијативи со цел усогласување на ставовите на ЕП и Советот. Советот ги усвојува одлуките на предлог на ЕК, која треба да го разгледа секое барање на некоја држава-членка поднесено до Советот на усвојување. Со ова, направен е напредок во поглед на законодавната материја, особено заштитата на финансиските интереси на ЕУ и царинската соработка, за кои ЕК доби ексклузивно право на иницијатива, иако овие прашања се надвор од насловот IV од Договорот за ЕЗ.

Идејата за постепеност е содржана во членот 67, став 2 од Договорот за ЕУ и се однесува на „постојаниот период“, каде Советот усвојува одлуки со консензус на предлог на ЕК. Постапката за со-одлучување меѓу Советот и ЕП е утврдена со членот 251 (поранешен член 189.В) од Договорот за ЕУ. Со Декларацијата 21 за членот 73.О од Договорот за ЕЗ утврдена е обврската на Советот да ги утврди сите елементи кои се потребни за усвојување одлуки во рамки на петгодишниот преоден период по прашања за кои е потребно да стапат на сила веднаш по истекот на наведениот период.

Со Договорот од Мастрихт, ЕК, ЕП и СПЕУ беа маргинализирани. Сепак, со Договорот од Амстердам реформите на институциите во областа на ПВР добија на приоритет. Единствената институционална рамка во насловот VI од Договорот од Мастрихт била незабележлива поради посилената улога на меѓувладините органи, што доведе до нивна маргинализација. Договорот од Амстердам обезбедува постепено враќање на органите и нормално вршење на функциите, а особено тоа се однесува на СПЕУ.

Со Договорот од Мастрихт, ЕК немала право на иницијатива во областите наведени во членот К.1, од став 7 до став 9, кои се однесуваат на судската и полициската соработка во кривичната материја и царинската соработка, а кое право припаѓало само на државите-членки, додека имала само поделено право на иницијатива со државите-членки во областите од членот К.1, од став 1 до став 6, во согласност со одредбите од членот К.3, став 2. Со Договорот од Амстердам, во согласност со членот 34, став 2, Комисијата добила целосно право на иницијатива во областа на полициската и судската соработка: Советот може да донесе одлука на „иницијатива на некоја држава-членка или Комисијата“. За натамошниот развој на потесната соработка и комунитаризацијата на политиките од Насловот VI од Договорот за ЕУ, од посебно значење е одредбата од членот 42, којашто содржи *passerelle* одредба, според која Комисијата има право на иницијатива некои активности утврдени со членот 29 од Договорот за ЕУ, кој се однесува на одредби за полициска и судска соработка во кривична материја, да бидат вклучени во Насловот IV од Договорот за ЕЗ.

Барањата за поедноставување на законодавната регулатива и намалување на бројот на институционализирани хиерархиски учесници во процесот на одлучување кај меѓувладината соработка доведе до парализа на преговарањето и договарањето. Тоа го доведе во прашање и формирањето на новиот Координативен комитет, познат под името „Комитет К-4“, кој ги опфаќа високите функционери на државите-членки. Сепак, Комитетот К-4 е основан, а неговите функции се утврдени со членот 36 (поранешен член К.8) од Договорот за ЕУ и се идентични со задачите од членот К.4 од Договорот од Мастрихт.

Понатаму, со Договорот од Мастрихт улогата на ЕП во „третиот столб“, исто така, била маргинализирана преку членот К.6 според кој ЕП имал право само да биде информиран за соработката, без притоа да има можност да влијае во областа на ПВР. Договорот за ЕУ, во членот 39, став 2 и 3, ја потврдува ваквата улога на ЕП кој треба да биде информиран од страна на Претседателството и ЕК за дискусиите во областа на ПВР, како и правото на ЕП да може да поставува прашања или доставува препораки до Советот. Сепак, ставот 1 од истиот член 39, на ЕП му дава нова улога во оваа чувствителна област, кој како демократски и репрезентативен орган се најде во

центарот на активностите. Според став 1 од член 39, Советот е обврзан да го консултира ЕП, пред усвојувањето на мерките наведени во членот 34, став 2, точки б, ц и д. За таа цел, ЕП ќе достави сопствено мислење во рок утврден од Советот и кој не може да биде подолг од 3 месеци. Доколку ЕП не достави мислење во рокот, Советот може да усвои одлука. Улогата на ЕП била дополнително зајакната преку измената во постапката за назначување на претседателот на ЕК утврдена со член 214, став 2 од Договорот за ЕЗ, при што е потребна согласност од и од ЕП.

Во оваа насока, значајна е улогата на националните парламенти. Улогата и придонесот на националните парламенти во комунитарната област, директно или индиректно, е опфатена со Протоколот 9 кон Договорот од Амстердам. Според Протоколот, во член 1 е утврдено дека сите документи на Комисијата за кои е потребно консултирање ќе бидат доставени до националните парламенти на државите-членки. За оние предлози на Комисијата за кои е предвидено усвојување на легислатива од страна на Советот во согласност со членот 151, став 3 од Договорот за ЕЗ, преку владите на државите-членки, ќе бидат доставени и до националните парламенти. За таа цел, според членот 3 од Протоколот, предвиден е рок од 6 недели во кои нацрт-легислативата треба да се достави до ЕП и да се стави на дневен ред на Советот за усвојување на актот или на заеднички став во согласност со член 189 од Договорот за ЕЗ. Со ова се овозможува информирање на националните парламенти и се создаваат услови за водење на расправа за конкретниот акт во секоја држава-членка поединечно. Проблем може да претставува краткиот рок од 6 недели, што може да биде изговор на државите-членки да не усвојат одреден акт по итна постапка, поради сложената постапка на одлучување, а како последица може да биде задоцнетото информирање на националните парламенти.

Правосудната контрола, односно улогата на Судот на правдата и можните практични последици во случај на подинамично толкување на насловот IV од Договорот за ЕУ претставуваа едно од основните прашања при разгледувањето на проблематиката од „третиот столб“ на Меѓувладината конференција. Задржувањето на решенијата содржани во Протоколот за надлежноста на Судот на правдата, можело да доведе до блокада на правосудниот систем на ЕЗ. Поради тоа, во рамки на ЕЗ и „првиот столб“ интегрирани се надлежностите на Судот на правдата, заедно со дел од политиките во областа на ПВР, но со воведување на одредени рестрикции кои значително ја намалија улогата на Судот.

Една од главните слабости во меѓувладината соработка, утврдени со Договорот од Маастрихт, претставува ограничениот судска контрола во областа на ПВР од страна на СПЕУ. Со Договорот од Маастрихт се исклучени надлежностите на Судот на правдата по прашања од областа на ПВР. Со став 2 од членот К.3 од Договорот од Маастрихт, на Советот му е дадено право, во рамки на координација на активностите на државите-членки, да ги подготвува конвенциите од областа на ПВР кои ќе им препорачаат на државите-членки на усвојување, а со тоа и можност да предвидат надлежност за Судот на правдата да ги толкува овие конвенции како и да пресудува во спорови кои се однесуваат на нивната примена, во согласност со модалитетите кои се дефинираат во конвенциите.

Поради отсуството на судска контрола во рамки на „третиот столб“, како и погоре објаснетата поделба на ОСБП на два столба во Договорот од Амстердам преку префрлување на дел од политиките од „третиот столб“ во „првиот столб“, со сите разлики и карактеристики, новиот Договор за ЕУ му додели на Судот на правдата одредени надлежности во областите на виза, азил, имиграција и други политики врзани за слободно движење на лицата, утврдени во насловот IV (поранешен наслов III.A) од Договорот за ЕЗ. И покрај тоа што се работи за релативно скромно подобрување, воведувањето на надлежноста на Судот во областа на ПВР претставува значаен напредок.

Во рамки на „првиот столб“ (комунитарен столб или ЕЗ), надлежностите на Судот на правдата се регулирани во насловот IV од Договорот за ЕЗ, односно членот 68 (поранешен член 73.P) и се идентични со надлежностите на класичното комунитарно

право. Надлежностите на Судот на правдата, кои се наведени во членот 234 (поранешен член 177) и се однесуваат на толкување на Договорите, оценка на валидноста и толкување на актите кои ги усвојуваат институциите на ЕЗ и Европската централна банка, како и толкување на статутите на телата воспоставени со акт на Советот, се модификувани и ограничени со членот 68 (поранешен член 73.P), со што се скратени правосудните надлежности. На тој основ, членот 234 се применува само на одредени околности, утврдени во став 1 од членот 68: кога прашањето за толкување на насловот IV, валидноста или толкување на актите на институциите на ЕЗ, е покренато пред национален суд или трибунал против одлука за кои не е предвиден правен лек, тогаш националниот суд или трибунал, доколку смета дека одлуката по прашањето му е потребна за да донесе пресуда, ќе се обрати до Судот на правдата во постапка по претходно одлучување (*preliminary ruling procedure*). Само судовите на државите-членки се овластени да поднесат барање за постапка по претходно одлучување по прашања од областа на азилот, имиграцијата и другите области поврзани со слободното движење на лицата. Во ставот 3, од членот 68, Советот, ЕК и државите-членки може да побараат од Судот на правдата да пресуди по прашање кое се однесува на толкување на одредби од насловот IV или акти на институциите засновани на истиот наслов. Пресудата на Судот на правдата, како одговор на таквото барање, нема да се применува на правосилни пресуди на судови или трибунали на државите-членки (*res judicata*). Со ова, Договорот од Амстердам во членот 68 ја презеде терминологијата од членот 234 (поранешен член 177) од Договорот за ЕЗ кој се однесува на прелиминарно одлучување.

Таквиот став на Судот на правдата, кој произлегува од членот 68 (поранешен член 73.P) го отвори прашањето за судската надлежност на ниво на државите-членки. Бидејќи во членот 68 не е прецизирано значењето на оваа постапка и одлуките на Судот, постоеле две толкувања. Според првото толкување, прелиминарното одлучување на Судот и неговиот одговор на прашањето може да се смета како потребна врска меѓу две судски институции и државата-членка има обврска да ја примени одлуката со цел еднообразна примена на Правото на ЕУ. Според второто толкување, одлуката на Судот на правдата за националниот суд има само факултативен карактер без обврска за почитување од страна на државата-членка во поглед на одлуката. Притоа, се укажува на став 2 од член 234 (поранешен член 177) од Договорот за ЕЗ, според кој: кога прашање од Правото на ЕУ ќе се појави во постапка пред национален суд или трибунал, доколку смета дека одговорот на прашањето поставено пред него е од значење за да го реши случајот, може прашањето да го упати до Судот на правдата во постапка по претходно одлучување кој ќе одлучува по поставеното прашање. Во став 3 од истиот член, доколку прашање од Правото на ЕУ се појави пред национален суд или трибунал против чии одлуки нема можност за правен лек според националното законодавство, тогаш националниот суд или трибунал мора да го упати прашањето до Судот на правдата.

Надлежностите на Судот на правдата во ОСБП, дефинирани во рамки на „првиот столб“, се идентични за дел од прашањата кои се утврдени во насловот IV, а се однесуваат на Шенген-*acquis* и неговиот иден развој. Според член 68, став 2, а во врска со член 62, став 1, Судот на правдата нема надлежност да одлучува по мерки или одлуки донесени во поглед на контролата на внатрешните граници или за одржување на јавниот ред и внатрешната безбедност. И во овој случај се можни две толкувања. Рестриктивното толкување ја исклучува надлежноста на Судот на правдата само кога се работи за нови мерки поврзани за повторно воспоставување на контролата на внатрешните граници. Второто, пошироко толкување, ја исклучува надлежноста на Судот на правдата од сите мерки и одлуки, вклучително и индивидуалните, поврзани за преминот на внатрешните граници кои ги имаат за основ јавниот ред или внатрешна безбедност.

Што се однесува до „третиот столб“, односно столбот на меѓувладина соработка, надлежностите на Судот на правдата по прашањата од насловот VI од Договорот за ЕУ се регулирани со членот 35 (поранешен член К.7) од Договорот за ЕУ.

Со членот 35 (поранешен член К.7) од Договорот од Амстердам, утврден е принцип на општа надлежност, паралелен со надлежностите кои Судот ги има во „првиот столб“, со тоа напуштајќи ја одредбата од членот К.3 од Договорот од Маастрихт, според која државите-членки самостојно ја предвиделе надлежноста на Судот за толкување на меѓусебно склучените конвенции. Надлежноста на Судот во насловот VI е регулирана според членот 35 од Договорот од Амстердам на општ начин со поставување одредени услови. Таквата надлежност, според став 1 од членот 35, опфаќа претходно одлучување за валидноста или толкување на рамковните одлуки и одлуките, толкување на конвенциите подготвени на основ на насловот VI од Договорот за ЕУ, како и валидноста и толкување на мерките предвидени за нивна имплементација.

Кај прашањата од насловот VI од Договорот за ЕУ, според член 35, став 2 од Договорот за ЕУ, државите-членки имаат можност да прифатат надлежност на Судот на правдата за давање претходни мислења по прашања од овој наслов со усвојување на посебни декларации кои можеле да се усвојат во време на потпишувањето на Договорот од Амстердам или по неговото стапување во сила. Имајќи во предвид дека декларација не е усвоена, создадена е разлика меѓу државите-членки кои имаат прифатено и државите-членки кои немаат прифатено надлежност на Судот на правдата при давање на претходно мислење за натамошниот развој на прашањата содржани во насловот VI од Договорот за ЕУ.

Декларацијата за прифаќање на надлежноста на Судот може да биде поднесена на два начина, утврдено според член 35, став 3, под а и б:

а) кој било суд или трибунал на таа држава против чии одлуки нема судски правен лек според националното законодавство може да побара Судот на правдата да донесе пресуда за поставеното прашање во случај да се чека пред него и да се однесува на валидноста или толкувањето на наведениот акт во став 1 ако тој суд или трибунал смета дека е неопходна одлука за прашањето да му овозможи да донесе пресуда; или

б) кој било суд или трибунал на таа држава може да побара Судот на правдата да донесе прелиминарна пресуда за прашање поставено во случај пред него и за валидност или толкување на акт наведен во став 1 ако тој суд или трибунал смета дека тоа неопходна е одлука за прашањето за да се овозможи да донесе пресуда.

Во двата случаи, оставено е на националните правосудни органи да ја оценат оправданоста од поднесување на барањето за претходно мислење при донесувањето на пресудата. Понатаму, во ставот 4 од членот 35, предвидена е можноста „секоја држава-членка без разлика дали има поднесено декларација во согласност со ставот 2, да може да поднесува изјави за случај или писмени забелешки во случаи кои произлегуваат од ставот 1.“

Со тоа, легитимноста на СПЕУ е утврдена, но и ограничена, со членот 35, став 5, 6 и 7 од Договорот од Амстердам во кој се наведени областите во рамки на неговата надлежност. За акции од областа на полициската соработка, усвоени во согласност со членот 30 (поранешен член К.2) од Договорот за ЕУ, кои вклучуваат и активности на Европол, надлежностите на Судот на правдата се целосно исклучени. Овие активности подлежат на правосудната контрола на националните органи, во согласност со одредбите кои се применуваат во секоја држава-членка. Согласно член 35, став 5 од Договорот за ЕУ, Судот нема надлежност да ја разгледува валидноста или пропорционалноста на дејствијата преземени од полициските служби и другите служби за спроведување на законот, како и прашања од членот 68, став 2 од Договорот за ЕЗ кои се однесуваат на одлуки во врска со одржувањето на јавниот ред и внатрешната безбедност. Тука, исто така, треба да се наведе и исклучувањето на Судот да интервенира, како во случај со членот 169 од Договорот за ЕЗ, кога држава-членка не постапува во согласност со мислењето на Комисијата во одреден рок, за што Комисијата има право да го изнесе случајот пред Судот на правдата. Крајно, Судот е исклучен и од контролата врз Европол, така што ова прашање е регулирано со Декларацијата 7 за членот 30 од Договорот за ЕУ со која активностите во областа на полициската соработка, вклучително и Европол, се ставени во надлежност на

националните органи. Од друга страна, став 6 од истиот член на Судот му дава надлежност да ја оценува легалноста на рамковните одлуки и одлуките поднесени од државите-членки или Комисијата поради недостаток од надлежност, повреда на постапката или Договорот или на било кој акт во врска со неговата примена или злоупотреба на овластувањата. Тужбата може да се поднесе во рок од два месеци од денот на објавувањето на актот.

Судот, според член 35, став 7, има надлежност да одлучува за секој спор меѓу државите-членки во поглед на толкувањето и примената на актите од член 34, став 2 (рамковни одлуки, одлуки, конвенции и заеднички позиции). Надлежноста на Судот, во овој случај, е субординирана на претходното решавање на спорот во рамки на Советот кој има рок од 6 месеци за решавање на спорот меѓу две или повеќе држави-членки, сметајќи од денот кога некоја држава-членка го покренала спорот. Исто така, Судот и надлежност да одлучува во спор меѓу држава-членка и ЕК во поглед на толкувањето и примената на конвенциите утврдени според член 34, став 2, точка д од Договорот за ЕУ.

Конечно, Договорот за ЕУ содржи одредена правна нелогичност: не е предвидено Судот на правдата да се произнесува за самите Договори, односно нема можност да ги толкува основните документи кои спаѓаат во примарното право, додека е предвидено да се произнесува за правните акти произлезени од комунитарниот столб. Од друга страна, Договорот за ЕУ не забранува Судот на правдата да ги толкува одредбите кои се однесуваат на регулирање на ОСБП во рамки на столбот на меѓувладина соработка.

3.6 Зајакнување на улогата на Европската заедница

Најголемата придобивка од Договорот од Маастрихт секако е интеграцијата на слободното движење на лицата утврдена во „првиот столб“, односно во рамки на Европската заедница. Со Договорот од Амстердам, ЕЗ, како резултат на Шенгенските спогодби доби зајакната улога, што доведе до префрлување на политиките на азил и имиграција, визите, како и царинската соработка и заштитата на финансиските интереси во рамки на „првиот столб“ утврдени во рамки на насловот IV, членовите од 61 до 66 (поранешни членови 73.I до N). Надвор останаа само полициската и судската соработка во кривичната материја. Содржините наведени во насловот IV од Договорот од Амстердам, „виза, азил, имиграција и други политики кои се однесуваат на слободното движење на лицата“, обезбедуваат функционирање на ОСБП. Тоа доведе до укинување на сите контроли на внатрешните граници на државите-членки и нивно полесно преминување во согласност со членот 14 (поранешен член 7.A) од Договорот од Амстердам.

За реализација на целите од насловот IV, потребно е воспоставување на:

- Визи за престој пократок од 3 месеци;
- Мерки кои се однесуваат на азил;
- Мерки кои се однесуваат на бегалците;
- Мерки кои се однесуваат на раселените лица;
- Политика на имиграција за престој подолг од 3 месеци;
- Мерки за регулирање на престојот на државјани од трети држави;
- Судска соработка во граѓанска материја;
- Административна соработка.

Со прифаќање на одредбите од насловот IV од Договорот за ЕЗ, државите-членки пристапија кон целосно укинување на внатрешните граници, со тоа конкретизирајќи ја својата намера за постепено воспоставување на „областа на слобода, безбедност и правда“, во согласност со членот 61 (поранешен член 73.I), која треба да се реализира во рок од пет години по стапување во сила на Договорот од Амстердам. Рокот од пет години е утврден за целите наведени во членовите 61, 62 и 63 (поранешни членови 73.I, 73.J и 73.K). Најпрвин е предвидено Советот во рокот од пет години да ги усвои мерките потребни за слободно движење на лицата и преминот на

границите, мерки во областите на азилот и имиграцијата, како и да утврди стандарди и постапки кон државјаните на „третите држави“. Мерките од членот 63, точка 4, со кои се утврдуваат права и услови по кои државјаните на „трети држави“, со регулиран статус за престој во некоја држава-членка, може да престојуваат под исти услови во други држави-членки, останаа во втор план. Во наведениот период од пет години, потребно е усвојување на мерки за регулирање на судската соработка во граѓанската материја според членот 65 (поранешен член 73.M), мерки за специфичната положба на Велика Британија и Ирска согласно членот 69 (поранешен член 73.Q) потребно е усвојување на мерки, како и мерки за соработка меѓу администрациите на државите-членки според членот 66 (поранешен член 73.N). На овој начин се обезбеди постепеност во создавањето на ОСБП.

Надлежностите на ЕЗ во областа на преминот на границите, визите, азилот, имиграцијата и судската соработка во граѓанската материја се регулирани во членовите 62-66 од Договорот од Амстердам.

3.6.1 Контрола на границите

Во поглед на преминот на границите, Договорот, во членот 62, уредува прашања во врска со внатрешните и надворешните граници на ЕУ и подразбира елиминирање на препреките на границите меѓу државите-членки. Поимот на укинување на контролата на „внатрешните граници“ подразбира укинување на контролите на границите меѓу државите-членки кои претходно го ограничуваа слободното движење на лица во рамки на ЕУ. Но, исто така, тоа подразбира и контрола на „надворешните граници“, која се спроведува при влезот во некоја од државите-членки на Унијата. Со вметнувањето на контролата на границите во Договорот од Амстердам се дефинираат целите на Унијата и нивната реализација има потреба од долгорочни дополнителни мерки од специфичен карактер кои треба да овозможат хармонизација и координација на комунитарните мерки од „првиот столб“ со мерките во надлежност на државите-членки.

Според членот 62, став 1, точка 1, ЕЗ е овластена, преку Советот, во период од пет години по влегување во сила на Договорот од Амстердам, да усвои „мерки со цел да се обезбеди ... отсуство на било какви контроли врз лица, без разлика дали се граѓани на Унијата или државјани на трети држави, при преминување на внатрешните граници.“ Ова претставува голем кој е направен десет години по првото дефинирање на принципот на слободното движење на лицата во Единствениот европски акт од 1986 година.

Понатаму, одредбите од членот 62, став 2, точка 2 се однесуваат на создавањето на заедничкиот пазар преку визната политика и контролата на надворешните граници. Исто како и во став 1, Советот, во период од пет години по влегување во сила на Договорот од Амстердам, ќе усвои мерки за преминување на надворешните граници на државите-членки со кои ќе се воспостават:

- Стандарди и процедури од страна на државите-членки при спроведување на контрола на лицата кои ја преминуваат границата;
- Правила за визите за утврден престој од три месеци, вклучително:
 - Листа на трети држави чии државјани мора да имаат виза кога ги преминуваат надворешните граници и оние чии државјани се ослободени од тоа барање;
 - Процедури и услови за издавање на визи од страна на државите-членки;
 - Единствен формат на визите;
 - Правила за единствениот изглед на визите.

Крајно, во точка 3 од ставот 2 на членот 62, наведено е дека Советот, исто така, усвојува мерки со кои се воспоставуваат услови според кои државјаните на трети држави имаат право на слободно патување во рамки на територијата на држава-членка во период не поголем од три месеци. Државите-членки не добија право на утврдување на условите за престој во периодот од три месеци на државјаните на трети држави на

својата територија, туку тоа право, како што е утврдено со членот 62, став 1, му е дадено на Советот на министри, кој ги усвојува потребните мерки.

3.6.2 Политика на азил

Политиката на азилот стана една од централните прашања на ЕЗ поради сè поголемиот број на поднесени барања за азил и проблемите со кои се соочуваат државите-членки. Регулациона е се одредбите од членот 63 од Договорот од Амстердам во делот предвиден за ЕЗ, како и со Протоколот број 29 за азил за државјани на државите-членки на ЕУ и со Декларацијата број 17 во врска со членот 73.К од Договорот за ЕЗ. Прашањето на азилот во Договорот од Мастрихт било само делумно регулирано преку членот К.1 од Договорот и со Даблинската конвенција за утврдување на државите надлежни да ги разгледуваат барањата за азил. Даблинската конвенција стапи на сила во 1997 година и дел од нејзините одредби се вклучени во членот 63 од Договорот од Амстердам. Од државите кои не се членки на ЕУ, кон Конвенцијата пристапија Исланд и Норвешка, додека Данска како членка на ЕУ не зема учество во имплементација на конвенцијата. Во 2003 година усвоена е Регулатива 343/2003 (Даблин II) со која се воспоставуваат критериуми и механизми за одредување на државите-членки одговорни за испитувањето на барањата за азил, која заедно со Конвенцијата од 1997 година го сочинуваат таканаречениот Даблински систем.

Комунитаризацијата на политиката на азил е поврзано со решавање на проблемите од различен третман по ова прашање во државите-членки и геополитичката промена низ Европа. Првиот проблем претставувал решавање на дипломатскиот проблем меѓу Шпанија и Белгија и одбивањето на Белгија да ги екстрадира терористите на ЕТА во Шпанија, а со тоа барањето на Шпанија да се укине правото на азил меѓу државите-членки. Вториот проблем е повеќе од општ карактер како последица на политичките промени во државите од Централна и Источна Европа што доведе до поголем број на бегалци и раселени лица.

Политиката на азил е регулирана со членот 63, кој освен мерките за азил (точка 1), опфаќа и мерки за бегалците и раселените лица (точка 2) и мерки за имиграцијата (точка 3). Во однос на политиката на азил, во точка 1 е наведено дека Советот треба да ги усвои мерките за азил кои се однесуваат на:

- а. Критериумите и механизмите за одредување која држава-членка е одговорна за разгледување на барање за азил поднесено од државјанин на трета држава во некоја држава-членка на Унијата;
- б. Минимални стандарди во државите-членки за прием на барателите на азил;
- в. Минимални стандарди во поглед на квалификацијата на државјани на трети држави, како бегалци; и
- г. Минимални стандарди за постапките во државите-членки за одобрување или повлекување на статусот на бегалец.

Мерките од членот 63, кои Советот треба да ги усвои во период од пет години од стапување во сила на Договорот од Амстердам, односно до мај 2004 година, се непрецизни и создаваат одредена конфузија поради тоа што се врзани за релевантните договори, како што се Женевската конвенција за статусот на бегалците од 1951 година, Протоколот од Њујорк од 1967 година и други со кои се регулира статусот на „бегалците“, а не на азилантите. Поради тоа, во Декларацијата 17 во врска со членот 73.К од Договорот за ЕУ, предвидено е унијата да се консултира со Високиот Комесар за бегалци и други релевантни меѓународни организации по прашања од политиката на азил.

Протоколот број 29 има единствен член кој ги третира политичките аспекти на правото на азил на државјаните на државите-членки на ЕУ, што е ретка појава, бидејќи Унијата се заснова на принципите кои се заеднички во сите држави-членки, согласно членот 6 (поранешен член F) од Договорот од Амстердам: слобода, демократија, почитување на човековите слободи и права и владеење на правото. Овие прашања се покренати од Шпанија на Меѓувладината конференција барајќи членот 63 од Договорот

од Амстердам да се однесува само на државјаните на трети држави и притоа да им се забрани на државите-членки на Унијата да разгледуваат барања за азил поднесени од државјани на друга држава-членка. Ваквото барање на Шпанија било поддржано од страна на Европскиот совет на Самитот во Даблин во 1996 година кој побара од Меѓувладината конференција да воспостави јасен принцип според кој државјанин на држава-членка на Унијата не може да поднесе барање за азил во друга држава-членка, имајќи ги во предвид меѓународните договори.

Со ова се создаде проблем на нееднаквиот третман на државјаните на државите-членки на ЕУ во однос на државјаните на трети држави, во смисла на одредбите од Женевската конвенција, што е повеќе прашање од политичко-правна теорија отколку прашање за заштита од прогон. Решението е најдено во Протоколот број 29, според кој барањето за азил може да се разгледа и да биде прифатено само во таксативно наброените случаи од единствениот член на Протоколот. Барањата за азил според Протоколот може да се разгледаат само во следниве случаи:

- Ако држава-членка, чиј државјанин е подносителот на барањето и по стапувањето во сила на Договорот од Амстердам, продолжи да презема мерки со кои на својата територија отстапува од своите обврски според членот 15 од Европската конвенција за човекови права;
- Ако е покрената постапката од членот 7, став 1 (поранешен член F.1) од Договорот за ЕУ и додека Европскиот совет не донесе одлука во однос на тоа;
- Ако Советот, одлучувајќи на основ на членот 7, став 1 од Договорот за ЕУ, во однос на држава-членка чиј државјанин е подносител на барањето, утврди дека државата-членка тешко и трајно ги повредува начелата од членот 7, став 1; и
- Ако држава-членка еднострано донесе одлука во однос на барањето на државјанин на друга држава-членка, во тој случај потребно е веднаш да се известат Советот. При обработка на барањето се тргнува од претпоставката дека истото е неосновано, а притоа на било кој начин, без разлика на случајот, да не влијае на овластувањата на државата-членка во донесувањето на одлуката.

Во овие случаи може да се применат одредбите од Женевската конвенција. Кон ова треба да се додаде и Декларацијата број 49 која се однесува на последната точка од единствениот член на Протоколот број 29, во која се констатира, со прифаќање на претходните заклучоци, дека е потребно детално разгледување на проблематиката на азилот на државјаните на државите-членки на ЕУ со цел да се дојде до подобрувања кои би овозможиле побрзо спроведување на постапките.

3.6.3 Бегалци и раселени лица

Прашањето на бегалците и раселените лица е независно регулирана бидејќи се исклучени меѓународните акти (Женевската конвенција и Протоколот од Њујорк) и субјектите (Високиот комесар за бегалци) кои се наведени во точка 1 од членот 63 во однос на азилот. Причината произлегува од тоа што овие лица биле различно дефинирани во самиот поим во правните системи на државите-членки, како и на европско ниво, така што нивното врзување за националното законодавство може да го покрене прашањето за нивната компатибилност со Женевската конвенција, со што би се отворил нов проблем за Унијата. За таа цел, во согласност со точка 2 од членот 63, Советот треба да усвои мерки за бегалците и раселените лица во области преки кои државите-членки ја изразија својата намера прашањето да биде регулирано во согласност со важечките меѓународни норми. Тоа се однесува на следниве области:

- а. Минимални стандарди за давање привремена заштита на раселените лица од трети држави кои не можат да се вратат во својата држава, како и за лица на кои, од други причини, им е потребна меѓународна заштита; и
- б. Утврдување на рамномерност на товарот и последиците меѓу државите-членки при приемот на бегалците и раселените лица.

Широко земено, поимот на „бегалец“ опфаќа категорија на лица од трети држави, утврдени со членот 1 од Женевската конвенција за статусот на бегалци, кои не може да се вратат во државата на потекло, како и лица кои од политички, економски и други причини ја напуштиле својата држава и за кои е потребна меѓународна заштита. Било за очекување дека Меѓувладината конференција ќе ги дефинира условите кои би и овозможиле на Унијата да води автономна политика по однос на прашањата на бегалците и раселените лица како резултат на изменетите меѓународни околности и специфичности на европскиот простор, но наместо тоа, се задоволи со модификација на претходните формулации. Со тоа, надлежностите во рамки на „третиот столб“ се дерогирани со членот 63 од Договорот со што е прекинато функционирањето на механизмите дефинирани со Даблинската конвенција од 1990 година. ЕУ го изрази својот став по наведените прашања во Резолуцијата на Советот од 20 јуни 1995 година за минималните гаранции во рамки на процедурата за азил и дефинирала заеднички став на 4 март 1996 година.

Терминот „минимални стандарди“, кој повеќепати е содржан во членот 63, подразбира усвојување на минимални заеднички стандарди, обврзувачки за сите држави-членки, со цел да се унифицира примената на техничките средства и да се избегнат разликите кои во минатото се појавувале во рамки на „третиот столб“ при употребата на техничките средства.

3.6.4 Политика на имиграција

Политиката на имиграција е регулирана со членот 63, точка 3 од Договорот од Амстердам со кој е заменет членот К.3 од Договорот од Маастрихт. Мерките на политиката на имиграција се однесуваат на следниве области:

- а. Услови за влез и престој на странците на територијата на ЕУ, како и стандардите и постапките за издавање на визи и дозволите за престој на подолг период;
- б. Незаконито населување и незаконит престој, вклучително и репатријација на лицата кои незаконски престојуваат во некоја држава-членка.

Остана нерешено прашањето на хармонизација на националните законодавства на државите-членки за влезот и престојот на странците што е претставено како едно од поважните прашања на во почетната фаза на Меѓувладината конференција, но во текот на преговорите се појави опаѓање на интересот поради различните ставови кај државите-членки и проблемите поврзани со нивните национални законодавства.

Во поглед на илегалната имиграција не се усвоени конкретни решенија, туку проблемот е префрлен на Советот кој според членот 63, за сите области има обврска прашањето да го реши во рок од петгодишниот транзициски период. Од друга страна, кај легалната имиграција, Договорот не дефинира политика на интеграција на државјаните на трети држави кои легално престојуваат во државите-членки. Поради неможноста ваквиот проблем да се реши на Меѓувладината конференција, државите-членки усвоија нова точка (точка 4) кон членот 63 и прашањето го пренесоа во надлежност на Советот кој е задолжен да ги утврди „мерките со кои се одредуваат правата и условите под кои државјаните на трети држави, кои законски престојуваат во една држава-членка, може да престојуваат во други држави-членки.“ Сепак, мерките кои Советот треба да ги усвои за точка 3 и 4 од членот 63, во ставот 2 од истиот член, укажува дека државите-членки не се спречени да ги задржат во тие области постоечките национални одредби или да усвојат нови кои треба да се во согласност со Договорот и меѓународните стандарди. Во Договорот недостасуваат прво, правото на слободно движење на имигрантите со легален статус во рамки на ЕЗ и второ, право на вработување кое е елиминирано на барање на Германија. Занемарен е фактот дека ЕЗ, директно или индиректно, се занимава со имигрантите и проблематиката со регулирање на заштитата на пазарот на труд, која сега веќе е комунитаризирана. На крајот, во ставот 4 од членот 63, се поставени ограничувања според кои наведениот рок од 5 години не се применува на мерките кои се усвојуваат на основ на точка 2, под б, точка 3, под а и на точка 4 од членот 62 од Договорот од Амстердам.

3.6.5 Судска соработка во граѓанска и административна материја

Државите-членки не покажаа особен интерес во рамки на Меѓувладината конференција за позначајно ангажирање во областа на судската соработка во граѓанската материја со цел изградба на посилно интегрирано општество и утврдување на заедничка регулатива која би овозможила граѓаните и економските субјекти во ЕУ да не трпат последици поради постоењето на различно национално законодавство во оваа област. Неподготвеноста на државите-членки на единствен начин да ги регулираат мерките во оваа област, особено прашањата поврзани со прекугранични последици кои се усвојуваат во посебна постапка, ја ограничи целата проблематика на усвојување на два критериуми, утврдени во членот 65, точка а (поранешен член 73.М) од Договорот од Амстердам:

1. мерките кои се усвојуваат во оваа област мора да овозможат прекугранична соработка со цел да постои функционирање на внатрешниот пазар; и
2. подобрување и поедноставување на постапката, што подразбира:
 - а. систем за прекугранична достава на судски и вонсудски документи;
 - б. соработка при прибирање докази; и
 - в. прибирање и извршување на судски и вонсудски одлуки во граѓански и трговски предмети

Со ова се укажува дека на ниво на ЕУ се применуваат одредби на меѓународното приватно право што претставува продолжение на процесот започнат во рамки на Советот на Европа, кој и претходно бил предмет на иницијативи во рамки на Унијата. Овие два критериуми ги одразуваат разликите меѓу две групи на држави-членки: една, која имала намера оваа одредба да биде ставена во општа рамка на меѓународното приватно право и втора, која настојувала да се избрише и создаде целосно нова одредба.

Точката б од членот 65 се однесува на подобрување на законодавството на државите-членки која се применува во случаите на судирот на законите и судирот на судските надлежности кај државите-членки. Крајно, точката в од членот 65 се однесува на „отстранувањето на пречките за непречено водење на граѓанските постапки, доколку е соодветно, преку промовирање на почитување на правилата на граѓанската постапка кои се применуваат во државите-членки“. За таа цел, предвидено е да се користат механизми за усогласување на законодавството во државите-членки во однос на граѓанската постапка.

Судската соработка во административната материја е регулирана во еден став од членот 66 (поранешен член 73.Н) од Договорот од Амстердам и се сведува на утврдување на принципите за областите наведени во насловот IV (визи, азил, миграција и останати политики кои се однесуваат на слободното движење на лицата). Според член 66, Советот е задолжен да презема мерки за да обезбеди соработка меѓу релевантните администрации на државите-членки, како и меѓу националните служби и Европската комисија. Со овие мерки Советот сака да обезбеди врска меѓу администрациите на државите-членки од една, и врска меѓу администрациите на државите-членки и Европската комисија од друга страна, во согласност со постоечката легислатива. Новина претставува овластувањето кое го доби Советот да донесува одлуки заради нормално функционирање на ваквата соработка.

3.6.6 Царинска соработка и заштита на финансиските интереси

Царинската соработка се смета за едно од централните прашања на интеграцијата, но нејзиното оставање надвор од ЕЗ, односно „првиот столб“, се толкува со недостатокот од соодветен правен основ за регулирање на соработката меѓу царинските служби на државите-членки и ЕК, со тоа создавајќи проблем на неизбалансиран компромис меѓу „првиот“ и „третиот“ столб. Ова било предмет на бројни критики поради фактот дека европската интеграција, меѓу другото, започната и со

царинска унија, така што било за очекување царинската соработка да се најде во рамки на ЕЗ.

Новиот наслов X (поранешен наслов VII.A) од Договорот од Амстердам ја опфаќа царинската соработка единствено во членот 135 (поранешен член 116). Според членот 135, Советот е должен да „преземе мерки со цел зајакнување на царинската соработка меѓу државите-членки, како и меѓу државите-членки и Комисијата. Овие мерки не се однесуваат на примената на националното кривично законодавство или националниот правосуден систем“. Зајакнувањето на царинската соработка индиректно е регулирано и преку членот 66, во рамки на соработката на националните администрации во областите кои се опфатени со насловот IV од Договорот од Амстердам и во рамки на надлежностите од „првиот столб“ на начин кој треба да овозможи усогласување на ставовите на државите-членки.

Заштитата на финансиските интереси има за цел интензивирање на напорите на државите-членки и ЕЗ во борба против измамите и другите нелегални активности кои влијаат на финансиските интереси на ЕЗ. Заштитата е регулирана со членот 280 (поранешен член 209.A) од Договорот од Амстердам. Мерките кои се преземаат првенствено се насочени кон одвраќање и претставуваат ефикасно средство за заштита на сите држави-членки. Тоа е зајакнато со ставот 2 од истиот член, според кој „државите-членки ќе ги преземат истите мерки за борба против измамата која влијае на финансиските интереси на Заедницата на ист начин на кој ги преземаат мерките во борба против измамата која влијае на нивните финансиски интереси“. Сепак, ова не се однесува на примена на националното кривично законодавство на државите-членки и ја исклучува надлежноста на нивните правосудни органи. Тоа упатува на ставот 3 од истиот член, според кој државите-членки имаат обврска да ги усогласуваат своите активности кои треба да овозможат заштита на финансиските интереси на ЕЗ од измамите, како и на потребата од потесна соработка на различните национални органи со ЕК. Во ставот 4 е наведена улогата на Советот, според која усвојува потребни мерки за превенција и борба против измамите кои влијаат на финансиските интереси на ЕЗ и притоа обезбедува ефикасна и еквивалентна заштита во државите-членки.

Може да се забележи дека царинската соработка и заштитата на финансиските интереси на ЕУ се целосно имплементирани во „првиот столб“, односно комунитаризирани. Дополнителен факт е што во овие две области утврдена е целосна надлежност на Судот на правдата на ЕУ. Сепак, изостана утврдувањето на институционалните врски меѓу овие две области и новата ОСБП и покрај постоењето на меѓусебна блискост.

3.7 Интеграција на Шенгенската спогодба

Со Договорот од Амстердам е направена ревизија на Договорот од Мастрихт, односно Договорот за ЕУ од 1991 година и Договорот од Париз, односно Договорот за ЕЗ од 1957 година. Кон Договорот за ЕУ и Договорот за ЕЗ, со едно име Договор од Амстердам се приклучени и четири протоколи, меѓу кои и Протокол број 2 за интеграција на Шенгенското законодавство (Шенген-*acquis*) во рамки на Европската унија.

Интеграцијата на Шенгенското *acquis* во рамки на ЕУ има за цел да ја интегрира поблиската соработка на државите-членки направена со Шенгенската спогодба од 1985 година и Конвенцијата за нејзина примена од 1990 година во Договорот од Амстердам. Дел од ова законодавство е интегрирано во насловот IV од „првиот столб“, односно Договорот за ЕЗ, кој се однесува на слободното движење на лица, додека другиот дел остана во насловот VI од „третиот столб“, односно Договорот за ЕУ, кој се однесува на полициската и судската соработка во кривична материја.

Во Протоколот број 2 кон Договорот од Амстердам е утврдено нивото на интеграција на Шенгенските спогодби во рамки на ЕУ и нивно прераснување во еден вид на поблиска соработка. Интеграцијата се одвива во согласност со членот 11, став 5 (поранешен член 5.A, став 5) од Договорот за ЕЗ и член 40, став 5 (поранешен член K.12, став 5) од Договорот за ЕУ, на основ на кои механизмите на поблиска соработка

воспоставени од државите-членки не влијаат на одредбите од Протоколот 2 за интеграцијата на Шенгенското *acquis* во рамки на ЕУ.

Протокол 2 содржи можност од воспоставување на блиска соработка меѓу државите-потписнички на Шенгенската спогодба во институционалната и правна рамка на ЕУ, како и почитување на другите релевантни одредби од Договорот за ЕУ и Договорот за ЕЗ. Протокол 2 има дополнителни протоколи: Протокол 3 за примена на одредени аспекти од членот 14 од Договорот за ЕЗ во однос на Велика Британија и Ирска, Протокол 4 за положбата на Велика Британија и Ирска и Протокол 5 за положбата на Данска.

Областа на ПВР е додадена во Договорот од Маастрихт, така што се развива во исти области како и Шенгенската интеграција. По дефинирање во насловот VI од Договорот за ЕУ ги опфати сите држави-членки на слична методолошка основа како и во рамки на Шенгенската спогодба: одлуките се усвојуваат со консензус, а недостасува судска контрола и контрола од страна на ЕП. Интеграцијата на Шенген-*acquis* во институционалната рамка на ЕУ се наметна како неопходност поради постоење на повеќе фактори:

- Воспоставување на поголема кохерентност во соработката меѓу државите-членки која се реализира за побрз развој на заедничкиот пазар и отстранување на пречките настанати поради различното толкување на членот 7.A од Договорот од Маастрихт;
- Воспоставување поголем демократски легитимитет и подобра судска контрола. Носители на развојот во областа на ПВР се министрите за внатрешни работи и Министрите за правда. Вклучувањето на Шенгенската интеграција во процесот на одлучување во рамки на ЕУ треба да води кон проширување на надлежностите на ЕП и СПЕУ, кои се утврдени со Договорот од Амстердам;
- Перспектива за проширување на ЕУ и почитување на стандардите создадени со развојот на интеграцијата во рамки на Шенгенската област кои треба да ги почитуваат сите „трети држави“ при нивното пристапување во ЕУ. Со ова, високото ниво на Шенген-*acquis* стана предуслов за кој мора да го исполнат сите држави и да ги укинат сите контроли на внатрешните граници со државите-членки на Шенгенската област. Тоа ќе овозможи пристап до Шенгенскиот информациски систем, во согласност со одредбите на член 8 од Протокол 2, ќе води кон модернизација на правосудните и полициски структури, како и интензивирање на легислативната активност во граѓанската и кривична материја.

Интеграцијата на Шенген-*acquis* во рамки на ЕУ има потреба од запознавање со дефиницијата за Шенген-*acquis*, интеграцијата на Шенгенскиот информациски систем, прашањето за парламентарна и правна контрола, како и некои карактеристики на интеграцијата настанати како последица на различниот степен на интеграција на некои држави во ОСБП.

3.7.1 Шенген-*acquis*

Шенгенското *acquis* опфаќа четири инструменти, и тоа:

1. Шенгенската спогодба склучена во Шенген (Холандија) на 14 јуни 1985 година за постепено укинување на контролата на внатрешните граници. Претставува правна основа за потесна соработка која се одвива на принципот на меѓувладината соработка и на начин кој овозможува укинување на контролата на внатрешните граници.
2. Конвенцијата за примена на Шенгенската спогодба од 19 јуни 1990 година потпишана меѓу државите-потписнички на Шенгенската спогодба. Содржи 142 члена кои имаат за цел конкретизација на одредбите содржани во Шенгенската спогодба. Насловот II од Конвенцијата, кој ги опфаќа членовите од 2 до 38, се однесува на укинувањето на контролата на внатрешните граници и слободното движење на лица. Насловите III, IV и VI се однесуваат на Полиција и безбедност (членови од 39 до 91), Шенгенскиот информациски систем (членови од 92 до 119)

и Заштита на податоците од личен карактер (членови од 126 до 130). Насловот V, кој ги опфаќа членовите од 120 до 125, се однесува на транспортот и слободно движење на стоките. Примената на Конвенцијата започна на 26 март 1995 година меѓу државите-потписнички, како и со Шпанија и Португалија.

3. Протокол и Спогодба за пристапување кон Шенгенската спогодба од 1985 година и кон Конвенцијата за примена на Шенгенската спогодба од 1990 година склучени со Италија во ноември 1990 година, Шпанија и Португалија во јуни 1991 година, Грција во ноември 1992 година, Австрија во април 1995 година, Данска, Финска и Шведска во декември 1996 година, како и Завршен акт и декларација кои се додадени во анексите. Овие три групи документи, на некој начин, го сочинуваат примарното Шенген-*acquis*.
4. Одлуките и декларациите на Извршниот комитет на Шенген и актите усвоени од другите органи и тела, на основ на овластувањето добиено од Извршниот комитет, а со цел реализација на одредбите на Конвенцијата. Извршниот комитет е основан во согласност со членовите од 131 до 133 од Конвенцијата за примената на Шенгенската спогодба од 1990 година со цел нејзина правилна примена. Функционирање на Извршниот комитет е во согласност со членот 132 од Конвенцијата и со шестата декларација од Завршниот акт. Комитетот е составен по еден претставник од секоја држава-членка, најчесто тоа е министерот за внатрешни работи, додека одлуките се усвојуваат со едногласност, но не се директно применливо во внатрешното право на државите-членки. Извршниот комитет има усвоено доста значајни одлуки во разни области и тие го сочинуваат секундарното Шенген-*acquis*: одлука за укинување на контролата на лицата во внатрешните граници, особено за отстранување на пречките и ограничувањата за движење во пограничните области; одлука за воведување и примена на Шенгенскиот режим на аеродромите; одлука за спроведување на контрола на надворешните граници и мерки кои се однесуваат на подобрување на безбедноста на надворешните граници; заедничка визна политика; борба против нелегалната трговија со дрога; одговорност по прашањата за азил; помош во меѓународна судска материја, и други. Задачата на Извршниот комитет, согласно член 131, став 2 од Конвенцијата за примена на Шенгенската спогодба, е да се грижи за правилна имплементација на Конвенцијата, што упатува на негова непрецизна формулација и им остава на државите-членки можност за слободно толкување. Втората задача произлегува од надлежностите утврдени во повеќе членови, како и во Завршниот акт на Конвенцијата. Во согласност со тоа, Извршниот комитет ги усвојува потребните мерки со кои се регулира преминот на надворешните граници, се утврдуваат исклучоци и модалитети на малограничен промет, како и регулатива која ќе се применува на посебна категорија на поморски транспорт според член 3, документи за премин на надворешните граници според член 5.1а, прецизирање на начините за надзор на надворешните граници според член 6, став 3 и случаи во кои издавањето на визи е предмет на консултација на централните органи според член 17, став 2 од Конвенцијата.

Протоколот 2 од Договорот овозможува интегрирање на Шенген-*acquis* во рамки на „првиот столб“ во новиот наслов IV, како и во „третиот столб“ на меѓувладината соработка во новиот наслов VI. Во согласност со ова, предвидено е од Конвенцијата за примена на Шенгенската спогодба во рамки на ЕЗ да се пренесат они делови кои се однесуваат на слободното движење на лица од наслов II, слободното движење на стоки од наслов V, Шенгенскиот информациски систем од наслов IV и заштита на личните податоци од наслов VI. Насловот III кој се однесува на Полиција и безбедност се интегрира во областа на меѓувладината соработка. Како што може да се забележи, содржината на Шенгенската конвенција дава можност за реална имплементација на Шенгенската спогодба во рамки на „првиот столб“ и Правото на ЕЗ. Со членот 134 од Конвенцијата предвидено е одредбите да се применуваат „само под услов да се во согласност со Правото на Заедницата“.

За поедноставна интеграција на Шенгенското *acquis* во рамки на ЕЗ придонесуваат одредбите кои ја поврзуваат интеграцијата за ЕУ. Од аспект на слободното движење на лицата, Конвенцијата посебно упатува на дефиниција на поимот „странец“ од член 1, што подразбира секое лице кое не е државјанин на држава-членка на ЕЗ. Тоа упатува на реална основа овој поим да се прифати за целата Унија, бидејќи на долгорочен план овозможува отстранување на различниот третман меѓу државјаните на ЕУ и државјаните на трети држави кои регуларно престојуваат во некоја од државите-членки на ЕУ.

Меѓу најзначајните достигнувањата на Шенгенската спогодба секако претставува членот 2, став 1 од Конвенцијата, кој предвидува отстранувањето на контролите на внатрешните граници на државите-членки, без разлика дали се работи за државјани на државите-членки на ЕУ или на трети држави. Разликата меѓу државјаните на ЕУ и трети држави е регулирано со членот 22, став 1 од Конвенцијата, според кој државјаните на трети држави имаат обврска на пријавување кај надлежните органи на државите-членки при влезот на нивната територија или во рок од три дена на начин кој е уреден во секоја држава-членка посебно.

Можноста од воспоставување на контроли на внатрешните граници е уредена со член 2, став 2 од Конвенцијата во случаи кога тоа го бара јавниот поредок или причини поврзани со националната безбедност, за што е потребно исполнување на три услови:

1. Државата која ги воведува контролните мерки претходно да се консултира со другите членки, односно да бидат известени за преземените мерки;
2. Мерките да бидат воспоставени на „одредено време“; и
3. Контролата да се врши „во согласност со ситуацијата“.

Што се однесува до надворешните граници на ЕУ, тие можат да се преминуваат само на граничните премини и за време на утврдено работно време. Конвенцијата специфично ги утврдува условите што државјаните на трети држави мора да ги исполнуваат за време на престој не подолг од 3 месеци. Член 5, став 1, од оваа Конвенција ги утврдува следниве услови за преминување на надворешните граници од државјани на трети држави:

1. да има валиден документ,
2. да има добиено виза,
3. да може да докаже дека има доволно средства да остане во држава-членка и да се врати во државата на потекло,
4. дека не е издадено предупредување против овие лица за да се забрани влез, и
5. дека таквите лица не претставуваат закана за јавната безбедност, јавниот ред и мир или меѓународните односи на договорните страни.

Исто така, одредени отстапувања од овие правила се дозволени во национален интерес, врз основа на хуманитарни причини и ако тоа произлегува од меѓународни обврски. Проверките на надворешните граници, во согласност со член 6 од Конвенцијата, ги вршат надлежните национални органи и во согласност со униформните принципи содржани во Конвенцијата. Од државите-членки се очекува да соработуваат, помагаат и разменуваат потребни информации, освен лични податоци.

Во рамки на европеизацијата, комунитаризирана е визната политика утврдена во членовите од 2 до 17 од Конвенцијата, иако нејзините одредби во врска со „одговорноста за третман на азилантите, заменета е со Даблинската конвенција.

Мерките за контрола на надворешните граници на ЕУ, кои се јавуваат во функција на компензација поради укинувањето на контролата на внатрешните граници, претставува основно прашање кај комунитаризацијата на Шенгенското *acquis*. Овие мерки се воведени, пред се, заради зајакнување на безбедносната димензија и ги надминуваат претходно усвоените документи, што се смета за значаен напредок во оваа област. Ова прашање за прв пат е регулирано со Шенгенската конвенција како резултат на стравот кај државите-членки од меѓународен тероризам и миграциски бранови, посебно од баратели на азил поради економски причини. При комунитаризацијата на Шенгенското *acquis*, односно интеграцијата на Шенгенската спогодба во рамки на ЕЗ, присутни се два пристапи: првиот, по кој државите-членки се

определиле за слободно движење на лицата внатре во ЕУ, со прифаќање на сите безбедносни ризици и вториот, кој подразбира контрола на границите од страна на Велика Британија и покрај тоа што важи за држава кој е приврзана за индивидуалните слободи. Како што може да се забележи, за интеграција на Шенгенското *acquis* во рамки на ЕЗ потребно е да се обезбедат услови според кои аспектот на внатрешната безбедност нема да ги загрози слободното движење на лицата и демократската контрола на нормите, мерките и постапките во процесот на подготовка и извршување на контролата.

3.7.2 Недостаток на парламентарна и правна контрола

Недостатокот на парламентарна и правна контрола претставува еден од клучните проблеми. Националните парламенти немаат многу можности за ревизија на одлуките на Извршниот комитет: во усвојувањето на одлуките учествуваат надлежните министри, додека самите одлуки не се составен дел од националното право. За да се избегне примена на некоја одлука која е едногласно усвоена од страна на Извршниот комитет, националниот парламент може само да ја критикува одлуката на својата влада и во согласност со членот 132, став 3 од Конвенцијата да бара одложување на примената на одлуката за два месеци. Друг проблем претставува недостатокот од заедничка правна контрола која треба да овозможи отстранување на недостатоците кои ќе се појават во постапката на интеграција на некои од нормите кои произлегуваат од Шенгенското *acquis* во рамки на ЕЗ. Контролата која се спроведува на ниво на држави-членки, особено начинот на внесување на лицата во Шенгенскиот информациски систем од страна на државите-членки, е доста ограничена. Проблем претставува и одредбата од членот 35, став 5 (поранешен член К.7) од Договорот за ЕУ според кој Судот на Правдата е исклучен од можноста да ја разгледува валидноста или целосообразноста на активностите кои ги извршуваат полициските и другите органи на законска репресија во државите-членки, како и од прашањата кои се однесуваат на надлежност на државите-членки во поглед на одржување на јавниот ред и внатрешната безбедност. Проблемот добива на значење и поради тоа што член 68, став 2 од насловот IV од Договорот за ЕЗ и член 2, точка 1 од Протокол 2 содржат исти одредби на основ на кои „Судот на правдата нема надлежност врз мерките и одлуките кои се однесуваат на законот и редот и заштитата на внатрешната безбедност.“ Со ова е дадена можност државите-членки одлуките кои што се усвојуваат од Извршниот комитет да ги поврзат за проблемот на одржување на јавниот ред и внатрешната безбедност и на тој начин да го исклучат Судот на правдата, со тоа релативизирајќи ја вака строго поставената дефиниција.

На основ на рестриктивниот пристап во толкување на овие одредби, поддржани од ЕК и некои држави-членки, исклучена е надлежноста на Судот на правдата во однос на одлуките на државите-членки за повторно воспоставување на контролата на внатрешните граници, односно во случаите наведени во членот 2, став 2 од Конвенцијата. Во согласност со овој пристап, на Судот на правдата му е скратено правото на констатирање на недостатоците кои се изразени кај некои држави-членки. На основ на второто, пошироко, толкување на наведените одредби, надлежноста на Судот на правдата е исклучена од сите одлуки кои се однесуваат на јавниот ред и внатрешната безбедност, независно дали се работи за одлука на држава-членка за повторно воспоставување на контролата на внатрешните граници или обвивање од прифаќање на странци на нејзина територија од причини поврзани со јавниот ред и внатрешната безбедност. Имајќи ги во предвид разликите во третманот на странците, вклучително и странци со регулиран престој во некоја од државите-членки, очигледно е дека се работи за прашање кое бара целосно согледување на проблематиката на слободното движење на лицата и, во рамки на тоа, односот на државите-членки и ЕУ кон државјаните на трети држави.

3.7.3 Принцип на интеграција на Шенген-*acquis*

Принципот на интеграција на Шенгенското *acquis* во правната и институционална рамка на ЕУ е утврден со членот 1 од Протокол 2. Станува збор за интеграција во правно поразлична рамка и последиците од тоа се однесуваат на промена на карактерот на „поблиска соработка“, дефинирана со Договорот од Амстердам. Интеграцијата на Шенгенското *acquis* во институционалната рамка на ЕУ, односно во рамки на „првиот столб“ го губи карактерот на чиста меѓувладина соработка со интеграција во новата рамка на ЕУ, иако не е целосно комунитаризирана во Договорот од Амстердам. Со ова е отворен проблем на утврдување на правната основа за Шенгенското *acquis*, односно „поделба“ меѓу „првиот столб“ утврдено според членовите од 61 до 66 (поранешни членови од 73.I до 73.N) од Договорот за ЕЗ и „третиот столб“ утврдено според членовите од 29 до 31 (поранешни членови од К.1 до К.3) од Договорот за ЕУ по прашања кои се покриени преку овие два столба. Имајќи во предвид дека може да се појават случаи кога не може да се утврди правниот основ за интеграција на некои делови од Шенгенското *acquis* ниту во рамки на првиот комунитарен столб, ниту во третиот столб на меѓувладина соработка, во тој случај Советот е овластен, дејствувајќи едногласно, според членот 2, став 1 од Протокол 2, да го утврдува правниот основ за секоја од одредбите или одлуките кои го сочинуваат Шенгенското *acquis*, во согласност со членовите 13, 18 и 308 (поранешни членови 7.A, 8.A и 235) од Договорот за ЕЗ.

Шенгенското *acquis*, вклучително и одлуките на Извршниот комитет, се применуваат пред утврдувањето на правниот основ во сите држави-членки на Шенгенската област, односно веднаш по стапување во сила на Договорот од Амстердам во согласност со одредбите од членот 2, став 1 од Протокол 2. Одлуките за распоред на Шенгенското *acquis* ги усвојува Советот со консензус од страна на сите држави-членки на ЕУ, вклучително и Велика Британија и Ирска кои не се потписнички на Шенгенската спогодба.

Правниот основ се утврдува во зависност од „распоредот“ на Шенгенското *acquis* во „првиот столб“ на комунитаризација или во „третиот столб“ на меѓувладина соработка. За интеграцијата во „првиот столб“ правниот основ е содржан во насловот IV (поранешен наслов III.A) од Договорот за ЕЗ, додека за интеграцијата во „третиот столб“ правниот основ е содржан во насловот VI (поранешен наслов VI) од Договорот за ЕУ. Тоа подразбира примена на различна постапка, како и вклучување на надлежноста на Судот на правдата, во согласност со модалитетите предвидени со овие одредби.

Во целина, интеграцијата на Шенгенското *acquis* подразбира обврска за сите држави-потписнички на Шенгенската спогодба и услов за сите држави кои сакаат да пристапат он ЕУ по стапување во сила на Договорот од Амстердам. Сепак, спогодбата нема да се применува сè додека не се исполнат одредени услови.

3.7.4 Шенгенски информациски систем (SIS)

По потпишувањето на Шенгенската конвенција, дојде до создавање на база на податоци од интерес за безбедноста на надворешните граници на ЕУ – Шенгенски информациски систем (*Schengen Information System – SIS*). Шенгенскиот информациски систем е еден од клучните елементи на функционирање на интеграцијата која овозможува транспарентност на податоците, едноставна и полесна контрола на нивната употреба од страна на правосудните органи. Според членот 92, став 1 од Конвенцијата, SIS претставува средство за техничка помош која овозможува постојано и автоматизирано испитување и размена на податоците меѓу надлежните органи на државите-членки кои располагаат со личен опис на лицата и предметите. Исто така, тоа овозможува воедначеност во постапката за идентификација на лицата и предметите при граничните контроли и проверка на документите од страна на полициските и царинските контроли кои се спроведуваат во рамки на територијата на држава-членка, како и постапка за издавање на визи, регулирање на престојот на странците и воопшто

спроведување на прописите за странците. Вклучувањето на *SIS* во рамки на ЕУ и негова правна контрола претставуваат клучен елемент во интеграцијата поради обезбедувањето на постојана размена на податоците меѓу државите-членки, независната соработка меѓу полициските, правосудните и царинските структури, како и заштита на личните податоци.

На технички план, *SIS* се состои од три дела: на ниво на ЕУ постои централна служба за техничка поддршка (*Central Schengen Information System – CSIS*), на државно ниво функционира национална база за податоци (*National Schengen Information System – NSIS*) во секоја држава-членка и системот *SIRENE* како контакт точка. Во случај да постои таква потреба, може да се добие пристап до податоците содржани во секоја национална база и тоа преку централната служба. Сите податоци содржани во *SIS* се заштитени и до нив може да пристапат само одредени служби на државите-членки, додека главната база на податоци на *SIS* се наоѓа во Стразбур.

Централната служба содржи база на податоци која обезбедува истоветност со националната база на податоци во државите-членки преку автоматско пренесување на информациите и претставува функционална целина заедно со националните системи. Во базата на податоци на централната служба на ниво на ЕУ се наоѓаат евидентирани податоци за лицата и предметите во мера во која за нив се заинтересирани сите држави-членки.

Националната база на податоци на *SIS* претставува база на податоци на секоја држава-членка која ја основа и одржува „на свој ризик и за своја сметка“, согласно член 92, став 2 од Конвенцијата. На тој начин, базата на податоци на секоја членка станува идентична по содржина со базата на податоци во другите членки преку обраќање до централната служба. За обезбедување на брзо и ефективно пренесување на податоците, секоја договорна страна е обврзана да ги почитува заеднички утврдените протоколи и процедури утврдени од централната служба. Во согласност со ова, базата на податоци на секоја договорна страна служи за целите на извршување на автоматски пребарувања на територијата на секоја од договорните страни, додека не е дозволено пребарување на базите на податоци на другите национални бази на договорните страни. Секоја држава-членка ги презема соодветните мерки кои обезбедуваат ефикасно функционирање на нејзиниот национален дел од *SIS*, почитување на одредбите на Конвенцијата, утврдување на орган или институција која е надлежна за националниот дел на секоја договорна страна и врши евиденција на своите податоци преку тој орган или институција.

Целта на *SIS*, според членот 93 од Конвенцијата, е зачувување на јавниот ред и внатрешната национална безбедност, како и примена на одредбите од Шенгенската конвенција кои се однесуваат на слободното движење на лица на територија на државите-членки преку прибирање и размена на информациите кои се важни за управување со надворешните граници на ЕУ. Користењето и употребата на *SIS* е врзано за неговото техничко функционирање и почитување на правата на граѓаните.

Член 94, став 2 од Шенгенската конвенција одредува во *SIS* да се внесуваат податоци кои се однесуваат на лица, предмети и возила. Особено се наведува кои податоци за лица може да се наведат во системот, а тоа е утврдено со член 94, став 3 од Конвенцијата:

1. Име и презиме, средно име, како и прекари и псевдоними;
2. Специфични непроменети карактеристики;
3. Датум и место на раѓање;
4. Пол;
5. Националност;
6. Дали лицето е вооружено;
7. Дали е лицето склоно на насилство;
8. Причини поради кои лицето претставува закана по безбедноста; и
9. Мерки кои треба да се преземат.

Постои можност од внесување на други, чувствителни податоци како политички, верски и други убедувања, здравствени податоци и друго. Кога се во прашање возила

и предмети, се внесуваат податоци Кога се во прашање возила и предмети, се внесуваат податоци за украдени возила, исчезнато оружје, украдени лични документи и украдени обрасци за лични документи, фалсификувани пари, итн.

Шенгенската конвенција, исто така, ги предвидува и следниве причини поради кои може да се употребуваат податоците содржани во *SIS*, а се во однос со членот 94, став 2 од Конвенцијата:

1. За лишување од слобода поради екстрадиција – член 95;
2. За странци кои се наведени како непожелни – член 96;
3. За исчезнати лица или лица кои, во интерес на нивната заштита или заради спречување на закана, мора привремено да бидат сместени на безбедно место – член 97;
4. За сведоци и лица во рамки на кривична постапка за да одговараат за делата за кои се гонат, за кои треба да им се предаде судска пресуда или барање за упатување на издржување на казна затвор – член 98;
5. За лица и возила со цел обезбедување на надзор и контрола – член 99;
6. За предмети кои се цел на заплена или доказ во кривична постапка – член 100.

Пристапот кон базата на податоци во рамки на *SIS*, како и правото за нивно директно барање, е дозволено за органите на граничната контрола, за органите кои вршат полициски и царински контроли, како и за институциите задолжени за издавање визи, документи за престој и регулирање на статусот на странците. Пристапот до податоците се регулира со националното законодавство на секоја држава-членка.

Јазичните проблеми во соработката доведоа до создавање на посебна постапка која го објаснува начинот на кој треба да се извршува размената на податоци, во согласност со претходно дефинирани обрасци, како и до создавање на национални канцеларии во секоја држава-членка на Шенгенската спогодба, надлежни за овој нов вид на меѓународна соработка. Оваа канцеларија претставува единствена контакт-точка и обезбедува размена на податоците за спроведување на одредена мерка во пракса. Овој паралелен систем за размена на податоци се нарекува *SIRENE* – *Supplementary Information Request at the National Entries*). Системот *SIRENE* има улога на посреден орган во контактите меѓу полициските служби на државата-членка барател, од една страна и обвинителството и полицијата на државата примател на одредено барање. Преку овој систем се овозможува брзо пренесување на податоците и добивање на неопходни информации по сите прашања кои овозможуваат покренување на судска или административна постапка. Секој пат кога проверката на податоците за лица и предмети во *SIS* упатува на точна информација, преку комуникациската мрежа на *SIRENE* надлежната национална служба испраќа во соодветни обрасци информации за веродостојноста на информацијата, како и дополнителни информации кои не може да се вметнат во *SIS*.

Заштитата на личните податоци при автоматска обработка е регулирана со насловот VI од Конвенцијата, преку членовите од 126 до 130, според кои Конвенцијата мора да обезбеди минимална заштита утврдена со Конвенцијата на Советот на Европа од 28 јануари 1980 година за заштита на лицата во однос на автоматската обработка на податоците. Државите-членки ги усвоија потребните акти пред стапување во сила на Конвенцијата, како што е наведено во членот 126, став 1, што е услов за пренесување, користење и заштита на податоците. За податоците кои се однесуваат на активности поврзани за полициската соработка, утврдена е обврска за обезбедување на степен на заштита кој ги почитува принципите на Препораката R(87)15 на Комитетот на министри при Советот на Европа од 17 септември 1987 година за регулирање на користењето на личните податоци во секторот полиција. Податоците од *SIS* може да ги користат и судски органи, служби и институции за целите утврдени во Конвенцијата. Државата-членка која ги доставува податоците има обврска да се грижи за доверливоста на истите.

SIS е механизам од суштинско значење за отстранување на контролите на внатрешните граници и поради тоа било потребно да се создадат неопходни услови за негово нормално функционирање. Започнувањето со работата на *SIS* било два пати

одложувано, во јануари 1993 година и јануари 1994 година, за да биде остварено на почетокот на 1995 година кога централната служба во Стразбур и националните служби успеаа во базата на податоци да внесат личности и предмети во согласност со членовите од 95 до 98 од Конвенцијата, како и објектите кои се предмет на истрага, утврдено со членот 100 од Конвенцијата.

Од 2013 година, актуелен е информативниот систем на втората генерација на Шенгенскиот систем (*SIS II*), технички понапреден, со неколку категории на податоци. Правната основа е Регулативата 1987/2006 на ЕП и Советот од 2006 година за воспоставување, функционирање и употреба на Шенгенскиот информациски систем од втора генерација (*SIS II*), кој ја регулира правната основа за *SIS II*. Сепак, употребата на *SIS II*, што е технички понапредна верзија на *SIS*, започна дури во 2013 година.

SIS II е поширока база на податоци што овозможува објавување на предупредувања за повеќе категории на податоци во врска со *SIS*, поврзување на предупредувањата, проширување на опсегот на фактори кои имаат право на пристап до овие податоци и заедничка техничка платформа со *VIS*. Основниот принцип е дека предупредувањето, засновано врз база на податоци, се објавува само ако постои сериозна грижа за безбедноста на индивидуата, или со цел да се спречат други сериозни закани. Категории на податоци врз основа на кои се објавува предупредувањето вклучуваат податоци за налози за апсење издадени поради одбивање за предавање на полицијата, податоци за исчезнати лица и лица кои се бараат поради нивната неопходност за напредок на судскиот процес.

Исто така, Регулативата ја дефинира можноста за користење на овој механизам поради сомневање дека лице обвинето за насилно однесување или категоризирано како сексуален престапник, може да предизвика штета. Податоците врз основа на кои е објавено предупредувањето се внесуваат според законските правила на државата-членка што ќе ја објави заканата, со цел да се овозможи дискретна или специфична проверка на дадените податоци. Такво предупредување може да се издаде за гонење или спречување на јавни закани. Покрај тоа, може да се издаде предупредување на барање на органот за национална безбедност, доколку има јасни индикации дека дадената информација е неопходна за да се спречи исполнување на сериозни закани за внатрешната или надворешната безбедност.

Бидејќи безбедносните закани се менуваат од година во година, така се менуваат и оперативните потреби на националните полициски служби и другите агенции за спроведување на законот. Така, на почетокот на 2015 година, *SIS* е ажуриран за да се овозможи подобра размена на информации за лица осомничени за вмешаност во тероризам, како и за поддршка на напорите на државите-членки за одземање на пасошите на лица осомничени поради можност од приклучување кон терористичка група. Новата безбедносна агенда на ЕУ, донесена во април 2015 година, за периодот од 2015 до 2020 година, го признава *SIS* како еден од најчесто користените инструменти за размена на информации во ЕУ и наведува дека ЕК постојано врши проценка на *SIS*, со цел да ги таргетира новите оперативни потреби и, во согласност со таквата проценка, да ги измени законските прописи што ги регулираат *SIS I* и *SIS II*.

3.7.5 Посебни режими во интеграција на Шенген-*acquis*

Посебните режими на интеграција во рамки на ЕУ се утврдени за Велика Британија, Ирска и Данска, како држави-членки на ЕУ; за Исланд и Норвешка, кои во рамки на Нордиската унија се врзани за Шведска и Финска како држави-членки на ЕУ; и за државите-кандидати за членство во ЕУ.

Велика Британија и Ирска ја отфрлија комунитаризацијата на областа на ПВП, го одбија приклучувањето кон Шенген и се подготвени да го прифатат „третиот столб“ само во рамки на меѓувладината соработка. За овие две држави е утврден посебен режим бидејќи не се потписнички на Шенгенската спогодба и за ние е потребно да се направи разлика меѓу Шенгенското *acquis* и идниот развој на Шенген.

Положбата на Велика Британија и Ирска е регулирана со Протоколот 3 за примена на одредени аспекти на членот 14 од Договорот за ЕЗ на Велика Британија и Ирска и Протокол 4 за положбата Велика Британија и Ирска.

Со Протоколот 3 потврдено е правото на дерогација на одредби од членот 14 (поранешен член 7.А), така што Велика Британија и Ирска не се обврзани да прифатат укинување на контролата на нивните граници. Со член 1 и 2 од Протоколот 4 утврдено е дека мерките врзани за насловот IV од Договорот за ЕЗ не претставуваат составен дел од „првиот столб“ и Правото на ЕЗ кое важи за Велика Британија и Ирска и дека овие две држави не учествуваат во усвојувањето на мерките по прашања од насловот IV. Поради тоа, било потребно дополнително дефинирање на положбата на овие две држави и нивниот однос кон натамошниот развој на Шенгенското *acquis*.

Со членот 5 од Протокол 2, како и со Декларацијата 45 во врска со членот 4 од Протокол 2 со кој се интегрира Шенгенското *acquis* во рамки на ЕУ, оставена е можноста за Велика Британија и Ирска во секој момент да го прифатат, делумно или целосно, Шенгенското *acquis*, што е потврдено и со членот 4 од Протоколот 4, а за тоа потребно е да ги известат Советот или ЕК. Исто така, со членот 4 од Протоколот 4, оставена е можноста во секое време да го известат Советот или ЕК за својата намера за прифаќање на мерките од насловот IV од Договорот од ЕЗ. Во тој случај, за постапката предвидена со членот 11, став 3 (поранешен член 5.А) од Договорот за ЕЗ, се применува принципот *mutatis mutandis*, односно ЕК е должна, во согласност со постапката за воспоставување на поблиска соработка, да достави мислење до Советот во рок од три месеци од приемот на известувањето, додека е должна во рок од четири месеци од приемот на известувањето да донесе одлука по барањето, како и потребни посебни услови, доколку е потребно.

За разлика од Велика Британија, за Ирска е оставена можноста писмено да го известат Претседателот на Советот, во согласност со членот 8 од Протокол 4, за својата намера повеќе да е биде опфатена со одредбите од овој Протокол.

Терминот „по изминување на разумен рок“, содржан во членот 3, став 2 од Протокол 4, остава можност Велика Британија и Ирска да изнајдат решение, заедно со другите држави-членки на ЕУ доколку не се постигне согласност во погоре наведениот рок за пристапување на Велика Британија и Ирска во Шенгенското *acquis*. Во случај на негативен резултат, Советот е овластен да усвои одредени мерки од насловот IV од Договорот за ЕЗ без нивно учество. Во случај на пристапување (*opt-in*) на Велика Британија и Ирска во Шенгенското *acquis* и идниот развој, мерките кои би биле усвоени на основ на новиот наслов IV од Договорот за ЕЗ ќе имаат карактер на комунитарни обврски.

Положбата на Данска е регулирана на посебен начин со Протоколот 5 и поврзано со областа на ПВР. Данска ја отфрли интеграцијата на Шенгенското *acquis* во „првиот столб“ како резултат на внатрешни причини и прифати само меѓувладина соработка. Од таа причина, не учествува во усвојувањето на мерките од страна на Советот по прашања кои се опфатени со новиот наслов IV од Договорот за ЕЗ бидејќи оваа проблематика не претставувала составен дел од Договорот за ЕЗ пред склучувањето на Договорот од Амстердам. Исклучок претставуваат мерките во областа на визите кои претходно се интегрирани во „првиот столб“ во согласност со членот 100.С од Договорот од Маастрихт, во врска со членот 4 од Протоколот 5, а се однесуваат на:

1. Мерки кон државјаните на трети држави кои мора да имаат виза за премин на надворешните граници на државите-членки; и
2. Мерки за утврдување на единствениот изглед на визите.

Исто така, според член 1 и 2 од Протоколот, Данска не ги прифаќа обврските кои може да произлезат од меѓународните спогодби склучени од ЕЗ во врска со прашањата од насловот IV, како ни одлуките од Судот на правдата. Тоа значи дека овие делови од Шенгенското *acquis* имаат само чисто меѓувладин карактер за Данска, кои произлегуваат од меѓународното јавно право, додека за другите држави-членки имаат карактер на комунитарни обврски. Широко кажано, насловот IV од Договорот од ЕЗ не произведува обврски за Данска. Сепак, Данска може да одлучи да учествува, делумно или целосно

во насловот IV, односно по свој избор, *a la carte*, да се определи за оние делови во кои сака да учествува. Поради тоа, Данска има можност, во согласност со членот 5 од Протоколот 5, да одлучи во рок од шест месеци за нејзино вклучување на некои од одлуките на Советот во нејзиното законодавство. Доколку не биде применета некоја одлука на Советот, другите држави-членки имаат право да преземат соодветни мерки.

Кога се работи за акти кои имаат правен основ во насловот VI од Договорот за ЕУ, кој се однесува на полициската и судската соработка во кривична материја, Данска го прифати Шенгенското *acquis*, со зачувување на меѓувладиниот карактер на соработка, во согласност со одредбите на меѓународното јавно право, со што ги задржа истите права и обврски во поглед на потписничките на Шенгенската спогодба. Тоа значи дека насловот VI од Договорот за ЕУ ја обврзува Данска и во Договорот за ЕУ не постојат одредби кои ѝ даваат можност да дерогира некоја одредба од овој наслов.

Во идниот развој на Шенген потребно е да се разликуваат деловите кои ќе најдат правен основ во насловот IV (поранешен наслов III.A) од Договорот за ЕЗ од деловите кои ќе најдат правен основ во насловот VI од Договорот за ЕУ. Кај првите, за Данска не постои ниту една одредба во Договорот или Протоколот 5 кои ѝ овозможува истите да ги дерогира. Кај вторите, во согласност со членот 5 од Протоколот 5, за Данска е резервирано правото да вклучи некои одлуки на Советот во националното право во прецизно утврден рок од шест месеци. Потоа, во членот 7 од Протоколот е содржана одредба, според која Данска, во согласност со своето национално законодавство, може да ги информира другите држави-членки дека повеќе не сака да ги применува, делумно или во целост, некои делови од Насловот IV од Договорот за ЕЗ.

За Исланд и Норвешка е утврден посебен режим преку членот 6 од Протокол 2. Разликата во однос на Велика Британија и Ирска е во тоа што овие две држави не се членки ниту на Шенгенската интеграција, ниту на ЕУ, туку се членки на Нордиската група, заедно со Данска, Шведска и Финска со кои ги укинаа контролите на внатрешните граници уште од 1957 година. Поради тоа, било потребно:

- Изнаоѓање на соодветен модел за интеграција на овие две држави од моментот на вклучување на Шенгенското *acquis* во правната рамка на ЕУ;
- Утврдување на начинот на нивното учество во Шенгенското *acquis* во делот кој се потпира на „првиот столб“ и Правото на ЕЗ; и
- Учесството да не создаде обврски за другите држави-членки на ЕУ.

Членот 6 од Протоколот 2 предвидува склучување на две спогодби. Првата спогодба ЕУ ја склучи со Исланд и Норвешка со утврдување на соодветни процедури кои ќе овозможат овие две држави да бидат дел од Шенгенското *acquis*, како и за идниот развој. Притоа, во однос на овие две држави, потребно е да се сочува карактерот на обврски кои за нив произлегуваат од меѓународното јавно право. Втората спогодба ја склучи Советот со Исланд и Норвешка за правата и обврските на Велика Британија и/или Ирска во области кои го опфаќаат, делумно или целосно, Шенгенското *acquis* и кое важи за овие две држави. Обврските кои произлегуваат од идниот развој на Шенгенската интеграција за овие две држави ќе имаат карактер на обврски кои произлегуваат од меѓународното право.

Крајно, положбата на државите со кои ЕУ има склучено Договори за асоцијација е регулирана со членот 8 од Протоколот 4. Шенгенското *acquis* и идниот развој, за сите држави кандидати за членство во ЕУ, претставува целина на Шенгенското законодавство, како и целото *acquis* на ЕУ кое претходи на нивната интеграција и се смета за законодавство кое мора во целост да биде прифатено.

Интеграцијата на поблиска Шенгенска соработка во правната рамка на ЕУ ја наметна потребата од соединување на органите на Шенген и институциите на ЕУ. Со членот 7 од Протоколот 2 е утврдено дека Советот усвојува детални аранжмани за интеграција на Шенген секретаријатот во Генералниот секретаријат на Советот, иако членот 2, став 1 од Протокол 2 предвидува, со стапување во сила на Договорот од Амстердам, Советот да го замени Извршниот комитет. Со ова, Судот на правдата е вклучен во надлежноста врз Шенген, со исклучок на одредби кои се однесуваат на јавниот ред и внатрешната безбедност. Надлежностите на Судот ќе зависат од

правните основи кои ќе се користат за поврзување на одредени одредби од Шенгенското *acquis* и идниот развој. Судот самостојно ќе ги утврдува границите на својата надлежност поради проблемите кои може да произлезат од преминот Шенгенското *acquis* од „третиот столб“ во „првиот столб“ и последиците по Правото на ЕЗ.

Со Декларацијата 15 за нивото на заштита и безбедност постигнато во рамки на Шенген, предвидено е Советот да усвои мерки со кои ќе се заменат одлуките за укинување на контролата на внатрешните граници утврдени во Конвенцијата. Утврдено е дека мора да се обезбеди исто ниво на заштита и безбедност кое е утврдено со одредбите од Конвенцијата. Како што може да се забележи, големо значење е посветено на мерките од безбедносен карактер наместо на слободата. Ова, на некој начин, предизвика доза на страв, бидејќи со ова „првиот столб“ би можел, преку безбедносниот менталитет, да ја контаминира ОСБП, што е во спротивност со членот 14 (поранешен член 7.A) од Договорот за ЕЗ во однос на усвоените принципи на внатрешниот пазар и во спротивност со членот 18 (поранешен член 18) од Договорот за ЕЗ во однос на европското државјанство.

3.8 Поблиска соработка во Областа на слобода, безбедност и правда

3.8.1 Механизми на поблиска соработка

Меѓувладината соработка уште од почетокот е проблем во поглед на динамиката на развојот во областа на ПВР поради политички блокади на државите-членки и различни проблеми од техничка природа. Особено до израз дојдоа разликите во степенот на интеграција и флексибилноста во однос на меѓусебната помош во кривичната материја и полициската соработка.

Пред усвојувањето на Договорот од Мастрихт, можноста од воспоставување на поблиска соработка (*enhanced cooperation*) е предвидено со членот 142, став 1 од Шенгенската конвенција, според кој е предвидена поширока соработка (*more extensive cooperation*) за договорните страни. Ова укажува дека одредбата, како и другите одредби од Шенгенската спогодба, е врзана за различностите меѓу договорните страни во развојот на интеграцијата. Во тој поглед, поблиската соработка може да се разбере како продолжување на поделбата меѓу државите-членки.

Договорот од Мастрихт во членот К.7 содржи слична одредба која дозволува „воспоставување или развој на поблиска соработка меѓу две или повеќе држави-членки“, доколку таквата соработка не е во спротивност на самиот Договор. Иако членот К.7 никогаш не бил применлив во пракса, евидентно е од самиот текст на членот, намерата на државите-членки за развој на интеграцијата во повеќе брзини во рамки на меѓувладината соработка.

Поблицката соработка (засилена соработка или флексибилност) има за цел да овозможи побрза реализација на целите во ОСБП меѓу оние држави-членки кои за тоа се подготвени и изразуваат волја. Ваквата соработка е содржана во повеќе членови, но правниот основ е содржан во член 11 (поранешен член 5.A) и член 40 (поранешен член К.12) од Договорот од Амстердам. Кога две или повеќе држави-членки ќе одлучат да ги користат механизмите на поблиска соработка потребно е исполнување на повеќе услови утврдени во членот 11 од Договорот, но истовремено во врска со член 43 и 44 (поранешен член К.15 и К.16) од Договорот од Амстердам.

Во постапката за усвојување на одлуките постојат две фази. Во првата фаза се усвојуваат одлуки со кои се овозможува воспоставување на блиска соработка. Условите за воспоставувањето на поблиската соработка се утврдени во ставот 1, од членот 11 и тие се негативно поставени, односно:

- не треба да се однесуваат на области кои се во исклучителна надлежност на ЕЗ;
- не влијаат на политиките акциите или програмите на ЕЗ;
- не се однесуваат на државјанството на Унијата или не доведуваат до дискриминација меѓу државјаните на државите-членки;

- останува во рамки на ограничувањата на овластувањата на ЕЗ утврдени со Договорот; и
- не претставуваат дискриминација или рестрикција во трговијата меѓу државите-членки и не ги нарушува условите за конкуренција.

Ставот 2, од членот 11, се однесува на постапката за воспоставување на поблиската соработка, според кој одлуката ја донесува Советот со квалификувано мнозинство на предлог на ЕК, по консултации со ЕП. Држави-членки кои имаат намера да воспостават поблиска соработка, својата намера треба да ја поднесат до ЕК, која потоа може да го проследи предлогот до Советот. Доколку ЕК не го упати предлогот до Советот, должна е да ги информира државите-членки за причините поради нејзиното непостапување. Влијанието на ЕК и ЕП кај блиската соработка се разликува и зависи од тоа дали областа за која има потреба од поблиска соработка спаѓа во „првиот столб“ каде влијанието на ЕК е посилено или во столбот на меѓувладината соработка каде влијанието на ЕК е минимизирано, а на значење добива мислењето на ЕП. Во истиот став 2 е содржан компромис кој има за цел заштита на интересите на државите-членки. Имено, секоја држава-членка може да спречи или да се спротивстави на гласање во Советот за воспоставување на поблиска соработка, доколку смета дека постојат причини од национално прашање. Доколку тоа се случи, Советот може со квалификувано гласање прашањето да го препрати до Европскиот совет, кој во тој случај одлучува со едногласност. Држава-членка која има намера да биде дел од поблиската соработка во некоја подоцнежна фаза, како што е утврдено според ставот 3, го известува Советот и ЕК, кои во рок од три месеци поднесуваат извештај до Советот. ЕК има крајна одлука и треба во рок од четири месеци од датумот на известувањето да одлучи по барањето. Правата на државите кои не учествуваат во блиската соработка не се дополнително разработени во одредбите од Договорот. ЕК е таа која одлучува дали ќе го поднесе или блокира предлогот за поблиска соработка и формално одлучува дали да ги прифати идните учесници, иако ова е само сиромашна рефлексија на правото на ЕК на иницијатива и улогата како чувар на Договорите. Процесот на одобрување, напротив, ја зајакнува меѓувладината соработка од причина што Советот ја носи крајната одлука со квалификувано мнозинство, а индивидуална држава-членка има право на вето, додека ЕП има само минорна улога.

Втората фаза опфаќа натамошно усвојување на одлуки и се применува во случај кога Советот ќе одобри примена на механизмите за поблиска соработка, односно потребно е усвојување на одлука со која се одобрува усвојување на акти во поблиската соработка. Правилата за усвојување на одлуките во Советот остануваат исти, но во одлучувањето учествуваат само државите кои учествуваат во механизмот на поблиската соработка и одлуката се усвојува со квалификувано мнозинство во согласност со членот 205, став 2 (поранешен член 148) од Договорот од Амстердам.

3.8.2 Поблиска соработка во рамки на „Третиот столб“

„Третиот столб“ е показател за подготвеноста на државите-членки на ЕУ за реализација на поблиската соработка, со сите предности и недостатоци. Кон тоа треба да се има имаат во предвид и евентуалните опасности кои може да ги предизвика поблиската соработка, особено нестабилноста во оние држави кои се надвор од ЕУ. На ова треба да се додадат и дополнителните проблеми околу дефинирањето на надлежностите на повеќето институции, особено на ЕК и ЕП, околу што е водена голема расправа за време на Меѓувладината конференција.

Поблицката соработка меѓу државите-членки во Договорот од Амстердам е регулирана во новиот наслов VII, во членовите 43-45 и е поврзано за насловот VI од Договорот од Маастрихт. Утврдено е правото на поблиска соработка и модалитетите според кои државите-членки може да го воспостават овој облик на соработка во рамки на институциите на ЕУ. Разликата меѓу Договорот од Амстердам и Договорот од Маастрихт е во тоа што членот K.7 од Договорот од Маастрихт е предвидена можноста од развивање на соработка надвор од ЕУ, додека во самиот Договор од Амстердам ваквата

соработка е вметната и државите-членки може да ги користат постоечките институции, постапки и механизми.

Специфичните одредби од членот 40 (поранешен член К.12) од Договорот од Амстердам се однесуваат на посебните одредби за поблиска соработка според насловот VI од Договорот, кој ги покрива оние области од „третиот столб“ кои не се комунитаризирани и префрлени во „првиот столб“, како што се полициската и судската соработка во кривичната материја, без влијание на интеграцијата на Шенгенските спогодби во рамки на ЕУ. Поблиската соработка во Договорот од Амстердам е подредена на одредбите од членот 40, бидејќи државите-членки немаат право на самостојно водење на акции, туку имаат правни услови преку кои тоа можат да го направат. Притоа, потребно е да се направи разлика меѓу државите-членки кои можат и имаат намера да пристапат кон забрзана интеграција со државите-членки кои не со во можност, но имаат намера подоцна да се приклучат.

Членот 40 доаѓа на место на ограничениот член К.12 од Договорот од Мастрихт. Оваа одредба е подинамична отколку одредбата од членот 11, бидејќи не содржи листа на исполнување на услови за поблиска соработка, туку одредби по кои државите-членки кои „имаат намера“ може да „бидат овластени“ да ги користат процедурите и механизмите на институциите. Во ставот 1 од членот 40, е наведено дека поблиската соработка меѓу државите-членки може да се оствари со почитување на овластувањата на ЕЗ и побрзо развивање на Унијата во ОСБП. Во пракса, ова може да доведе до судири или преклопувања во надлежностите при остварувањето на целите во рамки на „третиот столб“ и во рамки на ЕЗ. Поради тоа, потребно е воспоставување на такви механизми на поблиска соработка кои ќе доведат до реализација на целите, а државите-членки треба да ги отстранат пречките за реализација на вака поставените цели, како што е консензусот при усвојувањето на одлуките.

Понатаму, и покрај поврзаноста на прашањата од внатрешната безбедност и правата на државјаните, членот 40, споредено со членот 11, не ја содржи одредбата со која поблиската соработка не треба да влијае на државјанството на Унијата или да ги дискриминира државјаните на државите-членки. Исто така, има разлика и во механизмите на поблиската соработка, рефлектирајќи ја меѓувладината основа на насловот VI, иако редоследот на постапката, утврден во став 2 од членот 40, останува ист: државите-членки го поднесуваат барањето до Советот кој е надлежен за давање на овластувањето и одлучува со квалификувано мнозинство; учествуваат ЕК и ЕП; и држава-членка може да се противи на одлуката. Но, според ставот 2 од истиот член, ЕК има помала улога, претставувајќи само мислење наместо поднесување или блокирање на почетниот предлог и нудејќи само необрзувачко мислење за оние кои подоцна сакаат да се приклучат на поблиската соработка. Државите-членки може повторно да блокираат усвојување на одлуката за поблиска соработка од истите причини наведени во членот 11 (причини од национално прашање). Предлогот со ова не е блокиран, туку се доставува до Европскиот совет, што не дава многу надеж за усвојување на бараното овластување поради тоа што одлуката треба да се усвои со консензус. Се работи повеќе за правен маневар отколку суштински причини кои може да доведат до деблокирање на системот. Овластувањето преку квалификувано мнозинство има потреба од најмалку 62 гласа во Советот кои доаѓаат од најмалку 10 држави-членки.

Пристапувањето во актуелниот процес е регулирано со ставот 3 од членот 40: секоја држава-членка може да достави известување за својата намера до Советот и ЕК кои во рок од три месеци по приемот на известувањето се должни да достават мислење. Советот е должен да одлучува по барањето во рок од четири месеци по приемот на истото. Барањето е одобрено доколку Советот не предвиди негова суспензија, за што е потребна одлука со квалификувано мнозинство, наведувајќи ги мотивите за суспензија и роковите за повторно разгледување.

3.9 Меѓународно-правен статус на Областа на слобода, безбедност и правда

Меѓународната соработка по прашања во ОСБП кои се наоѓаат во „третиот столб“ во рамки на меѓувладината соработка се спроведува на идентичен начин како и во областа на ЗНБП.

Членот 37 (поранешен член К.9) од Договорот за ЕУ предвидува дека во рамки на меѓународните организации и меѓународните конференции, државите-членки ќе ги бранат заедничките позиции усвоени во согласност со одредбите од насловот VI од Договорот за ЕУ. Оваа одредба е идентична со одредбите содржани во членовите 18 и 19 (поранешни членови J.8 и J.9) од Договорот за ЕУ, според кои, претседавачот со ЕУ, но не државите-членки, ќе ги застапува заедничките позиции на ЕУ во рамки на меѓународните организации и на меѓународните конференции. Претседавачот со ЕУ е одговорен да ги спроведе одлуките кои се усвоени, при што му помага Генералниот секретар на Советот во својство на Висок претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика и исто така е вклучена и ЕК. Кога ќе се утврди дека е потребно, на Советот му е дадена можност, да именува специјален претставник, со посебно утврдени овластувања по некои специфично политичко прашање. Во меѓународните односи потребно е водење на координирани активности, што подразбира дека во меѓународните форуми во кои не учествуваат сите држави-членки, заедничката позиција ја застапуваат оние држави-членки кои учествуваат. Притоа, државите-членки се должни да ги известуваат останатите држави-членки по сите прашања кои се од заеднички интерес.

Државите-членки на ЕУ кои се, исто така, и членки на Советот за безбедност на ОН, се должни да се консултираат и да ги известуваат останатите држави-членки на ЕУ. Понатаму, држава-членка на ЕУ која е, исто така, и постојана членка на Советот за безбедност на ОН, должна е да ги застапува позициите и интересите на ЕУ и да ги почитува обврските кои произлегуваат од Повелбата на ОН. Понатаму, со Договорот од Амстердам е проширено правото на склучување на меѓународни договори во ОСБП, со што е призната правната способност на ЕУ.

Правната основа за надворешната димензија на „третиот столб“ е членот 38 (поранешен член К.10) од Договорот за ЕУ, кој предвидува посебна процедура, според која спогодбите наведени во членот 24 (поранешен член J.14) од Договорот за ЕУ, може да опфатат прашања кои спаѓаат под полициската и судската соработка во кривичната материја. Така ЕУ може да преговара и да склучува спогодби со трети држави или меѓународни организации. Во првата фаза Советот може да го овласти претседавачот да започне преговори за склучување на меѓународни договори, додека во втората фаза, под претпоставка преговорите да се успешни, претседавачот упатува препорака до Советот за склучување на договорот, а Советот ја носи конечната одлука. Вака склучениот договор не ја обврзува онаа држава-членка која ќе достави изјава до Советот дека ги почитува сопствените уставни одредби. Во тој случај, останатите држави-членки може да го прифатат договорот од привремен карактер. Со тоа, склучените меѓународни договори на основ на членовите 24 и 38 (поранешни членови J.14 и K.10) од Договорот за ЕУ не овозможуваат пренесување на надлежностите од државите-членки врз Европската унија.

Претходните договори кои се склучени на основ на меѓувладината соработка имаат карактер на обврски кон државите-членки исто кога се работи за обврски кои произлегуваат од одредби на меѓународното јавно право. При примената на овие договори, првенство имаат одредбите од националното законодавство во однос на утврдените меѓународни обврски. Исто така, на некои од поважните агенции основани врз основа на наслов VI од Договорот за ЕУ, како Европол и Европрава, им се проширени надлежностите со можност за склучување на спогодби со трети држави и со меѓународни организации.

За меѓународните договори од „првиот столб“ по прашања од ОСБП се применува рамката на класичното Право на ЕЗ. Ова решение не претставува новина, но значајно е поради тоа што се воведува конкуренција во надлежностите меѓу ЕЗ и

државите-членки во рамки на „првиот столб“. Ова е утврдено со Протоколот 31 кој се однесува на надворешните односи на државите-членки при преминот на надворешните граници. За мерките кои се однесуваат на стандардите и постапките при контролата на лицата на надворешните граници, исклучени се надлежностите на државите-членки во процесот на преговарање и склучување на договори со трети држави, како и почитувањето на Правото на ЕЗ и постоечките инструменти на меѓународното јавно право.

За Велика Британија, Данска и Ирска нема да се применуваат склучените меѓународни договори по прашања од насловот IV (поранешен наслов III.A) од Договорот за ЕУ, освен доколку одлучат да учествуваат, целосно или делумно, во неговиот развој. Во тој случај, како што е утврдено со член 6 од Протокол 2, не се земаат во предвид договорите склучени со Исланд и Норвешка за на тој начин да се обезбеди нивно учество во рамки на Шенген-*acquis*.

3.10 Програми во Областа на слобода, безбедност и правда

3.10.1 Програмата од Тампере (1999-2004)

Европскиот совет на вонредниот Самит во Тампере (Финска) на 15 и 16 октомври 1999 година, усвои Декларација за создавање на ОСБП, со што е потврдена определбата на државите-членки за нивната политичка цел, содржана во Договорот од Амстердам.

Европскиот совет, во согласност со своите надлежности и овластувања, ги утврдил општите насоки и приоритети кои требало да овозможат Договорот од Амстердам и усвоените политички одлуки да бидат применливи во пракса. Посветено е особено внимание на потребата од усвојување на мерки кои треба да придонесат во реализација на одредбите од Договорот и почитување на утврдените рокови, како и континуирано следење на активностите на институциите и телата на Унијата.

За извршување на одредбите од Договорот од Амстердам, заклучоците од Европскиот совет во Тампере и Советот на министри, ЕК била задолжена на изготвување предлог конкретни активности петгодишен период од денот на стапување во сила на Договорот од Амстердам, односно до 1 мај 2004 година, за кога бил предвиден почетокот на функционирање на ОСБП. Заклучоците од Самитот во Тампере содржат:

1. Основи за утврдување на заедничка европска политика во областа на азилот и миграцијата;
2. Утврдување на мерки за создавање на единствен правосуден простор;
3. Политичка определба на државите-членки за интензивирање на соработката и преземање заеднички активности во борбата против организираниот криминал; и
4. Потреба од зголемено користење на надворешните активности на Унијата во создавањето на ОСБП.

Во Преамбулата на заклучоците е наведено дека основата на ОСБП претставуваат вредностите на Унијата, како што се слободата заснована на почитување на човековите права, демократските институции и владеење на правото, кои ја сочинуваат нејзината основа за натамошно проширување и потреба за зачувување на мирот и просперитетот.

Појдовна точка во создавањето на ОСБП претставува достигнатото ниво на интеграција: заедничкиот пазар, економската и монетарна унија и капацитетот на Унијата да се интегрира во светските политички и економски движења. Предизвикот на Договорот од Амстердам е да обезбеди дека слободата, која вклучува слободно движење низ Унијата, може да се оствари само во услови на безбедност и правда која е достапна за сите.

Институционализацијата на слободното движење во рамки на ЕУ претставува дел од европската традиција која треба да им овозможи на граѓаните низ целиот свет

да имаат слободен пристап не нејзината територија. Ова, за возврат, има потреба од развој на заеднички политики во областа на азилот и имиграцијата, имајќи ја во предвид потребата од постојана контрола на надворешните граници со цел запирање на илегалната имиграција, како и борба против оние кои тоа го организираат и притоа сторуваат меѓународен криминал. Овие заеднички политики мора да бидат засновани на принципи кои се јасни за граѓаните и кои даваат гаранции за оние кои бараат заштита или прием во ЕУ.

Целта кон ова е отворена и безбедносна ЕУ, целосно посветена на обврските кои произлегуваат од Женевската конвенција за статусот на бегалците и другите инструменти за заштита на човековите права, како и да биде способна да одговори на хуманитарните потреби на основ на солидарност. Заедничкиот пристап мора да овозможи интеграција во рамки на ЕУ на државјаните на трети држави кои имаат регулиран статус за престој.

Уживањето на слободата има потреба од единствена област на правда која ќе има даде право на граѓаните на ЕУ пристап до судовите и другите органи на било која држава-членка под исти услови како и во сопствената. За тоа е потребна поголема конвергенција и соработка на правосудните системи на државите-членки, како и почитување и извршување на судските пресуди и одлуки во рамки на Унијата, притоа штитејќи ја основната правна сигурност на граѓаните.

Граѓаните на Унијата имаат за право да очекуваат од Унијата да се бори со законите по нивната слобода предизвикана од организираниот криминал. Во борбата против организираниот криминал, Европскиот совет укажа на потребата од преземање на превентивни мерки и мобилизација на полициските и правосудните органи на државите-членки со цел негово сузбивање.

Европскиот совет бара ОСБП да биде заснована на принципите на транспарентност и демократска контрола. За таа цел, укажа на потребата од развивање на отворен дијалог со цивилното општество заради заедничкото утврдување на целите, принципите и заедничките стандарди за зачувување на интегритетот на создадените органи.

Европскиот совет смета дека е суштински развојот на капацитетите за дејствување во овие области со цел Унијата да се смета како значаен партнер на меѓународната сцена. Ова бара поблиска соработка со државите и меѓународните организации како Советот на Европа, ОБСЕ, ОЕЦД и ОН.

Европскиот совет посебно укажа на потребата од зајакнување на соработката меѓу институциите и телата во рамки на ЕУ. Ги повика ЕК и Советот на министри на потесна соработка со ЕП со цел целосна и итна имплементација на Договорот од Амстердам, во согласност со дефинираната политичка ориентација и конкретните цели.

3.10.1.1 Заедничка политика за азил и имиграција

Заедничката политика на азил и имиграција подразбира:

- Воспоставување на партнерски однос со државите на потекло
- Утврдување на заеднички режим за азилот
- Правичен третман кон државјаните на трети држави
- Способност за управување на миграциските бранови

Треба да се има во предвид дека во терминологијата на ЕУ „заедничка“ политика не подразбира најинтензивна форма на супранационално дејствување, туку заедничка политика вообичаено содржи простор за одреден степен на различност меѓу државите-членки. Воспоставување на партнерство со државите на потекло е неопходно поради глобалното приближување кон имигрантите. На ЕУ и треба сеопфатен пристап кон миграцијата поврзано со различните аспекти од политички карактер, човекови права и развој на државите и регионите на потекло и транзит. Ова има потреба од преземање различни мерки, како што се борба против сиромаштијата, подобрување на условите за живот и можности за вработување, спречување на конфликти и консолидирање на

демократските држави и почитување на човековите права, особено правата на малцинствата, жените и децата. За таа цел, Унијата и државите-членки треба да придонесат, во рамки на нивните надлежности според Договорот за ЕУ, кон поголемо ниво на единство и кохерентност на внатрешните и надворешните политики на Унијата.

Европскиот совет ја потврди важноста која Унијата и државите-членки ја даваат на апсолутното почитување на правото на азил. Воспоставувањето на заедничкиот режим на азил има потреба од утврдување на заеднички пристап кон правото на азил, засновано на целосна примена на Женевската конвенција, што подразбира и спречување од враќање на подносителите на барањата за азил доколку постои можност од нивен прогон.

Краткорочно, Европскиот заеднички систем за азил треба да вклучува (1) јасно одредување на државата одговорна за разгледување на барањата за азил; (2) заеднички стандарди за правична и ефикасна процедура за азил; (3) заеднички минимум услови за прием на барателите на азил; и (4) приближување на националните законодавства во поглед на правилата за признавање и правно дефинирање на статусот на бегалец. За тоа е потребно усвојување на дополнителни мерки за заштита кои треба да овозможат утврдување на прифатлив статус за сите баратели на азил, со консултација на Високиот комесар за бегалци при ОН и другите меѓународни организации. За дефинирање на регулативата од „првиот столб“ во оваа област, задолжен е Советот на министри кој, по предлог на ЕК, ги усвојува потребните одлуки. Долгорочно, ЕЗ треба да утврди заеднички систем за азил и униформен статус за оние на кои им е одобрен азил низ целата Унија.

Во поглед на раселените лица, Европскиот совет го повика Советот на министри да ги интензивира напорите за постигнување согласност по прашањето за нивна привремена заштита на основ на солидарност меѓу државите-членки. Европскиот совет препорача разгледување на можноста од формирање на заеднички финансиски фондови наменети за привремена заштита на раселените лица во ситуација на масовни бранови на бегалци. Исто така, Европскиот совет го повика Советот на министри да ја финализира својата работа за идентификација на барателите на азил преку Еуроодак системот, за што е објаснето подолу.

ЕУ мора да обезбеди правичен и еднаков третман за државјаните на трети држави кои легално престојуваат на територијата на државите-членки. Потребно интензивирање на напорите за нивна побрза интеграција која ќе им обезбеди исти права и обврски како и на граѓаните на ЕУ и ќе ја отстрани дискриминацијата во економскиот, социјалниот и културниот живот. Посебно е укажано на дефинирање на потребните мерки за борба против расизмот и ксенофобијата, преку потесна соработка Европскиот центар за мониторинг и Советот на Европа. На нормативен план, ЕК ќе утврдува конкретни предлози за имплементација на членот 13 од Договорот за ЕЗ во борба против расизмот и ксенофобијата, додека за борба против дискриминацијата потребно е усвојување на национални програми на ниво на државите-членки.

Европскиот совет, исто така, ја нагласи потребата од приближување на националните законодавства за условите за прием и престој на државјани на трети држави, засновано на заедничките проценки за економскиот и демографскиот развој во рамки на Унијата, како и ситуацијата во државите на потекло. За таа цел, потребно е усвојување на одлуки од страна на Советот, на предлог на ЕК кои ќе се однесуваат не само на капацитетот за прифаќање на секоја држава-членка, туку и на нивните историски и културни врски со државите на потекло.

Правниот статус на државјаните на трети држави треба да биде усогласен со оној на државјаните на државите-членки. Лицето, кое легално престојува во држава-членка за одреден период или има дозвола за подолг престој, треба да му се обезбедат во државата-членка збира на униформни права што е можно поблизу до оние кои ги уживаат граѓаните на ЕУ, како што се: правото на престој, правото на образование, правото на работа вработување или самовработување, како и принципот на недискриминација *vis-à-vis* граѓаните во државата на престој. Европскиот совет ја одобрува целта според која државјаните на трети држави кои легално имаат право на

долгорочен престој да им се понуди можноста да добијат државјанство на државата-членка во која тие живеат.

Поефикасното управување со миграциските бранови на сите нивоа и воспоставувањето контрола е едно од приоритетните барање во Програмата од Тампере. Тоа подразбира постепено воспоставување на соработка со државите на потекло и транзит, интензивирање на напорите за известување на државјаните на трети држави за можностите за легална миграција, како и превенција на сите форми на трговија со луѓе. За таа цел, потребна е заедничка визна политика и ефикасно откривање на фалсификувани документи, вклучително блиска соработка меѓу конзуларните претставништва на државите-членки на ЕУ во трети држави и онаму каде е потребно, воспоставување на заеднички канцеларии на Унијата за издавање на визи за нејзината територија.

Европскиот совет е одлучен да се бори против нелегалната имиграција, особено против оние кои се вклучени во трговија со луѓе и економска експлоатација на мигранти. На тој план, потребно е интензивирање на борбата против нелегалната имиграција и усвојување на легислатива која предвидува строги казни против овој сериозен криминал. Советот, на предлог на ЕК, усвојува регулативи во оваа насока, а државите-членки, во соработка со Европол, ги насочуваат своите напори кон изнаоѓање и откривање на криминалните организации.

Потребно е посветување на внимание и воспоставување на поблиска соработка меѓу пограничните служби на државите-членки, како што е размена и трансфер на технологија, особено на морските граници. Позитивен пример за тоа претставува Меморандумот за разбирање меѓу Италија и Грција за зајакнување на соработката на Јадранското и Јонското море со цел водење заедничка борба против организираниот криминал, трговијата со луѓе и други видови криминал.

При процесот на реадмисија на имигрантите (присилно или доброволно враќање на лицата кои неосновано престојуваат на територија на некоја држава во нивната држава на потекло), потребно е воспоставување на соработка со државите на потекло и државите на транзит, како и помош до органите на тие држави да ја зајакнат способноста во борба против трговијата со луѓе. Според Договорот од Амстердам, ЕК има доверени надлежности од областа на реадмисија, додека Советот на министри е задолжен склучува договори за реадмисија или да вклучи одредби во други договори кои ЕЗ или државите-членки ги склучуваат со други држави.

3.10.1.2 Создавање на единствен правосуден простор

Создавањето на Единствениот правосуден простор има за цел отстранување на постоечките недостатоци настанати како резултат на неусогласени и комплексни правни и административни системи во државите-членки кои спречуваат преземање на правни активности на ниво на ЕУ. За целосно остварување на правосудниот простор на ниво на ЕУ, потребно е да постои:

- Подобар пристап до правда;
- Заемно признавање на судските пресуди и одлуки; и
- Приближување во граѓанската материја.

Со цел да се забрза пристапот до правда, потребно е да се обезбеди подобар пристап до правосудните институции на државите-членки, заемно признавање на судските одлуки и поголема судска соработка во граѓанската материја. Подобрувањето на пристапот до правда има потреба од воспоставување на минимум стандарди кои ќе обезбедат соодветно ниво на правна помош во прекуграничните случаи, како и посебни заеднички правила на постапката за поедноставување и забрзување на прекуграничните спорови во граѓанската и трговската материја.

На тој план, институциите добија посебни задолженија: Советот утврдува минимални заеднички стандарди за наведените области, додека државите-членки да утврдат замена за вонсудските постапки; ЕК да започне кампања за информирање на граѓаните на ЕУ и изработка на водич за правосудна соработка меѓу државите-членки.

Исто така, побарано е да се воспостави и едноставен информативен систем преку националните мрежи.

За полесен пристап до правосудните органи од страна на граѓаните на другите држави-членки на ЕУ и остварување на нивните права, потребно е утврдување на минимални заеднички стандарди за воведување на повеќе јазични формулари или документи кои би се користеле во прекуграничната судска постапка на територијата на ЕУ. Таквите документи или формулари треба заемно да бидат прифатени како валидни документи во сите правни постапки низ Унијата. Внимание треба да се посвети на заштитата на жртвите изложени на кривичните дејствија, особено нивниот пристап до правдата и остварување на правото на обесштетување, вклучително и судските трошоци. Ваквите мерки се регулираат на ниво на ЕУ: ЕК утврдува минимални стандарди, додека државата-членка воспоставува национални програми за финансирање на мерките за помош и заштита на жртвите.

За заемно признавање на судските одлуки и пресуди потребно е апроксимација на легислативата која ќе ја олесни соработката меѓу надлежните органи на државите-членки и ќе обезбеди судска заштита на човековите права. Европскиот совет посебно нагласи дека принципот на заемно признавање треба да биде основа за судската соработка во граѓанската и кривичната материја, кој би се применувал и на судските пресуди и одлуки.

Во граѓанската материја потребно е намалување на постоечките посредни мерки со цел побрзо признавање и извршување на судски одлуки во државите-членки на ЕУ. Од ЕК се побара да изработи предлог за укинување на посредни постапки, во прво време, на барања во граѓанските или трговски предмети и за некои пресуди од областа на семејното право, како алиментација и правото на посета. Таквите одлуки веднаш ќе се признаваат низ целата ЕУ без дополнителни постапки или основи за одбивање или одлагање на признавањето, а доколку е потребно дополнително ќе се утврдат заеднички стандарди за некои специфични аспекти на граѓанското процесно право.

Во поглед на кривичната материја, Европскиот совет ги повика државите-членки без одлагање да ја ратификуваат Конвенцијата на ЕУ за екстрадиција од 1995 и 1996 година. Потребно е укинување на формалната постапка за екстрадиција меѓу државите-членки кога се работи за лица кои настојуваат да избегнат издржување на казна со премин на територијата на друга држава-членка по правосилност на судската пресуда. Постапката за екстрадиција потребно е да се замени со едноставно предавање на лицата во согласност со членот 6 од Договорот за ЕУ. Исто така, потребно е разгледување на постапката за забрзана екстрадиција без да биде во спротивност со принципот на правично судење преку дефинирање на предлози во оваа насока.

Принципот на заемно признавање на доказите треба да се применува во сите фази на постапката и да обезбеди дека легално прибавените докази да бидат прифатливи од судските органи во другите држави-членки. За таа цел, Европскиот совет ги повика Советот и ЕК до декември 2000 година да усвојат мерки за имплементација на принципот на заемно признавање. Мерките предвидуваат и работа на Европскиот извршен налог, за кој ќе стане збор подолу, како и на оние аспекти на процедуралното право, за кои исто ќе стане збор подолу, а за кои се потребни минимални заеднички стандарди со цел олеснување на примената на принципот на заемно признавање, со почитување на основните правни принципи на државите-членки.

На планот на зголемување на приближувањето во граѓанската материја, Европскиот совет ги повика Советот и ЕК на изготвување на нова процедурална легислатива во прекуграничните случаи, особено на оние елементи кои придонесуваат за полесно воспоставување на судска соработка и пристапот до правото, како што се прибавувањето на доказите, платните налози, итн. Што се однесува до материјалното право, потребно е разгледување на можноста за приближување на законодавството на државите-членки во граѓанската материја со цел отстранување на пречките.

3.10.1.3 Единствена борба против организираниот криминал

Интензивирањето на борбата против организираниот и прекуграничниот криминал во рамки на ОСБП потребно е да се реализира на ефикасен и сеопфатен начин со почитување на човековите слободи и права, односно:

- Превенција на криминалот на ниво на ЕУ;
- Воспоставување на соработка против криминалот; и
- Посебно дејствување против перењето пари

Превенцијата во борба против криминалот на ниво на ЕУ има потреба од интегрирање на различни аспекти на борба против организираниот криминал, како и натамошен развој на националните програми за превенција. За превенција од криминалот треба да се развијат заеднички приоритети во рамки на надворешната и внатрешната политика на ЕУ и истите да бидат земени во предвид при изготвувањето на новата легислатива.

Приоритет треба да добие и соработката во борбата против малолетничката деликвенција, борба против криминалот во урбаните средини и борба против дрогата. Ова може да се оствари со размена на најдобрите практики, зајакнување на мрежата на надлежните национални органи од областа на превенција од криминалот, соработка меѓу различните специјализирани органи, како и утврдување на можноста за дефинирање на програми на ниво на ЕУ кои би се финансирале од буџетот на ЕЗ.

Од приоритетно значење е, исто така, интензивирање на соработката меѓу надлежните органи на државите-членки при спроведувањето на истражните активности на прекуграничниот криминал. За таа цел, потребно е итно формирање на заеднички истражни тимови, предвидени со Договорот од Амстердам со задача за борба против трговијата со дрога, трговијата со луѓе и тероризмот. Легислативата која ќе се усвојува треба да овозможи учество на претставниците на Европол како поддршка.

За операционализација на погоренаведеното, Европскиот совет во оваа област повика на воспоставување на оперативна единица во рамки на која надлежните полициски органи на државите-членки, вклучително и Европол, ќе вршат размена на искуства, најдобри практики и информации за моменталните трендови во прекуграничниот криминал и ќе придонесат во подготовката на оперативните акции.

Европол има клучна улога во превенција против криминалот, анализата и истрагите на ниво на ЕУ. Европскиот совет го повика Советот на министри за зајакнување на улогата на Европол преку примање оперативни податоци од државите-членки и овластување да бара од државите-членки да започнат, спроведат или координираат истраги, односно да формираат заеднички истражни тимови во одредени области на криминал, со почитување на системот на судска контрола во државите-членки.

За прв пат со Програмата од Тампере е претставена можноста од формирање на Европска правда како посебна единица за борба против сериозните форми на организиран криминал, која би била составена од обвинители, судии или полициски службеници. Европска правда треба да има задача за олеснување на координацијата меѓу националните обвинителства и поддршка во кривичните истраги во случаи на организиран криминал, засновано на анализите на Европол, како и соработка со Европската судска мрежа. Од Советот е побарано усвојување на правните инструменти до крајот на 2001 година во однос на воспоставувањето на Европол. Исто така, за прв пат е претставена и можноста од воспоставување на Европски полициски колеџ за обука на повисоките полициски службеници.

Без прејудување на областите наведени во Договорот од Амстердам, како и во согласност со националното кривично законодавство, потребно е воспоставување на заеднички систем за утврдување на кривични дела, на воспоставување на единствена постапка за подигнување на обвиненија и санкционирање на кривични дела за областите како финансиски криминал, трговија со дрога, трговија со луѓе, особено експлоатација на жените, сексуална експлоатација на децата, компјутерски криминал и криминал по животната средина. Државите-членки треба на своите органи да им

обезбедат целосна помош и поддршка за водењето истраги и подигнувањето обвиненија за кривичните дела кои се поврзани со даноците и обврските.

Перењето пари е централно прашање на организираниот криминал и треба да се искорени таму каде што се појавува. Потребно е државите-членки да усвојат конкретни чекори за замрзнување, заплenuвање и конфискација на средствата стекнати со извршување на кривично дело. Исто така, државите-членки треба веднаш да усвојат одредби за санкционирање на перењето пари во согласност со Директивата 91/308/ЕЕС за перење пари од 1991 година, Конвенцијата од Стразбур од 1990 година и согласно препораките на Групата за финансиско дејствување. На нормативен план, Европскиот совет ги повика Советот на министри и ЕП да ја усвојат ревидираната нацрт-директива за перење пари на предлог на ЕК.

Во поглед на заштита на податоците потребно е подобрување на транспарентноста на финансиските трансакции и потекло на капиталот, како и забрзување на размената на информации меѓу постоечките финансиски разузнавачки служби во однос на сомнителни трансакции. Без разлика на тајноста во одредбите кои се применуваат во банкарските и други трговски активности, судските власти на државите-членки, како и финансиските разузнавачки служби треба постојано да бидат информирани кога таква информација е потребна во рамки на водењето истраги за перење пари. Исто така, потребно е приближување на кривичното право и кривичната постапка за перењето пари, особено при откривањето на случаи на перење пари, замрзнување на средства и нивна конфискација. Опсегот на кривичните активности треба да биде единствен на начин на кој ги задоволува сите држави-членки. За таа цел, побарано е Советот на министри да ги прошири надлежностите на Европол за перењето пари, без разлика на видот на кривичното дело.

Дефинирање на заеднички стандарди на ниво на ЕУ во борбата против перењето пари има за цел спречување на правните лица регистрирани надвор од јурисдикцијата на Унијата да прикриваат перење пари добиени со кривични активности. Потребно е склучување на посебни спогодби на ЕУ и државите-членки со *offshore* центрите во трети држави со цел обезбедување на ефикасна и транспарентна соработка во кривичната материја.

3.10.1.4 Зајакнување на надворешното дејствување

Зајакнувањето на надворешното дејствување, односно зголемено користење на надлежностите и инструментите со кои располага ЕУ, посебно во областа на надворешните односи, мора да се користат на воспоставувањето на ОСБП. Прашањето на ПВР мора да биде вклучено во дефинирање и реализација на другите политики и активности на Унијата. Потребно е користење на сите нови можности предвидени со Договорот од Амстердам, првенствено кај надворешните акции, заедничките стратегии, спогодбите кои ги склучува ЕЗ и спогодбите во согласност со членот 38 од Договорот за ЕУ.

Потребно е јасно дефинирање на приоритетите, политичките цели и мерки на надворешните активности на ЕУ во областа на ПВР. Особено значење се дава на поддршката за регионална соработка меѓу државите-членки и трети држави по прашања од областа на организираниот криминал.

3.10.2 Програмата од Хаг (2004-2009)

Програмата од Хаг за зајакнување на ОСБП е усвоена од Советот на ЕУ во Брисел на 4 и 5 ноември 2004 година. Програмата, која се базира на претходниот петгодишен план, договорен во октомври 1999 година во Тампере, зазема нови предизвици за периодот 2004-2009 година. Повеќегодишната програма постави приоритети во поранешната област на ПВР, како и проценка на политиките воспоставени во Тампере во 1999 година, претставувајќи ги плановите за нивна консолидација, истовремено рефлектирајќи го духот на реформите предвидени со

Нацрт-предлогот на Уставниот договор. Програмата предложи многу амбициозни цели, како што е заедничкиот систем на азил до 2010 година, напуштање на едногласноста во 2005 година во корист на квалификувано мнозинство гласање и со-одлучување во областите на азил и имиграција, освен за легалната миграција. ЕК во 2005 година претстави и Акционен план за имплементација на Програмата од Хаг.

Преамбулата потврдува дека Програмата од Хаг се потпира на Тампере и повикува на примена на членот 67, став 2 од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам, со цел применување на постапката за со-одлучување за мерките предвидени со насловот IV, вклучително и азил, миграција и политика за визи, на кои оваа постапка ќе се применува според Уставниот договор. Ова е важен чекор е силно поддржан од ЕП кој, со Договорот од Амстердам доби поголемо учество по прашањата од областа на ПВР.

Програмата опфаќа основни права и граѓанство; азил и имиграција; управување со границите; интеграција на мигрантите; борба против тероризмот и организираниот криминал; полициска соработка и судска соработка во кривично и граѓанско право. Во подоцнежната фаза, односно во декември 2004 година, кон Програмата од Хаг е додадена и Европската програма за наркотици за периодот од 2005 до 2012 година. Меѓу целите што веќе се појавија во Тампере, Програмата потенцира дека превенцијата и репресијата на тероризмот се клучни елементи. Исто така, посветува целосно ново поглавје за интеграцијата, заменувајќи го стариот „правичен третман на државјани на трети држави“ давајќи поголем приоритет во Програмата.

3.10.2.1 Зајакнување на слободата

Зајакнувањето на правата на граѓаните на ЕУ, особено преку одржување редовен дијалог со граѓанското општество и посебно внимание на борбата против антисемитизмот, расизмот и ксенофобијата, зазема централно место во Програмата од Хаг. Програмата ја истакнува важноста од преземање „сеопфатен пристап“ во областа на миграцијата и политиките за азил, што подразбира силна меѓусебна координација. Ова ја отсликува идејата дека азилот и миграцијата треба да бидат вклучени во другите полиња, како што се вработување и социјални работи, надворешни односи, развој и политика за помош.

Важноста на прибирањето, обезбедувањето и размената на податоците за миграцијата е истакната во Програмата, бидејќи претставува основа за заедничка анализа на миграциските појави.

3.10.2.2 Заеднички систем за азил

Програмата прикажува амбициозни цели, како што се создавање на заеднички европски систем до 2010 година и создавање на нова единица за азил, со цел да стане Европска канцеларија за азил во 2010 година. Во преговорите голем број на држави-членки како Германија, Велика Британија, Ирска, Шведска и Португалија изразија загриженост дека крајниот рок за 2010 година е премногу амбициозен, за разлика од ЕК и Франција кои силно ја поддржаа намерата.

Во однос на втората фаза на спроведување на програмата за азил, дополнителни цели утврдени во Програмата се:

- Заедничка постапка за азил и еднообразен статус за оние што добиле азил или супсидијарна заштита.
- Студија на ЕК за правните и практичните импликации од заедничката обработка на апликациите за азил во Унијата и исто така физибилити студија за процесирање на апликации за азил надвор од Унијата во тесна соработка со УНХЦР. Ова дополнително предизвикува дискусија бидејќи идејата за заедничка обработка надвор од ЕУ не е нова и веќе предизвика контроверзии.
- Нов европски фонд за бегалци.

3.10.2.2.1 Миграција, слободно движење и интеграција на државјани на трети држави

За овој дел од Програмата од Хаг се предвидени многу иновации. Додека Програмата од Тампере била фокусирана на борбата против илегалната миграција, Програмата од Хаг се осврнува на легалната миграција и особено на економската миграција, притоа истакнувајќи ја важноста на координативните политики за интеграција на мигрантите.

Легалната миграција е важен елемент што треба да се земе предвид при преговарање за партнерства со трети држави. Во Програмата се признава фактот дека легалната миграција игра улога во унапредувањето на економскиот развој и придонесува за имплементација на Лисабонската стратегија. За да се постигне ова, од ЕК било побарано да претстави Акционен план за легална миграција пред крајот на 2005 година, вклучувајќи процедури за прием способни да одговорат на барањата на мигрантите на европскиот пазар. Државите-членки со Програмата продолжуваат да го одредуваат индивидуалниот, националниот обем на прием и притоа повикаа на намалување неформалната економија што претставува главен фактор за илегална миграција.

Интеграцијата на државјани на трети држави е меѓу клучните точки на Програмата од Хаг со цел да обезбеди стабилност и кохезија, како и да спречи изолација на одредени групи. За да се постигне ова, Програмата од Хаг повикува на сеопфатен пристап што ги вклучува сите засегнати страни преку поголема координација на националните и иницијативите на ЕУ.

Програмата исто така упатува на мислење на Европскиот совет за создавање еднакви можности, што води кон „граѓанско граѓанство“ и за отстранување на пречките за интеграција. Во овој контекст, Програмата предложи воспоставување на Заеднички основни принципи, со кои се потпира кохерентна европска рамка за интеграција. За таа цел, Програмата повикува на создавање веб-страница за размена на искуства и информации.

3.10.2.2.2 Надворешна димензија на азилот и миграцијата

Надворешната димензија на азил и миграција е една од главните иновации воведени во Програмата, со цел развој на азил и миграциска политика надвор од Унијата. Надворешната димензија е поделена на три дела:

1. Партнерство со трети држави: ЕУ треба да им помага на трети држави во градењето на нивните капацитети за управување со миграциите; заштита на бегалците; спречување и борба против илегалната имиграција; промовирање на правни канали за миграција; подобрување на состојбата со бегалците и обезбедување подобар пристап до трајни решенија.
2. Партнерство со држави и региони на потекло: Од ЕК е побарано да развие Програми за регионална заштита на ЕУ кои ќе се засноваат на стекнатото искуство од програмите за заштита. Овие програми се фокусираат на градење на капацитети и заеднички програми за преселување. Програмата, исто така, повикува на кохерентност на политиката помеѓу миграцијата, развојната соработка и хуманитарната помош.
3. Партнерство со држави и региони на транзит: Уште една клучна точка во Програмата претставува зајакнување на соработката и градење на капацитетите со државите по должина на јужната и источната граница на ЕУ.

Дел од Програмата претставува и развојот на силна заедничка политика за *враќање*. Особено, значење е дадено на идејата за создавање позиција на специјален претставник за заедничка политика за реадмисија, како и воспоставување минимални стандарди за постапки за враќање во почетокот на 2005 година и формирање на Европски фонд за враќање до 2007 година.

3.10.2.2.3 Управување со миграциски текови

Програмата потенцира дека мерките за овозможување укинување на контролите на внатрешните граници ќе бидат донесени откако ќе се имплементира и функционира Шенгенскиот информациски систем (*SIS II*). Во овој контекст, клучна е солидарноста и споделувањето на одговорноста, вклучително и финансиските импликации. Особено, Програмата повикува на:

- Формирање на Европската агенција за управување со оперативна соработка на надворешните граници на 1 мај 2005 година.
- Поддршка на државите-членки во контролата и надзорот на надворешни граници, вклучително и соочување со непредвидени околности како резултат на исклучителни миграциски приливи.
- Целосен преглед на задачите на Агенцијата и проценка на националните експертски тимови, вклучувајќи физибилити студија за создавање на европски систем на гранични служби.
- Развој на план во борбата против трговија со луѓе во 2005 година.
Програмата повикува на хармонизирани решенија на ниво на ЕУ за биометриските идентификатори.
- Од ЕК е побарано да ја испита интероперабилноста помеѓу Шенгенскиот информациски систем (*SIS II*) системот за информации за визи и Еуроџа, иако постоела загриженост поради можната злоупотреба на податоците собрани од Еуроџа.
- Програмата бара да се преземат понатамошни чекори за да се интегрираат биометриските идентификатори во патните исправи. Покрај тоа, од ЕК и Советот е побарано да се воспостават минимални стандарди за национални лични карти.
Програмата ја опишува потребата за натамошен развој на заедничката визна политика како начин за олеснување на легитимното патување и справување со илегалната имиграција. Меѓу многуте амбициозни цели, позначајни се:
 - Формирање на заеднички визни канцеларии на долг рок.
 - Формирање на заеднички центри за апликации.
 - Имплементација на информативниот систем за визи.
 - Поедноставување на процедурите за издавање визи за краток престој на државјаните на трети држави.

3.10.2.3 Зајакнување на безбедноста

Зајакнувањето на безбедноста опфаќа, меѓу другото, размена на информации, ефективна превенција и борба против тероризам, спречување на криминал, оперативна соработка и полициска соработка. Програмата повикува на зголемена поддршка и имплементација на веќе донесените иницијативи, без да има потреба од усвојување на нови, освен во областа на тероризмот и размената на информации.

„Превенцијата и репресијата“ на тероризмот се смета за клучна цел. Европскиот совет ги повикува државите-членки да не ги ограничуваат своите активности за одржување на внатрешната безбедност, туку да се фокусираат на безбедноста на Унијата како целина. Програмата ја нагласува потребата за засилена улога на Европол, Европска правда и координаторот на ЕУ за борба против тероризмот со цел зајакнување на борбата против тероризмот.

Предвидени се и мерки за борба против финансирање на тероризам и долгорочна стратегија за решавање на факторите кои придонесуваат за радикализација и регрутирање за терористички активности. Покрај тоа, Европскиот совет инсистира на соработка и поддршка од трети држави. За таа цел, Советот формирал мрежа на национални експерти за тероризам во врска со Европол и Европската гранична агенција, за да одговори на барањата за помош од трети држави.

Програмата, во оваа насока, предвидува засилена соработка за размена на информации и предложи усвојување на „принципот на достапност“ на информации, што ќе им овозможи на полициските служби да добијат информации од други држави-членки под исти услови како и националните полициски служби. Треба да се наведе дека иако државите-членки ја поддржуваат важноста на размената на информации, прашањата во врска со доверливоста и заштитата на податоците сè уште се проблематични. Сепак, голема е потребата да постои размена на информации и податоци за тероризам и други кривични дела кои ќе бидат достапни за надлежните органи во државите-членки при извршувањето на нивните задачи за спроведување на правото.

Програмата од Хаг, исто така, повикува на засилена улога на Европол и Европавда во борбата против сериозниот прекуграничен криминал. Европол ќе издава „проценки на закана“ на годишно ниво врз сериозни форми на организиран криминал, засновани врз информации од државите-членки и придонесот од Европавда. Покрај тоа, за ефикасно управување со голема прекугранична криза во рамките на Унијата, Советот и ЕК формира нов центар за управување со кризи со прекугранични импликации во 2006 година.

3.10.2.4 Зајакнување на правдата

Ова е најтешката област за спроведување поради недостатокот на согласност меѓу оние држави-членки кои имаат желба за засилена соработка, како што се Шпанија, Франција, Белгија и Луксембург, за разлика од оние држави кои се помалку амбициозни како Ирска, Велика Британија, Данска и Германија. За таа цел, потребни се понатамошни напори за олеснување на пристапот до правдата и судската соработка, како и за мерките за спроведување на взаемно признавање на судските одлуки. Меѓу другото, Програмата предвиде создавање на Европскиот доказен налог, како и Рамковна одлука за процедурални права во кривична постапка до крајот на 2005 година.

Програмата, исто така, ја признава улогата на СПЕУ во новата ОСБП преку зголемувањето на неговите надлежности. Со цел да се надополнат овие активности, програмата побара од ЕК да изготви предлози за да се забрза и обезбеди соодветно постапување упатувањата за претходно одлучување во ОСБП.

Во однос на судската соработка во граѓанската материја, Програмата предложи поттикнување на заемното признавање на прашањата од семејното право, истовремено исклучувајќи хармонизација на термините како што се „семејство“ или „браќ“. Исто така, програмата нагласува прашањето за натамошно зајакнување на заемното признавање, а со тоа и прогресивен развој на европска судска култура.

3.10.2.5 Надворешни односи

Во оваа област, Програмата ја нагласува потребата за развој на кохерентна надворешна димензија на ОСБП и нејзино поврзување со политиките за надворешни односи. За да се постигне ова, Европскиот совет ги повика ЕК и Високиот претставник за надворешна и безбедносна политика да изготват стратегија која ги опфаќа сите надворешни аспекти на политиката на Унијата во ОСБП.

3.10.2.6 Акционен план на Програмата од Хаг

Програмата Хаг, одобрена од Европскиот совет во ноември 2004 година, ги утврдува приоритетите во ОСБП за периодот 2004-2009 година. ЕК презентирала до Советот Акционен план во кој целите и приоритетите на Програмата од Хаг треба да бидат преточени во конкретни активности, вклучително и распоред за нивно усвојување и спроведување. Овој акционен план идентификува десет специфични приоритети врз кои ЕК смета дека треба да се концентрираат колективните напори за утврдениот период од пет години. Овие приоритети може да се сумираат на следниов начин:

1. Основни права и државјанство: развој на политики за зајакнување на граѓанството, следење и промовирање на почитување на основните права.
2. Борбата против тероризмот: фокусирање на различни аспекти на превенција, подготвеност и одговор со цел понатамошно зајакнување и, кога е потребно, дополнување, на способностите на државите-членки да се борат со тероризмот.
3. Управување со миграцијата: дефинирање избалансиран пристап кон управувањето со миграциите и развивање на заедничка политика за имиграција на ниво на ЕУ, истовремено зајакнувајќи ја борбата против илегалната миграција и трговијата со луѓе, особено жените и децата.
4. Внатрешни граници, надворешни граници и визи: понатамошно развивање на интегрирано управување со надворешните граници и заедничка визна политика, истовремено обезбедувајќи слободно движење на лица.
5. Заедничка област за азил: воспоставување на заедничка област за азил, земајќи ја предвид хуманитарната традиција и почитување на меѓународните обврски на ЕУ и ефикасноста на хармонизираната постапка.
6. Интеграција: усвојување, поддршка и мерки за поттикнување со цел да им се помогне на државите-членки да спроведат подобри политики за интеграција.
7. Приватност и безбедност при размена на информации: рамнотежа помеѓу приватноста и безбедноста при споделување на информации меѓу полициските и судските органи, целосно почитувајќи ги основните права на приватноста и заштитата на податоците, како и принципот на достапност на информации.
8. Борба против организираниот криминал: развивање и спроведување стратешки концепт за справување со организираниот криминал на ниво на ЕУ, вклучително и соработка за надлежните органи, судска соработка, иницијативи и соработка со трети држави и меѓународни организации, како и да се искористи целосна употреба и понатамошно развивање на Европол и Европска правда.
9. Граѓанска и кривична правда: ефективна европска област на правда за сите, преку гарантирање на ефективно европско подрачје на правда и обезбедување на ефикасен пристап до правдата за сите и извршување на пресудите.
10. Слобода, безбедност и правда: значење на поимите за заедничка одговорност и солидарност меѓу државите-членки со прегледување на видот на политика и финансиски инструменти што можат да ги исполнат целите на ОСБП на најефикасен начин.

4. ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВО ДОГОВОРОТ ОД НИЦА

4.1 Договорот од Ница и Областа на слобода, безбедност и правда

Поминаа помалку од две години од влегувањето во сила на Договорот од Амстердам во мај 1999 година, а нов ревидиран договор на ЕУ бил потпишан во Ница во декември 2000 година. Една од значајните причини е проширувањето на членството во ЕУ, што драматично го наметна прашањето за концептот за работа на институциите на ЕУ во новите услови. Поточно, ако практиката на таканаречено „полнење на столчињата“ во институциите на ЕУ што следело по секое проширување на членството, Унијата ќе треба да функционира со Парламент од над 1000 пратеници, Комисија од 35 комесари или повеќе, Суд на правда од околу 30 судии и конечно Совет на министри кој треба да постигнува договори меѓу државите-членки, сите на најмалку 19 различни јазици. Сето ова претставувало многу комплицирано институционално сценарио, за кое постои долго време свесност за јавното мислење и службениците во ЕУ.

Самиот факт дека Договорот од Амстердам не успеа да се соочи со измените на институционалната структура како резултат на процесот на проширување, значело потреба од нова измена на Договорите. Со цел разгледување на составот на ЕК, тежината на гласовите во Советот, како и проширување на квалификувано мнозинско гласање, во декември 2000 година е склучен Договорот од Ница, кој стапи на сила во февруари 2003 година. Договорот од Ница од 2000 година содржел два дела, при што првиот дел се однесувал на материјалните измени на Договорот за ЕУ и Договорот за ЕЗ, додека вториот дел ги содржел преодните и завршни одредби. Договорот вклучувал и 4 протоколи кои се однесувале на: проширувањето, Статутот на Судот на правдата, финансиските последици од исчезнувањето на Договорот за ЕЗЈЧ и членот 67 за преодните одредби од насловот IV за слободното движење на лица. Исто така, Договорот содржел и 24 декларации од кои најважни се декларациите за проширувањето и иднината на Унијата.

Договорот од Ница, чиј официјален наслов е Договор кој го дополнува Договорот за ЕУ и Договорот со кои се основани Европските заедници, ја дефинира неопходната институционална рамка која, од 2000 година, на државите-кандидати за членство им овозможи влез во ЕУ. Договорот не ја напушта основната структура на столбови на ЕУ, но и покрај зајакнувањето на институциите на ЕУ, ја унапредува соработката меѓу државите-членки и ги хармонизира областите во „првиот столб“ и во „третиот столб“.

Единствената промена која Договорот од Ница ја направи во заедничките одредби, споредено со Договорот од Амстердам, се однесува на членот 7 кој се занимава со суспендирање на правата на држава-членка за која е утврдено дека извршила сериозно и трајно кршење на принципите на демократија, човековите права и владеење на правото. Членот 7, според измената, предвидува посебни постапки пред да се донесе негативна одлука за некоја држава-членка, вклучително и можноста државата-членка да биде сослушана за да се изготви извештај, а исто така предвидува и можност за дејствување кога постои јасен ризик од кршење. За целите на член 7, Судот на правдата добил надлежност над процедуралните услови во согласност со членот 46 од Договорот за ЕУ.

Главниот суштински развој се однесува на Повелбата за основните права. Почетната искра за вакво нешто дојде од Европскиот совет во 1999 година, кој воспостави тело составено од претставници на националните парламенти и на ЕП, како и претставници на владите на државите-членки со цел изготвување на Повелбата за основните права. Ова тело, кое подоцна доби име на „Конвенција“ за почна со работа на почетокот на 2000 година и ја изготви Повелбата кон крајот на истата година. Повелбата доби политичка потврда на Самитот на Европскиот совет во Ница во декември 2000 година и била изготвена за да биде правно-обврзувачки документ. Сепак, правниот статус на Повелбата не е решен со Договорот од Ница, туку правно-обврзувачкиот карактер на Повелбата е признаен со Договорот од Лисабон, опширно објаснето подолу.

Аспирациите на Договорот од Ница останаа ограничени, првенствено фокусирајќи се на институционалните реформи во пресрет на проширувањето, како задача оставена со Договорот од Амстердам. Гледано од ваквата ограничена перспектива, Договорот од Ница ја заврши работата, иако постоеле незадоволства во однос на крајниот резултат, особено поради невклучувањето на важни прашања, настрана од примарните институционални прашања. Ова е рефлектирано во Декларацијата 23 за Иднината на Унијата придодадена кон Договорот од Ница, која повика на „подлабока и поширока дебата околу иднината на Европската унија.“ Декларацијата идентификувала четири важни прашања за идно разгледување: разграничување на овластувањата меѓу ЕУ и државите-членки, статусот на Повелбата за основните права, поедноставување на Договорите и улогата на националните парламенти.

4.2 Институционални промени

Договорот направи бројни институционални измени на Договорот за ЕЗ, особено во однос на институционалната структура. Постоел консензус за потребата од институционални реформи во процесот на проширување. Тоа е постигнато со измена на одредбите на Договорите кои се однесуваат на тежината на гласовите во Советот, редистрибуција на местата во ЕП и составот на ЕК. Овие прашања можеби изгледале површни, но дебатите кои се однесуваат на реформите се често жестоки, особено поради прашањата кои покренуваат пошироко размислување во однос на релативната моќ на големи, средни и мали држави-членки, како и постојаните прашања за рамнотежа на моќта меѓу институциите на ЕУ.

4.2.1 Европски парламент

Во Договорот од Мастрихт на ЕУ, Европскиот парламент се здоби со значително засилена позиција, со воведување на постапка за донесување одлуки со Советот на министри и цел корпус на овластувања при изборот и именувањето на Комисијата, но само Договорот од Амстердам се обиде да го утврди бројот на пратеници во ЕП. Имено, Протоколот за проширување на ЕУ, како составен дел од Договорот од Амстердам, го ограничува бројот на максимум 700 пратеници. Решението било да се подигне горната граница утврдена со Договорот од Амстердам на 732 пратеници, со намалување на бројот на пратеници за повеќето држави-членки, освен за Германија и Луксембург, почнувајќи со изборите од 2004 година. Членот 2, став 4 од Протоколот за проширувањето дозволува привремено зголемување на горната граница во одредени околности во случај на натамошно проширување.

Според Договорот од Ница, местата во Парламентот беа прераспределени на принципот дека треба да има тесен однос помеѓу бројот на пратеници и населението на секоја држава-членка. Распределбата на местата меѓу државите-членки на ЕП се заснова на два критериуми: пропорционалност помеѓу бројот на избирачи и бројот на нивните претставници и мерката за застапеност на најмалите држави-членки.

Со усвојувањето на Договорот од Ница, Парламентот ја зајакна својата законодавна функција со проширување на постапката на со-одлучување на нови области од Договорот. За време на преговорите во Ница, самиот парламент се залагал за општо проширување на со-одлучување на сите области на законодавната активност на ЕЗ. Сепак, со оглед на цврстата позиција на некои држави-членки, постапката на со-одлучување не е направен во областите како оданочување или социјално осигурување, спектар од одредби за социјална политика според член 137, одредбите за кохезивна политика до 2007 година, како и делови од насловот VI од Договорот за ЕЗ што се однесува на азилот и имиграцијата, каде што воведувањето на гласање со квалификувано мнозинство било, исто така, одложено за многу одредби. Покрај со-одлучувањето, постапката на давање согласност на ЕП е проширена и на одлуките кога постои реален ризик од сериозно кршење на основните принципи врз кои Унијата се

заснова од страна на држава-членка. Исто така, ЕП доби право на иницијатива да ги идентификува ваквите случаи. Согласноста на ЕП се бара и во одлуките за започнување на засилена соработка помеѓу државите-членки во „првиот столб“, во области што инаку се предмет на со-одлучување (Galloway, 2001 год., стр. 125).

Покрај тоа, ЕП ја зајакна својата позиција во однос на Судот на правдата до тој степен што го става на еднаква основа со ЕК, Советот и државите-членки. Според Договорот од Ница, ЕП ги стекна следниве овластувања:

1. во согласност со член 230, да достави предлози до Судот на правдата врз основа на повреда на основните процедурални барања, недостаток на надлежност, кршење на договор или злоупотреба на овластувањата и

2. одредбите од членот 300 се изменети за да му се овозможи на ЕП да побара мислење од Судот на правдата дали некоја спогодба на ЕУ со трети држави или со меѓународна организација е во согласност со одредбите на Договорот за ЕУ.

Споредено со резултатите од претходните институционални реформи на ЕУ, особено оние спроведени во Мастрихт и Амстердам, кога ЕП се сметал за главен победник во амандманите на основачките договори, резултатите од реформите на институциите во Договорот од Ница не се толку спектакуларни. Ова, сепак, не можело да се очекува, со оглед на тоа што Договорот од Ница не преговарал за промена во постигнатиот институционален баланс на клучните институции на Унијата. Напротив, суштината на реформите од Ница се однесува на подготовка на институциите на ЕУ за големото проширување на Унијата во услови на постојната институционална структура на ЕУ. Она што се појавува како многу важно, а во исто време ја илустрира важноста на позицијата на ЕП во целокупната институционална архитектура на Унијата, е фактот дека распределбата на местата во парламентот според пропорционалноста на населението покажа дека државите-членки се многу заинтересирани за бројката, со оглед на проширувањето на ЕУ. Во исто време, ова укажува дека е многу важно државите-членки на ЕУ да имаат соодветен број претставници во Парламентот, како од гледна точка на домашните политички цели, така и заради застапеноста во институцијата на ЕУ, која има стекнато зголемени законодавни надлежности во процесот на одлучување на ЕУ.

4.2.2 Европска комисија

Во однос на составот на тогашната Комисија со 20 комесари, со Договорот од Ница не биле предвидени никакви измени. Почнувајќи од 2004 година, кога била назначена нова Комисија, бројот на комесари се прошири заради проширувањето на ЕУ, од мај 2004 година до јануари 2007 година. Протоколот за проширување на ЕУ предвидува Комисијата да биде составена од еден член од секоја држава-членка, односно вкупно 27 комесари. Како резултат на тоа, поголемите држави-членки се откажаа од правото да назначуваат по два члена на Комисијата секоја од нив. Овој принцип важи и за новите држави-членки на ЕУ.

За таа цел, централното прашање било дали да се продолжи со режимот на еден комесар од секоја држава-членка или да има помала Комисија која би предвидувала ротирачки систем на комесари меѓу државите-членки. Притисокот од страна на помалите држави-членки довел до компромис. Режимот на еден комесар од секоја држава-членка се задржал до 2005 година, односно додека членството не достигне до 27 држави-членки. По тој период, Договорот од Ница предвидел бројот на членови на ЕК да биде помал од бројот на држави-членки, а комесарите во ЕК ќе се избираат на ротирачки систем според принцип на еднаквост, а не според големината на државата-членка. Целта е прецизно да се спречат можните идни неефективни активности на ова значајно извршно тело на ЕУ, како резултат на неговата големина.

Постапката за именување членови на Комисијата, исто така, била изменета и со Договорот од Ница. Дотогаш, назначувањето членови на Комисијата било одговорност на државите-членки, кои одлучуваат едногласно во рамките на Европскиот совет, со носење едногласна политичка одлука. Од 2004 година, членовите на Комисијата ќе

бидат назначени со квалификувано мнозинство. Оваа промена била неопходна за Советот на министри да има овластување да ги именува членовите на Комисијата. Ова е специјална седница на Советот на министри на ниво на шефови на држави и/или влади. Суштината на промената е зајакнување на претходната политичка одлука на Европскиот совет со правно дејство, преку донесување одлуки под покровителство на Советот на министри. Главната причина за оваа промена е да се спречи држава-членка да го блокира назначувањето на идниот претседател на Комисијата, како што направи Велика Британија кога беше назначена во 1994 година.

Конечно, Договорот од Ница ја зајакна позицијата на Претседателот на Комисијата. Покрај постојните овластувања да се обезбеди политичко водство за работата на членовите на Комисијата, Претседателот доби овластување да ја утврди внатрешната структура и функционирање на Комисијата, со цел да ја подобри нејзината политичка одговорност, како и кохерентноста и ефикасноста на политиките на Унијата. Покрај тоа, Претседателот е одговорен за распределбата на надлежностите во Комисијата. Тој исто така е овластен да ја промени оваа распределба, за време на мандатот на Комисијата. Претседателот, исто така, има право да побара од индивидуален член на Комисијата да си даде оставка. Ако мнозинството членови на Комисијата се согласат со ова барање на Претседателот, одреден член на Комисијата од кога ќе биде побарано ќе мора да даде оставка. Овој амандман има за цел да го спречи политичкиот колапс на Комисијата, како што беше случајот со корупцијата и финансиската измама во 1999 година, кога парламентот откри, врз основа на независен експертски извештај, дека фондовите на ЕУ биле злоупотребени од одделни членови на Комисијата на Сантер. Колективната оставка на ЕК, со која претседавал Жак Сантер, се случи во 1999 година.

4.2.3 Совет на министри

Договорот од Ница ги прошири областите во кои Советот на министри одлучува со квалификувано мнозинство во донесувањето на разни акти. Пресметката на квалификуваното мнозинство е регулирана со членот 205 од Договорот за ЕЗ со таканаречениот систем на пондерирање на гласовите, односно со доделување на одреден број гласови на министрите на државите членки во Советот според пропорциите на демографската, политичката и економската јачина на нивната држава. Системот на пондерирање на гласовите во Советот е предмет на договор од државите-членки. Имено, тогашните петнаесет држави-членки имаа вкупно 87 гласови. Од тоа, министрите на големите држави: Франција, Италија, Велика Британија и Германија имаа по 10 гласови. Шпанија бараше ист статус, но доби 8 гласови. Средните држави: Грција, Холандија, Белгија и Португалија имаат по пет гласови, а Австрија и Шведска по четири. Помалите држави: Данска, Финска и Ирска имаат по три гласови во Советот, а најмалата членка Луксембург има само два гласови.

Квалификуваното мнозинство треба да изнесува 70% од вкупниот број гласови, односно 62 позитивни гласови. Сепак, има случаи кога:

а) предлогот на актот за усвојување го доставува Комисијата (што обично е случај), кога се доволни 62 гласа и

б) одлуката ќе биде донесена врз основа на предлог на државите-членки, кога треба да има 62 гласови од најмалку 10 држави-членки.

Ова значи дека четирите најголеми држави-членки на ЕУ не можат сами да ја донесат одлуката со своите 40 гласа. Во пракса, повеќето одлуки се донесуваат врз основа на 62 гласа, додека за таканаречено блокирачкото малцинство, кое е против одлуката, потребни се 26 гласа. Ова подразбира дека две големи држави-членки на ЕУ можат, со поддршка на една или две други помали држави, лесно да формираат блокирачко малцинство. Овој систем на пондерирање е воспоставен, со компромисот од Јанина, кој предвидува дека по пристапувањето на Австрија, Шведска и Финска во 1995 година, Советот треба, во разумен рок, да донесе одлука со 65 гласови, во случај на 23 до 25 гласови против.

Усвојувањето на одлуки со квалификувано мнозинство, според Договорот од Ница, стана покомплексно отколку порано. Имено, за усвојување на решението се потребни 170 гласови од вкупно 237, односно над 70%, кога предлогот на решението го доставува ЕК. Се применува и друг услов: решението е поддржано од мнозинството членови на Советот (8 од 15 министри). Доколку нацрт-одлуката не биде доставена од ЕК, потребни се 169 позитивни гласови, со позитивно гласање од две-третини од членовите на Советот. Новина е дека членот на Советот може да побара да провери дали државите членки што го сочинуваат тоа квалификувано мнозинство претставуваат најмалку 62% од вкупното население на Унијата, како што е утврдено во член 205, став 4 од Договорот за ЕЗ. Доколку не се исполни оваа демографска состојба, одлуката не е усвоена. Оваа дополнителна условеност е предизвикана од очекуваното членство на малите и средни држави-членки во ЕУ. Ова резултира во зголемување на влијанието на овие држави во усвојувањето на одлуки во Советот, на штета на големите држави-членки на ЕУ.

Кон Договорот од Ница е додадена Декларацијата 22 за проширувањето на ЕУ, со кој се утврди заедничката позиција на државите-членки за застапеноста на државите-кандидати во институциите на Унијата. По проширувањето на 12 нови држави-членки и вкупно 27 држави-членки, без Хрватска која стапи во членство по Договорот од Лисабон, односно во 2013 година, Советот има вкупно 345 гласови, предвидени со членот 205 од Договорот за ЕЗ и Декларацијата 22 од Договорот од Ница. Квалификувано мнозинство значи усвојување одлуки со најмалку 258 гласови „за“ или 74,8% и со поддршка на мнозинството членови на Советот или 14 од 27 министри, кога се донесуваат решенија на предлог на ЕК. Без предлог на ЕК, потребни се 258 гласови и поддршка од најмалку две-третини од членовите на Советот. Во секој случај, членовите на Советот на министри имаат овластување да побараат потврда дека ова квалификувано мнозинство претставува 62% од вкупното население во ЕУ. Во спротивно, засегнатата одлука нема да биде усвоена.

Над 70 одредби од Договорот за ЕУ сè уште барале едногласно одлучување во Советот, факт што значително го намалува обемот на институционалните реформи постигнати во Ница, во смисла на квалификуваното мнозинско одлучување. Голем број случаи на едногласно донесување одлуки резултираа во бројни негативни карактеристики штетни за ефикасно функционирање на институциите на ЕУ.

Досегашната практика на едногласно одлучување во Советот покажа дека речиси секоја држава-членка одбива да направи отстапки кога станува збор за нејзините витални интереси. Токму заради тоа, промените во начинот на одлучување во Советот беа можни само за одредени помалку важни надлежности на ЕУ. Ограничениот институционален напредок во оваа област се докажува и со фактот дека дури и кога станува збор за трансформација на едногласно одлучување во домен на квалификувано мнозинство, тоа не се прави во целост, туку само за одредени елементи. Затоа, начинот на одлучување на Советот на министри навистина стана уште посложен.

4.2.4 Суд на правда на Европската унија

Договорот од Ница, исто така, изврши значајни промени во судскиот систем, со поедноставување и забрзување на постапките пред Судот на правдата и пред Првостепениот суд. Воспоставен е нов механизам за соработка во областа на правдата – Европравада (Европска агенција за соработка во областа на правдата – *Eurojust*), за чие основање е одлучено на Советот во Тампере во 1999 година.

4.3 Измени во „Третиот столб“

Со Договорот од Ница се направени малку измени во „третиот столб“. Договорот дал формална основа на Европравада, а нејзината улога е разработена во членот 31 од Договорот за ЕУ. Договорот не ја напушта основната структура на трите столба на ЕУ, но покрај зајакнувањето на позицијата на институциите на ЕУ, ја унапредува и

соработката меѓу државите-членки и ги хармонизира процедурите во „првиот“ и „третиот столб“.

Во областа на „третиот столб“ на ЕУ, со член 31 од Договорот од Ница, дополнително е зајакната соработката во меѓу државите-членки на ЕУ во областа на судската соработка во кривична материја, особено при екстрадиција на обвинетите, приближување на законодавството, спречување на судирот на надлежности меѓу институциите на ЕУ и државите-членки, итн. Со Договорот, исто така, прашањата од областа на азилот, граѓанските права, слободното движење на лицата од трети држави на територијата на ЕУ, контрола на границите и спечување на незаконското населување и враќање во државите на потекло се префрлени од режимот на одлучување со консензус на режимот на мнозинско одлучување.

Додадена е одредба за задачите на новата агенција – Европавда, односно ново тело формирано во ЕУ и составено од национални судии надлежни за координација на мерките за спречување на криминалот во државите-членки, за кое поконкретно ќе стане збор подолу. Европавда, исто така, има за задача да помогне во истрагата на прекуграничниот криминал и, исто така, соработува со Европската судска мрежа.

Советот на министри сè уште има доминантна позиција во „третиот столб“ на соработка, затоа што тој е овластен да ги донесе сите одлуки, по предлог на држава-членка или ЕК. Советот може едногласно да одлучи да пренесе некои активности од „третиот столб“ на соработка на „првиот столб“, односно во надлежност на ЕЗ. Институционалниот развој на ЕУ во областа на „третиот столб“ на соработка укажува на бавна, но стабилна промена во однос на независниот капацитет на Унијата, како во однос на спречувањето на криминалот, така и во однос на судската соработка во кривична материја

Меѓутоа, главна промена се однесувала на одредбите за засилена соработка во членот 40 од Договорот за ЕУ. Одредбите подлежат на материјалните услови од сеопфатните одредби за засилена соработка во членовите 43, 44 и 45 од Договорот за ЕУ. Главниот ефект од измените во „третиот столб“ е да се зајакне улогата на ЕК, до која државите-членки треба да го упатат своето барање за воспоставување на засилена соработка, а само доколку ЕК го одбие барањето, државите можат директно да ја поднесат својата иницијатива до Европскиот совет. На ЕП, исто така, му е доделена советодавна улога.

Член 40 од Договорот за ЕУ при Договорот од Амстердам предвидува засилена соработка помеѓу одделните држави-членки. Овој механизам претставува можност за воведување поблиски модалитети на соработка меѓу некои членки под покровителство на институциите и процедурите на ЕУ. На овој начин, идејата за „Европа со поголема брзина“ била применета во пракса со законско овозможување на одредени членки на ЕУ да влезат во повисоко ниво на интеграција. Оваа идеја е концептуално во спротивност со принципот на еднообразност на Заедницата, кој предвидува дека сите држави мора да го применат и почитуваат правото на Заедницата и легислативата на ЕУ, без исклучок.

Одредбите за засилена соработка не биле користени во практиката сè до усвојувањето на Договорот од Ница на ЕУ и нема практично искуство во оваа област. И покрај тоа, Договорот од Ница предвидувал олеснето воведување на зајакната соработка и со тоа ги проследи насоките за развој на новата „Европа во неколку брзини“ или таканаречена Европа во концентрични кругови. Причината за промените во ова поле е токму отсуството на емпириско искуство, што се објаснува со ригидноста на претходните одредби. Имено, Договорот од Амстердам барало учество на мнозинството држави-членки во зајакната соработка за нејзино воведување, а држава-членка која се спротивставува на засилената соработка може да стави вето. Според многу официјални претставници на ЕУ, асиметрична интеграција е по дефиниција тешко да се спроведе во контекст на единствениот пазар и единствената валута. Во релевантната теорија, постои и ставот дека станува збор за „непостоечка флексибилност“.

Договорот од Ница го олесни воведувањето на засилена соработка, со тврдење дека ова го оправдува претстојното проширување на членството во Унијата, со влез на држави од Централна и Источна Европа, кои економски беа далеку зад тогашните 15 држави-членки на ЕУ. Со тоа, со членот 40 од Договорот е регулирано засилена соработка да се воспостави така што засегнатите државите-членки ќе поднесуваат барање до ЕК. Потоа, ЕК може да го проследи овој предлог до Советот. Доколку ЕК не одлучи да го проследи предлогот за засилена соработка меѓу некои членки на ЕУ до Советот, таа е должна да достави образложување до заинтересираните држави-членки. И покрај несогласувањето на Комисијата, најмалку 9 држави-членки имаат право да иницираат во Советот дозвола за воведување зајакната соработка. Од мај 2004 година, Унијата има 25 држави-членки, од јануари 2007 година 27 држави-членки, од 2013 година 28 држави-членки, а со истапувањето на Велика Британија во јануари 2020 година, ЕУ повторно има 27 држави-членки, па затоа не е потребно мнозинството членови да учествуваат во засилена соработка, како што е предвидено со Договорот од Амстердам.

Според Договорот од Ница, Советот е овластен да одобри засилена соработка со одлука за квалификувано мнозинство по консултација со ЕП. На овој начин, укинато е правото на вето на држава која не се согласува со зајакната соработка и/или не сака да учествува во истата. Останата опција за тој член е да се обрати пред Европскиот совет пред гласањето во Советот на министри. По седницата на Европскиот совет, Советот на министри одлучува врз основа на квалификувано мнозинство во консултација со ЕП. Ова ја укина претходната одредба од Договорот од Амстердам, со која Европскиот совет, на основ на барање на незадоволна држава-членка, може да побара едногласна одлука од Советот на министри за засилена соработка.

Со овие измени од Ница, малцинство на држави-членки на ЕУ веќе не може да спречи воведување на засилена соработка помеѓу 8 или повеќе држави-членки. Не е случајно што во идната проширена Унија, токму овие 8 или повеќе држави-членки можат да претставуваат блокирачко малцинство за новите членки да воспостават свои шеми на зајакната соработка во рамките на ЕУ. Договорот од Ница предвидува можност за воспоставување зајакната соработка во сите три столба на Унијата, како во областа на заедниците (првиот столб), така и во останатите два столба на меѓувладина соработка меѓу членките на ЕУ. Наспроти тоа, претходниот Договор на Амстердам предвидуваше засилена соработка само во првиот и третиот столб, додека областа на ЗНБП била исклучена.

Одредбите од членот 43, коишто се утврдени со Договорот од Амстердам, биле заменети и преименувани во „засилена“ наместо „потесна“ соработка. Членот 43 од Договорот од Ница предвидува: „Државите-членки кои имаат намера да воспостават засилена соработка, може да го искористат институциите, постапките и механизмите утврдени со овој Договор и со Договорот за воспоставување на Европската заедница под услов предложената соработка:

а) да е насочена кон унапредување на целите на Унијата и на Заедницата, кон заштита и служење нивните интереси и зајакнување на нивниот процес на интеграција;

б) да ги почитува наведените Договори и единствената институционална рамка на Унијата;

в) да го почитува *acquis communautaire* на ЕУ и мерките усвоени според другите одредби од наведените Договори;

г) да остане во рамки на овластувањата на Унијата или на Заедницата и да не се однесува на области кои што спаѓаат под ексклузивна надлежност на Заедницата;

д) не го поткопува внатрешниот пазар, како што е дефинирано во член 14, став 2 од Договорот за воспоставување на Европската заедница или економската и социјалната кохезија воспоставена во согласност со Насловот XVII од тој договор;

ѓ) да не претставува пречка за или дискриминација во трговијата помеѓу државите-членки и не ја нарушува конкуренцијата меѓу нив;

е) да вклучува најмалку осум држави-членки;

ж) да ги почитува надлежностите, правата и обврските на оние држави-членки кои не учествуваат во соработката;

з) да не влијае врз одредбите од Протоколот што го интегрираат Шенгенското *acquis* во рамките на Европската унија;

ј) да е отворена за сите држави-членки, во согласност со член 43б.“

Потоа следуваат членовите 43а и 43б од Договорот за ЕУ, кои предвидуваат дека засилената соработка може да се користи само како последно средство кога ќе се утврди дека истите цели не може да се постигнат на поинаков начин во рамки на разумен период, односно дека засилената соработка треба да биде достапна за сите држави-членки во кој било фаза под условите предвидени од Договорот и дека колку што е можно повеќе држави треба да се охрабрат за учество. Членот 44 укажува на соодветните институционални одредби што треба да се користат при усвојувањето на одлуки во рамките на засилената соработка и ги појаснува постапката за усвојување на одлуки и обврските во однос на државите кои учествуваат и оние кои не учествуваат. За таквите одлуки се прогласува дека не сочинуваат дел од *acquis* на Унијата.

Како што е наведено погоре, најзначајната промена предвидена со Договорот од Ница е потребата од најмалку осум држави-членки за да се воспостави засилена соработка. Понатаму, некои од построгите услови од претходните услови од Договорот од Амстердам станале порелаксирани. Оттука, засилената соработка веќе не е забранета доколку може да влијае врз *acquis communautaire* или врз надлежностите и правата на државите кои не учествуваат. Членот 43 сега предвидува, во една повеќе позитивна смисла, дека секоја засилена соработка треба да го почитува *acquis* и правата на државите кои не учествуваат. Меѓутоа, барањето дека засилената соработка не смее да го подрива внатрешниот пазар или економската и социјална кохезија е новододаден рестриктивен услов.

4.4 Повелба за основните права на Европската унија

На состанокот во Келн во јуни 1999 година, Европскиот совет донесе одлука дека сите основни права и слободи кои се во сила во ЕУ треба да бидат кодификувани во единствена повелба, заради транспарентност и подобра „читливост“. Повелбата за човекови права на ЕУ ја изготви *ad hoc* Конвенција составена од претставници на шефовите на држави или влади на државите-членки на ЕУ, Претседателот на ЕК, претставници на ЕП и националните парламенти, како и претставници на Судот на правдата како набљудувачи. Конвенцијата ја усвои нацрт-повелбата на ЕУ во октомври 2000 година, потоа поддржана на состаноците на Европскиот совет, како и на седниците на ЕП во ноември 2000 и ЕК во декември 2000 година.

Повелбата била официјално потпишана и прогласена на состанокот во Ница од страна на Европскиот совет, ЕП и ЕК на 7 декември 2000 година. Пристапувањето на Повелбата за основни права на ЕУ во Договорот на Ница на ЕУ било неуспешно, бидејќи некои држави-членки се спротивставија на тоа, особено Велика Британија. Сепак, Повелбата се здоби со значително политичко влијание, па дури и пред нејзиното официјално вклучување во текстот на Договорот од Лисабон, националните судови на некои држави-членки во пракса се директно се повикуваа на одредбите од Повелбата, давајќи и правна сила. Покрај тоа, Повелбата има големо влијание врз пресудите на СПЕУ.

Правната историја на усвојување на оваа Повелба на ЕУ датира од член 7 од Договорот од Амстердам, кој предвидува можност Советот да утврди постоење на сериозни и трајни прекршувања на принципите на слобода, демократија и почитување на човековите права од страна на некои држави-членки. Сепак, со измените од Ница, заострени се критериумите за заштита на демократијата и човековите права во ЕУ. Имено, оваа постапка повеќе не се однесува на тековното кршење на човековите права и демократијата, туку на ситуација кога постои јасен ризик од кршење на човековите права и принципите на демократијата. На овој начин, направен е јасен чекор напред во

насока на превенција, во однос на претходната правна состојба на репресија, односно санкционирање на веќе сторени повреди на човековите права и слободи.

Правната основа (*iusta causa*) за усвојување на Повелбата за основни права на ЕУ е одредбата од член 6 од Договорот за ЕУ: „1. Унијата е основана врз принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права и основни слободи и владеење на правото, принципи што се вообичаени за сите држави-членки. 2. Унијата ги почитува основните права загарантирани со Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи, потпишана во Рим на 4 ноември 1950 година и произлезена од уставните традиции што се вообичаени за државите-членки, како општи правни принципи на Заедницата. 3. Унијата го почитува националниот идентитет на државите-членки. 4. Унијата ги обезбедува потребните средства за да ги постигне своите цели и успешно да ги спроведува своите политики“.

Самата Преамбула на Повелбата се заснова и надоврзува на наведените одредби на Договорот на ЕУ, повторувајќи ги добро познатите постулати на Универзалната декларација на ОН од 1948 година и Европската конвенција од 1950 година. Повелбата на ЕУ е чин што комбинира граѓански, политички и социјални права. Посебна иновација се социјалните, современи права, како и новата генерација на човекови права: право на заштита на лични податоци, право на заштита на животната средина, како и заштита од експерименти со генетски материјали. Јасноста на јазикот и структурата на Повелбата се стреми кон транспарентност и пристапност за сите граѓани во државите-членки на ЕУ.

Од друга страна, усвојувањето на Повелбата од страна на институциите на ЕУ укажува на нејзиното високо политичко значење, паралелно со усвојувањето на Договорот од Ница. Исто така, зборува за степенот на единство постигнато во Унијата, што почнува да зазема форма на политичка организација, а не само за економски структура во меѓународните односи.

И покрај отсуството на законска обврска на Повелбата на ЕУ во моментот на нејзиното потпишување и паралелното постоење на разработени меѓународни конвенции, стандарди и декларации, со богата практика во областа на заштитата на човековите права, Повелбата на ЕУ е важна затоа што денес, по усвојувањето на Договорот од Лисабон, може да се смета за составен дел на легислативата на ЕУ. Усвојувањето на Повелбата за основни права на ЕУ има позитивен ефект врз динамиката на дискусијата за идниот карактер на Унијата, како субјект од посебен вид, во смисла на своите надлежности, натамошни институционални реформи, како и намалување на демократскиот дефицит при усвојувањето одлуки. За повелбата подетално ќе стане збор во наредните наслови.

5. РАЗВОЈ НА ПРАВОСУДНАТА СОРАБОТКА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

5.1 Почеток на правосудната соработка

Предлог за воспоставување на соработка во кривичната материја помеѓу државите-членки е покрената од Франција на неколку самити на шефови на држави или влади одржани во јули 1976 година во Брисел, декември 1977 година, исто така, во Брисел и април 1978 година во Копенхаген. Од друга страна, предлогот за создавање на Европски правосуден простор (ЕПП), исто така, е поднесена од Франција на Самитот во Брисел во декември 1977 година. Било планирано предлогот за ЕПП да се реализира во пет фази:

1. утврдување на Конвенција за екстрадиција;
2. унапредување на процедурите за меѓународна правна помош во кривична материја;
3. утврдување на процедурите за пренос на кривичната постапка од една во друга држава;
4. меѓународно признавање на пресуди и извршување на судските одлуки во кривичната материја; и
5. утврдување на процедури за префрлување на затвореници од една во друга држава.

За реализација на наведените фази било предложено усвојување на два документи:

1. Спогодба од Даблин за примена на Конвенцијата на Советот на Европа за спречување на тероризам, усвоена од државите-членки на ЕЗ во декември 1979 година, чија примена била ограничена само на ЕЗ; и
2. Конвенција за соработка во кривична материја, која опфаќа кривични дела за кои е предвидена минимална казна затвор од еден месец, како и услови во однос на екстрадицијата, усвоена од државите-членки на ЕЗ во јуни 1980 година.

Изградбата на Европскиот кривичен простор (ЕКП) се интензивира во рамки на Советот на Европа по 1985 година се карактеризира со интензивни подготовки, усвојување и стапување во сила на конвенции кривичната материја во рамки на Советот на Европа. Како најзначајни се сметаат:

1. Европската конвенција за трансфер на осудени лица од јули 1985 година;
2. Европска конвенција за обесштетување на жртвите на насилство;
3. Протоколот број 6 од ЕКЧП кој се однесува на аболиција на смртната казна и
4. Конвенцијата од ноември 1990 година која се однесува на перењето пари, измама, одземање и конфискација на производите стекнати со кривично дејствување;

Усвојувањето на овие конвенциите не доведе до еднообразно регулирање на кривичната материја, но претставуваат значаен напредок во создавање на ЕПП бидејќи овозможи Европскиот совет и државите-членки да се посветат кон изготвување и подготовка на конвенции кои би ја опфатиле соработката во кривичната материја, како и кодификација на најзначајните акти на Советот на Европа.

Пред потпишувањето на Договорот од Мастрихт, во рамки на Советот на Европа се утврдени повеќе правни инструменти на ЕПП. Главни конвенции усвоени во рамки на Советот на Европа се:

1. Европската конвенција за заштита на човековите права и слободи од 1950 година;
2. Европската конвенција за екстрадиција од 1957 година;
3. Европската конвенција за заемна правна помош од 1959 година;
4. Европската конвенција за меѓународно признавање на кривичните пресуди од 1970 година;
5. Европската конвенција за пренос на кривичната постапка од 1972 година;
6. Европската конвенција за борба против тероризмот од 1977 година;
7. Европската конвенција за пренос на осудените лица од 1983 година;

8. Европска конвенција за перење пари, измама, заплена и конфискација на добра стекнати на основ на кривично дејствување од 1990 година.

Во рамки на политичката соработка на државите-членки на ЕЗ, водени се преговори за усвојување на конвенциите на Советот на Европа со цел нивна поедноставна и полесна примена: Најважни од нив се:

1. Спогодбата за примена на Конвенцијата на Советот на Европа за трансфер на осудените лица од 1987 година;
2. Конвенција за примена на принципот *ne bis in idem* од 1987 година;
3. Спогодба за поедноставување на постапката за екстрадиција од 1989 година;
4. Конвенција за трансфер на кривичната постапка од 1990 година; и
5. Конвенција за извршување на пресудите во кривична материја од 1991 година.

5.2 Правосудниот простор во рамки на Шенгенската интеграција

Шенгенската конвенција се однесува на слободното движење на лица и зајакнување на борбата против криминалот, при што како средство се користи соработката меѓу судските и полициски органи. Во рамки на полициската соработка утврдена е можност на прекугранично следење и гонење со кои се овозможува премина на полициските органи од една држава-членка на територијата на друга држава-членка. Со основањето на Информативниот Шенген систем овозможено е воспоставување на заедничка база на податоци и проширување на судската соработка во различни области, како што се заемна правна помош, екстрадиција, извршување на странски пресуди, итн. Соработката меѓу правосудните органи е разработена во делот III од Конвенцијата за примена на Шенгенската спогодба во насловот: „Полиција и безбедност“.

Скромните мерки утврдени во Конвенцијата за примена на Шенгенската спогодба од 1990 година одговараат на барањата поставени во членот 18 од Шенгенската спогодба, според кој: државите-членки ќе се договараат за разгледување на евентуалните потешкотии при примена на Спогодбата за заемна меѓународна правна помош и екстрадиција, со цел изнаоѓање на соодветни решенија за подобра соработка во оваа област. Оваа одредба ја комплетира Европската конвенција за заеман правна помош во кривична материја од 1959 година, Европската конвенција за екстрадиција од 1957 година и Европската конвенција за трансфер на осудени лица од 1983 година.

Правосудната соработка во рамки на Шенгенската интеграција, утврдена со членот 18 од Шенгенската спогодба, воспоставена е во четири области кои во 1990 година се утврдени во Конвенцијата за примена на Шенгенската спогодбата, а се однесуваат на: заемната равна помош во кривичната материја, примена на принципот *ne bis in idem*, екстрадиција и извршување на пресуди во кривична материја.

Заемната правна помош во кривичната материја има за цел да ја олесни примената на одредбите на Европската конвенција од 1959 година за заемна правна помош во кривичната материја. Конвенцијата не влијае на претходно склучените билатерални спогодби меѓу државите-членки на Шенгенската интеграција, туку едноставно ја проширува заемната правна помош во кривичната материја за кривичните дела наведени во членовите 49 и 50 од Конвенцијата за примена на Шенгенската спогодба.

Општиот карактер на принципот *ne bis in idem* е дека лицето кое е правосилно осудено во една држава-членка, не може за истото дело да биде гонето во друга држава-членка, доколку таквото лице веќе издржало или издржува казна или не може да се прати на издржување на казна според законите на државата која го осудила. Меѓутоа, според член 55 од Конвенцијата, предвидени се неколку исклучоци. Оставена е можност за државите-членки да се изјаснат за прифаќањето на наведените исклучоци во моментот на усвојување на Конвенцијата, односно нејзино подоцнежено прифаќање или одобрување од страна на државите кои подоцна се приклучуваат. Со членот 56 од Конвенцијата е утврдено дека не може да се акумулираат казните и времето поминато во притвор, односно затвор, мора да се пресмета во изречената казна. Одредбите од

Шенгенската конвенција за примена на принципот *ne bis in idem* се идентични со оние од Конвенцијата на државите-членки на ЕЗ за примената на овој принцип од 1987 година.

Одредбите за екстрадиција содржани во Конвенцијата за примена на Шенгенската спогодба имаат за цел олеснување на примената на Европската конвенција за екстрадиција од 1957 година преку воведување на две нови новини: екстрадицијата стана обврзувачка за кривичните дела од фискалната областа (акцизи, данок на додадена вредност и царина) и амнестијата која ја изрекува државата која е повикана да спроведе екстрадиција не ја спречува истата, освен во случај кривичното дело да потпадне под јурисдикција на таа држава. Регистрирањето на барањата во Шенгенскиот информациски систем, во согласност со членот 95 од Конвенцијата, има исто дејство како и барањето за привремено апсење од членот 64 од Конвенцијата. Во членот 65 од Конвенцијата е прецизирано дека барањето за екстрадиција го упатува надлежниот орган на државата која бара до надлежниот орган на државата од која се бара спроведување на екстрадиција.

Извршувањето на пресудите во кривичната материја има за цел поедноставување на Конвенцијата на Советот на Европа од 1983 за трансфер на осудени лица. Според член 68 од Конвенцијата, држава-членка на Шенгенската област, на чија територија со правосилна одлука е изречена казна затвор или е донесена мерка со која се ограничува слободното движење на државјанин на друга држава-членка, може да бара од таа држава-членка да преземе спроведување на изречената казна или безбедносни мерки во случај кога односното лице ќе пребегне во својата држава со цел да избегне издржување казна или безбедносни мерки. Државата од која се бара екстрадиција, може таквото лице да го стави во притвор или да преземе мерки со кои треба да се обезбеди присуство на бараното лице на територијата на државата која побарала екстрадиција.

5.3 Просторот на правосудната соработка во Договорот од Мастрихт

За приближување на државите-членки во областа на правосудната соработка посебно значење имаат Договорот од Мастрихт и искуствата во рамки на Шенгенската интеграција. Ова е потврдено со Договорот од Амстердам, кој ги интегрира Шенгенските спогодби, но проблем претставувал тоа што Договорот концепциски ја подели правосудната соработка помеѓу различни групи на држави-членки.

Создавање на Шенгенскиот простор, реализиран со укинување на контролата на внатрешните граници, поттикна некои држави-членки да ја увидат можноста за утврдување на амбициозен план за идна правосудна соработка и создавање на единствен правосуден простор, без граници помеѓу државите-членки. Таквата развојна логика, преку укинувањето на контролата на лицата на внатрешните граници, барала „исчезнување“ на државните граници меѓу државите-членки, што за последица би имало губење на нивниот суверенитет. Правните последици на ваквиот пристап во правосудната област би биле такви да еден прекршок сторен на територијата на една држава-членка се третира на ист начин на целата територија на ЕУ; судиите би можеле, како и полициските служби, слободно да извршуваат истражни и други дејствија на територијата на ЕУ; не би имало потреба за екстрадиција, туку сите дејствија би се извршувале по принципот на надлежност на националните судови и слично. Меѓутоа, ова се покажа како прерано за тогашната состојба на европските односи.

Во Договорот за ЕУ, во насловот VI – Одредби за полициска и судска соработка во кривична материја – е сместена судската соработка во кривичната материја, која има за цел да обезбеди високо ниво на заштита на граѓаните. Било предвидено да се реализира со преземање на превентивни мерки против организираниот криминал, расизмот, ксенофобијата, како и воспоставување на потесна соработка меѓу правосудните органи на државите-членки на ЕУ. Имајќи во предвид дека ова имало потреба од преземање посебни мерки за борба против организираниот криминал, воспоставена е врска меѓу Насловот VI од Договорот за ЕУ и Насловот IV од Договорот

за ЕЗ која овозможува концептот на слободно движење на лицата да се реализира со преземање на конкретни мерки од превентивен карактер и во борбата против организираниот криминал, тероризмот и трговијата со дрога.

Впечатокот е дека областа на ПВР ја карактеризира соработка слична на онаа утврдена со Договорот од Мастрихт: Советот усвојува одлуки едногласно, по консултација со ЕП. Напредок претставува вклучувањето на ЕК која доби право на покренување на иницијативи во областа на ПВР, со што се изедначила со државите-членки. Кон ова треба да се додаде и дека соработката во областа на ПВР доби нов правен инструмент: можност од усвојување на рамковни одлуки кои имаат за цел приближување на законите и прописите на државите-членки.

5.4 Правосудната соработка во кривичната материја

Во Договорот за ЕУ при Договорот од Амстердам се поставени одредени цели за реализација на ОСБП и утврдени се институционални и правни средства за финализирање на претходните напори во кривичната материја по пат на меѓувладина соработка на државите-членки на ЕУ.

Поимот на европскиот простор е поширок од неговата тродимензионална содржина дефинирана со ОСБП и, како таков, претставува централно прашање на интеграцијата во рамки на „третиот столб“. Концептот на европскиот простор се врзува за концептот на територија, иако е познато дека ЕУ не е територија и дека постои само територија на државите-членки. Поради тоа, реализацијата на европскиот простор претставува едно од целите кои треба да се реализираат во рок од пет години по стапување во сила на Договорот од Амстердам. Од гледна точка на развојот на интеграцијата, поимот на просторот означува територија која е непосредно врзана за поимот на државјанството на ЕУ и неговата дефиниција содржана во Договорот од Мастрихт.

За разлика од членот К.1 од Договорот од Мастрихт, каде правосудната соработка во кривичната материја е утврдена како „прашање од заеднички интерес“, во Договорот од Амстердам таа е поставена како област чија цел мора да доведе до крај. Развојот на технологијата и новите можности за комуникација ги менуваат традиционалните односи во соработка меѓу државите и постепено ги претвораат во партнерски однос кој се развива во рамки на ист простор. Резултатот од овие изменети околности е утврдување на нова цел на Унијата, односно обезбедување на високо ниво на заштита на граѓаните во рамки на ОСБП и развој на заеднички активности на државите-членки во рамки на полициската и судската соработка во согласност со членот 29 од Договорот за ЕУ.

Заради надминување на проблемите кои произлегуваат од судирот на надлежности, предложено е усогласување и утврдување на кривично-правните мерки, со што ќе се зајакне комунитарната цел од членот 63 од Договорот за ЕЗ, давајќи и на ЕК овластување да презема мерки во борба против илегалната миграција. Исклучок претставува усогласувањето на кривичните санкции бидејќи тие спаѓаат во надлежност на ЕУ, во согласност со одредбите од членот 31 од Договорот за ЕУ, каде заедничкото дејствување во областа на правосудната соработка има за цел постепено усвојување на мерки со кои се воведуваат минимални правила во поглед на конститутивните елементи на кривичните дела и санкции во областа на организираниот криминал, тероризам и трговија со дрога. Со ова се комплетира целта во областа на правосудната соработка во кривична материја на ниво на ЕУ која, во согласност со членот 29 од Договорот за ЕУ „обезбедува високо ниво на заштита на граѓаните“.

Новина во Договорот од Амстердам претставува напуштањето на територијалната шема, која ја карактеризира примената на кривичниот закон и репресивните мерки. Според членот 30 од Договорот за ЕУ, Европол доби можност да учествува, односно да ги олесни и поддржи подготовките, како и да ја зајакне соработката во спроведувањето на специфични истражни активности кои ги водат надлежните органи на државите-членки, вклучително и акции од оперативен карактер

на заеднички тимови. Тоа е зајакната со одредбите од членот 32 од Договорот за ЕУ кој го овластува Советот да утврдува услови и ограничувања во рамки на кои полициските и обвинителски органите на една држава-членка можат да интервенираат на територијата на друга држава-членка. Наведените принципи треба да бидат во согласност со Конвенцијата за заемна помош во кривичната материја меѓу државите-членки, усвоена од Советот на 29 мај 2000 година.

Интеграцијата на Шенгенските спогодби во ЕУ претставува трет значаен придонес на Договорот од Амстердам. Покрај обврзувачката кохерентност, која на исто институционално место концентрира две меѓувладини соработки меѓу речиси исти држави, го подига и значењето на вклучување на Шенгенската соработка во институционалната рамка на ЕУ и отвора перспектива за проширување на ОСБП.

Вклучувањето на СПЕУ овозможува да се добие појасен одговор во развојот на просторот на правда и негово ставање под контрола на институциите од „првиот столб“. Имено, Договорот од Амстердам ја зајакнува улогата на СПЕУ во кривичната материја. Почетна точка претставува членот 6 од Договорот за ЕУ во кој на експлицитен начин е наведено дека Унијата ги почитува основните права, гарантирани со ЕКЧП, кои произлегуваат од уставните традиции на државите-членки и општите правни принципи на ЕЗ. Стапувањето во сила на Договорот од Амстердам овозможи државите-членки на Самитот во Келн во јуни 1999 година усвојат одлука за да се пристапи кон изработка на Повелба за основните права во ЕУ.

Институционалните промени во функционирањето на меѓувладината соработка во кривичната материја содржи некои облици на методолошка соработка кои се среќаваат и во рамките на „првиот столб“.

Кај правосудната и полициска соработка во кривична материја, Договорот за ЕУ содржи два нови правни инструменти: рамковна одлука и одлука, утврдени во членот 34. Овие инструменти се воведени „заради остварување на целите“ и треба да ја заменат „заедничката акција“ утврдена со членот К.3 од Договорот од Мастрихт.

Рамковната одлука е обврзувачка кога се работи за цели кои треба да се постигнат, а на државите-членки им се остава слобода во изборот на начинот и формата за нивна реализација. Договорот од Амстердам не ги дефинира критериумите за одредување на правните форми со кои би се покриле одлуките на Советот за реализација на целите утврдени во членот 29 од Договорот за ЕУ: рамковни одлуки, одлуки и конвенции. За приближување на законодавството, Советот треба да усвои „рамковна одлука“, како инструмент кој има обврзувачки карактер. Сепак, исклучено е неговото право на усвојување на „одлука“, како правен инструмент за приближување на законодавството и тоа е наведено во членот 34 од Договорот за ЕУ. Во директивите упатени кон државите-членки за утврдување на инструментите кои се засноваат на насловот IV од Договорот за ЕЗ и насловот VI од Договорот за ЕУ, Советот укажа дека критериумите за избор меѓу „рамковна одлука“ и „одлука“ мора да се определи во согласност со критериумите кои се користат во „првиот столб“ за избор меѓу регулатива и директива.

Конвенциите кои се склучуваат по стапување во сила на Договорот од Амстердам може да стапат на сила по нивната ратификација во најмалку половина држави-членки. Со Договорот е предвидено Советот да утврди рок во кој државите-членки се обврзани да ја почнат постапката за усвојување на некоја конвенција во согласност со своите уставни процедури.

Правото на иницијатива, за целата ЕЗ и ЕУ, е доделено на ЕК со цел да доведе до воспоставување на кохерентна и интегрирана политика, додека ЕП е вклучен во консултациите на нормативните акти и право да биде редовно известуван од страна на ЕК по прашањата опфатени со насловот VI од Договорот за ЕУ.

Договорот од Амстердам посветува посебно внимание на надворешната димензија на ОСБП, со цел зајакнување на врската меѓу внатрешната безбедност и третите држави, особено од соседството и меѓународните организации. Членот 38 од Договорот за ЕУ дозволува Советот, на основ на членот 24 од Договорот за ЕУ, да склучува спогодби со „трети држави“ и меѓународни организации по прашања од

насловот VI, со што ЕУ се стекна со својство на правно лице. Понатаму, членот 37 од Договорот за ЕУ предвидува можност, во случај на потреба, да се применат два члена од насловот V кој се однесува на ЗНБП. Станува збор за член 18 од Договорот за ЕУ кој на јасен начин ја признава улогата на Советот да ја претставува Унијата, да ги спроведува одлуките и пред меѓународните организации и конференции ги застапува позициите на ЕУ. Членот 19 од Договорот за ЕУ предвидува обврска за усогласување на акциите меѓу државите-членки во меѓународните организации и конференции каде не учествуваат сите држави-членки.

Договорот од Амстердам поставил нови цели пред ЕУ кои требало да придонесат во реализација на ОСБП. Воведен е нов концепт на работа, во кој Европол се јавува во функција на оперативен орган. Договорот поставува пред Унијата и нови правни инструменти како рамковните одлуки, одлуките и спогодбите, ја зајакнува парламентарната и судска контрола и воспоставува нова рамнотежа во односите репресија-превенција, кооперација-хармонизација, правосудство-полиција и друго.

5.4.1 Правосудната соработка според Програмата од Тампере

Состанокот на Европскиот совет во Тампере во октомври 1999 година, посветен на реализација на ОСБП, ги потврди реформите со Договорот од Амстердам. Државите-членки ја прифатиле реформата на ЕУ со која е сочувана, во одредени сегменти и зајакната, политичката рамнотежа. Тоа особено се однесува на борбата против илегалната имиграција; потврдено е правото на азил; предвидени се мерки од репресивен и превентивен карактер во борба против криминалот; воспоставена е рамнотежа во полициската соработка со зголемување на надлежностите во рамки на правосудната соработка и слично. Создавањето на ОСБП подразбира извесно ниво на меѓусебна доверба и солидарност во правосудната област и приближување на традиционалните облици на правосудна соработка. Самитот во Тампере усвои мерки кои особено се однесуваат на меѓусебното признавање на судските одлуки, укинувањето на екстрадицијата и основањето на Европска правда.

Меѓусебното признавање на судските одлуки претставува основ за воспоставување на правосудната соработка. Принципот е проширен на одлуките кои претходат на донесувањето на пресудите, како што се оние за водење на истраги, прибирање докази, замрзнување и конфискација на средства и друго. Кај оцената на видот, тежината и начинот на извршување на кривичното дело, тежиштето е ставено на утврдување на околностите, што претставува доста сложено прашање. Концептуално, заемното признавање на судските одлуки претпоставува одлуките на судот да бидат извршени во целата Унија и без водење на било какви постапки за утврдување на нивната валидност, усогласеност и друго.

Укинувањето на екстрадицијата се наметна како потреба бидејќи, набљудувана како гаранција за почитување на основните права, ја губи целта на постоење во ОСБП. Причина за тоа е што ЕСЧП и СПЕУ го применуваат комунитарното право и ги вршат свои функции во сите држави-членки. Со стапување во сила на Договорот од Амстердам тие го применуваат правото на ЕУ и развија софистицирани интерни системи на заштита на основните права и индивидуални слободи.

Усвоена е политичка одлука за формирање на Европска правда, која ја сочинуваат претставници на обвинителството и судството, со цел обезбедување на легитимитет на активностите и нивно ставање под надзор на правосудните органи. Неговото основање придонесе за воспоставување на рамнотежа меѓу полициските и обвинителски органи во рамки на ЕУ.

Активностите на Европска правда да се сконцентрираат на неколку прашања. Прво, унапредување на судската помош меѓу државите-членки. На овој начин ќе се поедностави извршувањето на меѓународните судски барања, бидејќи на едно место би постоеле база на податоци, правни мислења, информации за истраги, процеси и слично. Тоа би овозможило утврдување на квалитетна врска меѓу Европска правда и правосудните мрежи на државите-членки. Второ, координација на истражните постапки

кои се водат во повеќе држави-членки на ЕУ. Европска правда доби право да ги повика државите-членки да се откажат или прекинат некоја истрага или постапка во корист на друга држава-членка. Тоа дава посебен придонес на намалување на ризикот од конкуренција меѓу разните полициски служби и ќе ги поттикне државите-членки да водат истраги на основ на податоците со кои располага Европска правда. Трето, правосудна контрола на Европол се одвива на претходно утврдениот модел. Во тој случај, функциите кои законски се доделени на Европска правда зависат од амбициите на државите-членки на овој план.

Основна пречка за реализација на Договорот од Амстердам и целите од Тампере претставува тешкото постигнување на консензус при усвојувањето на одлуките на Советот. Поради тоа, натамошно договарање треба да биде насочено кон обезбедување на флексибилност на инструментите и областите на соработка. Флексибилноста на инструментите треба да претставува замена на консензусот за усвојување на актите од член 34 од Договорот за ЕУ. Новиот начин на одлучување би се ограничил на некои области кои се предвидени во членот 31 од Договорот за ЕУ. Оние држави-членки кои не би учествувале во усвојувањето на таквите одлуки имаат можност претходно да го известат Советот и да ги изнесат своите причини, со можност истите дополнително да ги прифатат.

Интеграцијата во рамките на Шенгенската област покажа дека некои држави-членки може да претставуваат сила која може да ги придвижи другите, под услов да постојат услови за брза реализација и целите да се во согласност со амбициите. Во област на правосудната соработка таквата цел не била јасно дефинирана, така што, до Договорот од Лисабон, не постоело расположение за создавање на автентична кривична област. Кривичната област е посебно погодна за потесна соработка, независно од тоа што не е врзана за различни нормативни активности, што е случај со функционирањето на внатрешниот пазар каде силно се интегрирани комунитарните политики. Меѓутоа, доколку одредени држави-членки се одлучат за основање на заедничка полиција со оперативна улога и воспоставување на интегрирано правосудство, тоа ќе придонесе, на директен или индиректен начин, зголемување на безбедноста во рамки на ЕУ. Тоа е причината поради која поамбициозните држави-членки презедоа иницијатива, по стапување во сила на Договорот од Амстердам да се реализира правосудниот простор во кривичната материја кој ќе придонесе за конкретизација на правосудната област утврдена според Договорот од Амстердам и Програмата од Тампере.

5.4.2 Механизми на правосудната соработка во кривична материја

Кривичното право е врзано за почитување на националниот суверенитет и територијата на одредена држава. Меѓутоа, стриктната примена на територијалниот принцип е невозможна поради тоа што би го довела во прашање санкционирањето на кривичните дела. За ова да се избегне, развиена е правосудната соработка меѓу државите-членки со цел да се избегне постоење на граници и принципот на територијалност и да се овозможи санкционирање на кривичните дела сторени на територија на друга држава.

Во рамките на ЕЗ, пред стапување во сила на Договорот од Мастрихт, не се постигнати позначајни резултати и покрај тоа што некои држави сметаа дека ЕЗ е поповолна рамка од Советот на Европа за регулирање на соработката во кривичната материја. Бриселската конвенција за извршување на судските казни од ноември 1991 година, не стапи на сила поради недостатокот од ратификација во сите држави-членки, додека Конвенцијата за примена на принципот *ne bis in idem* од мај 1987 година е ратификувана само од пет држави-членки.

По стапување во сила на Договорот од Мастрихт, остварен е одреден напредок во кривичната материја, без разлика што не биле задоволени амбициите на ЕУ. Во основа се наоѓаат две конвенции на Советот на Европа од тој период преку кои се утврдени неколку механизми за регулирање на минималните стандарди во областа на

екстрадицијата. Во другите области, државите-членки не посветија доволно внимание на утврдените механизми, со исклучок на некои специфични инструменти, како што се Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на ЕЗ од јули 1995 година и конвенцијата за борба против корупцијата од мај 1997 година која ги вклучува вработените во органите и телата на ЕЗ и државите-членки.

Кај правната помош од посебно значење е Конвенцијата за заемна правна помош меѓу државите-членки на ЕУ, усвоена од Советот на министри во мај 2000 година. Конвенцијата воведува два нови елементи кои ги доведуваат во прашање претходните принципи на суверенитет и територијалност и укажува дека стриктното признавање на територијалниот принцип кај кривичното право се развило во насока на утврдување на новите задачи за државите-членки со што се создадени предуслови за воспоставување на европски простор во кривична материја. Станува збор за принципиелната обврска на државата-членка при извршувањето на актите, на основ на примено барање, да ја почитува секоја постапка која државата-молител изречно ја бара под услов таквото барање да не е во спротивност со основните принципи на замолената држава. Воведувањето на принципот на извршување на барањето за правна помош на основ на примена на постапката на државата-молител претставува разлика во однос на претходното традиционално извршување на актите каде се применува правото на замолената држава. Со ова, Конвенцијата воведува примена на територијалниот принцип на државата-молител со цел замолената држава, која исто така, носи пресуда, ги користи информациите и доказите прибавени во други држави.

Друга новина е основањето на заедничките истражни тимови. Конвенцијата предвидува надлежни органи на две држави-членки, на основ на претходна спогодба, да формираат заеднички истражни тимови способни за спроведување на истрага по прашања од кривичната материја во една или повеќе држави со прецизно утврдени и временски ограничени цели, со можност за проширување и со членови од други држави-членки. Конвенцијата пропишува доста прецизно функционирање на овие тимови: државата на чија територија се води истрага раководи со операцијата во согласност со своето национално законодавство, додека членовите на истражните тимови се обврзани да ја прифатат нејзината јурисдикција. Одредбите од Конвенцијата за правна помош кои се однесуваат на формирањето на заедничките истражни тимови, правната основа ја наоѓаат во членот 32 од Договорот за ЕУ според кој Советот е овластен да ги утврдува условите во рамки на кои надлежните органи на една држава-членка може да интервенираат на територијата на друга држава-членка. Исто така, ова одговара и на барањата на Европскиот совет во Тампере, кој побара заедничките истражни тимови да бидат формирани без одлагање и, во прво време, за борба против трговијата со дрога, трговијата со луѓе и тероризам.

Во областа на екстрадиција усвоени се две конвенции, во рамки на „третиот столб“ од Договорот од Маастрихт, со цел дополнување и олеснување на примената на претходно усвоените конвенции, и тоа: Конвенцијата за поедноставување на постапката за екстрадиција од март 1995 година и Конвенцијата за екстрадиција од септември 1996 година. Во областа на правосудната соработка во кривична материја упатено е на потребата од преземање на ефикасни мерки во борба против корупцијата преку поедноставување на постапката за екстрадиција и пружањето на правосудна помош, создавање на услови кои ќе овозможат судско гонење на високи претставници на власта и функционери, како и пристапување кон комплетирање на репресивните мерки за корупција.

Во создавањето на условите за борба против криминалот, потребно е укинување на бројните ограничувања кои се поставуваат како пречка во соработката меѓу полициските и правосудни органи. Потребно е формирање на вистински европски правосуден простор во кој истражните органи, судовите и обвинителствата задолжени за борба против криминалот можат да водат истрага, разменуваат информации и слично.

Како што може да се види досега, правосудната соработка е модификувана со Договорот од Амстердам во смисла на давање поттик за посилна интеграција. Во

кривичната област, предвидено е само делумно остварување на интеграцијата поради тоа што било тешко да се очекува дека тогашните 15 државите-членки, а тоа во голема мера важи и за денешната ЕУ со 27 држави-членки, да прифатат текст на европски кривичен закон во кој би биле опфатени сите прашања од кривичната материја. Договорот од Амстердам предвидува можност за зајакната борба против организираниот криминал, тероризам и трговија со дрога поради можно постепено усвојување на мерки, според членот 31 од Договорот за ЕУ, со кои се воведуваат „минимални правила во поглед на конститутивните елементи на кривичните дела и санкции“. Договорот од Амстердам претставува нов чекор во развојот на интеграцијата во областа на правосудството, при што на ефикасност добија ЕК и СПЕУ.

5.5 Правосудната соработка во граѓанска материја

Создавањето на единствен правосуден простор, покрај соработката во кривичната материја, ја опфаќа и интензивната соработка меѓу судовите на државите-членки во граѓанската и трговската материја. Станува збор за материја која е предмет на правна регулатива во која важи принципот на партикуларизам, односно секоја држава-членка има различни закони од областа на граѓанското право, трговското право и други закони со кои се уредени области од граѓанската материја. Исклучителните функции на ЕУ се ограничени на економските политики на ЕУ, но не и на материјално-правните, статусните и други граѓанско-правни институти, како и судските постапки низ кои се остваруваат имотно-правните интереси на граѓаните и правните лица.

Разликите кои постојат во државите-членки во однос на материјалното и процесното граѓанско право претставува реална пречка, не само за остварување на заедничките цели кои произлегуваат од внатрешниот пазар, туку и за слободите и правата на правните субјекти. Доколку такви ситуации постојат во државите-членки, односно постојат разлики во материјално и процесно граѓанско право, опасноста која може да произлезе е ситуација во која одлуката на судот на една држава-членка да не може да се изврши на територијата на судот на друга држава-членка. Според основните законодавни начела на државите-членки, нема автоматско признавање на судските пресуди во другите држави, туку секоја пресуда за кое е потребно признавање во друга држава-членка, мора претходно да помине низ определена постапка со која таквата пресуда ќе биде признаена во друга држава, односно постапка на „егзекватура“.

Под судска соработка во граѓанска материја се подразбира правно-регулирана постапка на судовите на две или повеќе држави-членки во еден граѓанско-правен предмет во кое спаѓаат: прекугранична достава на судски и вонсудски документи; определување на судската надлежност во спорови од прекуграничен карактер и решавање на судирот на закони, доколку истиот се појави; покренување на граѓанска постапка; соработка при прибирање и доставување на докази; и заемно признавање и извршување на судски и вонсудски пресуди и одлуки во граѓански и трговски спорови. За остварување на целите на судската соработка во граѓанската и трговска материја потребна е хармонизација на материјалното и процесно законодавство, прифаќање на еднообразни колизионни норми за решавање на судирот на надлежност на судовите на две или повеќе држави-членки, обезбедување еднаков пристап кон правдата, итн.

Областа на правосудна помош во граѓанска и трговска материја, пред да биде утврдена во Договорот од Амстердам, е регулирана во рамки на ЕЗ и преку повеќе мултилатерални конвенции склучени меѓу државите-членки, од кои најголемо значење имаат: Конвенцијата од септември 1968 година за правната надлежност и извршување на одлуките во граѓанска и трговска материја, позната како Конвенција од Брисел, која е неколку пати дополнувана; Европска спогодба од јануари 1977 година за трансфер на барањата за судска помош во граѓанска, трговска или административна материја, позната како Спогодбата од Стразбур; Римската конвенција од 1980 година за применливото право во договорните односи; Конвенцијата од мај 1987 година која се однесува на укинување на легализацијата на документите во државите-членки на ЕЗ; Конвенцијата од Лугано од 1988 година за заемно признавање и извршување на

судските пресуди во граѓанска и трговска материја; Конвенцијата за постапките во случај на инсолвентност од 1995 година; Конвенцијата за заемно доставување на судски и вонсудски документи во граѓанската и трговската материја од 1997; и Конвенцијата за надлежноста и признавањето и извршувањето на пресудите во семејните предмети. Сите конвенции, со исклучок на Римската конвенција, претставуваа основа за усвојување на соодветни регулативи на Советот на министри, од кои најзначајни се Брисел I и Брисел II регулативите, Рим II и Рим III регулативите на Советот, како и Регулациите кои се однесуваат во случај на инсолвентност, користење и размена на судски и вонсудски документи и за надлежност во семејните предмети и родителска одговорност.

Идејата за правосудна соработка во граѓанската материја на ниво на ЕЗ, односно ЕУ, започнува да се развива од Единствениот европски акт од 1986 година со усвојување на бројни иницијативи за интензивирање на соработката меѓу државите-членки. Сепак, институционализирањето на активностите на ЕУ започнува со Договорот од Маастрихт, кој во насловот VI, покрај соработката во кривичната материја, ја вклучува и соработката во граѓанската материја како заеднички интерес во „третиот столб“, особено во насока на поедноставување на постапките за заемно признавање и извршување судските и вонсудски пресуди и одлуки во граѓанската материја.

Договорот за ЕЗ првобитно во член 293 од Договорот за ЕЗ ја содржи само изјавата за намерите на државите-членки дека ќе преговараат за поедноставување на формалностите за заемно признавање и извршување на судските одлуки и пресуди. Договорот од Амстердам ја префрла во „првиот столб“ правосудната соработка во граѓанската материја и извршена е реформа на Насловот IV од Договорот за ЕУ, додека судската и полициската соработка во кривичната материја останаа лимитирани. Тоа укажува дека решенијата означувале само тенденција на создавање на ОСБП, која со Договорот од Амстердам е сместена во првиот и третиот столб на ЕУ.

Во насловот IV – Визи, азил и имиграција – се најде правосудната соработка во граѓанската материја. Целта била да се намалат разликите меѓу регулативите на државите-членки кај прашањата каде постои судир на закони и надлежности, да се елиминираат пречките кои спречуваат примена на пресудите во граѓанската материја и дефинираат правила за водење на постапката и создавање на услови за преземање неопходни мерки кои би требало да овозможат непречено функционирање на внатрешниот пазар. Тоа се реализира со користење на актите на „првиот столб“, односно со директиви и одлуки. Согласно тоа, овластувањата за судска соработка во областа на граѓанската материја се регулирани со членовите 61, 65 и 67 од Договорот за ЕЗ во државите-членки кои на тоа се обврзувале, со исклучок на ограничувањата кои важат за Велика Британија, Ирска и Данска.

Членот 65 од Договорот за ЕЗ го надополнува членот 61, став 1 под в од Договорот за ЕЗ што се занимава со правосудната соработка во граѓанска материја кои имаат прекугранични импликации до оној степен што е неопходен за функционирање на внатрешниот пазар. Мерките што се усвоени вклучуваат поедноставување и подобрување на системот за прекугранични услуги за судски и вонсудски документи, соработка во земањето докази и признавањето и извршувањето на странските судски пресуди. Членот 65, исто така, дава овластување за составување на мерки за промовирање на компатибилност на судирот на закони и правилата за јурисдикција на државите-членки, како и отстранување на пречките за доброто функционирање во граѓанските постапки, доколку е потребно преку промоција на компатибилноста на правилата за граѓански постапки во државите-членки.

Според членот 67 од Договорот за ЕЗ, во преодниот период од пет години утврдено е Советот на министри да ги усвојува одлуките со консензус на сите држави-членки, додека правото на иницијатива е поделено меѓу ЕК и државите-членки, со обврска на претходна консултација на ЕП, додека надлежностите на СПЕУ останаа ограничени. Со истекот на преодниот период, ЕК добива ексклузивно право на иницијатива, додека државите-членки може само да побараат од ЕК да предложи до Советот решенија по одредено прашање. Советот ја усвојува одлуката со консензус за

примена на постапката на со-одлучување со ЕП, во согласност со одредбите од членот 251 (поранешен член 189.В) од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам. Советот претходно усвојува одлука со квалификувано мнозинство за барањето за примена на постапката на со-одлучување со истовремено усвојување на одлука за можноста од усвојување на некој акт од областа на ПВР.

5.5.1 Механизми и правила за судска соработка во граѓанска материја

5.5.1.1 Заемно признавање и извршување на пресуди

Заемното признавање и извршување на судските пресуди е регулирано со Бриселската конвенција за надлежноста и извршувањето на пресудите во граѓанската и трговска материја од 1968 година и Лугано конвенцијата од 1988 година, која ги содржи истите правила како и Бриселската конвенција, со тоа што е склучена меѓу државите-членки на Европската асоцијација за слободна трговија – ЕФТА. Како општо правило е прифатено автоматско признавање и извршување на пресудите донесени од страна на било кој суд на држава-членка на ЕУ. Тоа значи дека пресудата која е признаена според Бриселската конвенција, има исто дејство и влијание, како во државата во која е донесена, така и во државата во која треба да се изврши. Единственото ограничување се состои во барањето пресудата да се однесува на граѓански или трговски предмети со прекуграничен елемент и пресудата да е донесе во држава-потписничка на Конвенцијата.

Во поглед на надлежноста, Конвенцијата предвидува дека ако странките во предметот, од кои барем едната има живеалиште во некоја од државите-членки на ЕУ, го определат правото на една држава-членка како меродавно право, тогаш судовите на таа држава-членка ќе имаат надлежност за решавање на спорите кои произлегуваат од предметот. Конвенцијата, ваквите правила за избор на меродавно право и за утврдување на судската надлежност, ги ограничува со две барања: прво, заедничка согласност на двете страни и второ, една од страните да има живеалиште во некоја држава-членка на ЕУ. Понатаму, Конвенцијата содржи и правила за утврдување на ексклузивна надлежноста, според кои, на пример, во предмети што се однесуваат на сопственост – надлежни се органите на државата каде што се наоѓа сопственоста; во предмети што се однесуваат на трговски друштва – надлежни се органите на државата каде што е регистрирано седиштето на трговското друштво; во предмети кои се однесуваат на интелектуална сопственост – надлежни се органите на државата каде што е извршена регистрацијата; во предмети на извршување на судски пресуди – надлежни се судовите на државата според местото на извршување. Доколку во договорите меѓу странките не е утврдена клаузула која го определува судот, надлежен ќе биде судот на државата во која тужениот, како физичко лице, има живеалиште, а доколку се работи за правно лице, надлежен е судот на државата каде се одвиваат главните активности на правното лице. Во посебните случаи на надлежност, утврдено е дека за извршување на договори, надлежен е судот на државата каде што треба да се изврши договорот, додека за надомест на штета, надлежен е судот на државата каде што е извршен штетниот настан.

Одбивањето да се признае и изврши пресудата од страна на судот во друга држава-членка може да се случи само во точно утврдени случаи, предвидени со Конвенцијата: доколку пресудата е спротивна на јавниот поредок на државата на извршување; доколку пресудата е донесена без да бидат почитувани процесните права или истите се повредени; доколку пресудата е спротивна на претходно донесени пресуди во исти или слични предмети; доколку при донесување на пресудата, судот не ги почитувал правилата на меѓународното приватно право; доколку пресудата е во спротивност со поранешна пресуда на трет суд; итн.

Во однос на признавањето и извршувањето на пресуди во трети држави кои не се држави-членки на ЕУ потребно е постоење на билатерални спогодби, а доколку такво нешто не постои, признавањето и извршувањето се врши врз основа на правото на

државата од која е тоа побарано. Доколку, и покрај билатералните спогодби, постојат законодавни разлики меѓу државите, се применуваат општите правила на признавање и извршување, и тоа: прво, судот од кого се бара признавање испитува дали судот кој ја донел пресудата имал надлежност да пресудува; второ, дали судот од кого се бара признавање го применил важечкото право на државата; и трето, дали се почитувани процесните права на страните во спорот. Признавањето и извршувањето може да биде одбиено под истите услови кои се погоре набројани и во случаите на одбивање меѓу државите-членки.

Посебно значење за судската соработка во граѓанска материја има Римската конвенција за применливо право од 1980 година која е првиот документ кој го регулира судирот на закони. Конвенцијата упатува на слободен избор на правото кое ќе биде надлежно за решавање на предметите меѓу странките во договорот, кое не мора да биде правото на држава-членка, но содржи посебни правила што се применуваат во случаите кога тие не направиле таков избор. Применливото право во договорните односи се определува поаѓајќи од начелото според кое на договорот се применува правото на државата со која договорот е најтесно поврзан. Со „Зелената книга“ на ЕК од 2002 година, поставени се основите за преточување на Римската конвенцијата во инструмент на ЕУ, со што се воспоставува еднообразно меѓународно приватно право меѓу државите-членки.

Надлежноста на судовите и заемното признавање и извршување на судските пресуди меѓу државите-членки на ЕУ дополнително се уредени со регулативата на Советот од 2001 година со која е направена ревизија на решенијата утврдени во Бриселската конвенција. Регулативата предвидува алтернативни правила за надлежност во однос на некои специфични предмети, а се применува во граѓански и трговски предмети, со исклучок на правната и деловната способност на физички лица, семејни спорови, наследување, банкрот, социјална сигурност, арбитража, итн. Според Регулативата, основен принцип е дека надлежност има државата-членка во која тужениот има живеалиште, без разлика на неговата националност. Со Регулативата се упростени формалностите за признавање и извршување на пресудите донесени од било кој суд на друга држава-членка, во процедура која е брза и ефикасна и се спроведува пред судот определен од државата-членка.

5.5.1.2 Европски извршен налог

Во 2004 година, Советот на министри ја усвои Регулатива 805/2004 за Европскиот извршен налог за неспорни побарувања, за кој не е предвидена никаква постапка на егзекутура. Тоа значи автоматско признавање на таквиот налог без дополнителна постапка во која би можело да одбие се извршувањето на пресудата донесена во друга држава-членка. Станува збор за неспорно парично побарување утврдено врз основа на веродостојна исправа или пресуда донесена врз основа на признание за долгот или вонсудско порамнување, која станала правосилна и извршна.

Европскиот извршен налог се применува само во однос на неспорни побарувања кои во регулативата се дефинирани како едно од следниве:

- должникот изречно да се согласи со тоа со прием или преку спогодба што е одобрена од судот или склучена пред суд во текот на постапката;
- должникот никогаш не се спротивставил на тоа, во согласност со релевантните процедурални услови според законот на државата-членка на потекло (каде е донесена пресуда или се појави побарувањето);
- по првичниот приговор, должникот никогаш не се појавил или бил застапуван на суд, под услов таквото однесување да значи премолчено признавање на побарувањето или на фактите што ги тврди доверителот според законот на државата-членка на потекло; или
- должникот експлицитно се согласи со побарувањето во документ чија содржина и потпис биле потврдени од јавен орган.

Европскиот извршен налог може да се користи само во граѓанска или трговска материја и конкретно не се однесува на статусот или правниот капацитет на физичките лица, правата во сопственост кои произлегуваат од брачен однос; стечај, постапка во врска со ликвидација на инсолвентни компании или други правни лица; социјално осигурување; арбитража; итн. Како и да е, Регулативата бара секоја апликација да го исправи или повлече Европскиот налог за извршување доколку постои материјална грешка или доколку е погрешно издаден. Тоа може да се направи само со барање до судот на државата на потекло. Ефектот на овие одредби и намерата е да ги спречат должниците да ги оспоруваат европските налози за извршување во државата на извршување без претходно да се решат во државата на потекло, каде првично е издаден Европскиот налог за извршување. Единствените исклучоци од ова општо правило, според Регулативата, им дозволува на должниците на пресудата да го оспорат налогот доколку имало претходна пресуда во која биле вклучени истите странки и за истата причина; доколку претходната судска одлука е донесена во државата на извршување; не постои можност за помирување во судските постапки во државата-членка на потекло; или кога самиот налог е јасно неисправен затоа што судот на државата на потекло кој го издава налогот не ги исполнил минималните стандарди за негово издавање.

5.5.1.3 Правна помош и медијација

Заемната судска помош и воспоставувањето на минимални стандарди за пристап до правдата се, исто така, дел од интензивната судска соработка во граѓанска материја. За таа цел, усвоени се повеќе акти од страна на Советот, од кои посебно значење има Директивата 2002/8/ЕС од 2002 година за подобрување на пристапот до правдата во прекугранични спорови и утврдување на минимални правила за правна помош, како на пример, регулирање на трошоците на постапката, правна помош за странката во случај да не може да ги плати трошоците на постапката, итн.

Судската помош е развиена со Регулативата 1348/2000 на Советот од 2000 година за доставување на судски и вонсудски документи во граѓанска и трговска материја, според која секоја држава-членка одредува надлежни органи за доставување и прием на документи, како и за доставување информации и прекугранична размена на документи, кои се доставуваат исклучиво по дипломатски пат. Натомашна правна рамка за заемна соработка во преземањето на доказите претставува Регулативата 1206/2001 на Советот од 2001 година за прибирање на докази во граѓанска и трговска материја, која овозможува судска соработка во прибирањето на докази за постапка која се води пред суд на друга држава-членка, што се остварува со директно доставување на барањата за изведување на доказите и директно прибавување на докази.

Новина во судската соработка во граѓанска и трговска материја претставува и прифаќањето на еднообразни правила за алтернативните начини на решавање на споровите, односно медијацијата и помирувањето. Целта на овие мерки е спогодбено решавање на спорните прашања и избегнување на судската постапка, одолговлекување на постапката, судските трошоци, итн. Медијацијата и постапката за помирување меѓу двете страни ја води трета неутрална страна, која треба да понуди различни вонсудски начини за решавање на граѓанските и трговските спорови.

Овие облици на судска соработка претставуваат напредок во однос на создавањето на сè поголем број на еднообразни правила кои, според принципите на супремација и директна примена, влијаат и врз унификацијата на материјално-правните решенија. Од друга страна, можноста таквите правила да бидат толкувани од страна на СПЕУ во прашањата кои се упатуваат до него, придонесува за единствена примена на Правото на ЕУ на територијата на државите-членки и во оваа област. Напредокот е потврден со Договорот од Ница од 2004 година, според кој Советот ќе ги усвојува легислативните акти со квалификувано мнозинство и во постапка на со-одлучување.

6. РАЗВОЈ НА ПОЛИЦИСКАТА СОРАБОТКА ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА

6.1 Поим и развој на полициската соработка

Слободата на движење и развивање на економски и други активности во ОСБП, ја наметна потребата од непосредна соработка меѓу националните полиции. Од таквата слобода профитираат и криминалците, нивните организации и мрежи, така што е логично на транснационалниот криминал да му се одговори со засилена и координирана активност на полицијата. Единствениот простор на безбедност со Договорот од Амстердам, подразбира компензаторни мерки за отстранување на внатрешните граници и контрола, што се состојат во заеднички активности на државите-членки. Сепак, Договорот нив ги задржува во рамките на „третиот столб“ и начелото на меѓу-владина соработка, наспроти пренесувањето на другите подрачја – на слобода и правда, во „првиот столб“ на ЕУ.

Ваквиот резервиран став може да се разбере единствено поради специфичната природа на полициските функции што се состојат во превенција, откривање и гонење на сторителите на казнени дела и во спречување на разните облици на загрозување на безбедноста на државата. Казнено-правните системи, особено системот на безбедност на државата, се сметаат за последна линија на одбрана на суверенитетот на државата. Во споредба со другите правни гранки и државни структури, функциите на полициските и безбедносните служби, функциите на полициските и безбедносните служби се детерминирани со националниот пристап во заштитата на домашните правни добра и интереси, што дозволува соработка во однос на општиот криминал во мерата определена со принципот на реципроцитет или универзалниот пристап само во однос на потешките кривични дела.

Меѓудржавната полициска соработка започнува да се развива релативно доцна, од почетокот на 70-тите години врз неформална и *ad hoc* основа. Прв формализиран облик е создавањето на Треви групите (тероризам, радикализам, екстремизам и насилство) како работни тела фокусирани на спречување на тероризмот и полициската организација и тренинг. Во 1989 година се формирани четири групи за: сузбивање на тероризмот, полициската соработка, организираниот криминал и слободното движење на лица. Во 1995 година со стапување во сила на Шенгенските спогодби се именувани полициски службеници за врска во секоја држава-членка заради координација на размената на информации во однос на тероризмот, наркотичните дроги, организираниот криминал и илегалната имиграција. Со овие аранжмани е востановено и правото на полициските служби за прекугранично следење на осомничените лица на територијата на друга држава и создадена е правна основа за формирање на мешовити истражни екипи кои постапуваат на целата територија на ЕУ.

Создавањето на европска полициска мрежа е охрабрено со Договорот од Маастрихт, со кој во листата на задачи е внесено спречувањето на тероризмот, трговијата со дрога и другите форми на транснационален организиран криминал, како и создавањето на единствен систем за размена на информации. Со Договорот од Амстердам се воспоставени две линии на соработка: преку Европол, за која служба повеќе внимание ќе се посвети подолу, и преку развивањето на непосредни облици на соработка меѓу полициските структури на државите-членки. Во делот на непосредна соработка, во рамките на ЕУ, ЕК има создадено повеќе координативни тела: Европска структура на полициски шефови, Европски полициски колеџ и Европски сили за брза реакција.

Неуспехот на Интерпол во 70тите години на минатиот век на централизација на активностите во областа на тероризмот и дрогата, доведе до интензивирање на контактите меѓу полициските служби на државите на Западна Европа и основањето на „групи“ или „клубови“ како безбедносни структури. Тие служат како основа за формирање на европска мрежа во рамки на која се одвиваат секојдневни контакти и се врши размена на доверливи информации. Значителни измени се направени во 80тите години на минатиот век кога се формализирани контактите во рамки на Шенгенските спогодби, Треви групите, Маастрихт и Европол и временски се поклопуваат со прашањето на криминалот за контролата на границите и слободното движење на лицата.

Динамиката на полициските контакти на европско ниво се прилагодувала на внатрешните социјално-политички движења. Доста воздржаниот пристап на соработка во текот на 60тите години е изменет во текот на 70тите години поради брзиот внатрешен социјален развој. На развојот на контактите придонесоа и аналитичките информации на службите за интензивирање на меѓународните конфликти на идеолошка основа и хомогениот пристап на Западот кон Советскиот сојуз. Кон тоа треба да се додаде и политичката согласност за потесна соработка меѓу полициските служби. Позитивно влијание на развојот има идејата за воспоставување на потесна соработка во правосудната област и создавањето на ЕПП. Од друга страна, отежителна околност во полициската соработка претставувал стравот на некои држави од губење на својот идентитет и можност од самостојно водење на некои од своите полициски овластувања. Поради тоа, поблизок и поприфатлив им бил моделот на политичка соработка во областа на безбедноста со зајакната соработка на оперативен план.

Политичката одлука за зајакната полициска соработка доведе до проширување на поимот на безбедноста, покрај тероризмот и дрогата. На организациски план, оваа одлука резултирала со централизација на чувствителните информации и нивна аналитичка обработка во рамки на потесни специјализирани групи, прво на национален, а потоа и на билатерален план. Со ова политичката соработка е трансформирана во конкретен облик на билатерална меѓудржавна соработка со што е отфрлена можноста од нејзина комунитаризација. Први сигнали за неопходноста од комунитаризација на полициската соработка се јавуваат на почетокот на 80тите години во рамки на различни групи (Треви, Бернски клуб, Виенски клуб, Помпиду клуб и други) кои претставуваат претходници на почетокот на разговорите за слободно движење на лицата и усвојувањето на Единствениот европски акт. Потоа, доаѓа до чести состаноци на министрите за внатрешни работи и други високи функционери од областа на безбедноста од различни европски држави, така што и покрај многубројните проблеми, национални и професионални разлики, преовладале заедничките интереси.

6.2 Групи за борба против криминалот

Поимот „група“ или „клуб“ се употребува за одредена социо-професионална група која се занимава со иста проблематика, како што се борба против тероризам, организиран криминал, дрога и друго. Клубовите и групите претставуваат неофицијални асоцијации во борба против сериозни видови на криминал кои се основани со билатерални спогодби; некои на основ на мултилатерални спогодби меѓу одреден број на држави од Западна Европа, како што е Шенгенската спогодба; некои се составени од претставници на државите-членки на ЕЗ и други држави, како што се Спогодбата на нордиските држави, Трипартитната група, Виенскиот клуб, Бернскиот клуб; додека некои се мултилатерални групи на ниво на ЕЗ, како што е Треви групата. Други меѓународни институции, како Советот на Европа или европските држави во Интерпол, имаат поширока европска димензија.

Ваквите групи овозможуваат воспоставување и развој на соработката до одредена граница. Најчесто, во рамки на групите се врши размена на информации за одредени прашања од областа на нивното дејствување и се договара заедничка стратегија за превенција и борба, како и размена на информации за лица за кои постои сомневање дека се вклучени во кривични активности. Некои од клубовите и групите, за разлика од другите, се формално институционализирани. Тие, исто така, се разликуваат по видовите на активности: во рамки на некои клубови и групи се врши само размена на информации од стратешки карактер, како што е тоа случај со Бернскиот и Виенскиот клуб, во рамки на други клубови и групи се врши конвергенција на техничките постапки во информатичката или правната област, како што е случај со Треви групата, додека кај трети групи и клубови имаат повеќе дипломатска улога, како што е случајот со Помпиду групата.

Независно од разликите меѓу повеќето групи и клубови, сите ги опфаќаат професионалците кои се ангажирани во борба против тероризам, дрога, организиран

криминал и други видови на криминал. Нивната работа ја карактеризира соработката на внатрешен европски план, во почетокот на 60тите години, со кои се опфатени меѓународниот тероризам, нарко-тероризам, трговија со дрога, врски меѓу различни терористички и нарко-групи и слично.

Заеднички приоритет на европските безбедносни служби стана прибавувањето на особено чувствителни информации и нивна размена во рамки на клубовите и групите, како и создавање на нови врски меѓу полициските органи во борба против тероризмот, дрога и други видови на организиран криминал. Почетно дефинираните ориентации на клубовите за борба против одредени видови на криминал еволуираа и се проширија на други проблеми врзани за организираниот криминал, имиграција, контрола на границите и друго.

6.2.1 Групи за борба против тероризам

Европските групи за борба против тероризмот, дрога и финансиски измами ги опфаќаат функционерите на држави-членки на ЕЗ. Членови на групите се функционери кои се специјализирани за одредени области на криминалот кои, најчесто, имаат идентични мислења по прашања од одредени области. Основата на нивното собирање претставува меѓусебното воспоставување на лична доверба. За борба против тероризмот, најпознати групи и клубови се Бернскиот клуб, Треви групата, Виенскиот клуб, Полициската работна група за тероризам (ПРГТ) и *ad hoc* групата за борба против организираниот меѓународен криминал, Група за разгледување на проблемот со тероризмот.

Бернскиот клуб, основан во Берн 1971 година, е еден од најстарите и најдискретните европски клубови во рамки на кој се состануваат директори или нивни заменици на разузнавачките служби на државите-членки на ЕЗ, плус Норвешка и Швајцарија. Клубот се занимава со класична разузнавачка работа за собирање на информации за тероризмот и анализа на состојбите во таканаречените „терористички држави“. Во рамки на клубот се формирани две подгрупи, составена од еден до два експерти специјализирани за истражување на феноменот на тероризмот и методите на работата на полицијата во државите-членки. Клубот, исто така, се занимава и со прашања поврзани со шпионажа и политичко насилство.

Прв облик на неформална соработка надвор од институциите на ЕЗ е Треви групата, која е основана во Рим на 1 декември 1975 година. Групата, првенствено наменета за меѓусебна консултација, е создадена како резултат на терористичките напади на левичарските работни групи и сепаратистички организации во државите-членки на ЕЗ. Ја сочинуваат министрите за внатрешни работи и министрите за правда на државите-членки на ЕУ, високи полициски и разузнавачки службеници, така што, по својот состав претставува Совет на министрите за правда и внатрешни работи. Главна тема во рамки на Треви групата била борбата против тероризмот, трговијата со дрога и организираниот криминал. Во согласност со случувањата во текот на 80-тите години на 20 век, како и јавното мислење, соработката е проширена и на други безбедносни предизвици и ризици, како еколошки криминал, борба против перење пари, спортскиот хулиганизам и други тешки облици на организираниот криминал.

Проширена е на почетокот на 90-тите години со држави кои добија статус на набљудувачи, меѓу кои и ЕК. Целта на групата е зајакнување на соработката меѓу полициските и безбедносни служби на превентивно дејствување во борба против тероризмот, трговијата со дрога и други видови на тежок криминал и илегална имиграција, потоа соработка во користењето на полициските техники, заеднички истраги и соработка во образование на персонал. Се реализира со воспоставување на мрежа на агенти на експертско ниво и офицери за врска, а се спроведува со контрола на надворешните граници, полициската соработка во заедничките гранични зони, прекугранично набљудување и следење, со користење на средства за комуникација и заеднички информациски системи. Оваа соработка била од меѓудржавен карактер, без учество на институциите или органите на ЕЗ во нејзината работа и се спроведувала во

вид на меѓународно преговарање, чии резултати претставувале класични акти на меѓународно јавно право. Сепак, работата на Треви групата е критикувана поради тајноста во работењето, како и неподнесување извештаи до националните парламенти и европските институции кои се клучни за демократската контрола, како што се ЕП и СПЕУ.

Во работата на Треви групата се комбинираат анализи на разузнавачките и полициски служби и има подобра положба од другите клубови во борба против тероризмот и другите видови на криминал. Интензивирањето на активностите резултирало со почесто одржување на состаноци и воспоставување на поблиски односи меѓу надлежните органи во борба против тероризмот. Кон ваквото зближување, првенствено кај полициските служби специјализирани за борба против тероризмот, дрога и организиран криминал, значаен придонес дадоа членовите на различни координативни тела и офицери за врска, што доведе до воспоставување на нови облици на односи меѓу службите на национално ниво. Воспоставен е посебен систем на комуникација кои содржи информации за лица осомничени за тероризам. Бидејќи е надвор од правосудниот систем на државите-членки, овој систем стана побрз од Интерпол и одигра клучна улога во борба против тероризмот.

Поради затегнатост на односите меѓу одредени држави-членки на ЕЗ, како и поради порастот на тероризмот од Блискиот Исток и други облици на организиран криминал во текот на 80тите години, доведе до создавање на шест подгрупи на Треви специјализирани за одредена проблематика:

1. Треви I се занимава со размена на информации за терористички активности и пружање на заемна помош. Ги опфаќа специјалистите за тероризам и се состанува на секои шест месеци;
2. Треви II се занимава со размена на информации за прашања кои може да влијаат на јавниот ред;
3. Треви III се занимава со проблемот на организираниот меѓународен криминал, односно борбата против тешките кривични дела;
4. Треви IV е задолжена за прашања од нуклеарна безбедност, првенствено нуклеарни инсталации и транспорт;
5. Треви V се занимава со анализа и предложување на компензаторни мерки во областа на слободното движење на лица; и
6. Треви VI е позната како *ad hoc* група на Европол и се занимава со истражувања од областа на европската полициска проблематика.

Во работата на Треви групата се манифестираат голем број на слабости кои ги следат сите организации со голем број на учесници и специфични интереси. На развоен план, како резултат на различни концепти, се создале две групи: Велика Британија, со одредени држави, се залагала за задржување на неформални односи, додека Германија барала воспоставување на правно дефинирана структура како преодна фаза за создавање на европска полиција (Европол). проблемот е решен со вклучување на Треви групата, заедно со *ad hoc* групата за имиграција и други работни групи во Комитетот К-4, формиран на основа на Договорот од Маастрихт.

Виенскиот клуб ги опфаќа министрите за внатрешни работи и високи безбедносни функционери на Австрија, Швајцарија, Франција, Германија и Италија, а потоа и на другите држави-членки на ЕУ. Основана е во Виена во 1979 година. Во почетната фаза, клубот ја насочи својата активност на анти-терористичко дејствување преку размена на информации, потоа размена на мислења од последиците на слободното движење на лицата и проблемите кои може да го предизвикаат лицата чие влегување во Унијата ќе биде оневозможено. Виенскиот клуб, во текот на 90тите години ја опфати и состојбата со илегалната имиграција и бегалците. Во работата на клубот учествуваат поголем број на експерти од Бернскиот клуб и Треви групата.

Полициската работна група за тероризам (ПРГТ) е основана во 1979 година и е составена од полицииите на Холандија, Велика Британија, Франција, Белгија и Германија кон кои подоцна се приклучуваат и останатите претставници на полицииите на другите држави-членки на ЕЗ. Групата има воспоставено сопствен систем на документи, со цел

да биде конкуренција на Треви групата, потоа користи современи технички средства, што предизвика реакција на правосудните органи поради загрозување на слободата и загриженоста на другите полициски служби во поглед на пиратеријата и слично. ПРГТ пристапи и кон склучување на тајни билатерални спогодби, како и размена на компјутерски информации. Соочени со проблемот на легалноста на правната основа на оваа група, министрите за внатрешни работи на Франција и Германија, проценија дека најдобро решение е формализирање на ваквата соработка по пат на билатерални спогодби. ПРГТ продолжи да функционира на маргините на Треви групата.

Ad hoc групата за борба против организираниот меѓународен криминал е основана на Самитот на шефови на држави или влади на ЕЗ во Брисел на 18 септември 1992 година, односно за време на одржување на посебниот состанок на Европскиот совет на барање на Франција и Италија. Групата ги опфаќа правните стручњаци и настојува во утврдување на единствена дефиниција на организираниот криминал и систем на превентивни и репресивни мерки. Имала важна улога во борба против трговијата со дрога, перењето пари и други видови на измама. Основањето на групата не доведе до значителен напредок во областа на полициската и судската соработка и одржува повеќе симболична отколку вистинска намера на државите-членки на ЕУ да се организираат во борба против организираниот криминал.

Групата за разгледување на проблемот со тероризмот е основана во рамки на европската политичка соработка од страна на министрите за надворешни работи на ЕЗ на 27 јануари 1986 година (Hill & Smith, 1986 год.). Задачите на Групата се:

1. централизирано информирање и водење на заедничка борба против тероризмот;
2. воспоставување на соработка во правосудната област; и
3. разгледување на проблемите во борбата против трговијата со дрога.

На почетокот, Групата ја сочинувале претставници на министерствата за надворешни работи кои имале можност од усвојување политички одлуки и била, повеќе или помалку, врзана за Треви групата и европската политичка соработка. Групата веднаш добила постојан Секретаријат, средства за работа со кои самостојно располага со седиште во рамки на ЕК во Брисел. И покрај финансиската и организациска самостојност, Групата не дејствувала самостојно, така што нејзината работа се сведе на извршување на одлуките на другите органи, првенствено Треви групата, чии членови повикувале на консултации, информирање на министрите за надворешни работи за активностите на другите органи задолжени за борба против тероризмот, како што се министрите за внатрешни работи и правда и општи разгледувања на проблемот на тероризмот и неговите импликации на меѓународните односи. Таков совет на групата е последица на нејзиниот состав бидејќи ги опфаќа дипломатите кои се непосредно врзани за своите министерства и нејзиното дејствување во рамки на европската политичка соработка.

6.2.2 Групи за борба против дрога

Борбата против дрогата претставува еден од приоритетите од гледна точка на зачувување на здравјето на популацијата и криминалот. Во Европа дрогата се повеќе се користи, а нејзиниот нелегален промет претставува се повеќе една од главните криминални активности, кои се сè повеќе поврзани со другите видови на криминал.

Групата Помпиду е основана во 1971 година, а членки на групата од основањето се Белгија, Германија, Франција, Италија, Луксембург, Холандија и Велика Британија, додека денес брои 37 членки. Ги опфаќа високите функционери на министерствата за здравство, социјални работи, правосудство и внатрешни работи, како и различни меѓуресорски работни групи. Нејзиното основање го означи почетокот на организираната борба против трговијата со дрога во Европа. Задачата на Групата е да собира разузнавачки информации од областа на дрогата, слично како и Бернскиот клуб во областа на тероризмот, и предлага решенија во борба против наркоманијата. Постоенето на Групата е откриено за јавноста во 1980 година кога нејзините активности

се интегрирани во Советот на Европа и кога започна приклучувањето на нови членки. Групата придонесе за подобро меѓународно запознавање со различните ситуации на локално ниво и размена на информации, а во текот на 80тите година стана и група во рамки на која се разгледуваат иницијативи за заедничка примена на поголем број мерки од областа на внатрешната безбедност, како што се размена на офицери за врска, изработка на студии, централизација на институциите на национално ниво, утврдување механизми на кореспонденција, основање заеднички полициски единици во борба против трговијата со дрога и друго.

Европскиот комитет за борба против дрогата е основан на Самитот на шефови на држави или влади на ЕЗ во Стразбур 1989 година и претставува обнова на работата на Помпиду групата, со цел да го утврди европскиот план за борба против дрогата. Ја сочинуваат по еден висок функционер од секоја држава-членка на ЕЗ, кој е директно поврзан со претседателите на владите или државите заради остварување на полесни услови за утврдување на глобалната европска политика во областа на превенцијата и репресијата. Комитетот, на предлог на ЕК, организира бројни семинари за борба против дрогата и ја интегрира Европската информациска мрежа во областа на дрогата.

6.2.3 Ad hoc група за имиграција

Ad hoc Групата за имиграција е основана од страна на министрите за правда и внатрешни работи на ЕЗ на 20 октомври 1986 година. Групата, која ги опфаќа високите полициски функционери, основана е со цел да се занимава со проблематиката врзана за повреда на принципот на слободно движење на лицата во областите на азил, визи и преминот на надворешните граници и нивно влијание на внатрешната безбедност.

Во рамките на групата се формирани шест подгрупи, слично на Шенгенскиот модел, и тоа: (1) за прифаќање и протерување на странци; (2) за визи; (3) за фалсификувани документи; (4) за азил; (5) за надворешни граници; и (6) за бегалци. Овие подгрупи опфаќаат голем број на функционери од специјализирани служби на министерствата за внатрешни работи, за правда, за имиграција, за надворешни работи и социјални прашања. Со ваква структура, *ad hoc* Групата за имиграција е поблиска до Шенгенската спогодба, отколку до Треви групата и функционира на принцип на меѓувладина соработка.

ЕК, која на почетокот имала статус на набљудувач, во 1989 година предложи усвојување на Директива, која подоцна послужи како основ за усвојување на Даблинската конвенција во јуни 1990 година. Конвенцијата е значајна поради тоа што ја заокружува проблематиката на азил која не била целосно регулирана со Шенгенската конвенција. Групата била прифатена од сите држави-членки на ЕЗ, иако Велика Британија имала порестриктивен став по прашањето за азил. Од друга страна, некои држави-членки го блокираат усвојувањето на Конвенцијата за премин на надворешните граници во мај 1991 година, што и овозможи на ЕК да преземе иницијатива во оваа област, така што ова прашање подоцна е регулирано во Договорот од Маастрихт.

Во рамки на *ad hoc* Групата за имиграција формирани се центри собирање, разгледување и размена на информации за областа на азилот и за областа на надворешните граници и имиграција. По усвојувањето на Договорот од Маастрихт, *ad hoc* Групата за имиграција, заедно со Треви групата, е интегрирана во Комитетот К-4.

6.2.4 Групи за борба против финансиски измами

Заштитата на финансиските интереси на ЕУ, државите-членки и други финансиски структури се наоѓаат на листата на приоритети. За борба против финансиските интереси се формирани неколку групи.

Единицата за координација на активностите во борба против измамите е основана во 1989 година заради спречување на финансиските измами кај субвенциите. Државите-членки на ЕЗ одолговлекувале со усвојувањето на неопходни мерки и покрај важноста на ова прашање, поради стравот дека ЕК би можела да добие надлежности

во кривичната област и борбата против криминалот. Поради тоа, желбата била да се избегне влијанието или мешањето на ЕК во националното право, вклучително и во борбата против измамите во областа на субвенциите. Како алтернатива било предвидено борбата против измамите во врска со субвенциите, кои државите-членки и поединечни субјекти ја добиваат од буџетот на ЕЗ, да се регулира на национално ниво, со што се настојувало да се избегне ова чувствително прашање да биде прв знак кон развојот на меѓународна полиција.

Групата за следење на меѓународните финансиски активности е основана од Г-7 индустриски најразвиените држави во јули 1989 година на предлог на финансиските и царински служби со задача да го следат перењето на пари заработени од трговијата со дрога. Во рамките на Групата се формирани три подгрупи специјализирани за поединечни области: за статистика, за правосудна соработка и за финансиско-административни работи.

Базелскиот комитет е назив за работната група која е основана од банкарските структури за борба против перењето пари заработени од продажбата на опојни дроги. Комитетот го сочинуваат високи претставници на банкарските структури од најбогатите држави на светот со задача да ги идентификува клиентите, имателите на банкарски сметки и лицата кои изнајмуваат банкарски сефови.

6.2.5 Посебни групи за борба против криминалот

Со Шенгенската спогодба од 1985 година, како и со Конвенцијата за имплементација на Шенгенската спогодба од 1990 година, не се решени многу прашања поврзани за криминалот, азилот и имиграцијата. Поради тоа, формирани се посебни работни групи кои се занимаваат со различни аспекти на безбедноста, слободно движење на луѓе и друго.

Ad hoc Групата за правосудна соработка во кривична материја е создадена на барање на правосудните органи со цел да се забрза постапката за екстрадиција меѓу државите-членки на ЕЗ, да се утврдат можности за издржување на временски пократки затворски казни во државите на потекло, да се усогласат постапките кај подигнувањето на обвиненија и да се обезбеди меѓусебно признавање на судски пресуди.

„Палма Документот“ е името на Спогодбата која е усвоена во јуни 1989 година на состанокот на државите-членки на ЕЗ од областа на внатрешната безбедност. Документот содржи список на мерки кои треба да се преземат за обезбедување на внатрешната безбедност во Европа и начинот на остварување на секоја поединечна мерка со сите карактеристики.

Документот претставува прв текст во кој се прецизирани мерките кои треба на безбедносен план да го компензираат отсуството на контролата на внатрешните граници. Истиот предизвика бројни реакции и поделби, како што е поделбата на поддржувачите и противниците на Шенгенската спогодба, што доведе до бирократска борба меѓу различни надлежни органи и предизвика политички судири по прашања од областа на слободното движење на лица и имиграција. Понатаму, документот е актуализиран во текот на 1992 година, во кој тежиштето е ставено на новите односи меѓу полициските и безбедносни служби, царинските органи и службите за имиграција.

Документот упатува на потребата од итно договарање и побрза хармонизација. Исто така, упатува на проблемите кои може да произлезат со создавањето на просторот без внатрешни граници, како и на потребата од зајакнување на контролата на надворешните граници и на соработката меѓу полициските и царински служби, правосудните органи во борбата против тероризмот, трговијата со дрога и другите облици на нелегална трговија.

Кај надворешните граници, документот упатува на потребата од обезбедување на нивна ефикасна контрола, обезбедување на средства за финансирање на инфраструктура и потребни инструменти во областа на правната регулатива (визи и азил), потоа обезбедување на квалитетен административен персонал и современи информатички средства. Сепак, во пракса не се утврдени значителни суштински измени

во соработката на надлежните органи на државите-членки и покрај тоа што документот повикувал на заедничка работа. Наместо предвидената рационализација, со Договорот од Маастрихт е воспоставена нова структура, така што прашањата на азилот и имиграцијата се третирали заедно со полициската и безбедносна проблематика.

Родос групата е основана од страна на Европскиот совет во декември 1998 година. Секоја држава-членка на ЕЗ назначува еден претставник кој има улога на координатор на национално ниво. На состанок на координаторите е покренато прашање за заеднички настап на државите-членки на ЕЗ во борба против тероризмот, организираниот криминал, трговијата со дрога, полициската соработка, и мерки кои би требало да претставуваат компензација за укинување на контролата на внатрешните граници на ЕЗ, односно слободно движење на лицата. Прашањата во врска со контролата на криминалитетот, границите, азилот и имиграцијата, заради утврдување на врски меѓу наведените категории и рационализација на заедничкиот настап, се разгледувани пред усвојувањето на Договорот од Маастрихт и Конвенцијата за примена на Шенгенската спогодба од 1990 година, со цел да се избегнат преклопувања и нивна одвоена институционализација.

6.3 Единство во областа на безбедноста

6.3.1 Процес на изградба

Процесот на зајакнување на соработката меѓу полициските служби на државите-членки на ЕЗ е познат како европеизација на безбедноста кој се појави кон крајот на 80тите години. Тоа придонесе на европско ниво да се издиференцираат три различни и меѓусебно независни групи на прашања:

1. Создадено е чувство на несигурност како последица на спрегата меѓу криминалот и сиромаштијата;
2. Истото чувство на несигурност е создадено како последица и на спрегата меѓу криминалот и имиграцијата;
3. Се појави потреба од зајакнување на европското единство преку воспоставување на слободно движење на лица и воведување на европско граѓанство, односно државјанство.

Истовремено, тоа доведе до заклучок дека наведените проблеми не можат да се решат со политички средства и самостојно на ниво на држави-членки и дека е потребно да се пристапи кон изградба на структурна рамка на ниво на ЕЗ.

Во процесот на изградба на заедничкиот систем на безбедност на државите-членки на ЕЗ склучени се голем број на билатерални и мултилатерални спогодби. Најзначајни од нив се Единствениот европски акт од 1986 година и Шенгенската спогодба од 1985 година преку кои е формализирана полициската соработка, преструктурирана е постоечката европска рамка и издиференциран е пристапот во однос на трети држави. Во овој период зголемен е бројот на контакти меѓу полициските органи, што придонесе за постоење на посебни органи за врска во рамки на специјализираните служби, зајакнување на улогата на правосудната соработка, како и зајакната контрола на врската меѓу криминалот и зголемениот прилив на прекугранична имиграција.

Државите-членки на ЕЗ се насочија кон активности на неколку клучни прашања, така што постоењето на различни идеи и концепти на развој на Европа не претставувало значаен проблем. Контролата на надворешните граници, имиграцијата и азилот се институционализирани со Шенгенската спогодба и со Конвенцијата за нејзина примена, со ЕЕА и Договорот од Маастрихт. Наведените активности се операционализирани со компензаторни мерки кои требало да претставуваат одредено надополнување за укинувањето на контролата на внатрешните граници и да ја намалат опасноста од безбедносен дефицит поврзано за порастот на криминалот. Истовремено е создадена основа за воспоставување на соработката во правосудната област.

Во изградбата на европското единство во безбедносната област било потребно заедничко дефинирање на европската рамка во чии граници требало да се одвиваат заедничките активности без меѓусебна конкуренција и исклучување на трети држави. Со тоа, европеизацијата на безбедноста доби рамка во која се води заедничката борба и се реализираат заедничките цели.

ЕЗ не успеа да ја обезбеди потребната хомогеност во изградба на заедничката безбедност, туку се појави како институционална рамка во која се усвојуваат легитимни одлуки. Сепак, тоа не ги задоволи државите-членки на ЕЗ и некои покажале поголем интерес за соработка во други рамки на интеграција. На пример, Данска се одлучи за Нордиската унија, Велика Британија повеќе за билатерална соработка, додека одредена недоверба постоела кај Грција, Италија, Шпанија и Португалија. Вака поделената Европа излезот го најде во интеграција надвор од рамките на ЕЗ, односно во Шенгенската област. Создавањето на ваквата нова интеграција надвор од ЕЗ, што доведе до разбивање на европскиот монопол на интеграција, резултирало со создавање на нови институционално-административни структури.

Успешниот развој на Шенгенската интеграција, преземените мерки и активности за реализација на идејата за четирите слободи, како и усвојувањето на Договорот од Маастрихт и значајните промени во меѓународните односи, придонесоа за созревање на идејата за потреба од проширување на Европа. Со тоа се создадени проблеми во однос на хомогеноста и прашање на меѓусебна доверба. Секоја држава води сметка за своите интереси и настојува да ги стави во прв план. На пример, Велика Британија настојувала да ја парализира работата на одредени групи на комунитарно ниво бидејќи биле против создавање на супранационални структури или федерализација. Алтернативата ја видоа во меѓувладината соработка, како што е Треви групата, и превземаа активности за поттикнување на овој вид на соработка. Франција настојувала да се покаже како застапник на посилна комунитаризација, истовремено противејќи се на отстапувањето на националната сувереност во областа на внатрешната безбедност. Тоа имало за последица нејзино посилно ангажирање во основање на органи за меѓувладината соработка и склучување на повеќе билатерални и мултилатерални спогодби. Таквиот пристап, Франција го прикажувала само како нова фаза во процесот на комунитаризација, а не како кочница на комунитаризација, што е случај со Шенген, а потоа и со Треви. Холандија посакувала целосна комунитаризација на безбедноста сметајќи дека зајакнувањето на билатерализмот и негово договорно институционализирање претставува ризик од блокада на комунитаризацијата. Италија, која се чувствувала маргинализирана на почетокот на Шенгенската интеграција, била доста скептична во поглед на комунитаризацијата на внатрешната безбедност и немала желба да ја отстапи националната сувереност во областа на полициска соработка. Белгија, пак, имала страв од губење на идентитетот и била повеќе за задржување на националните надлежности.

Нови проблеми се создадоа со појава на европски структури со специфична положба, како што се ЕК и ЕП. Во полициската соработка, ЕК немала особени надлежности и долго била оставена на страна, за разлика од другите области во кои имала своја политика и успеvala да ја наметне на државите-членки. Сепак, ЕК доби централна улога во областа на безбедноста поради клучната улога која ја има во областа на слободно движење на лицата и непосредната врска меѓу оваа слобода и активностите на полицијата и човековите права. Успеa да наметне обврска за државите-членки да се концентрираат на клучни прашања и теми кои се во рамки на нејзините приоритети. За тоа посебен придонес има Договорот од Маастрихт и институционално ограничените полициски капацитети во процесот на одлучување. Од друга страна, различните интереси на државите-членки на ЕЗ, вклучувањето на трети држави и внатрешните карактеристики кај одредени држави, директно влијаеја на обемот на комунитаризација.

6.3.2 Шенгенската интеграција и областа на безбедност

Европската интеграција во областа на внатрешната безбедност во периодот до Договорот од Амстердам, се развивала истовремено, на два паралелни, меѓусебно конкурентни патеки со различни учесници. Во почетната фаза, Шенгенската интеграција е воспоставена на основ на класична меѓународна спогодба. Втората област на развојот на интеграцијата е Европската политичка соработка која е зајакната со ЕЕА. Последица на тоа е зајакнувањето на тензиите меѓу меѓувладината соработка и комунитаризацијата. Карактеристика на двете интеграции е дека се засноваат на класични меѓународни спогодби, при што Шенген има одредена предност кај развојот во областа на безбедноста. Шенгенската интеграција задржува одредена динамика во развојот на единството, бидејќи ги опфаќа државите кои посакуваат побрз развој и покрај разликите во методите на одлучување, дали ќе биде едногласно или квалификувано, како и во изборот на конечната цел, дали ќе биде федерализам или меѓувладина соработка.

Соработката во рамки на Шенгенската интеграција се одвива на основ на Шенгенската спогодба со цел создавање на услови за постепено укинување на контролата на внатрешните граници. Текстот на Спогодбата содржи 33 члена преку кои се регулира укинувањето на царинските контроли, заедничка визна политики, едноставна контрола на преминот, заедничка борба против криминалот и недозволената трговија со дрога и друго. Од 33-те члена, само членовите 8, 9, 18 и 19 се однесуваат на полициската соработка, додека членовите 7, 17 и 20 се однесуваат на борба против имиграцијата. Тоа е изменето со Конвенцијата за примена на Шенгенската спогодба од 1990 година.

Конвенцијата за примена на Шенгенската спогодба ги опфаќа сите важни прашања од областа на безбедноста и поради тоа има поголемо значење од самата Шенгенска спогодба. За разлика од другите билатерални и мултилатерални спогодби, каде главна улога имаат Министерствата за надворешни работи, Конвенција ја сведе нивната улога само на орган за политичко договарање. Во прв план се предвидени министрите за внатрешни работи и правда, додека другите министерства се маргинализирани.

Во целина, Конвенцијата регулира две групи прашања, и тоа: прво, преминот на границите во рамки на заедничкиот внатрешен простор; и второ, компензирачки мерки со цел воспоставување на полициска, правосудна и царинска соработка. Во рамки на овие прашања, посебно се разработени: (1) еднообразна контрола на надворешните граници; (2) визи; (3) право на азил; (4) полициска, правосудна и царинска соработка; и (5) Шенгенски информациски систем. Од 142 члена на Конвенцијата за примена, за разлика од Шенгенската спогодба, околу 100 члена се однесуваат на решавање на различни проблеми во врска со безбедносните недостатоци, полициската и правосудна соработка, додека само 38 члена се однесуваат на контролата на границите, азилот и имиграцијата. За потребите на овој дел, најзначајни се одредбите кои се однесуваат на соработката на полициските, правосудните и царинските органи, односно прописи кои ја регулираат меѓусебната размена на информации, правото на прекугранично следење, воспоставување на офицери за врска, правосудна соработка и прашања во врска со функционирањето на Шенгенскиот информациски систем. Имајќи во предвид дека целиот комплекс на Шенгенскиот систем е врзан за соработката на органите за внатрешни работи и правда, потребно е да се согледа функционирањето на системот, преку упатување на најважните елементи и проблеми.

6.3.2.1 Еднообразна контрола

Еднообразната контрола на надворешните граници претставува едно од најважните прашања кое не е дефинирано со Конвенцијата и усогласувано е во текот на нејзината примена. Основна цел е создавање на заеднички простор во кој ќе се одвива слободното движење на лицата и, во согласност со тоа, утврдување можности

внатрешните граници да се преминуваат насекаде, односно премините да не се врзани со граничните премини. Меѓутоа, кога се работи за случаи на јавниот поредок или национална безбедност, Конвенцијата предвидува, како можност, воспоставување повторна контрола на државните граници за одреден временски период. Станува збор за доста нејасна формулација која дава право на државите-потписнички да ја користат во зависност од внатрешни политички причини.

Создавањето на простор без внатрешни граници подразбира извесно губење на националниот суверенитет за секоја држава-членка и, во согласност со ова, губење на можностите целосно самостојно да го контролираат влезот на странците на својата територија. Поради тоа, државите-потписнички прифатија слобода на прекугранично движење само со примена на мерки кои, според нивна оценка, би требало да претставуваат извесна гаранција дека нема да дојде до неконтролиран влез на имигранти.

Режимот на слободно движење на лицата во рамки на Шенгенската област се применува на сите државјани на државите-членки на ЕУ, независно дали се тоа државјани на држави кои ја потпишале Спогодбата и Конвенцијата. Тоа барало воспоставување на јасна разлика меѓу државјани на ЕУ и државјани на трети држави. Поради тоа, во членот 1 од Конвенцијата утврден е поимот на „странец“, под кој се смета „секое лице кое не е државјанин на некои од државите-членки“. Гледано во целина, членките на Шенген ја утврдија контролата на границите и заштитата од илегална имиграција како едно од приоритетни прашања во Конвенцијата. Другите прашања кои не се регулирани со Конвенцијата, заеднички се усогласувани и на еднообразен начин во постапката за нејзина примена, со што е обезбедено високо ниво на соработка во области на отстранување на странци, издавање на визи и третман на подносителите на барања за азил.

Основен принцип утврден со Конвенцијата е дека при влезот на територијата на Шенгенската област, секое лице мора да помине низ контрола која треба да овозможи утврдување на неговиот идентитет, на основ на личните и патни документи. Странците, при влез и излез, мора да поминат детална контрола и надворешните граници може да ги поминуваат само на гранични премини и во одредено време.

6.3.2.2 Системот на визи

Системот на визи има за цел да обезбеди контрола на странците пред нивното пристигнување на надворешните граници на Шенгенската област и примена на мерки на контрола на надворешните граници. За престој до три месеци, познат како „краток престој“, странецот мора да има, во моментот на пристигнување на границата, важечки документ кој му овозможува преминување на границата и да исполнува други услови: да располага со одреден износ на пари кој му овозможува нормален живот за време на престојот, да не е утврден како непожелна личност, да не е евидентирано како лице кое претставува закана за јавниот ред, националната безбедност или меѓународните односи на државите-членки. Исклучоци од ваквите услови се можни само врз основ на „хуманитарни причини“.

Меѓутоа, во рамките на Шенген не се утврдени единствени норми за приемот на странците, така што државите-членки поединечно ја оценуваат подобноста на секој странец за влез на нејзина територија или на територијата на другите држави-членки. Но, кога на странецот ќе му се одобри краток престој, односно влезно-излезна виза, државата-членка е обврзана му одобри транзит преку нејзината територија. Проблем претставува тоа што Конвенцијата не предвидела можност за пружање на правна помош на странец чие барање за виза е одбиено, а државата-членка нема обврска да даде образложение за одбивање на барањето.

Државите-членки на Шенгенската област усвоија заедничка визна политика, која вклучува пружање на помош и усогласување на национални политики во оваа област. Секоја држава-членка е обврзана да го почитува заеднички утврдениот режим за виза, кој е на сила во моментот на потпишување на Конвенцијата или по нејзино

потпишување, а може да се менува само на основ на консензус. Воспоставена е еднообразна виза која важи за територијата на сите држави-членки на Шенгенската област. Транзитните визи, визите за патување и визите за престој до три месеци, се издаваат на основ на заеднички утврдени критериуми и му овозможуваат на имателот слободно движење во сите држави-членки на Шенгенската интеграција.

6.3.2.3 Право на азил

Правото на азил е утврдено како обврска на една држава-членка да одлучува по поднесено барање за азил. Тоа значи дека основен принцип на Конвенцијата, без разлика каде е поднесено барањето, е само една држава-членка да биде надлежна за неговото решавање: во принцип, тоа е првата држава во која странецот, подносител на барањето, ќе се најде, односно државата која ја издала визата и слично. Меѓутоа, тој принцип не ја спречува некоја држава, на основ на националното законодавство, да го преземе решавањето на барањето за азил и во случаи кога тоа барем, според Конвенцијата, спаѓа во надлежност на друга држава. Тоа спречува злоупотреби на правото на азил надвор од политичките причини и можноста странецот, како барател на азил, да преминува од една во друга држава и да поднесува барања. Сето ова се вклопува во пошироката политика на државите-членки на ЕУ, со што се стеснуваат можностите од прилив на странци во ЕУ.

Одредувањето на државите надлежни за решавање на барањата за добивање азил, меѓу другото, се заснова на принципот на меѓусебна солидарност на државите-членки и нивната одговорност во решавањето на поднесените барања. Освен тоа, утврдени се и други критериуми за одредување на надлежна држава, а кои се однесуваат на семејни или хуманитарни причини. Конечно, постои суверено право на држава-членка да решава по барањето за азил и во случаи кога за тоа е надлежна друга држава-членка. Проблем претставува усогласувањето на постапките за разгледување на барањата поради разлики меѓу државите-членки и можноста од дискриминација во рамки на Шенгенската област.

Постапката за решавање на барањата се одвива во согласност со внатрешното право на државата надлежна за решавање на барањето. Сите потписнички на Конвенцијата имаат предвидено порестриктивен пристап од оној утврден со Женевската конвенција од 1951 година. Прашањето на азил и надлежностите за решавање на барањата дополнително се регулирани со Даблинската конвенција.

6.3.2.4 Соработка на полициските, правосудните и царинските органи

Соработката на полициските, правосудните и царинските органи претставува едно од најважните прашања утврдени со Конвенцијата од 1990 година. Врзана е за организирање на заедничката борба против криминалот, за режимот на преминот на границите и прашања на имиграција и азил кои во претходните документи беа само делумно разгледувани. Доминантно место има соработката на полициските органи, додека кај соработката на правосудните органи е посветено помалку внимание.

Соработката на полициските органи е начелно утврдена и покрај тоа што зајакнувањето на полициската контрола е јасно дефинирано. Поради тоа, стапувањето во сила на Конвенцијата имало потреба од поблиско дефинирање на компензирачки мерки, обезбедување на потесна соработка во областа на превенција и спроведување на истражни дејствија за казниви дела, интензивирање на полициска соработка во пограничните региони преку склучување на билатерални спогодби, воспоставување на соработка кај прекугранично следење, пружање на правна помош, екстрадиција, борба против трговијата со дрога, склучување спогодби за контрола на оружјето, како и други мерки од суштинско значење. Кон тоа треба да се додадат и офицерите за врска, основање на заедничкиот информациски систем и слично. Како што може да се види, тежиштето е ставено на службата за прекугранично следење и контрола на надворешните граници, со што е воспоставен нов вид на соработка меѓу полициските

служби кој не е непосредно врзан за соработката во областа на пружање на правната помош.

Меѓусебната помош меѓу полициските служби на европските држави постои од порано. Интензивирањето на прекуграничната полициска соработка на основ на билатерални спогодби започна да се спроведува во 1988 година и се поклопи со мерките за слободно движење на лицата во рамки на внатрешните граници. Ваквата соработка има за цел реализација на заедничкиот интерес по прашања како што се размена на информации, воспоставување побрза комуникација, обезбедување присуство, утврдување на средства за модернизација на полициските служби, итн.

Меѓусебната размена на информации е регулирана според националното законодавство на државите-членки. Се одвива: преку стриктно почитување на одредбите на државата-членка и надлежностите кои ги имаат полициските органи; под услов со внатрешното право да не е предвидено барањето да се упати до судските органи; барањето или неговото извршување да не подразбира примена на мерки на присила од страна на државата која го испраќа барањето; и писмените известувања за инкриминирачки дела може да се користат само со согласност на надлежните судски органи на државата-извршител на барањето.

Барањата за доставување информации се разменуваат меѓу централните органи на секоја држава-членка кои се задолжени за меѓународна полициска соработка. Во итни случаи, кога барањето не може да се поднесе преку централниот орган, размената на информации може да се изврши непосредно меѓу полициските органи на две држави. Конвенцијата предвидува можност прашањата за соработка во прекугранични области државите-членки да ги регулираат преку билатерални спогодби.

Правото на прекугранично следење е сложено прашање кое со Конвенцијата не е регулирано на задоволителен начин и содржи само одредби со кои се регулираат условите под кои службените лица на една држава-членка може да продолжат со следење на лица на територијата на друга држава-членка. Следењето може да се спроведе под следниве услови: службените лица да започнале со следење во својата држава; да постои основано сомнение дека лицето кое се следи учествувало во кривични дејствија; и да постојат причини кои ќе овозможат, во рамки на судска постапка, да се докаже вината и да се создадат можности за екстрадиција. Следењето на лица е ограничено само на учесници или осомничени извршители на кривични дела и, во принцип, се спроведува на основ на претходно поднесено барање на судските органи за заемна правна помош.

За прекугранично гонење потребно е исполнување на неколку услови, слично како и кај прекуграничното следење. Службените лица на кои им е дозволено да вршат прекугранично гонење се наведени во членот 40, став 4 од Конвенцијата. За време на потпишување на конвенцијата, секоја држава-членка поднесе изјава со која ги утврди модалитетите за гонење на своја територија за секоја од другите држави-членки со кои има заедничка граница. Тежиштето е ставено на претходно известување за гонење (дали може или не може), утврдување на просторните и временски ограничувања наведени во член 41, став 4, под а од Конвенцијата, односно дела за кои е утврдена можност за екстрадиција. Службените лица кои се наоѓаат на територијата на друга држава-членка се изедначени со службените лица на таа држава и притоа имаат цивилна одговорност.

Поставувањето на офицери за врска на една држава при полициските органи на друга држава се одвива на основ на реципроцитет. Заедно со Шенгенскиот информациски систем, ова претставува едно од главните точки во остварувањето на ефикасна соработка меѓу полициските органи, пружање на правна помош во кривична материја, контрола на надворешните граници и размена на информации од превентивен карактер во борба против криминалот. Офицерите за врска може да даваат мислења и да пружаат помош, но немаат овластувања за самостојно спроведување на полициски мерки.

6.3.2.5 Шенгенски информациски систем (SIS)

Шенгенскиот информациски систем спаѓа во најважните достигнувања на Шенген. Создаден е со задача да им овозможи на надлежните органи на секоја држава-членка да укажат на објекти или лица против кои се презема засилена контрола на надворешните граници и во внатрешноста на националната територија. Размената на информации кои се врши во рамки на SIS и размената на информации кај полициската соработка се предвидени со членовите 39 и 46 од Конвенцијата и се разликуваат поради тоа што не спаѓаат во иста категорија на податоци и не се под ист режим на заштита, особено кога се работи за заштита на приватноста.

SIS го сочинуваат здружени податоци кои веќе постојат на ниво на држави-членки, односно податоци кои државите-членки ги вметнале во своите информациски системи и кои укажуваат на присуство на одредени лица и цели кои се предмет на предупредување. Станува збор за систем кој е создаден со цел превентивно дејствување за да се обезбеди безбедност во рамки на целата Шенгенска област.

SIS се состои од Национална база на податоци која постои во секоја држава-членка, како и Централна служба за техничка поддршка во Стразбур. Централната служба е база на податоци која ги содржи сите податоци кои се наоѓаат во националните бази на податоци на државите-членки. Покрај Националната база на податоци, во секоја држава-членка постои и контролна единица, позната како SIRENE, која одлучува за поднесени барања за дополнителни информации на ниво на националните центри за информација.

Пристапот до податоците во SIS е регулирано според националното право на секоја држава-членка. Правото на пристап, како и правото за директно барање податоци, го имаат исклучиво институциите на државите-членки надлежни за спроведување гранични контроли, полициски и царински проверки. Исто право имаат институциите и органите надлежни за координација на нивната активност, како и органите за издавање на визи, дозволи за престој, итн.

Конвенцијата содржи правни гаранции кои треба да обезбедат заштита на SIS од можни злоупотреби. За таа цел, утврдени се безбедносни мерки од страна на државите-членки, кои треба да спречат „истекување“ на податоците. Податоците може да се користат во согласност со националните прописи на секоја држава-членка, за целите кои се наведени при секое евидентирање. Забрането е нивно удвојување, освен за технички цели, како и пренесување или копирање на податоците од SIS во Националната база на податоци. Секоја држава-членка е одговорна за точноста, ажурноста и изборот на податоци кои ги внесува во SIS и само таа е надлежна да ги менува, дополнува, исправа или брише податоците кои ги вметнала. Секое лице кое евидентирано во SIS има право да се запознае со податоците кои се однесуваат на него. Оваа можност за увид е со цел да се исправат сторени грешки, односно да се избришат податоци кои содржат очигледни грешки. Доставувањето на информации на лицето кое е ставено во SIS може да се одбие во случај кога тоа може да нанесе штета во реализација на целите поради кои лицето е ставено во системот и заради заштита на правата и слободите на другите лица.

Конвенцијата претставува средство за побрза реализација на европската интеграција. Кај полициската соработка постои извесно приближување настанато како резултат на меѓувладината соработка. Проблем претставува комунитаризацијата на оваа област, односно стравот кај државите-членки од нејзино ставање под надлежност на органите на ЕЗ, првенствено под надлежност на ЕК како супранационална институција.

6.3.3 Областа на безбедност во Единствениот европски акт

Процесот на европеизација во областа на безбедноста се одвивал во текот на 80-тите години во две паралелни насоки, и тоа на основ на меѓувладина соработка, утврдена со Шенгенската спогодба и на основ на комунитаризација,

институционализирано преку ЕЕА, Европската политичка соработка и Договорот од Мастрихт. Карактеристично е дека кај сите три процеси – комунитаризација, меѓувладина соработка и меѓународна конвенција – се присутни исти држави кои, во зависност од своите интереси, земаа учество во еден или двата процеса на европеизација. Во процесот на комунитаризација е значајно присуството на ЕК кое овозможи рамнотежа меѓу двата процеси и овозможи некои држави-членки да го зајакнат своето присуство на меѓународната сцена во рамки на ЕЗ или во рамки на Шенген.

Кај развојот на европската соработка особено е значајна идејата за слободно движење на лицата и нејзиното поврзување со проблемот на безбедноста. Тешко е да се утврди кога државите-членки се одлучиле за поврзување на овие два поими. Во нацрт-текстот на ЕЕА, слободното движење на лицата било непосредно во врска со тероризмот и трговијата со дрога. Подоцна, доминантна улога добила економската област и сите разгледувања на ниво на ЕЗ се врзани за укинување на граничните контроли со цел да се отстрани протекционизмот и влијанието на други надворешно-економски фактори. Од посебно значење е членот 8.A од ЕЕА – мерки за постепено воспоставување на внатрешниот пазар – кој овозможи создавање услови за реализација на слободно движење на лица пред 31 декември 1992 година и постигнување на консензус околу клучни прашања поврзани со интеграцијата и утврдување на компензирачки мерки кои се однесуваат на прашања на безбедноста и борбата против тероризмот, трговијата со дрога и имиграцијата.

Задоцнувањата на нормативен план и притисоците за развојот на интеграцијата во рамки на ЕЗ, ги поттикна државите-членки на Шенгенската област кон крајот на 1992 година да го забрзаат процесот на интеграција. Почна забрзано користење на терминологија во врска со укинувањето на контролата на внатрешните граници како средства чија цел е остварување на слободното движење. Покрај тоа, направени се јасни разлики меѓу слободното движење кое се обезбедува за државјаните на државите-членки на ЕЗ и слободното движење кое се обезбедува за државјаните на трети држави. Понатаму, поставувањето на европското граѓанство, односно државјанство, се наведува како комплементарна содржина на националното државјанство со цел на симболичен начин да се манифестира идејата за европско единство и заеднички економски развој, како неопходна содржина за натамошен развој на интеграцијата. Со ова, воспоставувањето на единствен пазар и слободното движење на лица, дополнително доби на значење со цел создавање на услови за поставување на поширока рамка.

Институционализирањето на целосната безбедносна соработка во рамки на Шенгенската конвенција претставува логична реакција на министрите за внатрешни работи и правда, како и царинските и имиграциски служби, на последиците кои произлегуваат од ЕЕА и непосредно се врзани, на една страна, за воспоставување на слободно движење на лица и, на друга страна, зајакнување на борбата против тероризмот и трговијата со дрога.

6.3.4 Областа на безбедност во Договорот од Мастрихт

Соработката во областа на безбедноста е поцврсто интегрирана во Договорот од Мастрихт отколку во Римските договори за ЕЕЗ и ЕЕА. Сепак, и покрај тоа, создавањето на европскиот правосуден и полициски простор се најде во втор план. Областа на ПВР е структурирана на задоволителен начин и покрај слабостите поради нејасно дефинирани цели. Во членот К.1 се утврдени прашања од заеднички интерес и воспоставена е врска меѓу прашањата на азил и организираниот криминал. Проблем претставуваат некои институционални решенија, кои, поради големиот број на конвенции усвоени пред Договорот од Мастрихт, ја минимизирале практичната вредност на заедничката позиција. Покрај тоа, ограничени се улогите на ЕК, ЕП и СПЕУ, а единствена практична вредност има заедничката акција бидејќи ги обврзува државите-членки и се применува без ратификација.

Во центарот на вниманието на државите-членки се најде внатрешната безбедност која е непосредно врзана за контролата на границите и слободното движење на лицата утврдено со членот 8.A од Договорот, а преку нив за политиката на визи и контролата на преминот на надворешните граници. Требало дефинирање на правец за натамошен развој и решавање на дилемата меѓу обезбедувањето на консензус при усвојувањето на одлуките и комунитаризацијата по сите прашања од внатрешна безбедност. Поголеми резултати не се постигнати поради тоа што недостасувало позначително институционално отворање на министерствата за внатрешни работи и правда по прашања за слободното движење на лица, особено контролата на границите, и европското државјанство.

Основен проблем кај Договорот од Маастрихт претставувала улогата на институциите во постапката на предлагање и усвојување на одлуките. Засилената комунитаризација имала потреба од засилено вклучување на ЕК и усвојување на одлуки со квалификувано мнозинство. Противниците на федерализмот во тоа видоа нов обид за повреда на националниот суверенитет и покрај тоа што Советот остана главен орган на одлучување во институционалниот механизам на усвојување на одлуките. Поради тоа, релативно нискиот степен на комунитаризација во рамки на „третиот столб“ претставувал одредена опасност за слободното движење на лица, бидејќи создаде можности, заедно со новите надлежности, ова централно прашање постепено да излегува од комунитарната рамка и да се придвижи кон рамката на безбедност и полициска соработка. Со тоа, дадена е можност државите-членки во Советот да заземаат заеднички позиции и да усвојуваат одлуки за заеднички акции кои може да бидат опасни по националните интереси.

За практична примена на Договорот од Маастрихт во областа на внатрешната безбедност, институционализиран е Советот на министри за правда и внатрешни работи кој претставува орган во чии рамки државите-членки остваруваа политичка соработка, односно меѓусебно се информираат и консултираат заради координација на заедничките активности. Притоа, основан е Комитет за координација, познат како Комитет К-4.

Комитетот К-4 е орган кој преставува продолжување на активностите утврдени со „Палма документот“ и ги превзема претходно формираните групи за координација. Составен е од по еден претставник од секоја држава-членка на ЕУ кој има улога на координатор на национално ниво. Секоја координатор има помошници од различни служби, во зависност од организација (правосудство, полиција, царина). ЕК е застапена со претставници преку Генералниот секретаријат. Комитетот има три групи на директори во кои има различни подгрупи:

1. Група за азил и имиграција со осум подгрупи: за азил; за имиграција; за визи; за надворешни граници; за фалсификувани документи; за дигитално земање отпечатоци; за прибавување, анализа и размена на податоци за азиланти; за прибавување, анализа и размена на податоци за состојбата на надворешните граници и имигрантите.
2. Група за полициска и царинска соработка со пет подгрупи: за тероризам; за оперативно-техничка полициска соработка; за трговија со дрога и организиран криминал; за царина; за Европол.
3. Група за правосудна соработка со шест подгрупи: за екстрадиција; за организиран меѓународен криминал; за известување за примена на кривичното и комунитарно право; за губење на возачкото право; за примена на Бриселската конференција за семејно и наследно право; за поедноставување на постапката за трансфер на податоци и документи меѓу државите-членки.

7. ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВО ДОГОВОРОТ ОД ЛИСАБОН

7.1 Измени предвидени со Договорот од Лисабон

Во Декларацијата за иднината на Европската унија, една година по Договорот од Ница, четири прашања беа од посебно значење за непосредната иднина:

- прво, разграничување на надлежностите меѓу ЕУ и државите-членки, посебно во однос на начелото на супсидијарност;
- второ, статусот на Повелбата за основните права на ЕУ, односно дали таа ќе биде задолжителен или факултативен елемент;
- трето, поедноставување на договорите без нивна содржинска измена; и
- четврто, улогата на националните парламенти во архитектурата на европските установи.

Европскиот совет во декември 2001 година во Лакен, формира Конвенција со единствена цел – изработка на Уставен договор. Текстот на Уставот бил завршен и претставен на јавноста во четири дела и со вкупно 465 члена на 18 јули 2003 година. Од Нацрт-уставниот договор произлегуваа неколку измени. Прво, Унијата требала да биде правно лице со меѓународно-правен субјективитет. Второ, се воведува финансиски устав, што е точно утврдено во договорите каде што Унијата целосно се финансира од сопствени средства. Кај постапката за буџетот, по интервенција на големите држави-членки (Велика Британија, Франција и Германија), Советот и Парламентот одлучуваат заеднички. Трето, со Нацрт-уставниот договор првпат беа утврдени исклучителните и поделените надлежности ЕУ. Четврто и најзначајно, Нацрт-уставниот договор ја задржува постојната институционална структура, внесувајќи и одредени измени, кои се подоцна предвидени во Договорот од Лисабон.

Ваквата организациска поставеност ја изразува заложбата на државите-членки за создавање на обединети европски држави. Сепак, нерешителноста и несогласноста меѓу државите-членки во однос на повеќе политички прашања, како што е откажувањето од националниот суверенитет и негово предавање на супранационални институции, доведоа до неуспех во ратификацијата, најпрвин во Франција на 29 мај 2005 година, а потоа и во Холандија на 1 јуни истата година.

Неуспехот од усвојувањето на нацрт-уставниот договор значело дека правниот поредок на ЕУ продолжил да се заснова на Договорите од Рим и измените со подоцнежните договори – Договорот од Маастрихт и Договорот од Амстердам – заклучно со Договорот од Ница. Оваа архитектура во тоа време требала да се справи со 25 држави-членки, како резултат на проширувањето со 10 држави од Централна и Југоисточна Европа во 2004 година. Бугарија и Романија пристапија во членство во ЕУ во 2007 година, додека Хрватска стана 28 држава-членка во 2013 година.

Од 2005 до 2007 година, европските лидери неколкупати се состанаа за разработка на документ кој ќе може да го спаси неуспехот по референдумите во Франција и Холандија. На 21 јуни 2007 година, Европскиот совет се состана во Брисел за да се усогласат ставовите околу склучувањето на новиот договор кој треба да го замени веќе отфрлениот Уставен договор. Меѓувладината конференција се одржа на 23 јуни 2007 година на Самитот во Лисабон, каде португалското претседателство презентирало документ на 145 страници (со дополнителни 132 страници, 12 протоколи и 51 декларација) со наслов „Нацрт-договор кој го надополнува Договорот за Европската унија и Договорот со кој се воспоставува Европската заедница“. Договорот е потпишан во декември 2007 година, а по ратификацијата во сите држави-членки, стапи на сила во декември 2009 година.

Договорот од Лисабон ги надополнува Договорот за Европската унија и Договорот со кој се воспоставува Европската заедница и има вкупно 7 члена, од кои член 1 и член 2 се најзначајни, заедно со бројните декларации и протоколи. Членот 1 го надополнува Договорот за ЕУ и ги содржи истите принципи по кои се води ЕУ, како и изменетите одредби кои се однесуваат на ЗНБП и засилената соработка. Членот 2 го

надополнува Договорот за ЕЗ, кој е преименуван во Договор за функционирање на Европската унија. Оттука, ЕУ се заснова на ДЕУ и ДФЕУ, каде двата договори имаат иста правна вредност. Унијата ги заменува и наследува Европските заедници. Консолидираната верзија на Договорот од Лисабон, која се обработува тука, содржи нова нумерација на членовите во Договорот.

Договорот од Лисабон, содржи многу од измените кои Нацрт-уставниот договор се обиде да ги воведе:

- Правен субјективитет на Европската унија;
- Политичар избран да биде претседател на Европскиот совет за две и пол години и можност за реизбор од страна на Европскиот совет;
- Висок претставник за надворешна и безбедносна политика, кој воедно е Потпретседател на ЕК;
- Помала Европска комисија, со помалку комесари отколку што се држави-членки од 2014 година, односно 2/3 од вкупниот број држави-членки;
- Воспоставување нови правила за гласање за да се овозможи одлуките да се донесуваат со мнозинство, наместо со едногласност, во постапка на соодлучување меѓу Советот и ЕП;
- Правилото за консензус останува само за фискалната политики, социјалната заштита и надворешната и одбранбени политики, кои традиционално се сметаа за чувствителни области во исклучителна надлежност на државите-членки;
- Редистрибуција на тежината на гласовите меѓу државите-членки во периодот од 2014 до 2017 година;
- Намалување на бројот на пратеници од 785 на 751;
- Нови овластувања на ЕК, ЕП и СПЕУ, на пример во областа на ПВР;
- Воведување на нова судска структура: Генерален суд, Суд на правдата и можност од воспоставување на специјализирани судови;
- Можност од создавање на Европски јавен обвинител
- Отстранување на националните вета во бројни области.

Оттука се поставува прашањето: зошто, ако содржи иста содржина, Договорот од Лисабон не е Уставен договор? Уставниот договор се обиде да ги замени сите претходни ЕУ договори и да почне од почетокот, додека технички било усогласено Договорот од Лисабон да ги надополни Договорот за Европска унија и Договорот со кој се воспоставува Европската заедница за да вклучи повеќе одредби од европскиот устав, но да не ги комбинира во еден документ. Исто така, било усогласено да се преименува Договорот со кој се воспоставува Европската заедница, кој е основниот функционален договор, во „Договор за функционирање на Европската унија“. Уште една измена во однос на Нацрт-уставниот договор е отстранувањето на Повелбата за фундаменталните права од новиот договор, каде што стои упатување, кое е правно обврзувачка, но целиот текст не е вметнат во текстот на Договорот.

Согласно Договорот од Лисабон, структурата на ЕУ на три столба веќе не постои. Надлежностите на ЕУ во двете најголеми легислативни области – ЗНБП („поранешен „втор столб“) и ПВР (поранешен „трет столб“) – истовремено се зголемени. Сепак, Велика Британија се противстави на проширувањето на супранационалните овластувања во овие области и, поради тоа, не е обврзана да земе учество во соработката во областа на ПВР.

Понатаму, Договорот од Лисабон ги одвојува националните вета во околу 50 области. Повеќето од овие се минорни, но за некои е потребно, со цел да се овозможи ЕУ да ги имплементира декларираните приоритети. Најрадикалните промени се однесуваат на одлуките во областа на ПВР, детално објаснети во овој дел. Во повеќе политички области, како што е единствениот пазар, Комисијата предлага легислатива, Советот и ЕП одлучуваат по нив, а СПЕУ го има правото на разгледување дали државите-членки ги почитуваат. Одлуките на ПВР, од друга страна, предвидуваат едногласност и не се достапни на јурисдикцијата на СПЕУ. Потребата од консензус резултирала со чести одложувања и слаби компромиси во оваа исклучително важна

политичка област. И недоволното учество на СПЕУ изрази грижи дека легислативата на ЕУ може да ги прекрши правата на човекот. Поради тоа, од 2009 година прашањата на ПБР се решаваат како нормалните ЕУ работи. Откако повеќето прашања се чувствителни, ЕУ вовеле механизам на „итна кочница“, која овозможува секоја држава-членка да спречи дискусија за мерки од ПБР кои можат да го загрозат националниот правен систем. Ако засегнатата држава не може да постигне компромис со другите држави-членки на ЕУ, може да се повлече од мерките.

Националните парламенти се зајакнати преку нова улога во законодавниот процес, во кој е утврдено дека доколку повеќе од една третина од националните парламенти (или една четвртина во областа на судското и полициското одлучување) заземат негативен став, ЕК мора да ги разгледа, дополни или измени нацрт-актите. Националниот парламент на држава-членка може, исто така, да поднесе барање до СПЕУ за заштита на принципот на супсидијарност.

Политичките области на ЕУ во Договорот од Лисабон се класификувани во една од следниве три области:

- **Ексклузивна надлежност:** Во оваа област ЕУ ќе има ексклузивна надлежност да создава правни акти. Исто така, ќе има ексклузивна надлежност за склучување меѓународна спогодба кога нејзиното склучување е утврдено со легислативен акт на Унијата (Царинска унија; Воспоставување на правила за конкуренција; Монетарна политика за државите-членки чија валута е еврото; Заедничка трговска политика; итн.);
- **Поделена надлежност:** Оваа надлежност во однос на легислативата е поделена меѓу државите-членки и ЕУ. (Внатрешен пазар; Социјална политика; Земјоделство и риболов; Животна средина; Заштита на потрошувачите; Сообраќај; Транс-европска мрежа; Енергија; Област на слобода, безбедност и правда; хуманитарна помош; итн.);
- **Поддржувачка надлежности:** ЕУ ќе има дозвола за спроведување акции за поддршка, координација или дополнување на акциите на државите-членки (Заштита на човековото здравје; Индустрија; Култура; Туризам; Образование, млади, спорт и стручно оспособување; цивилна заштита; административна соработка; итн.).

За првпат еден договор предвидува можност на државите-членки на ЕУ правно и официјално да го прекинат нивното членство. Иако во минатото постоел случај каде што територија престана да биде дел од ЕЗ (случајот со Гренланд од 1985 година), Велика Британија го искористи правото утврдено со членот 50 од ДЕУ по постапката за истапување, официјално ја напушти Унијата во јануари 2020 година.

7.2 Областа на слобода, безбедност и правда во Договорот од Лисабон

7.2.1 Преглед на одредбите од Договорот од Лисабон

На почетокот на соработката на ЕУ во областа на ПБР, целите беа првенствено да обезбеди „мерки за компензација“ за конкуренцијата на единствениот пазар и да се соочува со појавата или зголемувањето на транснационалните закани, како што се тероризмот и организираниот криминал (Lavanex & Wallace, 2005 год., стр. 459). Овие цели беа остварувани преку меѓувладината соработка надвор од рамката на ЕЗ, преку Треви групата и Шенгенската соработка. Договорот од Маастрихт прв го внесе столбот на меѓувладината соработка во областа на ПБР и побара развој на блиска соработка во истата област.

Институционалната рамка за развој на областа на ПБР е контроверзна уште од формалното создавање на таканаречениот „трет столб“ од Договорот од Маастрихт. По низата измени на овие правила, особено направени со последователни измени на Договорите, Договорот од Лисабон го реши аргументот околу институционалната рамка со примена, во голема мерка, на општа институционална рамка за интеграција на ЕУ по прашањата на „третиот столб“. Една од основните цели на Договорот од Лисабон била

да се прошири „комунитарниот метод“ на оваа област во рамки на легислативата, наместо меѓувладина соработка (Peers, 2011 год.).

Заедничките цели на ниво на ЕУ станаа особено значајни со Договорот од Амстердам, кој ја воведе идејата за воспоставување на европска „област на слобода, безбедност и правда“ и го промовираше развојот на политиките на ЕУ во областа на ПВР. На основ на Договорот од Амстердам, акциите на ЕУ во областа на ПВР веќе не беа видени како дополнителни за функционирање на единствениот европски пазар, туку како средства за реализирање на амбициозниот проект во ОСБП. За имплементација на договорните цели во ПВР, ЕУ усвои две работни програми, Програмата Тампере од 1999 година и Програмата Хаг од 2004 година.

Првичната неформална меѓувладина соработка за прашањата во областа на ПВР била заменета со формален меѓувладин систем, познат во пракса како „трет столб“ на ЕУ, со влегувањето во сила на Договорот од Маастрихт. Оваа рамка потоа била изменета со Договорот од Амстердам, со кој се раздели темата на прашањата на во областа на ПВР, пренесувајќи ги прашањата за имиграцијата, азилот и граѓанското право на „првиот столб“, односно на Правото на ЕЗ, но ги задржа прашањата за полициска и судска соработка во кривична материја во рамки на „третиот столб“.

Сепак, прашањата пренесени во рамки на „првиот столб“ останаа предмет на институционални правила утврдени во посебен Наслов IV на Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам кои беа прилично меѓувладини, особено: заедничка надлежност за воведување правни предлози меѓу ЕК и држава-членка; ограничена улога за ЕП, односно консултации; ограничена надлежност на СПЕУ односно упатувања за претходно одлучување само од судовите на последна инстанца; и главно едногласно гласање во Советот. Исто така, постоела можност за истапување од областа на ПВР за Велика Британија, Ирска и Данска, со цел да ги надминат своите резерви за примена на „комунитарниот метод“ за прашања од „третиот столб“. На крајот на краиштата, Договорот од Ница направи некои скромни измени на овие одредби, ЕК го доби својот нормален монопол при донесувањето предлози, а голем број области станаа предмет на постапката за со-одлучување, иако неколку области останаа предмет на едногласност во Советот со консултација на ЕП или квалификувано мнозинство гласови во Советот и консултација со ЕП. Исто така, Советот не ја искористи својата моќ да ја прошири надлежноста на СПЕУ во оваа област, и покрај предлогот на ЕК во таа насока. Постоел и договор за посебен систем на претходно одлучување за вонредни состојби, кој се однесувал генерално на случаи од областа на ПВР.

Што се однесува до прашањата што останаа во „третиот столб“, тие беа подложени на нови правила што поблизу наликуваат на Правото на ЕЗ, особено: можна употреба на правен инструмент – „Рамковна одлука“ – што изгледа како Директива, освен за експлицитен недостаток со директен ефект; проширена надлежност на СПЕУ, иако, меѓу другото, дозволувајќи им на државите-членки да се исклучат целосно од можноста на националните судови да испраќаат упатувања до Судот; овластување за ЕК да предложи мерки (заедно со државите-членки); и консултација со ЕП за повеќето мерки.

Понатаму, Договорот од Амстердам ја интегрира Шенгенската спогодба од 1985 година во договорите на ЕЗ и ЕУ, заедно со Шенгенската конвенција од 1990 за примена на спогодбата и понатамошните мерки за спроведување, за кои голем број државите-членки се согласија меѓу себе како средство за укинување на внатрешните гранични проверки, со оглед на спротивставувањето на оваа иницијатива од страна на Велика Британија и Ирска.

Поради различните разлики помеѓу правилата на „третиот столб“ (и во помала мерка, Насловот IV од Договорот за ЕЗ) и вообичаените правила на правниот поредок на ЕЗ, постоеја континуирани расправи меѓу државите-членки и ЕК во однос на границите помеѓу „третиот столб“ и Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам.

Одредбите во областа на ПВР пред Договорот од Лисабон беа проблематични затоа што во повеќето случаи тие не обезбедија доволно демократски придонес од ЕП или националните парламенти или ефикасно или кохерентно одлучување (заради

правилото за едногласност во Советот заедно со заедничката надлежност за давање предлози), ниту обезбедија доволно судска контрола од страна на СПЕУ. Резултатот од овие недостатоци било усвојувањето на мерки кои значително влијаат врз граѓанските слободи без традиционалните демократски или судски заштитни мерки кои обично постојат во либералните демократии. Договорот од Лисабон претставува можност за решавање на овие проблеми.

Областа на ПВР значително се измени со стапувањето во сила на Договорот од Лисабон на 1 декември 2009 година. Договорот од Лисабон генерира две одвоени правни тела: дополнителна верзија на Договорот за Европската унија (ДЕУ) и Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ). Пред сè, основните правила на соработката во областа на ПВР се вметнати во наслов V од делот три – Област на слобода, безбедност и правда – составено од пет поглавја и ги става во еден дел отстранетите политики во областа на ПВР. Тоа е направено бидејќи следствено на Договорот од Лисабон, ЕУ ги замени и наследи Европските заедници. Всушност, претходниот „трет столб“ е префрлен во она што беше познато како комунитарен правен поредок и Договорот за ЕУ веќе не содржи одредби по прашања од областа на ПВР. Како резултат, поделбата на столбови е отстранета. Директна последица на ваквото реструктурирање е проширувањето на „комунитарниот метод“ во полициската и судската соработка во кривичната материја.

Сепак, Договорот за ЕУ и натаму утврдува дека развојот на правото во областа на ПВР, како целина, останува цел на ЕУ. Во член 3, став 2 од ДЕУ, се потенцира дека Унијата „им нуди на своите граѓани област на слобода, безбедност и правда без внатрешни граници, во која слободното движење на лица е обезбедено во комбинација со соодветни мерки за контрола на надворешните граници, азил, имиграција и спречување и борба против криминалот“. Поради тоа, Договорот применува повеќе одредено изразување, рефлектирајќи дека ЕУ сега самата гледа подалеку од развојната фаза на проектот за воспоставување на ОСБП.

Насловот V содржи пет поглавја:

1. Поголавје 1: Општи одредби – членови од 67 до 76 од ДФЕУ;
2. Поголавје 2: Гранична контрола, азил и имиграција – членови од 77 до 80 од ДФЕУ;
3. Поголавје 3: Судска соработка во граѓанска материја – член 81 од ДФЕУ;
4. Поголавје 4: Судска соработка во кривична материја – членови од 82 до 86 од ДФЕУ;

Поголавје 5: Полициска соработка – членови од 87 до 89 од ДФЕУ.

Исто така, постојат неколку протоколи на договорите, главно или единствено што се однесуваат на прашањата на ПВР, особено Протоколите за гранични контроли (во однос на Велика Британија и Ирска), исклучување на Насловот V (во однос на Велика Британија и Ирска), општа интеграција на Шенгенското *acquis*, интеграција на Шенгенското *acquis* за Велика Британија и Ирска, како и позицијата на Данска. Овие протоколи се датирани од Договорот од Амстердам, а повеќето беа суштински изменети со Договорот од Лисабон. Понатаму, постојат важни одредби за правниот ефект на мерките во областа на ПВР и надлежноста на СПЕУ над мерките во областа на ПВР во Протоколот за преодни одредби, а постои и Протокол конкретно за контролите на надворешните граници.

Што се однесува до процесот на одлучување, повеќето од темите што сè уште беа предмет на едногласно одлучување пред влегувањето во сила на Договорот од Лисабон, се префрлени на квалификувано мнозинско одлучување (и „обичната законодавна постапка“, претходно во практиката познат како „со-одлучување“) - особено легална миграција и повеќето аспекти на кривичното право и полициската соработка. Вообичаената законодавна постапка се однесува и на прашањата за визи, каде претходно се применувало квалификувано мнозинско одлучување во Советот со консултација на ЕП. Истото мнозинство со консултација на ЕП, наместо едногласност во Советот, се однесува и на усвојување мерки за административна соработка во областа на полицијата и кривичното право.

Сепак, едногласност е зачувана во однос на прашањата поврзани со пасошите, семејното право, создавање на Европски јавен обвинител и оперативна полициска соработка (вклучително и прекугранични операции). Насловот V, исто така, вклучува одредени посебни правила кои предвидуваат иден развој на институционалната рамка на ПВР, во однос на промена на вообичаената законодавна постапка во прашања на семејното право, проширувањето на надлежностите во однос на кривичното право и проширувањето на надлежностите на Европскиот јавен обвинител. Сите тие мерки ќе се усвојуваат едногласно. Понатаму, општите одредби што дозволуваат забрзана промена кон квалификувано мнозинско одлучување или вообичаена законодавна постапка се применуваат подеднакво за Насловот V.

Можноста од преминување кон квалификувано мнозинско одлучување е пред сè разјаснување за надлежноста на ЕУ за повеќето прашања од областа на ПВР, меѓу другото ограничување на надлежностите на ЕУ конкретно за одредени категории на кривични дела и видови на кривична постапка со прекуграничен елемент, а исто така и ја отфрла надлежноста на ЕУ во однос на обемот на прием на државјани кои доаѓаат од трети држави. Друг чекор е одредбата за таканаречена „итна кочница“ во однос на одредени аспекти на кривичното право, дозволувајќи им на секоја држава-членка да блокира расправа доколку таа држава-членка смета дека нацрт-мерката „би влијаела на основните аспекти на системот за кривично право“. Доколку се повлече таква кочница, постои можност за придвижување на соработката во „брза патека“ во случај кога најмалку девет држави-членки да сакаат да продолжат со предложениот предлог.

Третото посебно правило што го слабее влијанието на промената кон квалификувано мнозинско одлучување е задржување на овластувањето на група на држави-членки (најмалку една четвртина) да предложи легислатива во врска со полицијата и кривичното право, заменувајќи го претходното овластување на секоја држава-членка да предложи такво законодавство.

Од друга страна, потегот кон „комунитарниот метод“ е неквалификуван во однос на употребата на вообичаените правни инструменти на ЕУ, наместо претходните инструменти од „третиот столб“ како конвенциите, рамковните одлуки и други. Оваа промена автоматски повлекува примена на вообичаените правила за правно дејство на ваквите мерки на полето на полицијата и кривичното право. Сепак, како што е наведено погоре, преодните правила се задржани во врска со правниот ефект на мерките на „третиот столб“ донесени пред влегувањето во сила на Договорот од Лисабон. Покрај тоа, промената кон комунитарниот метод е квалификуван донекаде според обврската за употреба на директиви во однос на усогласувањето на националното кривично право.

Судот на правдата подеднакво ја има стекнато својата нормална надлежност во однос на имиграцијата, азилот и граѓанското право, како и судската и полициска соработка во кривичната материја, иако во однос на мерките од „третиот столб“ пред усвојувањето на Договорот од Лисабон, повторно постои преодно правило. Исто така, постои преостаната ограничување на надлежноста на Судот во однос на кривичното право утврдено во членот 276 од ДФЕУ, според кој Судот не може „да ја разгледа валидноста или пропорционалноста на операциите извршени од полицијата или другите служби за спроведување на законот на една држава-членка или извршувањето на одговорностите што се преземаат врз државите-членки во однос на одржувањето на законот и редот и заштитата на внатрешната безбедност“.

7.2.1.1 Општи одредби

Општите одредби од насловот V се однесуваат на:

- Општите цели – член 67 од ДФЕУ;
- Улогата на Европскиот совет – член 68 од ДФЕУ;
- Улогата на националните парламенти – член 69 од ДФЕУ;
- Евалуација на политиките од областа на ПВР – член 70 од ДФЕУ;
- Постојан комитет за внатрешна безбедност – член 71 од ДФЕУ;

- Општи безбедносни рестрикции – член 72 од ДФЕУ;
- Координација на националните безбедносни агенции – член 73 од ДФЕУ;
- Надлежност за усвојување мерки кои се однесуваат на административна соработка – член 74 од ДФЕУ;
- Надлежност врз анти-терористички мерки – член 75 од ДФЕУ; и
- Право кое им дава на државите-членки колективно да предложат иницијативи за кривичното право – член 76 од ДФЕУ.

Дел од овие одредби се повеќе релевантни за полициската соработка и за кривичното право, па поради тоа ќе бидат дискутирани подолу.

Пред сè, членот 67 од ДФЕУ ги наведува целите за целата област на ПВР, заменувајќи ги двете одвоени одредби претходно воспоставени со членот 61 од Договорот за ЕЗ и членот 29 од Договорот за ЕУ. Според член 67 од ДФЕУ: „Унијата претставува област на слобода, безбедност и правда, во која се почитуваат фундаменталните права и различните правни системи и традиции на државите-членки. Унијата обезбедува отсуство на контрола за лица на внатрешните граници и развива заедничка политика за азил, миграција и контрола на надворешните граници, којашто се заснова на солидарност меѓу државите-членки и е праведна кон државјаните на трети држави. За целите на овој наслов, лицата без државјанство се сметаат за државјани на трети држави. Унијата се стреми кон обезбедување на високо ниво на безбедност преку мерки за спречување и борба против криминалот, расизмот и ксенофобијата, и преку мерки за координација и соработка меѓу полицијата и судските власти и други надлежни органи, како и преку заемното признавање на пресудите во кривични дела и, доколку е неопходно, преку приближување на кривичното законодавство. Унијата го олеснува пристапот до правдата, особено преку начелото за заемно признавање на судски и вонсудски одлуки во граѓански прашања.“

Сите принципи наведени во член 67 може да бидат релевантни за толкување или валидност на мерките од областа на ПВР. Ставот 1 на член 67 ги поставува во центарот на политиките на ПВР заедничките обврски за почитување на човековите права и разликите меѓу националните законодавства кои нема да бидат споени на ниво на ЕУ. Додека обврските кон човековите права се спомнуваат одделно во Договорот и тоа во член 6 од ДЕУ, постојаното спомнување на ова прашање во специфичните области на ПВР ја зајакнува оваа обврска *a fortiori* во оваа област. Обврската за почитување на различните национални традиции може да се смета како примена на принципот на супсидијаритет.

Ставовите 2, 3 и 4 од членот 67 од ДФЕУ ги дефинираат концептите на „слобода“, „безбедност“ и „правда“, иако зборот „слобода“ не се појавува експлицитно во ставот 2 од истиот член, кој се заснова на претходниот член 61 од Договорот за ЕЗ. Споредено со поранешниот член 61 од Договорот за ЕЗ, ревидирана одредба не ги употребува зборовите „слободно движење“ ниту дава упатување на поранешниот член 14 од Договорот за ЕЗ, сега член 26 од ДФЕУ. Став 2 од членот 67 бара сите политики од областа на ПВР кои се однесуваат на државјани на трети држави да бидат „правични“ со примена на принципот на политиките на миграција, азил, визи и гранични контроли. Овој принцип делумно произлегува од Програмата од Тампере (објаснета погоре) за целите на ПВР усвоена во 1999 година. Од друга страна, принципот на солидарност подетално е опфатен со членот 80 од ДФЕУ, додека легислативата на ЕУ сè почесто при дефинирањето на државјаните од трети држави имплицитно ги вклучува и лицата без државјанство.

Првиот дел од ставот 3 на членот 67 од ДФЕУ е идентичен на членот 61, точка д, додека остатокот од ставот е содржана верзија на членот 29 од ДЕУ, со едно дополнување со кое се прави упатување на заемното признавање во кривичната материја, но притоа без упатување на посебни кривични дела, освен ксенофобија и расизам. Сепак, заемното признавање во кривичната материја е потврдено како основа за кривичното право на ЕУ преку член 82 од ДФЕУ.

Ставот 4 од член 67 од ДФЕУ е повеќе специфичен од претходниот член 61 од Договорот за ЕЗ бидејќи експлицитно упатува на принципот на „пристап до правда“, како и на специфичните принципи применливи во граѓанското право. Како и да е, истите овие принципи се наведени и во членот 81, став 1 од ДФЕУ, како и овластувањето за усвојување на мерки за ефективна граѓанска правда утврдено во член 82, став 1 од ДФЕУ.

Членот 68 од ДФЕУ воспоставува посебна улога за Европскиот совет во оваа област: „Европскиот совет дефинира стратешки насоки за законодавно и оперативно планирање во рамките на областа на слобода, безбедност и правда.“ Оваа одредба ја одразува улогата која Европскиот совет веќе ја имал во областа на ПВР пред усвојувањето на Договорот од Лисабон. Особено, Европскиот совет веќе се има согласено за повеќегодишни насоки за соработка во областа на ПВР (како што се Програмата од Тампере, Програма од Хар). Оваа одредба потоа е применета за усвојување на Програмата од Стокхолм во декември во 2009 година. Иако Европскиот совет не е законодавно тело, ваквите насоки се политички значајни, откако се земени во предвид од страна на сите институции на ЕУ. Тие, исто така, може да бидат правно релевантни при толкувањето на легислативата во областа на ПВР, откако повеќето од насоките усвоени од Европскиот совет на Самитот во Тампере во 1999 година се вметнати во легислативата. Овие насоки се усвоени со консензус од страна на Европскиот совет, иако Договорот не го дефинира експлицитно овој концепт. Од друга страна, нема посебна улога во областа на ПВР за Претседателот на Европскиот совет. Членот 68 од ДФЕУ се разликува од претходната улога во тоа што има посебно повикување на „оперативното планирање“, но без можност Европскиот совет да игра некоја поголема улога, на пример, во планирањето на операциите од страна на релевантните агенции на ЕУ, како Европол, Европрава, Фронтекс, итн.

Членот 69 од ДФЕУ се однесува на специфичното правило за националните парламенти што се однесува до прегледот на легислативата од областа на ПВР: „Националните парламенти гарантираат дека предлозите и законодавните иницијативи, кои се доставуваат според Насловите 4 и 5, го почитуваат начелото на супсидијарност, во согласност со уредувањата утврдени во Протоколот за примена на начелата на супсидијарност и пропорционалност.“ Треба да се потенцира дека оваа специфична улога на националните парламенти се однесува само на мерките од областа на кривичното право. Понатаму, членот 69 натамошно е разработен како дел од анализата за легитимитетот на мерките усвоени во областа на ПВР.

Понатаму, членот 70 од ДФЕУ му овозможува на Советот да усвојува мерки за евалуација: „Без да биде во спротивност со членовите 258, 259 и 260, Советот, на предлог на Комисијата, може да донесе мерки со кои се утврдуваат уредувањата според кои државите-членки, во соработка со Комисијата, вршат објективно и независно оценување на спроведувањето на политиките на Унијата споменати во овој наслов од страна на властите на државите-членки, особено со цел да се олесни целосната примена на начелото на заемно признавање. Европскиот парламент и националните парламенти се информираат за содржината и резултатите од оценувањето.“ Овие мерки на евалуација спаѓаат во не-легислативни акти усвоени со квалификувано мнозинство во Советот, на предлог на ЕК, но без вклученост на ЕП. Ова е нова одредба вметната во Договорот од Лисабон, иако претходно се усвоени бројни мерки за евалуација.

Конечно, членот 74 од ДФЕУ предвидува овластување за усвојување на мерки кои се однесуваат на административната соработка: „Советот донесува мерки со цел да обезбеди административна соработка меѓу надлежните служби на државите-членки во областите опфатени со овој наслов, како и меѓу тие служби и Комисијата. Советот постапува на предлог на Комисијата, во согласност со член 76, и по консултации со Европскиот парламент.“ Ова овластување постоело и претходно во членот 66 од Договорот за ЕЗ што се однесува до имиграцијата, азилот и граѓанското право, но е проширено со Договорот од Лисабон да опфати и прашања од кривичното право. Овие мерки се усвојуваат од Советот со квалификувано мнозинство, по консултирање на ЕП

и претставуваат не-легислативни акти. Поради различната постапка на одлучување, важно е да се прави разлика меѓу оваа одредба и правните основи во насловот V, кој предвидува вообичаена законодавна постапка или едногласност во Советот. Имајќи го во предвид ограниченото изразување, членот 74 од ДФЕУ не може да се смета за правна основа за било која мерка која влијае на областа на ПВР, како што се граничните контроли, визите, азилот, дозволите за престој, правилата во граѓанската и кривичната област. Напротив, членот 74 од ДФЕУ е правен основ за мерки кои се однесуваат на прашања како размена на персонал или размена на информации.

7.2.1.2 Надлежности

Договорот од Мастрихт ги трансферираше надлежностите на ПВР во ЕУ и дефинираше широк опсег на прашања како „заеднички интерес“ и ги вклучи под „третиот столб“ на меѓувладина соработка во структурата на ЕУ. Договорот од Амстердам ги измени надлежностите во рамки на ЕУ и воведо нови надлежности на ниво на ЕУ. Политиките на азил, имиграција, надворешна гранична контрола и прашањата на граѓанското право беа трансферирани во „првиот столб“ на комунитарното право, додека мерките за превенција и борба со расизмот и ксенофобијата беа додадени како нови надлежности кон „третиот столб“. Што е поважно, Договорот од Амстердам ги интегрираше Шенген спогодбите во правната рамка на ЕУ.

Треба да се потенцира дека Договорот од Лисабон ги опфаќа општите хоризонтални правила кои се однесуваат на надлежностите на ЕУ. Во член 4, став 2 од ДФЕУ, прашањата од областа на ПВР се опишани како „поделени надлежности“ и вклучени во насловот V од ДФЕУ, односно Областа на слобода, безбедност и правда. Ваквиот концепт на поделени надлежности претходно е дефиниран во член 2, став 2 од ДФЕУ: „Кога со Договорите ѝ се пренесува на Унијата надлежност, споделена со државите-членки во определена област, Унијата и државите-членки може да пропишуваат и да донесуваат законски обврзувачки акти во соодветната област. Државите-членки ја остваруваат својата надлежност, доколку Унијата не ја остварила својата надлежност. Државите-членки повторно ја остваруваат својата надлежност, доколку Унијата одлучила да запре со остварување на својата надлежност.“

Според Договорот од Лисабон, политиките на ЕУ во областа на ПВР се дефинирани како „поделени надлежности“ и вклучени во Делот 5 од ДФЕУ - област на слобода, безбедност и правда. Делот ги нагласува надлежностите на ЕУ во поглед на политиките на гранична контрола, азил и имиграција (Поглавје 2), судска соработка во граѓанска материја (Поглавје 3), судска соработка во кривична материја (Поглавје 4) и полициска соработка (Поглавје 5). Надлежностите во однос на кривичната правда се утврдени според член 82, став 1 од ДФЕУ и се ограничени на воспоставување на „минимални правила“ со цел да се олесни заемното признавање на пресудите и судските одлуки кои остануваат главен начин на управување. Понатаму, за демонстрирање на почит кон различните правни традиции на државите-членки на ЕУ, Договорот вклучува „итна кочница“ давајќи можност на секоја членка во Советот да побара проследување на предлог-директива до Европскиот совет доколку „влијае на основните аспекти на кривично-правниот систем на неговата држава.“ Во однос на полициската соработка, државите-членки на ЕУ ја задржуваат целосната одговорност „во врска со одржување на редот и мирот и обезбедување на внатрешната безбедност“, како што е утврдено со членот 72 од ДФЕУ. Надлежностите на ЕУ првенствено се однесуваат на воспоставување на оперативна соработка меѓу авторитетите за спроведување на правото, вклучително и собирањето, складирањето, процесирањето, анализа и размена на релевантни информации. Во исто време, Договорот од Лисабон ги олеснува процедурите за „засилена соработка“ од најмалку 9 држави-членки во судската соработка, во кривичната материја според член 82, став 3 од ДФЕУ, оперативната полициска соработка според член 87, став 3 од ДФЕУ и во поглед на создавањето на Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител според член 86, став 1

од ДФЕУ. Следува дека во областите на поделени надлежности, ЕУ може да ја „окупира областа“ со целосна хармонизација.

Договорот од Лисабон пренесува неколку нови надлежности на ниво на ЕУ:

- Дефинирање на „стратешки насоки за законодавно и оперативно планирање во рамките на областа на слобода, безбедност и правда“, според член 68 од ДФЕУ;
- Усвојување на мерки „според кои државите-членки, во соработка со Комисијата, вршат објективно и независно оценување на спроведувањето на политиките“, според член 70 од ДФЕУ.
- Воспоставување на „интегриран систем на управување“ за надворешните граници на ЕУ според член 77, став 1, под в од ДФЕУ, развој на заедничка политика на азил според член 78, став 1 и 2 од ДФЕУ, борба против трговија со луѓе и промовирање на интеграцијата на државјани на трети држави, според член 79, став 2 и 4 од ДФЕУ.
- Усвојување на мерки „за семејното право со прекугранични импликации, постапувајќи во согласност со посебна законодавна постапка“, според член 81, став 3 од ДФЕУ.
- Повеќе области на криминал за кои ЕУ може „да воспостави минимални правила за дефинирање на кривични прекршоци и санкции“ според член 83, став 1 од ДФЕУ и нови надлежности за воспоставување на КЕЈО од структурите на Европска правда во насока на „борбата против кривичните дела што влијаат на финансиските интереси на Унијата“, според член 86, став 1 од ДФЕУ.
- Засилени задачи за Европол според член 88, став 2 од ДФЕУ.

Како и да е, надлежностите на ЕУ во ОСБП не се применливи во сите држави-членки. Велика Британија и Ирска може да не учествуваат во мерките според новите комунитарни политички области. Понатаму, член 5, став 2 од Протоколот за правото од Шенген што е интегрирано во рамките на ЕУ им ја дава на двете држави можноста да ја повлечат својата одлука во рок од три месеци со известување до Советот во писмена форма. Данска достави слично отстапување со разлика дека нема да се повлече откако еднаш е направена одлуката.

7.3 Зајакната контрола на Европскиот парламент и националните парламенти

Како што споменавме погоре, општо правило ќе биде дека актите во ОСБП ќе бидат предмет на постапка на со-одлучување, како што е предвидено во член 289 од ДФЕУ односно со вообичаена законодавна постапка, што значи дека е засилено влијанието на ЕП на оваа област, а со тоа и демократскиот легитимитет и демократската контрола на донесените решенија. Пред Договорот од Лисабон, ЕП не бил доволно вклучен во процесите на донесување одлуки кои ги покриваат политиките на ЕУ за „третиот столб“. Договорот од Лисабон, во принцип обезбеди единствена законска постапка што гарантира демократска одговорност. Ова ќе одговори на демократските недостатоци кои досега ја карактеризираат европската соработка за полициската и судската соработка во кривични прашања.

Важна новост се однесува на институционализацијата и зајакнувањето на улогата на националните парламенти на државите-членки со Договорот од Лисабон. ЕК има обврска да ги испрати сите предлог акти до националните парламенти, како и до ЕП и Советот. Со цел зајакнување на улогата на ЕП, Договорот од Лисабон предвидува посилна вклученост на националните парламенти во креирањето на политиките на ЕУ, со поголема контрола над Европол и Европска правда, како и нови надлежности во однос на заштитата на фундаменталните права. ЕП ќе биде целосно вклучен во дефинирање на структурите на Европол и Европска правда, операциите, полето на дејствување и задачите и заедно со националните парламенти ќе има зајакната улога во надгледување на активностите на агенциите, сè со цел да придонесат за добро функционирање на ЕУ.. Генерално, националните парламенти ќе бидат меѓу „победниците“ од реформите со

Договорот од Лисабон преку постигнувањето на нови правни мерки за обезбедување на принципите на супсидијаритет и пропорционалност.

Понатаму, Договорот од Лисабон предвидува засилено вклучување на националните парламенти. Според новиот Наслов II на ДЕУ – кој се однесува на „Одредби за демократски принципи“ – националните парламенти ќе учествуваат во механизмите за проценка за спроведување на политиките за ОСБП на Унијата. Според членот 12, став 1, под а, б и в од ДЕУ, националните парламенти активно придонесуваат за доброто функционирање на Унијата, особено во ОСБП:

- (а) со тоа што се информирани од страна на институциите на Унијата и им се проследуваат предлог-легислативните акти на Унијата во согласност со Протоколот за улогата на националните парламенти во Европската унија;
- (б) со тоа што ќе обезбедат почитување на начелото на супсидијарност во согласност со процедурите предвидени во Протоколот за примена на начелата на супсидијарност и пропорционалност;
- (в) со учествување во областа на слободата, безбедноста и правдата во оценувањето на механизмите за спроведување на политиките на Унијата во таа област, во согласност со член 70 од Договорот за функционирањето на Европската унија, и со вклученоста во политичкото следење на Европол и оценувањето на активностите на Европска правда во согласност со членовите 88 и 85 од тој Договор;

Покрај тоа, Договорот од Лисабон ги надминува претходните договори во однос на улогата на националните парламенти во вниманието на принципите на супсидијарност и пропорционалност. Сега националните парламенти ќе играат значајна улога во примената и заштитата на овие два принципа. Предлог законските акти на ЕК, ЕП, државите-членки и СПЕУ, исто така, се поднесуваат до националните парламенти, кои имаат можност да испратат образложено мислење до институциите на ЕУ, доколку сметаат дека одреден предлог акт не е во согласност со принципот на супсидијаритет.

Општиот принцип на супсидијарност подразбира дека ЕК ќе предложи дејствување на ниво на ЕУ само ако смета дека даден проблем не може поефикасно да се реши со дејствување на национално, регионално или локално ниво. Ќе има „засилен контролен механизам на супсидијарност“, така што доколку просто мнозинство од членови на национален парламент смета дека предлогот на некој акт од оваа област не е во согласност со овие принципи, ЕК ќе го повлече актот за повторно разгледување и може да одлучи да го задржи, измени или повлече. Ако ЕК одлучи да го одржи предлог актот, ќе се активира нова специфична постапка што може на крајот – во зависност од ставот на Советот и на ЕП за тоа прашање – да резултира во укинување на предлог актот на ЕК. Конечно, периодот што националните парламенти ќе го имаат за испитување и доставување на мислења за супсидијарност на предлог-легислативните акти ќе биде продолжен од 6 на 8 недели. Исто така, времето кога парламентите треба да го искажат своето мислење за предлог-актот кој им е доставен, во однос на принципот на супсидијарност, е 8 недели.

Договорот од Лисабон го предвидува и институтот „жолта карта“ (*yellow card*), каде што голем број национални парламенти можат да се спротивстават на кршење на принципот на супсидијаритет при воспоставување полициска и судска соработка во кривична материја. Овој механизам може да се користи и во други надлежности на ЕК, која е должна да расправа за поднесениот приговор. Досега овој институт е користен двапати, од кои еднаш во областа на полициската и судската соработка во кривична материја во однос на предлогот за основање на Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител.

7.4 Јурисдикција на Судот на правдата на Европската унија

Судската контрола е клучен елемент на секој систем на заштита на човековите права и слободи и владеењето на правото, што е уште поважно ако се земе во предвид наднационалниот статус на ЕУ и проширувањето и зајакнувањето на неговите

надлежности во областа на полициската и судската соработка. Ова е особено точно во контекст на транснационалните политики кои се соочуваат со ОСБП, како што тие налагаат доста импликации на статусот на индивидуата кои одат зад традиционалните односи во рамки на државниот ограничен правен систем. Пред Договорот од Лисабон, СПЕУ немал целосна јурисдикција врз мерките кои се преземаат во ОСБП. Поконкретно, СПЕУ немал *per se* призната надлежност да ги разгледува и интерпретира мерките за полициската и судската соработка во кривичната материја. Понатаму, постоеја и отстапувања во Делот 4 од Договорот за ЕЗ (визи, азил, имиграција) како што е потребата само судовите од последна инстанца според домашното право да бидат овластени за покренување на постапка за претходно одлучување пред СПЕУ.

Може да се нагласи напорот кој е направен со Договорот од Лисабон кон хоризонтален пристап околу прашањето за судската заштита во Европската унија, намалување на потчинетата судска геометрија создадена со Договорот од Амстердам, кој, да се потсетиме, воспостави двоен процес на комунитаризација во поглед на „третиот столб“ (кој до тогаш беше доделен на „соработка во областа на правда и внатрешните работи“). Договорот од Лисабон му дава општа надлежност на СПЕУ во толкувањето и контролата на законитоста на акти донесени во ОСБП. Ова ја зајакнува позицијата на ЕК како „чувар на основачките договори“ во однос на следење на примената на кривичното право на ЕУ.

Од една страна, комунитаризацијата составена од пренесување на дел од „третиот столб“ – виза, азил, имиграција и други политики поврзани со слободното движење на лицата и судската соработка во граѓанската материја – на ЕЗ; комунитаризација која, како и да е, не е целосна, како што овој трансфер е предмет на *sui generis* режим во однос на целиот режим на Заедницата, кој во врска со судската контрола (член 68 од ДЕЗ), се состои во обезбедување на посебен режим на постапката по претходно одлучување, додека во исто време недвосмислено исклучувајќи ја јурисдикцијата на Судот, во рамки на контекстот на прогресивна елиминација на контролата над лицата кои ги минуваат внатрешните граници, до одлучување по „секоја мерка или одлука поврзана со одржувањето на правото и редот и заштита на внатрешната безбедност“.

Од друга страна, знаци на комунитаризација, но во значително помал степен од претходните, се состојат од воведување на некои карактеристики блиски до режимот на Заедницата во оној дел од „третиот столб“ кој остана како „полициска и судска соработка во кривична материја“.

Прашањето за судската контрола е од клучно значење, како што кривичното право е блиску поврзано со човековите права и граѓанските слободи. Според претходната поставеност на столбови, Судот имал ограничена јурисдикција и недостаток од надлежност како што таквата јурисдикција се засноваше на доброволна основа од државите-членки околу тоа дали да ја прифатат јурисдикцијата на Судот. Исто така, критикувано е отсуството на индивидуалното стојалиште, како и постапките за повреда иницирани од ЕК против државите-членки (Carero & Geyer, 2007 год.). Сепак, со Договорот, новата институционална рамка му дава на СПЕУ, во принцип, општа надлежност на толкување и разгледување на валидноста на актите усвоени во рамки на ОСБП. Со тоа, се стекнува поголемо ниво на судска контрола и заштита во ЕУ.

Како последица на укинување на столбовите, надлежноста на Судот е реформирана. Во поглед на судската структура на Унијата, Судот на правдата пристапи кон отворено испитување, со признавање на своите овластувања за давање одлуки во претходна постапка околу валидноста (исклучувајќи ги конвенциите на државите-членки) и толкување на системот на „третиот столб“, иако овие овластувања беа предмет на прифаќање од секоја држава-членка (што значеше натамошна потреба од утврдување кои судски тела на засегнатата држава се овластени да се обратат до Судот на правдата, дали сите од нив или само оние против кои не е дозволен правен лек според домашното право). Исто така, било потврдено дека Судот има јурисдикција да ја разгледува законитоста на одлуките и рамковните одлуки во постапката за поништување, иако ова беше ограничено само на иницијатива од страна на држава-

членка или Комисијата, како и да одлучува по секоја расправа меѓу државите-членки или меѓу држава-членка и ЕК. Сепак, неговата јурисдикција „да ја оценува валидноста или сразмерноста на операциите што ги спроведува полицијата или други служби за спроведување на законите на држава-членка или остварувањето на одговорностите кои ги имаат државите-членки за одржување на законот и редот и зачувување на внатрешната безбедност е исклучена според член 276 од ДФЕУ. Ова претставува изјава според традиционалната поставеност дека Судот не може да разгледува внатрешни ситуации. Исто така, подеднакво е потенцирано дека иако ова претставува изразита рестрикција на способноста на Судот да суди по одредени акти сторени од националните власти не го спречува Судот од постапување по валидноста или толкување на актите на ЕУ. Во секој случај, општите принципи на правото на ЕУ најверојатно ќе се применуваат насекаде, како што се недискриминација, солидарност и лојалност.

Конечно, Договорот од Лисабон натамошно ја воспоставува можноста за забрзување на постапката на лицата во притвор. Поспецифично, во член 267 од ДФЕУ (поранешен член 234 од Договорот за ЕЗ), се потенцира дека ако ваквото прашање е покренато во случај кој е во постапка пред суд или трибунал на држава-членка за лице кое е во притвор, СПЕУ постапува без непотребно одлагање. Оваа одредба е неколку пати применета во поглед на имиграцискиот притвор и нелегалното преминување на внатрешните граници. Тоа, само по себе, не создава нова одвоена постапка, туку бара од Судот иницирање на постапката (итна постапка или забрзана постапка) која веќе е предвидена во Статутот и Деловникот на СПЕУ.

Исто така, Договорот доведе до повторна унификација во системска смисла на политиките кои се однесуваат на гранична контрола, азил и имиграција и во соработката во граѓански, кривични и полициски прашања, како што се тие сите предвидени во рамки на Областа на слобода, безбедност и правда (Дел 5 од ДФЕУ), која сега е уште една политика која е додадена на веќе постоечките на Заедницата и во овој поглед целосно предмет на општиот судски режим на Унијата, со единствена карактеристика во членот 276 од ДФЕУ. Кон оваа карактеристика може да се додадат и одредбите од членот 10 од Протокол 36 за преодни одредби, кои исклучуваат (за максимален период од 5 години од денот на влегување во сила на Договорот од Лисабон, поточно од 1 декември 2009 година) покренување на постапката од страна на Комисијата за повреда на правото на ЕУ и одржување на овластувањата на Судот на правдата непроменети (особено оние поврзани со постапката за претходно одлучување) во врска со актите на Унијата усвоени во областа на полициската и судската соработка во кривичната материја и оттогаш надополнувани, пред да стапи во сила Договорот од Лисабон.

7.5 Постојан Комитет за внатрешна безбедност

Договорот од Лисабон предвидува формирање на Постојан комитет за внатрешна безбедност во рамките на Советот, надлежно за координирање на полициската соработка на оперативно ниво. Постојаниот комитет е формиран врз основа на член 71 од ДФЕУ и формално, врз основа на Одлука на Советот 2010/131/EU од февруари 2010 година. Составен е од високи претставници на Министерствата за внатрешни работи и правда на државите-членки и претставници на ЕК. Покрај тоа, претставници на Европрава, Европол, Фронтекс и други агенции на ЕУ може да бидат поканети на состаноците на Комитетот во својство на набљудувачи.

Причината за воспоставување на Комитетот е пред сè потребата од постоење на едно тело, кое ќе обезбеди сеопфатен пристап кон внатрешната безбедност на ЕУ. Имено, иако пред формирањето на Комитетот, постоеле петгодишни програми кои стратешки ги насочуваа развојот и приоритетите на полициската соработка на државите-членки, сепак недостасувала ефективна координација и механизми, со што ќе се обезбеди спроведување на поставените цели. Покрај тоа, Комитетот собира експерти од министерствата на државите-членки, кои имаат познавање како за политиките во областа на полициската соработка на ниво на ЕУ, така и на национално

ниво на државите-членки. Комитетот обезбедува оперативна соработка и координација во ОСБП, пред сè во областа на полициската и царинската соработка, како и судска соработка во кривична материја, релевантни за оперативната соработка во областа на внатрешната безбедност. Исто така, ја проценува општата насока на развој и ефикасноста на оперативната соработка и да обезбеди поддршка на Советот во одговор на терористички напади или природни или човечки катастрофи.

Сепак, треба да се потенцира дека Комитетот не учествува директно во спроведувањето на оперативните активности, ниту има улога во законодавниот процес, што значи останува во рацете на државите-членки. Првенствено дава советодавна улога на Советот, во смисла на проценка на влијанието, насоката на развојот и недостатоците во областа на оперативната соработка, како и преку усвојување на препораки. Врз основа на нив, Советот едногласно усвојува одлуки, а во случаи кога не може да се постигне едногласност, постои можност барем девет држави-членки да продолжат преку засилена соработка.

Покрај тоа, Комитетот управува со Циклусот на јавни политики на ЕУ за сериозен и организиран криминал, преку кој државите-членки ги координираат заедничките приоритети и оперативните активности во борбата против најсериозниот меѓународен криминал. Циклусот на јавни политики на ЕУ обезбедува методологија за постигнување внатрешна безбедност, користејќи ја процената на закани од сериозен и организиран криминал, развиена од Европол. Бидејќи оперативната соработка се одлучува со меѓувладин метод и едногласно, ЕП се консултира само во оваа постапка, а СПЕУ нема надлежност во оваа област. Оваа ситуација отвора прашања за демократска контрола и заштита на правата на граѓаните на ЕУ, кога станува збор за оперативна полициска соработка. Имено, единствениот контролен механизам што постои е всушност можноста националните парламенти да ги повикаат на одговорност претставниците на владите на државите-членки при гласањето во Советот и тоа само во случаи кога таа можност е дозволена со националните регулативи.

Координативниот комитет за полициска и судска соработка во кривична материја стратешки расправа за полициската и судската соработка, пред да биде разгледана од Комитетот на постојани претставници - Корепер. Комитетот ги опфаќа генералните директори на Министерствата за правда и внатрешни работи.

7.6 Правила на одлучување

Во Договорот од Мастрихт, соработката во областа на ПВР била заснована на меѓувладино одлучување. Договорот од Амстердам ја донесе првата поголема промена кон комунитаризација во областа на ПВР. Политичките области на азил, имиграција, надворешна гранична контрола и прашања од граѓанското право беа преместени во „првиот столб“, додека полициската и судската соработка во кривична материја остана дел од меѓувладиниот „трет столб“. Договорот од Лисабон ја запира поделбата на надлежностите меѓу „првиот“ и „третиот столб“ и прашањата од ПВР ги вклучува во Насловот V на ОСБП. Остануваат само неколку исклучоци кои не можат да се одлучуваат со вообичаената законска постапка.

Режимот на донесување одлуки во ОСБП открива уште повеќе квалификации во однос на класичните супранационални правила на постапката, кои одговараат на сè уште високото ниво на сензибилитет на државите-членки во овој контекст: на тој начин Европскиот совет е експлицитно признаен дека има важна улога, со својата задача да дефинира кој „ќе ги дефинира стратешките упатства за законодавно и оперативно планирање“; националните парламенти, исто така, добија клучна улога, со повик да учествуваат во механизмите за проценка на примената на политиките на Унијата во оваа област и на активностите на Европска правда и во политичката контрола на Европол; и конечно, зачувано е правото на иницијатива на државите-членки (сподделено со Комисијата) во областа на полициската и судската соработка во кривични работи, иако ова право повеќе не е индивидуално право на иницијатива, станувајќи право да го остварува едно четвртина од државите-членки.

Договорот од Лисабон во принцип креира подобрена процедура на одлучување која води кон повисок степен на ефикасност, правна сигурност, одговорност и демократска контрола. Прво, како резултат на процесот на одлучување, стандардна процедура во ОСБП е со-одлучувањето, каде ЕК, заедно со државите-членки има право на иницијатива и квалификувано мнозинство во Советот и мнозинство во ЕП, во согласност со член 294 од ДФЕУ. Оттаму, оваа постапка на со-одлучување и квалификувано мнозинско гласање ќе се применува на:

- Полициската и судската соработка во кривичната материја;
- Легалната миграција и интеграција на државјани од трети држави;
- Мерки за соочување со оние државјани кои не се од ЕУ за визни прашања и еднообразни правила за форматот на визите.

Второ, постои заедничка номенклатура на правните инструменти. Сепак, новата структура ги задржува традиционалните инструменти на „првиот столб“ на Европската заедница (регулативи, директиви, одлуки, итн.). Постојечките инструменти од „третиот столб“ на ЕУ (рамковни одлуки, заеднички позиции, конвенции, итн.) се отстрануваат. Поради тоа, отстранета е ваквата хетерогеност во видовите на правните акти, како продукт на институционалното удвојување кои се карактеристични за политиките во областа на ПВР и негативното влијание во поглед на нивната изворна природа и правен ефект.

Сепак, едногласноста во Советот е сè уште неопходна за одлуките за формирање на Европско јавно обвинителство од член 86, став 1 од ДФЕУ, оперативната полициска соработка од член 87, став 3 од ДФЕУ, како и прекуграничното полициско дејствување по итни случаи од член 89 од ДФЕУ. Во овие случаи, ЕП дава согласност или е само консултиран, што е пример за посебна законодавна постапка, според член 289 од ДФЕУ, која се разликува од вообичаената законодавна постапка. Во однос политиките за гранична контрола, азил и имиграција, државите-членки на ЕУ ќе го задржат правото да одлучат за обемот за прифаќање на економските имигранти и може само да го консултираат ЕП доколку преземат одлуки во корист на некоја држава која се соочува со итна ситуација на азил, како што е утврдено со член 78, став 3 од ДФЕУ. Постојат неколку други исклучоци од вообичаената легислативна постапка во ОСБП, вклучително и усвојувањето на легализацијата на пасошите, личните карти или други слични документи од член 77, став 3 од ДФЕУ и мерки „за семејно право со прекугранични импликации“ од член 81, став 3 од ДФЕУ.

Покрај самата постапка, превземени се правни акти од претходниот „прв столб“ на ЕУ во ОСБП, така што сега ќе се донесат регулативи, директиви и одлуки во оваа област. Се смета дека крајот на постојната хетерогеност на правните акти, условени со различни правни природи на рамковни одлуки, одлуки, заеднички позиции и конвенции (традиционални правни инструменти во „третиот столб“ на ЕУ) во однос на акти донесени според „првиот столб“ на ЕУ, ќе придонесе за транспарентност и ефикасност на правниот поредок на ЕУ.

Договорот од Лисабон предвидува општо овластување за изменети правила на одлучување, познато како „*passerelle*“, кое се применува на насловот V. Според член 48, став 7 од Договорот за ЕУ, се дозволува усвојување на одлука, без да има потреба од дополнување на Договорот, со која се преминува од едногласно одлучување на квалификувано мнозинско одлучување или од посебна законодавна постапка на вообичаена законодавна постапка. Оваа постапка предвидува едногласна поддршка од државите-членки и согласност од ЕП, заедно со вклученост на националните парламенти.

ОСБП, исто така, е предмет на општи измени кои Договорот од Лисабон ги направи врз Правото на ЕУ во поглед на легислативните и не-легислативните акти. Вообичаената и посебна законодавна постапка се предмет на особени правила кои се однесуваат на отвореност, транспарентност и преглед од страна на националните парламенти.

Договорот од Лисабон, исто така, сега предвидува усвојување на делегирани акти кои ги имплементираат легислативните мерки. Тоа е утврдено со член 290, став 1

од ДФЕУ, според кој со законодавен акт на ЕК може да ѝ се додели овластување за донесување не-легислативни акти со општа примена за дополнување или изменување одредени несуштински елементи на законодавниот акт. Целите, содржината, опсегот и времетраењето на делегираното овластување експлицитно се дефинираат во законодавните акти. Суштинските елементи на една област се резервирани за законодавниот акт и во согласност со тоа, не може да бидат предмет на делегирање овластувања.

Сепак, важно е да се наведе дека е предвиден еден вид транзициски период од пет години, во кој постојните акти од „третиот столб“ на ЕУ продолжуваат да произведуваат правни последици сè додека новите акти не бидат укинати, изменети или усвоени во согласност со новата законодавна постапка. Ако имаме предвид дека правото на правна иницијатива во оваа област сè уште го имаат државите членки, односно група на држави-членки, можни се многу различни сценарија за натамошен развој на законските прописи во оваа област. По пет години, согласно член 10 од Протоколот за преодните одредби, оваа одредба автоматски престанува да има ефект, со исклучок на Велика Британија, која има право да одлучи посебно дали новите овластувања на институциите ќе се применуваат и на неа.

7.6.1 Постапки на одлучување

7.6.1.1 Легислативна постапка

Концептот на „легислативна постапка“ сега е официјално дефиниран во Договорите, по влегувањето во сила на Договорот од Лисабон. Во членот 289 од ДФЕУ се утврдува дека постојат два вида легислативни постапки: вообичаена законодавна постапка и посебна законодавна постапка. Повеќето од легислативата на ЕУ мора да биде предложена од ЕК, но, како што е наведено во член 289, став 4 од ДФЕУ, има неколку случаи кога легислативата може да биде предложена од ЕП, државите-членки или други тела. Најважното од ова за областа на ПВР е полициската соработка во кривичната материја, каде четвртина од државите-членки можат да дадат предлози според член 76 од ДФЕУ.

Со вообичаената законодавна постапка се уредуваат стандардните правила утврдени во член 294 од ДФЕУ. Овие се во основа истите правила што биле регулирани со процесот на „со-одлучување“, претходно утврден во член 251 од Договорот за ЕЗ, односно можност за усогласување од прво читање меѓу Советот и ЕП; спогодба за второ читање откако Советот ќе ја усвои својата позиција во прво читање, која повеќе не се нарекува „заедничка позиција“; можност за помирување доколку не се постигне договор за второ читање. Договорот од Лисабон едноставно го измени текстот за да се потенцира еднаквоста меѓу ЕП и Советот во текот на оваа постапка. Ефикасноста што се однесува до усвојувањето на законодавството на ЕУ, ЕП и Советот претставуваат еден вид дводомно законодавство.

Главната промена што произлегува од Договорот од Лисабон е примената на оваа постапка на голем број дополнителни „правни основи“, не само во голем дел од областа на ПВР (легална миграција, визи и повеќето мерки на кривично право и полициски мерки), но исто така и за важни други делови од правото на ЕУ, како што се земјоделството, рибарството и надворешната трговија. Сега има околу 70 правни основи кои предвидуваат вообичаена легислативна постапка и очигледно, поголем процент на легислативата од претходно ќе биде предмет на оваа постапка.

Случаите кога се применува вообичаена легислативна постапка се дефинирани во секоја од релевантните правни основи. Треба да се наведе дека веќе нема случаи во кои оваа постапка е комбинирана со едногласност во Советот, туку секогаш се применува квалификувано мнозинско гласање. Меѓутоа, има неколку случаи, како на пример кривично право и социјално осигурување за мигрантите, кога секоја држава-членка може да повлече „итна кочница“ за да спречи донесување одлуки по определени основи, проследено со обид за решавање на проблемот во рамки на Европскиот совет.

Во случај на кривичното право, континуиран кор-сокак за секој предлог може да доведе до брзо овластување за „засилена соработка“.

Посебната легислативна постапка не се регулира со стандардни правила, туку со различни правила во секоја од правните основи што предвидуваат вакви постапки. Постојат околу 30 случаи на посебни легислативни постапки утврдени во Договорот. Идејата за посебна легислативна постапка е дека Советот и ЕП сè уште се вклучени во донесувањето на законодавството, но подлежат на различни правила од оние што ја регулираат вообичаената легислативна постапка.

Во повеќето случаи, посебната легислативна постапка вклучува едногласност во Советот и консултации со ЕП, како на пример, член 89 од ДФЕУ, во врска со прекуграничните полициски операции. Во неколку случаи, тоа вклучува едногласност и согласност на ЕП, како на пример, во член 86 во врска со Европскиот јавен обвинител. Исто така, има неколку случаи кога Советот гласа со квалификувано мнозинство и ЕП се консултира само, или каде ЕП ја презема водечката улога и Советот ја одобрува мерката на ЕП. Постои посебна легислативна постапка за усвојување на годишниот буџет на ЕУ, што подразбира верзија на вообичаената постапка која е специјално прилагодена на посебните карактеристики на буџетскиот процес каде се применува квалификувано мнозинско гласање во Советот.

Секоја мерка на ЕУ донесена со легислативна постапка е „легислативен акт“ според член 298, став 3 од ДФЕУ. Очигледна импликација е дека секоја мерка на ЕУ што не е донесена со легислативна постапка не е закон. Разликата помеѓу легислативните и не-легислативните акти имаат неколку практични импликации: на пример, Советот секогаш мора да се состанува во јавноста при донесување или расправање на легислативните акти, но не е обврзан да го стори тоа кога разговара за не-легислативните акти како што е предвидено со член 15, став 2 од ДФЕУ.

7.6.1.2 Не-легислативни акти

Постојат неколку различни видови на не-легислативни акти. Како прво, постојат не-легислативни акти кои се засноваат врз основа на Договорите, односно за кои правната основа е предвидена во ДЕУ или ДФЕУ. На пример, во член 81, став 3 од ДФЕУ се вели дека Советот може да донесе одлука за промена на постапката за донесување одлуки во врска со легислативата на семејното право. Бидејќи Договорот не прецизира дека оваа одлука ќе биде донесена со легислативна постапка, затоа тоа би било не-легислативен акт.

Не постојат стандардни правила за постапката за донесување на не-легислативни акти согласно Договорот. На пример, одлуката за семејно право, бара Советот да дејствува едногласно на предлог на ЕК и консултација со ЕП. Други правни основи за не-легислативни акти предвидуваат Советот да дејствува со квалификувано мнозинство според член 74 од ДФЕУ за административна соработка во областа на ПВР.

Некои легислативни акти ги донесува Европскиот совет, како на пример можното проширување на улогата на Европскиот јавен обвинител, утврдено со член 86, став 4 од ДФЕУ. Што се однесува до ЕП, во некои случаи не се консултира, како на пример според член 215 од ДФЕУ во врска со санкциите за надворешна политика, но се консултира во други случаи утврдено според член 74 од ДФЕУ и има овластување за давање согласност, на пример според член 86, став 4 од ДФЕУ. Не постои стандарден услов ЕК да предложи не-легислативни акти; нејзината улога зависи од секоја правна основа, како на пример, член 86, став 4 бара само консултација со ЕК.

Во други случаи, како на пример, анти-терористички санкции, земјоделство и риболов, Договорот прецизира дека општите правила за едно прашање ќе бидат усвоени со легислативен акт донесен во вообичаена легислативна постапка, а потоа предвидува општите правила да бидат дополнети со не-легислативни акти што треба да се донесат со посебна постапка или предлог на ЕК, квалификувано мнозинство во Советот и без улога на ЕП.

Што се однесува до преговорите и одобрувањето на договорите од ЕУ, Советот ја овластува ЕК да преговара и потоа да одлучи дали да го потпише договорот. Заклучокот на секој договор, по влегувањето во сила на Договорот од Лисабон, бара не само одобрување на Советот, туку и согласност на ЕП доколку предметот на овој договор спаѓа во рамките на вообичаената легислативна постапка или област во која ЕП има овластување за согласност. Бидејќи повеќето договори ќе ги исполнат овие критериуми, скоро сите договори се предмет на овластување за согласност на ЕП.

Треба да се наведе дека Договорот ја исклучува употребата на легислативата во областа на надворешната политика – така што сите мерки за надворешна политика се не-легислативни акти.

7.6.1.3 Не-легислативни акти засновани на секундарна легислатива

Исто така, постојат две форми на не-легислативни акти засновани на секундарната легислатива. Постојат процедури за спроведување на овластувањата („комитологија“) и можност за усвојување делегирани акти.

Како прво, концептот за комитологија за прв пат бил воспоставен во раните години на ЕЗ. Тој бил формализиран во Договорот за ЕЗ во текот на 80-тите години и бил подложен од 1987 година на Одлуката на Советот за утврдување на општите правила за процедури на комитологија, кои беа заменети со нов пакет општ правила во 1999 година. Општите правила од 1999 година беа изменети во 2006 година. Договорната основа за принципот на комитологија и усвојување на овие општи правила бил членот 202 од Договорот за ЕЗ, сегашен член 291 од ДФЕУ.

Основната идеја на процесот на комитологија е дека надлежноста за усвојување на мерки за спроведување на ниво на ЕУ е нормално да и се додели на ЕК – но во исклучителни случаи, таа надлежност може да му се предаде на Советот (не постојат општи правила за ретки случаи кога на Советот му се доделуваат овластувања за имплементација). СПЕУ, во случајот *EP v Council*, донесе пресуда дека освен оваа рамка, не постои можност да му се додели на Советот некаков вид дополнителна надлежност за секундарната легислатива, дозволувајќи му да усвои други мерки, освен со постапките наведени во договорите.

Процесот на комитологија може да се искористи за имплементација на легислативни или не-легислативни акти, но не се однесува на мерките за надворешна политика кои мора да бидат спроведени од Советот.

Одлуката за утврдување на општите правила наведува четири типа на постапка за комитологија: советодавна постапка (многу ретко се користи); постапката за управување (не се користи често); регулаторната постапка (најчесто се користи); и регулаторната постапка со преглед (воведена со измените во 2006 година на општите правила).

Регулаторната постапка со преглед мора да се користи во случаи кога основната легислатива била усвоена со постапка на со-одлучување и „предвидува усвојување на мерки од општ обем дизајнирани за изменување на не-суштинските елементи на тој инструмент, меѓу другото бришење на некои од овие елементи или со дополнување на инструментот со додавање на нови не-суштински елементи. Инаку, постои избор кој од другите видови постапки да се користи, доколку институциите на ЕУ сакаат да се оддалечат од насоките дадени во општата постапка за тоа која постапка да се користи, тие треба да објаснат зошто не ја следеле насоката.

Основната карактеристика на сите процедури за комитологија е тоа што ЕК претседава со комитетите на претставниците на државите-членки и им доставува нацрт-мерки за спроведување за дискусија и гласање. Во советодавната постапка, гласањето на претставниците не е обврзувачко на кој било начин. Во постапката на менаџирање, потребно е квалификувано мнозинство на претставниците против мерката за да се блокира, додека во регулаторната постапка и регулаторната постапка со преглед, потребно е квалификувано мнозинство на претставниците во корист на мерката за нејзино донесување.

Во случај предлог мерка за спроведување да биде блокирана од претставниците (што е ретко), ЕК мора да достави предлог за ова прашање до Советот. Кога се применува постапката за менаџирање, ЕК може да го одложи усвојувањето на својата предлог одлука, но Советот може да донесе различна одлука со квалификувано мнозинство во одреден временски рок (не повеќе од три месеци). Онаму каде се применува регулаторната постапка, Советот може да го усвои актот (или веројатно изменетата верзија на истиот) со квалификувано мнозинство, или да го блокира со квалификувано мнозинство против предлогот, во тој случај ЕК мора да го преиспита предлогот; ЕК може да достави изменет предлог, ист предлог или законодавен предлог за ова прашање. Ако Советот не постапи, тогаш ЕК може да го одобри предлогот. ЕП е информиран за нацрт-предлогот и може да изрази необврзувачки приговори од одредени основи доколку мерката би го спровела законодавството донесено со постапката на со-одлучување.

Онаму каде се применува регулаторната постапка со преглед, доколку предлог актот е одобрен од национални претставници, ЕК тогаш мора да го испрати до ЕП и Советот. Советот и ЕП со утврдено мнозинство може да го блокира предлог актот по широко наведена основа, во одреден временски период. Ако ЕП и Советот не се против, ЕК може да ја донесе мерката. Ако било кој од нив не се спротивстави, ЕК може да достави нов предлог или предлог за легислатива. Доколку предлог актот не биде одобрен од националните претставници, тогаш ЕК мора да достави предлог до Советот и ЕП, кои имаат шанса да го блокираат или да го усвојат текстот (или, веројатно, различен текст); ова второто сè уште е предмет на надлежност на ЕП да го блокира.

Освен кај регулаторната постапка со преглед, ЕП има ограничена улога и само се информира за предлог-мерки за имплементација и, исто така, им се испраќаат предлог-агенди за состаноци на комисиите и евиденција за постапките на комисиите.

Исто така, постои посебна одредба за постапка за заштита во врска со заштитните мерки. Во овие случаи, основниот правен акт може да бара ЕК да се консултира со државите-членки; во секој случај, ЕК мора да ги информира државите-членки и Советот за предлог-мерките. Држава-членка потоа може да ја достави предлог одлуката до Советот, кој може да го контролира одлучувањето на ЕК во некаква форма (со блокирање или одобрување на истата, или со поинаква одлука) со квалификувано мнозинство.

Договорот од Лисабон предвидува дека општите правила за комитологија сега мора да бидат донесени со вообичаена законодавна постапка, за разлика од претходно кога беа донесувани со едногласност во Советот со консултација на ЕП. Следно, Договорот од Лисабон вовеле нова постапка за делегирани акти утврдена во член 290 од ДФЕУ. Овој член прецизира дека легислативата на ЕУ може да и додели на ЕК надлежност да усвои не-легислативни акти со општа примена за да се надополнат или изменат одредени не-суштински елементи на легислативниот акт.

Треба да се наведе дека опсегот на ова овластување е исто како и опсегот на регулаторната постапка со преглед (освен тоа што постапката на делегирани акти може да важи без оглед на постапката што се користи за усвојување на легислативата), а навистина институциите на ЕУ признаваат дека ниту една легислатива усвоена по влегувањето во сила на Договорот од Лисабон не може да воспостави нови процедури за регулаторната постапка со преглед. Исто така, треба да се наведе дека делегираните овластувања можат да бидат делегирани само на ЕК, а не на Советот.

Договорот предвидува контрола на делегираните овластувања на ЕК, во спротивно:

(а) ЕП или Советот можат да одлучат за одземање на делегираните овластувања;

(б) Делегираниот акт може да стапи во сила само ако не е изразен приговор од страна на ЕП или Советот во одреден временски рок.

Досега ЕП и Советот усвоија голем број легислативни акти со кои се предвидува усвојување на делегирани акти од страна на ЕК. Легислативата предвидува преглед на делегираните овластувања по одреден период; примена на двата начина на контрола

врз ЕК; и временски периоди од два или три месеци за ЕП или Советот да го блокираат донесувањето на секој нацрт-делегиран акт.

Треба да се наведе дека, за разлика од постапката за комитологија, не се бара консултација со претставниците на државите-членки пред донесувањето на делегираните акти; иако ЕК посочи дека неформално ќе се консултира со националните експерти за нацрт делегираните акти, нема овластување за овие експерти да го блокираат нацртот.

7.6.1.4 Видови акти

Договорот од Лисабон ги консолидира видовите правни акти што ЕУ може да ги донесе: регулативи, директиви и одлуки, согласно членот 288 од ДФЕУ. Како и да е, за разлика од некои национални правни системи, видовите на правен акт не упатуваат на тоа дали актот во прашање е легислативен или не-легислативен акт или начинот на кој треба да се усвои. Значи, додека повеќето директиви се легислативни акти, тие може да бидат донесени или со вообичаена законодавна постапка или со посебна законодавна постапка, а некои директиви се не-легислативни акти. Подеднакво, додека многу регулативи и одлуки се не-легислативни акти, тие може да бидат легислативни акти усвоени со кој било вид на легислативна постапка.

7.6.2 Институционален преглед во одлучувањето

Одредбите за ПВР спаѓаат во рамките на Советот на министри за внатрешни работи и правда и ја опфаќа „Областа на слобода, безбедност и правда“ како што е прикажано од ДФЕУ. Состаноците на Советот на ПВР имаат две агенди:

- Агенда за точки „А“ (мерки донесени без расправа) на Советот на ПВР, поделено на:
 - легислативни мерки и
 - не-легислативни мерки
- Агенда за точки „Б“: за формално усвојување на легислативни мерки што често се одржуваат во јавноста и дискусии за одредени теми.

Во пракса, списокот на „легислативни“ мерки обично е многу краток, за разлика од „не-легислативните“ мерки (усвоени без дискусија) кој е подолг.

Понатаму, терминот „легислатива“ може да биде нејасен, бидејќи во многу случаи не-легислативните акти ја прошируваат постојната легислатива и имаат сила на закон. Исклучок е кога Советот на ПВР усвојува политичка изјава, на пример, „Резолуции“, „препораки“ или „заклучоци“, кои се правно необврзувачки и познати како „меко право“ (*soft-law*).

ЕК има двајца комесари и два Генерални директорати кои се занимаваат со прашањата на ПВР. Едниот опфаќа „Внатрешни работи“ (внатрешна безбедност и имиграција), а другиот Основни права (правда, основни права и државјанство).

Комитетот за граѓански слободи на ЕП се занимава со повеќето прашања поврзани со ПВР во ЕП (освен за прашања што се однесуваат на граѓанското право, за кои се решава Комитетот за правни работи). Извештаите договорени од комитетот одат на пленарна сесија на ЕП за формално усвојување. ЕП, исто така, има овластувања да интервенира во „не-легислативните“ акти, вклучително и актите за имплементација и делегирање. Како и да е, ресурсите на ЕП да ги испита мерките се ограничени и тој може да го отфрли само нацрт-делегираниот акт или нацрт-мерка за имплементација со апсолутно мнозинство, односно со мнозинство од сите пратеници, а не мнозинство од оние кои се присутни.

Резимирано, постапките за одлучување на институциите на ЕУ во областа на ПВР се:

- обична законодавна постапка: заедничко одлучување од Советот и ЕП;

- посебна законодавна постапка: ЕП е или едноставно консултиран и неговото мислење може да се игнорира или е потребна негова согласност;
- други случаи кога „се консултира“ ЕП;
- други случаи кога е потребна „согласност“ на ЕП – парламентот не може да го промени текстот, но може да го прифати или отфрли;
- можна „засилена соработка“ помеѓу најмалку девет држави-членки кога ЕП е само „известен“ за одлуката за активирање на засилена соработка;
- ЕП нема улога во однос на: член 68 од ДФЕУ според кој Европскиот совет усвојува стратешки упатства за легислатива и оперативно планирање (на пример, Програмата од Стокхолм); член 71 за постојаниот комитет за внатрешна безбедносни и член 73 кои се однесуваат на соработка за внатрешни безбедносни агенции.

7.7 Исклучоци и дерогативи во Областа на слобода, безбедност и правда

Откако се илустрирани главните трендови и општите принципи од новата институционална поставеност, треба да се посвети внимание и на бројните исклучувања и вклучувања (*opt-in* и *opt-out*) кои се карактеристика на областа на слобода, безбедност и правда.

Иако е јасно дека Договорот од Лисабон донесе големи промени во ОСБП, пред сè во насока на нејзина „комунитаризација“, мора да биде јасно дека таков исход не бил лесен за постигнување во Унијата на 28 држави-членки. „Цената“ што требала да се плати се однесува на многу значајните можности за исклучување / вклучување во соработката предвидена во единствената ОСБП од страна на Велика Британија и Ирска, а делумно и Полска.

Практично се работи за можност за овие држави, а пред сè Велика Британија и Ирска, да не ја прифатат комунитаризацијата на оваа област, без оглед на претходно прифатените обврски. Ова е направено со Протоколот за позицијата на Велика Британија и Протоколот за преодниот период, како и измените во Шенгенскиот протокол (односно протоколите 19 и 21). Слична ситуација во однос на барањето на Велика Британија да се одржи одредено растојание од процесите на интеграција во ЕУ, постоело по потпишувањето на Договорот од Мастрихт (во врска со Европската социјална повелба и Европската монетарна унија), како и Договорот од Амстердам (во врска со интеграцијата на Шенген-*acquis* во правниот поредок на ЕУ), одржувајќи ја контролата врз своите граници и во врска со Наслов IV од Договорот на ЕУ – визи, азил, имиграција и други политики поврзани со слободното движење на луѓето.

Тука може да биде важно да се потсетиме само на постојната можност Велика Британија да не учествува во соработка заснована врз Шенгенската спогодба како целина, односно со можност за вклучување во одредени форми на оваа соработка. Измените во Шенген-протоколот овозможува на Велика Британија да не ги применува новите одредби што понатаму ги образложува од делот на законодавството што претходно одлучи да го примени. Во исто време, Советот има можност во посебна постапка да одлучи дека дел од законодавството, претходно применето од Велика Британија и Ирска, повеќе да не се однесува на нив.

Механизмот за вклучување / исклучување е премногу сложен за да се претстави во целост. Главно се однесува на следново:

1. Одржувањето на правото и редот и заштитата на внатрешната безбедност останува единствената одговорност на државите-членки. Членот 72 предвидува дека одредбите на ЕУ во областа на слобода, безбедност и правда „не влијае на исполнувањето на обврските коишто ги имаат државите-членки во врска со одржување на редот и мирот и обезбедување на внатрешната безбедност“, додека според членот 73, државите-членки се слободни „да организираат, помеѓу себе и под своја одговорност, форми на соработка и координација, кои сметаат дека се соодветни, меѓу надлежните служби на нивните администрации

одговорни за зачувување на националната безбедност.“ Ова ја потврдува исклученоста на ЕУ и нејзиното евентуално вклучување во обезбедувањето на внатрешната безбедност, додека експлицитно дозволува меѓувладина соработка и координација. Исто така, одредбата всушност го поставува теренот за дополнителна транс-европска примена како што била Одлуката од Прум.

2. Во исто време, административната соработка меѓу релевантните одделенија на државите-членки во сите подрачја покриени со областа на слобода, безбедност и правда потпаднаа под опсегот на општата институционална обнова. Како и да е, Европскиот парламент и понатаму останува да биде само консултиран, додека правото на иницијатива е поделено меѓу државите-членки и Европската комисија.
3. Поделеното право на иницијатива меѓу Европската комисија и 1/4 од државите-членки во судската соработка во кривичната материја, полициската соработка и административните одделенија е делумен исклучок од правилото дека само Комисијата е овластена да предлага легислатива.
4. Со Договорот, вообичаената легислативна постапка се применува за судската соработка во кривичната материја. Додека Велика Британија обезбеди можности за отстапки од ваквата постапка, Ирска ја задржа можноста да одлучува по истата постапка. Понатаму, прашањата поврзани со воспоставувањето на минимални правила во кривичното право (со исклучок на прашањата кои се однесуваат на принципот на заемно признавање) сега се предмет на механизмот на „итна кочница“ и „засилена соработка“. Можноста за „итна кочница“ е достапна во случај кога една држава смета дека нацрт-легислативата влијае на фундаменталните аспекти на нејзиниот кривично-правен систем и може да побара предлог директивата да се проследи до Европскиот совет според член 82, став 3 од ДФЕУ. Во тој случај, привремено се прекинува вообичаената законодавна постапка. Понатаму, Договорот ја утврдува и можноста најмалку девет држави-членки да воспостават засилена соработка. Откако ќе се примени „итната кочница“ и Европскиот совет не е во состојба да постигне согласност, деветте држави-членки го известуваат ЕП, Советот и ЕК за воспоставување на засилена соработка на основ на изготвена предлог-директива.
5. Во областа на судската соработка во граѓанската материја, исклучокот е предвиден за мерките кои се однесуваат на семејното право со прекугранични импликации. Правилото на едногласност и процедурата на консултирање остануваат и понатаму да се применуваат. Сепак, Договорот предвидува Советот да може да помести одредени аспекти на семејното право да бидат со вообичаена законодавна постапка. Во таков случај, потребно е предлогот да се достави до сите национални парламенти, но ако еден национален парламент се противи на предлогот, одлуката не се применува, како што е наведено во член 81, став 3 од ДФЕУ.
6. Одредби кои се однесуваат на пасоши, документи за идентификација, дозволи за престој и други релевантни документи за идентификација се предмет на едногласност и со мали консултации со Европскиот парламент. Овие одредби со Договорот се вметнати во делот за слобода, безбедност и правда, во политиката за гранични контроли, азил и миграција. Трансферот на овие одредби во делот за слобода, безбедност и правда на ДФЕУ претставува суштински чекор од претходната контекстуализација во рамките на опсегот на Европското државјанство.
7. Воспоставувањето и проширувањето на надлежностите на Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител има потреба од едногласност во Советот и согласност од Европскиот парламент. Освен овие отстапки, Договорот од Лисабон содржи и уште еден засилен механизам за соработка кој овозможува најмалку девет држави-членки меѓусебно да соработуваат во случај да не биде постигната потребната едногласност во Советот и доколку Европскиот совет не е во состојба да изнајде решение. Може да се забележи дека ваквата можност е

предвидена само за воспоставувањето на Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител, но не и за проширувањето на неговите надлежности, што покренува бројни спорни прашања. Не само што испраќа контрадикторна порака дека само неколку држави-членки може да соработуваат за заштита на целокупните финансиски интереси на ЕУ преку воспоставувањето на Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител, туку дека овие држави-членки нема да бидат во можност и да ги прошират овластувањата на Канцеларијата.

8. Во областа на полициската соработка, најголемиот исклучок се однесува повторно на отстапката од Велика Британија, како и отстапката од Ирска. Во однос на постапките, вообичаената легислативна постапка се применува како правило, но како што беше и погоре објаснето, правото на иницијатива е поделено меѓу ЕК и државите-членки. Понатаму, едногласноста во Советот и консултациите со ЕП се потребни кога се во прашање мерките за оперативната соработка меѓу овие авторитети. ваквата оперативна соработка, исто така, ја предвидува можноста за воспоставување на засилена соработка во случај кога не е постигната едногласност во рамки на Советот и откако предметот е доставен до Европскиот совет. Сепак, треба да се има во предвид и уште еден исклучок кој утврдува дека секоја оперативна соработка нема да потпадне под ваквата посебна шема на засилена соработка за акти што претставуваат развој на Шенген-*acquis* од член 87, став 3 од ДФЕУ.
9. Позициите на Велика Британија и Полска во однос на Повелбата за фундаменталните права претставува едно од најконтроверзните исклучоци. Тоа претставува удар на начинот на кој „слободата“ ќе биде гарантирана низ целата Унија. Двете држави посебно се позиционираа во поглед на примената на Повелбата во нивните национални системи. Полска достави унилатерална декларација според која Повелбата нема да има влијание врз правото на државите-членки да усвојуваат легислатива во областите на јавниот морал, семеното право, заштитата на човековиот дигнитет и почитување на човековиот физички и морален интегритет. Понатаму, кон Договорите е придодаден посебен протокол за позицијата на Велика Британија и Полска во поглед на Повелбата. Според член 1, став 1 од Протоколот 30 „Повелбата не ја проширува можноста на Судот на правдата на Европската унија, или на кој било суд или трибунал во Полска или во Обединетото Кралство, да оценува дека законите, прописите или административните одредби, практики или дејствија на Полска или на Велика Британија не се доследни со фундаменталните права, слободи и начела што таа ги потврдува“. Во ставот 2 од истиот член на протоколот 30 е наведено дека ништо од она што е содржано во Повелбата не создава права кои се применливи за Полска или за Велика Британија, освен ако двете држави не предвиделе такви права во своите национални права.
10. Конечно, со Протоколот 36 за преодниот рок бил воведен преоден рок од 5 години од стапувањето во сила на Договорот од Лисабон, по што започнува да се применува целосна судска контрола врз мерките донесени според „третиот столб“, освен ако претходно не се дополнети или изменети по влегувањето во сила на Договорот. Велика Британија има право да одлучи да не ја прифати ваквата судска контрола дури и по истекот на преодниот рок од 5 години. Доволно е да го информира Советот за оваа одлука 6 месеци пред истекот на овој период. Велика Британија донесе таква одлука во 2014 година, со што сите овие мерки на „третиот столб“, кои се однесуваат на полициската соработка и судската соработка во кривични работи, престанаа да бидат целосно валидни за оваа, веќе поранешна, држава-членка на ЕУ.

7.8 Програма од Стокхолм (2009-2014)

На Самитот во Тампере во 1999 година, било решено да се донесе петгодишна стратешка програма, така што ОСБП, институционализирана со Договорот од

Амстердам, нема да остане само на хартија. Стратешката програма ја оживеа областа со разјаснување на приоритетите, дефинирање на насоки и планови со прецизно дефинирани рокови и средства наменети за таа цел. Првата таква програма, позната како Програма Тампере е усвоена во 1999 година, за период од 1999 година до 2004 година, по што беше заменета со друга петгодишна програма, Програмата Хаг за период од 2004 до 2009 година. Оваа програма престана да важи на крајот на 2009 година, за време на која беше изготвена третата петгодишна програма, позната како Стокхолм Програма усвоена во декември 2009 година за период од 2010 година до 2015 година.

Целосниот наслов на овој документ е *Отворена и безбедна Европа што им служи на граѓаните и ги штити*. Оваа програма е на сила од 1 јануари 2010 година до крајот на 2014 година и затоа претставува најрелевантна рамка за соработка во рамките на ЕУ каде државите-членки треба да ги усогласат своите стратешки приоритети за создавање на безбедносна заедница. Иако овој документ не е директно применлив документ, неговото значење е повеќекратно. Содржи петгодишни стратешки приоритети за развој на политики во ОСБП за периодот од 2010 до 2014 година. Приоритетите ги одразуваат минималните заеднички интереси на државите-членки на ЕУ за кои се преговарало по неколку консултации. Во април 2011 година е усвоен Акциониот план за спроведување на Стокхолм Програмата, кој ги наведува актите што треба да се усвојат, како и други мерки, вклучително и рокови и одговорности со цел утврдените приоритети да се остварат во пракса.

Визијата на Стокхолм Програмата е понатамошен развој на ОСБП во служба на граѓаните, што ќе овозможи „поголема слобода во побезбедна околина“. Она што авторите на предлогот за Стокхолм програма го сметаа за дополнителна вредност на оваа програма во однос на претходните е тоа што придобивките од ОСБП стануваат видливи за обичните граѓани. Покрај оваа намера, практичните причини за започнување на оваа програма вклучуваат зголемената разновидност во рамките на ЕУ од 27 држави-членки (Хрватска во време на усвојување на програмата не е членка на ЕУ) и глобализацијата на безбедносните закани, како и поради економските кризи. Разновидноста на судските и административните системи во рамките на ЕУ бара подобро запознавање на надлежните органи со различните решенија во рамките на ЕУ и градење доверба во системите на другите држави-членки. Покрај тоа, препорачливо е да се одржи флексибилноста при изнаоѓање решенија за специфични прашања, како и да се договорат за минималните стандарди за проблемите со кои најчесто се соочуваат граѓаните на ЕУ. Глобалната економска криза во тоа време, уште еднаш покажа дека многу предизвици не можат да се одговорат во рамки на државите-членки, туку дека само заедничките активности на ниво на ЕУ можат да најдат соодветни решенија, да го споделат товарот и да ги намалат потенцијалните штети. Затоа решенијата во делот што се однесува на судската соработка во граѓанска и кривична материја се обидуваат да обезбедат заштита и еднакви права на граѓаните на ЕУ и компаниите кои работат надвор од нивната држава, било во други држави-членки на ЕУ или во странство. Во оваа програма, продолжен е трендот на зајакнување на надворешната димензија на областа на ПВР, односно, секогаш кога е можно, да се решат внатрешните безбедносни предизвици, ризици и закани во државите на потекло и транзит и во соработка со држави кои не се членки на ЕУ.

Програмата се заснова на шест тематски групи на приоритети и девет хоризонтални инструменти што се користат за спроведување на сите тематски приоритети на Стокхолм Програмата. Инструментите се однесуваат на:

1. Развој на меѓусебна доверба меѓу членките на ЕУ, меѓу државните органи и меѓу креаторите на политики. Целта е да се добие довербата неопходна за размена на податоци и навремена оперативна соработка преку подобро познавање на националните политички и безбедносни системи.
2. Имплементација, ефективно спроведување на постојните инструменти со цел преземање на законодавни мерки што можат да го забрзаат одговорот на новите потреби и можните кризи. За таа цел, се охрабрува максимална употреба на

експертиза во државите-членки, анализирање на најдобри практики, воведување тест регионални проекти пред да се препорача мерка на ниво на ЕУ, како и евалуација. За да се обезбеди примена на супранационалните мерки, Програмата повикува на соодветна примена на казнените одредби во случај ако транспонирањето во националното законодавство не се изврши навреме.

3. Донесување на нова легислатива со цел дополнително хармонизирање на правото. Во Програмата е предложено подобрување на квалитетот на законодавството со преземање на хоризонтален преглед на законодавството со цел да се утврди усогласеноста на предложените мерки со веќе усвоените прописи. Исто така, потенцирана е потребата да се направи евалуација на ефектите од нејзиното спроведување, вклучително и детална проценка на потребните финансиски ресурси, пред усвојувањето на новите прописи. Исто така, предложено е поедноставување на законодавната постапка и подобра координација помеѓу институциите на ЕУ, како и да се земе предвид квалитетот на јазикот што се користи во регулативите, со цел да се избегнат нејаснотии.
4. Зголемена конзистентност помеѓу надворешните и внатрешните димензии на ОСБП преку подобра координација меѓу ЕК и Советот, како и агенциите за спроведување на одредени политики (Европол, Европска правда, Фронтекс, Агенцијата за основните права, Европска канцеларија за азил и други). Предложено е Европскиот совет поактивно да ја следи работата на агенциите и подетално да ги разгледа нивните годишни извештаи за работа.
5. Евалуација на ефективностa на примената на постојните регулативи и мерки со цел да се обезбеди реализација на принципот на заемно препознавање на одлуките во кривичната материја. Барањето е ЕК да предложи план за евалуација, но дека приоритет треба да биде да се процени ефективностa на спроведувањето на мерките од областа на судската соработка во кривична материја.
6. Создавање европска систем за обука со цел создавање и негување на европска судска и полициска организациска култура. Довербата е неопходен предуслов за државите-членки вистински да ги препознаваат во пракса одлуките и пресудите донесени во друга држава-членка и нивно автоматско спроведување. Затоа, програмите за обука на политиките и инструментите на ЕУ мора да бидат достапни за сите вклучени во соработката во рамките на ОСБП, во која влегуваат судии, обвинители, полициски службеници, цариници и други.
7. Подобрување на комуникацијата со граѓаните, бизнис секторот и професионалната јавност за конкретните резултати на оваа политика. Конкретно, ЕК предложи начини за приближување на граѓаните до придобивките од новите регулативи и инструменти, како што е порталот Е-правда. Информации за различни судски системи се достапни на овој портал, што може да биде корисно при подготовката на идните нацрт-закопи во согласност со европската практика.
8. Соработката со граѓанското општество треба да се зајакне така што усвојувањето на мерките од страна на релевантните тела на ЕУ да биде со претходна консултација со репрезентативни здруженија и мрежи на граѓански организации.
9. Финансирањето од буџетската рамка до крајот на 2014 година ги направи тековните програми за финансирање поприфатливи, потранспарентни, флексибилни и кохерентни во согласност со најдобрите практики за финансирање во државите-членки. Новата буџетска рамка од 2014 до 2020 година обезбеди средства за оперативни проекти за борба против организираниот криминал и тероризмот надвор од ЕУ, кои ја подобруваат безбедноста на ЕУ. Треба да се развијат специјални механизми за да се обезбеди навремена финансиска помош и брза реакција на ненадејните кризи, како што е, на пример, зголемениот прилив на бегалци во државите од Јужна Европа.

7.8.1 Европа на човекови права

Првиот дел од Програмата нагласува дека целата ЕУ треба да биде единствен простор во кој се уживаат основните права и слободи. Посебно внимание се посветува на правата на слобода на движење на граѓаните, учество во демократскиот живот на ЕУ, заштита на личните податоци и недискриминачки третман, вклучително и третман на осомничени и обвинети лица за кривични дела.

Списокот на загарантирани права е содржан во два клучни документи: Повелбата за основните права (која стана составен дел на Правото на ЕУ, бидејќи е усвоена како дел од Договорот од Лисабон) и ЕКЧП. Приоритет се дава на пристапувањето на ЕУ во целост кон ЕКЧП, иако со Акциониот план не е утврден рок до кој ќе се изврши ова. Со цел подобро да се заштитат човековите права на граѓаните на ЕУ во пракса, Стокхолм Програмата, исто така, ги советува сите европски институции да ја користат стручноста на Агенцијата за основни права при развивање нови мерки кои можат да го ограничат нивото на уживање на човековите права. Покрај тоа, се наведува дека вредностите на човековите права се некомпатибилни со злосторства против човештвото, како и со злосторства извршени за време на тоталитаризам, и затоа ваквите злосторства мора да останат дел од колективната меморија. За да се поттикне соработката при откривање и гонење на овие злосторства, се предлага размена на информации и најдобри практики преку Европската мрежа на точки за контакт за гонење на геноцид, злосторства против човештвото и воени злосторства.

Програмата Стокхолм го потврдува правото на престој во друга држава-членка како едно од основните права што произлегува од слободата на движење. Тоа подразбира можност за добивање престој, гласање на локални и европски избори, како и остварување на други права, како вработување, образование и сл. Сепак, се потенцира дека правилата за имиграција не треба да се заобиколат при остварувањето на оваа слобода и затоа се предлага размена на податоци помеѓу државите-членки за одобрените дозволи за престој со цел да се избегне измама. За да се овозможи целосно учество во демократскиот живот на ЕУ, се потенцира важноста за заштита на правото на слободен пристап до информации и потребата од транспарентност при донесувањето одлуки во сите држави-членки. Како дел од мерките за зголемување на учеството на граѓаните во донесувањето одлуки за европски прашања, Програмата предвиде воведување на заеднички ден за избори за ЕП во сите држави-членки, со цел да се зголеми излезноста на европските избори. Програмата во Стокхолм, исто така, предвидува и дека граѓаните на ЕУ кои живеат или патуваат надвор од ЕУ, а во држави каде нивната матична држава нема конзуларна или дипломатска мисија, добиваат заштита од која било друга држава-членка на ЕУ.

Од државите-членки се очекува да обезбедат посебна заштита на правата на т.н. ранливи групи - деца, вклучително и деца на илегални имигранти, како и жртви на криминал, вклучително и жртви на родово базирано насилство и тероризам. За да се искористи ова, Стокхолм Програмата предвидува усвојување на Стратегија на ЕУ за правата на детето, проценка на спроведувањето на Хашката конвенција од 2000 година за меѓународна заштита на возрасните, како и усвојување на единствен Европски налог за заштита со што би се замениле постојните фрагментирани регулативи во оваа област. Заштитата на ранливите групи, исто така, треба да се обезбеди на ранливите групи кои не се државјани на ЕУ, но се под надлежност на ЕУ, како што се бегалци, деца, илегални имигранти, како и забрана на сите форми на дискриминација, расизам, антисемитизам, ксенофобијата и хомофобијата и ќе бидат гонети.

Нова област на акција на ЕУ е заштита на правата на осомничените и обвинетите во кривичната постапка, каде е предвидено усвојување на Патоказ за зајакнување на процедуралните права на осомничените и обвинетите во кривична постапка. Како дел од овој приоритет, предложено е усвојување заеднички минимални процедурални стандарди кои ќе овозможат заштита на пресумпцијата на невиност кога на граѓанин на една држава-членка му се суди во друга држава-членка. Затоа, предвидено е

усвојување на процедурални стандарди за превод во кривична постапка, информирање за правата на осомничениот и обвиненија против него, правна помош и совети и друго.

Посебно внимание се посветува на гарантирање на достоинството и правото на приватност на поединецот и хармонизација на законодавството со европските стандарди за заштита на личните податоци и нивното спроведување. Заштита на правата на приватност, т.е. заштитата на личните податоци мора да се обезбеди во случаи на прекугранична соработка. Ова право е особено загрозено од зголемената потреба за размена на податоци преку заеднички ИТ мрежи за полициска соработка. Понатамошниот напредок во оваа област е клучен предуслов за подигнување на нивото на меѓународна соработка во важни форуми за внатрешна безбедност, вклучително и потпишување на оперативни договори со Европол.

7.8.2 Европа на право и правда

Како што кажува самиот поднаслов на ова поглавје, „Европа на правдата“ има за цел да им го олесни животот на граѓаните на ЕУ и деловните субјекти преку обезбедување на еднаков пристап до правдата и усогласување на правните системи на државите-членки на ЕУ да обезбедат правна заштита. Мерките предложени во оваа програма се насочени кон надминување на пречките за признавање на правните одлуки преку Унијата.

Основата на судската соработка во граѓанска и кривична материја е принципот на заемно признавање на пресудите. Така, на пример, во случаи на граѓанско право, принципот на заемно признавање треба да се прошири на спорови околу наследството и воспоставување на европски сертификат за систем на регистрација на наследство и тестамент, како и на случаи на заштита на правата на породилно и поделба на имотот по разводот.

Покрај тоа, се прават напори да се хармонизира кривичното право со цел да се намалат правните разлики и да се овозможи уживање на правата во другите држави-членки на ЕУ. Меѓу другото, Програмата предвиде усвојување на регулатива со цел усогласување на царинските прекршоци и санкциите во оваа област, како и усвојување на унифицирана класификација на кривични дела за сите држави-членки. Понатаму, програмата предвидува и реализација на главните институционални иновации: формирање на Европско јавно обвинителство и примена на прописи за новите надлежности на Европол, како и овластување на Европрава да започне кривични истраги и со тоа да стане истражна служба за идниот европски јавен обвинител. Конечно, приоритет на соработката во областа на кривичното право е потпишувањето договори за меѓународна правна помош, вклучително и договори за екстрадиција. Обемот и разновидноста на судската соработка во рамките на ЕУ укажува на тоа колку капацитет треба да се развие за судската соработка и вклучување на сите видови на професионални мрежи што им се достапни како на државите-членки на ЕУ, така и на оние кои во иднина треба да станат членки на ЕУ.

Програмата Стокхолм, исто така, планира воспоставување на сеопфатен систем за прибирање докази во случаи со прекугранични елементи. Според тоа, измените на Европскиот налог за докази има за цел проширување на опсегот на надлежноста на налогот на сите видови докази. Покрај тоа, полициската и судските органи на државата која треба да го спроведе налогот би биле овластени и за прибирање на докази, а не само нивно механичко доставување.

Програмата од Стокхолм предвидува и воведување на минимални стандарди за сите области на правото, како и работа за зголемување на довербата на државите-членки во судските системи на другите држави-членки. Довербата е неопходен предуслов за државите-членки вистински да ги препознаваат во пракса одлуките и пресудите донесени во друга држава-членка и нивно автоматско спроведување. За понатамошно градење таква доверба, Програмата од Стокхолм предвидува низа мерки, вклучително и обврска за сите нови судии и обвинители да добијат еднообразна обука на ниво на ЕУ. Друга важна новина, предвидена со Програмата со цел подобро

информирање на обичните луѓе за нивните права и обврски во различни судски системи во рамките на ЕУ, е создавање единствен портал, таканаречен Е-правда, на кој се достапни информации за разни судски системи, кои можат да бидат корисни при подготовка на легислативата.

7.8.3 Европа која заштитува

„Европа која заштитува“ е најдолгиот дел од стратешката програма. Главната новина предвидена во овој дел е усвојување на Стратегија за внатрешна безбедност на ЕУ. Додека Европската стратегија за безбедност во 2003 година – сигурна Европа во безбеден свет – е насочена кон ставање на ЕУ како безбедносен играч во глобалната арена, новата Стратегија за внатрешна безбедност треба да покаже унифицирана визија за предизвиците, ризиците и заканите за Унијата и, што е најважно, да се дефинира точно кој од овие предизвици се поефективно адресирани на ниво на држава-членка и за кои е потребен одговор на ниво на ЕУ. Новиот постојан комитет за внатрешна безбедност ќе биде надлежен за донесување, спроведување и следење на имплементацијата на оваа стратегија.

Еден од предизвиците што ги нуди овој дел од Програмата од Стокхолм е спречување и управување со вонредни ситуации. Главните принципи на ЕУ во борбата против катастрофи се да обезбеди заштита на граѓаните во државата во која се случува непогодата, како и солидарност на членките на ЕУ со цел да се намали „товарот на штета“ преку ефективни заеднички акции. Затоа, програмата предложи подобрување на работата на Механизмот на Заедницата за цивилна заштита и користење на Заедничкиот центар за ситуации.

Исто така, се очекува соработка и во организираните и во локалните активности за спречување на криминалот, преку учество во Европската мрежа за спречување криминал и усогласување на статистичката методологија што се користи за следење на криминалот. Покрај тоа, неопходно е да се понудат одговори на прашањето за јавниот ред и мир, како што е насилството на спортски настани. Полициската соработка се очекува и државите-кандидати и од трети држави, поради тоа што се држави на транзит и во помала мерка држави на потекло за жртви на трговија со луѓе, како и трговија со дрога. Потребата да се вклучат не само надлежните органи, туку и граѓанските организации, особено во спречувањето на сексуалната експлоатација на децата и детската порнографија на Интернет, е потенцирано во Програмата за решавањето на двата проблеми. Други области во кои се очекува соработка се борбата против тероризмот, компјутерскиот криминал и финансискиот криминал. Во борбата против финансискиот криминал, посебен акцент е ставен на потребата од подетален развој на индикатори за мерење на успешноста во борбата против корупцијата, како и на важноста на транспарентната работа на државните органи.

Слично на приоритетот за Европа на правдата, првата цел на Европа која заштитува е да се изгради доверба помеѓу професионалци кои работат во полицијата и други безбедносни агенции (гранични служби, царини, органи против перење пари) и создавање заедничка безбедносна култура. За да се постигне ова, Програмата од Стокхолм предвиде до 2015 година, една третина од полициските и гранични служби да добијат обука за европски прашања, како и да бидат организирани размени и заеднички обуки и вежби.

Покрај тоа, предложени се голем број мерки за хармонизација на однесувањето на полицијата меѓу државите-членки преку создавање на стандардизирани бази на податоци и информациски системи за размена на податоци. Меѓу другото, планирано е да се развие голем број нови вообичаени бази на податоци, како што е базата на податоци на патници, вклучително и чување на податоци за патници кои доаѓаат од трети држави, како и единствена база на податоци за осудени лица во ЕУ кои се државјани на трети држави. Програмата Стокхолм предвидува развој на европски информативен модел кој вклучува развој на единствени критериуми за прибирање, размена и обработка на криминална интелигенција. Покрај тоа, поддржана е изградба

на интероперабилни информационни системи, кои можат да бидат важни информации за понатамошен развој на ИТ инфраструктурата на државите-членки, а особено набавка на нова ИТ опрема.

Поефективната европска полициска соработка е, исто така, приоритет во овој дел од Програмата од Стокхолм. Европол се споменува како водечка агенција за соработка, размена на податоци и обука на професионалци во ЕУ и во име на ЕУ.

7.8.4 Европа во глобализиран свет – контрола на граници и визна политика

Целта е да се обезбеди легален пристап до територијата на ЕУ на мигрантите со дозволен престој, односно легални мигранти при преземање мерки за одговор на илегална миграција и прекуграничен криминал што може да ја загрози безбедноста на граѓаните на ЕУ. Подобро гранични контроли преку механизам за заштита не треба да ги спречат оние кои имаат право на таква заштита, како баратели на азил, особено ранливи лица и групи.

Програмата од Стокхолм предвидува зајакнување на улогата на Фронтекс и Европскиот систем за надгледување на границите (*The European Border Surveillance System – Eurosur*). За зајакнување на Фронтекс, предвидени се јасни оперативни процедури, вклучително и правила за вклучување во заеднички операции на море и за оперативна соработка помеѓу Фронтекс и државите од потекло и транзит. Потребно е државите-членки, во процесот на планирање на идните активности во управувањето со надворешните граница, да ги следи релевантните случувања предвидени со Акциониот план за спроведување на Програмата, како и Европскиот пакт за миграција и азил и Глобалниот пристап кон миграцијата. Ова вклучува подобрена оперативна соработка помеѓу Фронтекс и државите на потекло и транзит, како и репатријација на мигрантите финансирани од Фронтекс; фазен развој на Системот за граничен надзор на јужните и источните граници на ЕУ, од аспект на воспоставување систем кој користи модерни технологии; промовирање на компатибилност и униформни стандарди за гранична контрола; како и навремена размена на потребните податоци за мониторинг.

Понатаму, Програмата предвидува подобрување на оперативната соработка со граничните полициски служби на државите-членки на ЕУ. Центарот на ЕУ за информации за гранични и имиграции, дискусии и размена на Фронтекс (*Centre for Information, Discussion and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration – CIREFI*) им дава поддршка на државите-членки на ЕУ и на државите-кандидати за членство во ЕУ во размена на податоци за легална миграција, спречување нелегална миграција и нелегален престој, борба против трговија со луѓе, подобро откривање на лажни и фалсификувани патни исправи и начини за подобрување на практиките за враќање. На овој начин, се обезбедува пристап до анализите на глобалната миграција и меѓународните трендови на организираниот криминал.

Соработката е предвидена и областа на граничната контрола и мониторинг, особено во спроведувањето на концептот за интегрирано гранично управување, како и хармонизација со Шенген-*acquis* и Шенгенскиот граничен кодекс. Особено се потенцира потребата за целосно заживување на *SIS II* и *VIS*. Програмата потенцира дека Даблин системот останува основа за ЗЕСА, бидејќи јасно утврдува одговорност за испитувањето на барањата за азил.

Најголемата иновација воведена во визната политика е постепено префрлување од проценка на ризикот поврзан со државјанството на лицето кое аплицира за виза, до проценка на ризикот поврзан со секој поединец одделно.

7.8.5 Европа на одговорност, солидарност и партнерство во областа на азил и имиграција

Целта на овој дел е дополнително да се консолидира политиката на миграција и азил за да се привлече поголем прилив на дозволена работна миграција со цел да се одговори на стареењето на европските општества. Подеднакво важни цели се

намалување на бројот на илегални мигранти, обезбедување соодветна и еднообразна заштита на барателите на азил и интегрирање на легалните мигранти. За таа цел, Програмата предлага изнаоѓање практични решенија што кохерентно ќе ги интегрираат механизмите на миграциската политика со оние на другите политики, како што се трговијата, вработувањето, здравството и образованието. Програмата во Стокхолм ја повтори важноста на принципите на Глобалниот пристап кон стратегијата за миграција, како и на Европскиот пакт за имиграција и азил, со цел Миграциската политика на ЕУ да биде составен дел на надворешната политика на ЕУ. Во 2005 година, ЕУ го усвои Глобалниот пристап кон миграцијата, кој промовира сеопфатен и балансиран пристап кон справување со миграцијата во партнерство со трети држави со употреба на политички инструменти (развој, социјална политика и вработување, надворешни работи, правда и внатрешни работи).

Во рамки на легалната миграција, Европскиот совет ја признава важноста на миграцијата на трудот и успешната интеграција на државјаните на трети држави кои живеат легално во ЕУ, што може да придонесе за економскиот развој во ЕУ. Подеднакво важни се прашањата за борба против трговијата со луѓе и заштитата на малолетни лица. Како дел од прашањето за азил, особено е истакната важноста на новоформираната ЕКПА за развој и имплементација на ЗЕСА. Во рамките на надворешната димензија на политиката за азил, особено била истакната потребата за соработка со УНХЦР и спроведување на регионални програми за заштита.

Поднасловот на ова поглавје укажува и на друга намера на креаторите на Програмата, а тоа е поделбата на товарот меѓу државите-членки кои не се подеднакво оптоварени со апликации за азил ниту се подеднакво погодени од економските кризи. Така, нацрт-програмата предложи контроверзна новина, која била широко критикувана од граѓанските организации и некои држави-членки на ЕУ, а тоа е механизмот на внатрешно преселување на барателите на азил на кои им е одобрена заштита. Сепак, во конечниот усвоен текст на Програмата од Стокхолм, можноста за раселување била дефинирана како доброволна и започне со полн капацитет дури по 2014 година, што е крајниот рок за воведување на принципот на заемно признавање на одлуките за давање на азил.

Треба да се земат предвид и белешките од нацрт-програмата, во кој регионот на Југо-Источна Европа е издвоен во делот во кој се наведени делови од светот со кои ЕУ сака да има особено интензивен дијалог во спроведувањето на миграциската политика. Програмата ја повика ЕУ да го поддржи градењето капацитети за управување со миграциските проблеми не само на централните, туку и на регионалните и локалните власти во државите што не се членки на ЕУ.

7.8.6 Улогата на Европа во глобализиран свет – надворешна димензија

Во овој последен дел од Програмата од Стокхолм, се потенцира дека надворешната димензија на ОСБП е составен дел на надворешната политика на ЕУ. Делот од Програмата од Стокхолм што се однесува на надворешната димензија на политиките за слобода, безбедност и правда ги истакнува различните потреби за подобра размена на податоци помеѓу полициските аташеа на државите-членки распоредени во трети држави, подобра соработка помеѓу мисиите на Европол и мисиите во рамки на ЗНБП, како и делегациите на ЕК надвор од ЕУ. Исто така, било предложено да се потпишат договори за судска соработка во граѓанска материја со трети држави. Покрај обврските за помош на судските реформи во партнерските држави, ЕУ се обврза на потпишување билатерални договори за признавање и извршување на граѓански и трговски пресуди што ќе доведе до зајакнување на трговијата и ќе овозможи слободен и безбеден проток на луѓе, стоки и капитал во глобална економска криза. Посебно внимание во овој дел од Програмата од Стокхолм се посветува и на полициската и судската соработка, како и помошта за реформите во државите од Западен Балкан и Турција, кои се опфатени со политиката на проширување. Примената на слични механизми е предложена и во државите опфатени

со Европската политика за соседство, каде ЕУ продолжи да поддржува активности за стабилизација во регионот на Црното Море, како и потпишување на договори за реадмисија со држави од кои пристигнуваат голем број баратели на азил: Алжир, Либија, Мароко, Ирак, Авганистан, Египет и Бангладеш. Покрај тоа, како одговор на глобалните предизвици, како што е трговијата со дрога и луѓе, ЕУ предвиде и тесна соработка со големите сили: САД, Русија, Кина, како и меѓународните организации како што се ООН, Советот на Европа и Интерпол. ЕУ користи различни инструменти за спроведување на надворешната димензија на внатрешната безбедност: правни договори, декларации, акциони планови, експертски и министерски состаноци, формирање на поткомитети, мониторинг и проценка на политиките и програми за поддршка.

7.9 Стратешки развојни насоки

7.9.1 Стратешки насоки 2014-2019

Европскиот совет од 26 и 27 јуни 2014 година изготви „Стратешки насоки за законодавно и оперативно планирање“ во ОСБП за периодот 2014-2020 година во согласност со финансиските перспективи на ЕУ. Насоките се вклучени во „Стратешката агенда за Унијата во време на промени“ составена од пет приоритети, од кои четвртиот приоритет се однесува на Унија на слобода, безбедност и правда.

Бидејќи не е употребено друго име, овие насоки се наречени „Упатствата од Ипрес“ според градот во Белгија каде е одржан состанокот на Европскиот совет по повод Првата Светска војна. Така, Програмата од Стокхолм не ја наследи полноправна и детална програма за понатамошен развој на ОСБП, туку само краток пакет насоки.

Постојат различни фактори за ваквиот резултат. Прво, Програмата од Стокхолм, долга 81 страница, е премногу детална и формализирана. Не успеа да идентификува клучни приоритети, бидејќи беа наведени премногу цели и иницијативи. Спротивно на тоа, стратешките упатства од Ипрес за ОСБП се долги само пет страници и се далеку поопшти. Второ, следната фаза од развојот на ОСБП треба да се фокусира на консолидација, наместо на проширување, да се даде приоритет на транспонирање и правилна имплементација на значителен број инструменти, наместо усвојување на нови мерки на политика. Сепак, упатствата не ги исполнија општите очекувања затоа што не успеаа да дадат стратешка визија. Тие не наведуваат прецизни цели и се изготвени во многу општи термини. Тешко е да се идентификува нивната додадена вредност во споредба со документите во ОСБП.

Вклучени се вкупно 13 стратешки упатства од кои првите три се општи и се повикуваат на членовите од Договорот од Лисабон и претходно усвоените програми. Упатството број 1 се повикува на член 3 од ДЕУ, Упатството број 2 се повикува на член 6 од ДЕУ, додека Упатството број 3 се осврнува на претходните програми усвоени во ОСБП, односно Програмата од Тампере (1999), Програмата од Хаг (2004) и Програмата од Стокхолм (2009). Последното Упатството број 13 се однесува на ревизија на упатствата и нивно натамошно разработување.

Упатството број 4 ја нагласува важноста на „обезбедувањето заштита и унапредување на основните права, вклучително и заштита на податоците, при решавање на безбедносните проблеми“, што го повторува традиционалното гледиште на ОСБП како област на политика каде безбедноста, правдата и слободата се на еднакво рамниште. Упатството број 5 нагласува дека во областа на азил, миграција и граници „на Унијата и треба ефикасна и добро управувана политика за миграција, азил и граници, водена од принципите на Договорот за солидарност и правично споделување на одговорноста“. Упатството број 6 повикува на потребата од „сеопфатен пристап“ кон миграциските текови, заедно со „активните политики за интеграција“ – повторно, тие изјави се премногу нејасни и не претставуваат иновативни идеи.

Во областа на азилот, упатството број 7 нагласува дека „целосната транспозиција и ефективната имплементација на ЗЕСА е апсолутен приоритет“. Не е

побарана нова законска мерка, што е во спротивност со идејата, исто така, изразена во упатствата дека транспонирањето и правилното спроведување на постојното законодавство на ЕУ за азил не е доволно за да се создадат „еднакви услови каде што на барателите на азил им се даваат истите процедурални гаранции и заштита низ целата Унија“. Всушност, со оглед на моменталната состојба на ЗЕСА, ќе биде потребно ново законодавство за постигнување на оваа цел. Покрај тоа, идејата за заемно признавање на одлуките за азил не влезе во конечната верзија на текстот. Стратешките упатства само наведуваат дека „униформна примена на законодавството“ ќе биде промовирана од засилена ЕКПА. Упатството број 7 се фокусира на високо квалификувана миграција без да се бара ревизија на таканаречената директива „Сина карта“ за прием на високо квалификувани работници. Имплицитното разгледување дека на ЕУ не и треба ниска или неквалификувана миграција е исто така сомнително кога се разгледува бројот на илегални мигранти кои работат во Европската унија.

Што се однесува до прашањето за нерегуларната миграција, упатството број 8 ги повторува долгогодишните ставови на ЕУ во врска со ова прашање, вклучително и потребата да се решат „основните причини за нередовните миграциски текови“, да се интензивира соработката со државите од каде потекнуваат и транзитот, засилено да се одговори на шверцот и криумчарење и „да се воспостави ефективна заедничка политика за враќање“, како и „спроведување на обврските за реадмисија во договори со трети држави“. Многу малку се зборува за хуманитарната димензија на нерегуларната миграција, освен фактот дека справувањето со основните причини за нерегуларната миграција и „спречувањето и справувањето со нерегуларната миграција ќе помогнат да се избегнат загубите на животите на мигрантите кои преземаат опасни патувања“.

Упатството број 9 за надворешните граници ја изразува поддршката на Европскиот совет за создавање на бази на податоци „Паметни граници“, преку систем за влез-излез и програма за регистрирани патници. Вториот дел од Упатството број 9 за визите ја одразува промената во перцепцијата на оваа политика во економска смисла и бара нејзино модернизирање преку олеснување на легитимното патување. Исто така, се споменува засилување на агенцијата Фронтекс, додека „треба да се проучи можноста за воспоставување на европски систем на гранични служби за зајакнување на контролата и надзорните способности на надворешните граници“. Последната идеја не е оригинална, бидејќи била разгледана пред проширувањето на ЕУ во 2004 година.

Упатството 10 за полициското работење е исто така генерално формулирано, бидејќи бара „подобрување на прекуграничната размена на информации“ и „понатамошно развивање на сеопфатен пристап кон сајбер безбедноста и компјутерскиот криминал“. Единствениот нов инструмент што се споменува е Директивата 2016/681 за евиденција на патници, чие усвојување се покажа многу контроверзно. Упатствата остануваат нејасни на темата за судска соработка, бидејќи главно се забележува дека „меѓусебната доверба во системите на правда на едни со други треба дополнително да се зајакне“.

Упатствата од Ипрес можеа да бидат парадоксална пресвртна точка, без дадени насоки од Европскиот совет во моментот кога ја прогласува Унијата на слобода, безбедност и правда за еден од првите пет приоритети на ЕУ. Ова повлекување на Европскиот совет не е неутрално од институционална гледна точка. ЕК може да се смета за победник во процесот, бидејќи, со такви упатства, нејзините нови членки ќе бидат послободни отколку што претходно беа за да ја постават идната агенда на ЕУ. Сепак, ЕК може да ја изгуби политичката поддршка на Европскиот совет што и е потребна во односите со Советот на министри за правда и внатрешни работи, како поподготвена институција во процесот на градење на ОСБП.

По самото усвојување, освен отсуство на вистинска содржина во овие упатства, самиот момент на нивно усвојување не е вистинско. И покрај забелешките од страна на ЕП, Европскиот совет одлучи да ја одржи својата агенда како што е предвидено, со последица дека упатствата беа подготвени од ЕК и претседател на Европскиот совет кон крајот на нивниот мандат и без ЕП да може да придонесе на процесот заради изборите. Новата ЕК, особено затоа што еден нејзин член ќе биде специјално задолжен

за миграција, може да биде во искушение да претстави нова и комплетна програма. Затоа, еден излез би можел да биде елаборирање врз основа на упатствата на Ипрес со многу покомплетен и подетален акционен план што ќе се донесе заедно со Советот на министри, како што било случајот со Акциониот план за спроведување на Програмата од Хаг. Ова исто така ќе биде повод поблиску да се вклучат ЕП и членовите на Комитетот за граѓански слободи, правда и внатрешни работи во дефинирањето на агендата со цел да се изгради консензус меѓу институциите на ЕУ околу чувствителните политики на кои им е потребна што поголема политичка поддршка.

7.9.2 Стратешки насоки 2019-2024

Во последните години, ЕУ се соочи со сериозна криза со миграција и азил, како и со бран на терористички напади. ЕУ повторно се спротивстави на овие предизвици со еден краток сет на иницијативи, кој наиде на доста разлики поврзани со географски или историски специфичности што доведе до различни ставови кои имаа влијание врз меѓусебната доверба. Се работи за сет од четири точки кои се однесуваат на ОСБП:

1. Вредности и владеење на правото
2. Заемна доверба
3. Една Европа – еден простор
4. Нови технологии и вештачка интелигенција

Како што е наведено во член 2 од ДЕУ, Унијата е основана врз вредностите на почитување на човечкото достоинство, слобода, демократија, еднаквост, владеење на правото и почитување на човековите права, вклучувајќи ги и правата на малцинствата. Почитувањето на тие вредности, а особено на владеењето на правото, е клучно за доброто функционирање на Унијата и нејзиниот внатрешен пазар, за ОСБП и за заштитата на основните права на европските граѓани. Институциите на ЕУ и државите-членки имаат заедничка одговорност да осигурат дека се гарантира почитување на владеењето на правото и дека се користат ефективни алатки развиени за оваа цел.

Во Советот, Министрите за правда ќе продолжат да се занимаваат со прашања поврзани со владеењето на правото. Почитувањето на владеењето на правото во сите држави-членки ќе се разгледува од страна на Советот за општи работи, преку годишни анализи, што ќе им помогне на институциите на ЕУ и државите-членки да ги идентификуваат најдобрите практики, но исто така и прашања што заслужуваат внимание и бараат корективни активности, вклучително и соодветна поддршка каде што е потребно градење на капацитетите. Ова, секако ќе ја зајакне заемната доверба.

Меѓусебната доверба меѓу државите-членки е основа за развој на многу политики во областа на ПВР кои се потпираат на меѓусебно признавање. Потребно е правилно имплементирање на легислативата усвоена од ЕК, ЕП и Советот. Сепак, проблематично е обезбедувањето на ресурси, како на национално ниво, така и на ниво на ЕУ, за претворање на овие заложби во реалност – почнувајќи со критичко испитување на постоечкото законодавство за подобрување на неговиот квалитет и конзистентност.

На ЕУ и недостасуваат и информации за тоа како делови од законодавството на ЕУ се применуваат од државите-членки, вклучително и дали државите-членки навистина користат некои од тие инструменти. Оваа состојба не е оптимална кога станува збор за прилагодување на законодавството на ЕУ. Работата водена од ЕК за проценка на Шенгенското законодавство или од Советот за спроведувањето на кривичното право, јасно служи за подобрување на ефикасноста во имплементирањето на тие политики и поврзаното законодавство. Со цел, зајакнување на меѓусебната доверба, потребно е развивање на системски и ефективни заеднички евалуација предвидени со член 70 од ДФЕУ. Повеќе ресурси на централно ниво, вклучително и експертиза, треба да бидат ставени на располагање за поддршка на државите-членки. На пример, поддршката од ЕК за имплементација на Директивата 2016/681 за евиденција на патници е добра практика што треба да се реплицира во други области, исто така, за да се решат нееднаквите финансиски и апсорпциони капацитети во различни држави-членки.

Контролата над тоа кој влегува и патува во ЕУ и Шенген-зоната ќе се зајакне преку целосна имплементација на правилата усвоени за систематските контроли на надворешните граници на Шенген, и преку најголема можна употреба на постојните системи кои користат проверени и доверливи податоци. Ефективната имплементација на решенијата за интероперабилност, отворањето на патот за интеграција на децентрализираните системи, царинските бази на податоци и алатките за финансиска истрага, исто така, ќе ја зајакне меѓусебната доверба - како и контролата врз секундарните движења на мигрантите и барателите на азил.

Кои треба да бидат политиките на ЕУ во врска со граничните проверки, азилот и имиграцијата е дефинирано во Договорите и е предмет на дискусија во институциите на ЕУ во последните години. Постојат разлики околу реформата на ЗЕСА, но и согласност околу заедничките политики – вклучително и потребата од рационализација на работата на системот за азил, од влез до интеграција или враќање, така што одлуките се донесуваат на најефикасен и најсоодветен начин во интерес на сите вклучени лица.

Напорите на ЕУ да ја зајакне соработката со државите на потекло и транзит дадоа некои резултати. Но, треба да се стори повеќе за да се спречи нерегуларната миграција, да се заштитат бегалците близу до нивните домови, да се поттикнат враќањата, реадмисијата и реинтеграцијата и да се понудат правни насоки. Поттикнувања и средства, со соодветна финансиска поддршка, треба да се носат на реверзибилен начин и со темелно разбирање на тешкотиите со кои се соочува секоја држава – дали преку структурирани партнерства или пофлексибилни аранжмани. Улогата на државите-членки е од суштинско значење за контакт со партнерите, градење на постојните односи и пренесување на пораките од актерите на ЕУ и од држави-членки кои се најинволвирани.

Проширувањето на напорите кон трети држави значи интеракција меѓу државите-членки и структурите на ЕУ на едно ново ниво. Со цел правилно вклучување со трети држави во комплексна институционална поставеност, треба појасно идентификување за тоа кој за што е надлежен, врз основа на кои информации и со какво овластување. Да се обезбеди враќање на мигрантите е тешка задача, за што поддршката од структурите и институциите на ЕУ може да направи вистинска разлика доколку се спроведе на координиран начин, со соодветно разгледување на состојбата на државите од каде потекнуваат и со правилно усогласување на повеќе области на политики, вклучувајќи визи, можности за легална миграција, развој и трговија.

Насочување на напорите на ЕУ на овој начин, со политичко насочување од Советот да дефинира позиции што треба да се усвојат кон трети држави во врска со миграциските прашања, ќе помогне во убедувањето на државите-членки да го ангажираат својот политички капитал во заеднички пристап, што ќе биде пренесен со соодветна посветеност и цврстина од сите институции и служби на ЕУ.

Во текот на последните години, многу е направено за решавање на тешките ситуации во државите-членки кои се најмногу погодени од непропорционалниот притисок на миграцијата и азилот. Емпирискиот одговор на ЕУ, развиен од страна на ЕК и агенциите на ЕУ, дадоа важни резултати и ќе и помогне на ЕУ да се справи со слични ситуации од различен интензитет што ќе се појават во иднина. Оттука доаѓа и повикот за структуриран механизам за управување со миграцијата, со набљудување во реално време, рано предупредување и единствена точка на координација и донесување одлуки низ ЕУ за мобилизирање структури, алатки, човечки и финансиски ресурси по потреба, низ институциите и агенциите на ЕУ и во соработка со државите-членки. Разузнавањето што доаѓа од сите актери, поддржано од соодветна технологија, може да обезбеди точни ситуации во слики, со проценка на ризик и закана што ќе доведе до превентивно дејствување за да се избегнат кризни ситуации пред да пристигнат на надворешните граници на ЕУ или да се справат со такви ситуации доколку тие сепак се појават.

Поради нивната важност или нивната географска покриеност, многу безбедносни закани треба да се решат и на ниво на ЕУ – како што се корупцијата или организираниот криминал, што претставува сè поголема загриженост во сите нејзини димензии. Вистински интегриран пристап кон безбедноста значи покривање на целиот

безбедносен синџир, со засилена оперативна соработка помеѓу полицијата, граничните служби, царината, судството, имиграцијата и органите за азил. Соодветната акција на ниво на ЕУ, преку интеграција на алатки и оперативни рамки, ќе помогне да се надминат длабоко вкоренетите административни поделби на национално ниво, поттикнувајќи зголемена соработка. Агенциите на ЕУ во областа на ПБР имаат важна улога во меѓусебната соработка и треба да се даде приоритет на здружување и споделување опрема, специјализирани технички решенија, ресурси и експертиза во областите каде државите-членки немаат доволно капацитети.

Управувањето со информациите е клучен овозможувач за овие случувања. Правилното спроведување на законодавството на ЕУ за интероперабилност бара големо внимание на национално и ниво на ЕУ, како што беше докажано со сегашната поддршка на ЕК за државите-членки во управувањето со промените. На практично ниво, приоритет треба да се даде и на квалитетот на податоците внесени во информациските системи на ЕУ и на подобрувањето на капацитетите за анализа на податоците, поддржани од заеднички стандарди, структури и технолошки алатки. Развивање решенија за вештачка интелигенција и понатамошна автоматизација во целосна усогласеност со правилата за заштита на податоците би можеле да помогнат во решавањето на предизвиците што ги носи обработката на големите групи на податоци.

Во овој контекст на дигитализацијата, не е јасно дека мандатите и ресурсите на релевантните агенции во областа на ПБР соодветно ги покриваат тековните и идните потреби. Треба да се обезбеди соодветно финансирање за сите агенции и канцеларии на ПБР, така што здравиот финансиски менаџмент може да се комбинира со правилна распределба на ресурсите во поглед на задачите што треба да ги извршуваат. Оваа проценка ќе треба да се изврши, исто така во однос на мандатот на Европол и можното проширување на мандатот на царинските и судските системи.

ЕУ мора да работи на сите аспекти на дигиталната револуција и вештачката интелигенција, на начин што ги штити општествени вредности, промовира инклузивност и компатибилност со начинот на живот. Оваа технолошка револуција бара етичка и регулаторна рамка за да се обезбеди здрава интеграција на новите технологии – со тоа да се направат избори, етички, политички, економски и правни, за да се дефинира местото на таквите технологии во човечкото општество. Индустијата, професионалците и граѓаните очекуваат јасност, правна сигурност и структурирано знаење, како и свесност за ризиците.

Ова значи развој на стандарди и процедури за сертификација за агенти и системи засновани или интегрирани на вештачка интелигенција, со протоколи, вклучувајќи етички размислувања, статистичка валидација и проценка на ризик. Исто така, има потреба од справување со некои специфични карактеристики на вештачката интелигенција, како што е нејасноста на системите, да се обезбеди ефикасно спроведување на постојните закони и заштита на основните права и да се избегне дискриминација. Тековните концепти на „граѓанска одговорност“ и „кривична одговорност“ треба дополнително да се развиваат.

Регулаторната рамка треба да се осврне на прашањата за заштита на податоците во опкружување со големи податоци, како и безбедносни проблеми поврзани со автоматско донесување одлуки и, општо, со дигитална трансформација. Ова го покренува прашањето за проценка на влијанието, кое, кога е достапно, се чини дека не им дава доволно приоритет на импликациите на технолошкиот развој за внатрешната безбедност.

Општо, новите технологии во моментот се појавуваат во лабаво регулаторно опкружување, што е проблем во поглед на нарушувањето што тие можат да го предизвикаат во државите-членки. Еден начин за решавање на оваа загриженост е да се охрабри превентивен пристап на ниво на ЕУ. Крајно, вкрстената природа на овие предизвици бара нови начини на работа меѓу одделенијата за политика, како на национално ниво, така и на ниво на ЕУ. Во рамките на Советот, потребно е време и ресурси за да обезбеди правилно координирање на развојот на заедничките политики.

8. ГРАНИЧНИ КОНТРОЛИ И ВИЗИ

8.1 Еволуција на Шенген-*acquis*

Политичката цел на воспоставувањето на внатрешниот пазар како „област без внатрешни граници“, утврдено со член 26, став 2 од ДФЕУ, го поддржувало укинувањето на граничните контроли како „постојан и конкретен потсетник на обичниот граѓанин дека конструкцијата на вистинска Европска заедница е далеку од готово“ (Pastore, 2004 год., стр. 94). По почетните дискусии за изводливоста од усвојување на супранационална легислатива, Белгија, Холандија, Луксембург, Франција, и Германија започнаа иницијатива и на крајот потпишаа политичка заложба за постепено укинување на нивните заеднички граници во 1985 година, попозната како Шенгенска спогодба. Тоа го отвори патот за усвојување на Конвенцијата за имплементирање на Шенгенската спогодба во 1990 година која утврди правила за укинување на граничните контроли и соодветни мерки. Другите држави-членки, со исклучок на Велика Британија и Ирска, подоцна пристапија кон Конвенцијата за имплементација на Шенгенската спогодба на основ на спогодбите за меѓународно пристапување во текот на 90-тите години на 20 век. На оваа основа, меѓу-европските гранични контроли беа постепено укинувани: треба да се прави разлика меѓу применливоста на Шенген-*acquis* и ефективното укинување на граничните контроли преку постапка на евалуација и одлука за ефективна употреба на заедничките правила. Државите-членки на ЕУ, со исклучок на Велика Британија и Ирска, се потпишаа за создавање на областа за слободно движење во време на Договорот од Амстердам, интегрирајќи го Шенген-*acquis* во рамката на ЕУ.

Правно, инкорпорираното Шенген-*acquis* било и продолжува да биде конструирано како посебна форма на зајакната соработка чие воспоставување е вметнато во правната рамка на ЕУ и составено од сите држави-членки, освен Велика Британија и Ирска, заедно со комплексните правила за пристапување на Данска и статусот на Велика Британија и Ирска во однос на новите правила. Протоколот за Шенген прикачен кон Договорот од Амстердам, исто така, содржи принципи и процедури за дефинирање на одредбите кои го сочинуваат Шенген-*acquis* и распределба на правните основи во Договорите за ЕУ за сите инструменти поврзани со Шенген. Што се однесува до измените на претходните правила, членот 5 од Протоколот за Шенген потврдува дека „сите предлози и иницијативи ... ќе бидат предмет на релевантните одредби на Договорите.“ Во меѓувреме, повеќето правила се заменети со нови легислативни инструменти во согласност со применливата постапка за одлучување, со тоа илустрирајќи дека Шенген-*acquis* стана редовна европска легислатива, особено Регулативата 562/2006 за Шенгенскиот граничен кодекс, изменет со Регулативата 2016/399, како и Регулативата 810/2009 за визите, изменета со Регулативата 2019/1155.

Со оглед на тоа што за повеќето граѓани на ЕУ „Шенген“ значи дека не им е потребен пасош кога ги поминуваат границите на државите-членки на ЕУ, таканаречените придружни мерки кои ги компензираат националните органи поради губењето на контролата на домашните граници преку пан-европска соработка по прашања како визи, полициска соработка, кривична соработка и имиграција, преставуваат централна точка во политичките дебати. Придружните мерки, договорени од министрите за внатрешни работи на петте држави потписнички на Шенгенската спогодба, развија сопствен импулс и го претставуваат столбот на соработката во областа на ПБР во ЕУ. Овој процес е опишан, но и критикуван, како „секуритизација“, откако агендата на министрите за внатрешни работи доминирала за време на раните дебати, иако подоцна расправите станаа побалансирани по проширувањето на квалификуваното мнозинско одлучување во Советот и овластувањата за соодлучување на ЕП (Acosta Arcarazo & Geddes, 2013 год., стр. 179). Додека СПЕУ ја има нагласено силната врска меѓу придружните мерки и укинувањето на контролата на внатрешните граници, како во случајот *Wijzenbeek v Arrondissementsrechtbank Rotterdam* и одбивање за директна применливост на членот 26, Договорот од Лисабон ја потврди концептуалната автономија на ОСБП како политичка област со сопствено право.

Активностите на ЕУ веќе не се презентирани како прелевање на единствениот пазар, туку следи самостојни цели чие точно разграничување останува прерогатив на институциите на ЕУ.

Концептуално, движењето кон ОСБП ја нагласува територијалната димензија на Шенгенската област и сродните политики во однос на граничните контроли и визите. Како и да е, употребата на поимот „област“ нема прецизно значење во контекстот на ЕУ: тој се користел постојано за опишување на проекти, како што е Европската економска област или Европската област за високо образование, чии контури останаа несигурни. Самиот поим „област“ првично е користен за да се избегне користење на поимот „политика“ во времето на подготовка на Договорот од Амстердам, што во европскиот говор може да имплицира поголема густина на соработка, додека денешната ознака како „политика“ е воведено во Договорот од Лисабон. Заедничките политички мерки за граничните контроли може да се согледаат како презентирање на федералната димензија на интегративниот проект со ЕУ од повеќето држави, барем на симболично ниво. СПЕУ се движел во оваа насока кога усвојувал пресуди во однос на граѓанството на Унијата, како на пример во случајот *Shirley McCarthy v Secretary of State for the Home Department*, утврдувајќи ја „територијата на Унијата како цела“ или во случајот *Murat Dereci and Others v Bundesministerium für Inneres* едноставно како „територија на Европската унија“. Сепак, треба да се потенцира дека федерализацијата на Шенген-*acquis* останува нецелосно: асиметричното учество на некои држави-членки го ограничува потенцијалот за идентификување на контролата на надворешните граници; наместо супранационални агенции кои би ги замениле државите-членки, националните органи преземаат различни форми на транснационална соработка во областа на ПБР; членот 77, став 4 од ДФЕУ потврдува дека политиките за гранична контрола нема да влијаат на националното разграничување на државните граници во согласност со меѓународното право (Thym, 2015 год.). Како што е наведено во пресуда на Уставниот суд на Германија во случајот *BvE 2/08 et al., Treaty of Lisbon, BVerfGE*: областа на слобода, безбедност и правда „го редуцира територијалниот суверенитет како елемент на државна територија“, иако ЕУ „нема сеопфатен територијален авторитет кој го заменува оној на државите-членки“.

Граничните контроли и визи се регулирани во Договорот од Лисабон, поконкретно во член 77 од ДФЕУ:

1. Унијата развива политика со цел:
 - (а) да обезбеди отсуство на контрола на лица, без разлика на нивното државјанство, при минување на внатрешни граници;
 - (б) да извршува проверки на лица и ефикасно следење на преминувањата на надворешните граници;
 - (в) постепено воведување на интегриран систем на управување за надворешните граници.
2. За целите на став 1, Европскиот парламент и Советот, постапувајќи во согласност со вообичаената законодавна постапка, донесуваат мерки во областа на:
 - (а) заедничката политика за визи и други дозволи за краток престој;
 - (б) проверките на кои подлежат лица што ги преминуваат надворешните граници;
 - (в) условите под кои државјани на трети држави имаат слобода да патуваат во рамките на Унијата за краток период;
 - (г) каква било мерка потребна за постепено воспоставување на интегриран систем на управување за надворешните граници;
 - (д) отсуството на каква било контрола на лица, без разлика на нивното државјанство, при преминување на внатрешните граници.
3. Доколку се покаже за неопходно одредено дејствување на Унијата за олеснување на остварувањето на правото споменато во член 20, став 2, точка а, и доколку не се предвидени потребните овластувања во рамките на Договорите, Советот, постапувајќи во согласност со посебна законодавна постапка, може да донесе одредби за пасоши, лични карти, дозволи за престој или друг сличен

документ. Советот постапува со едногласност по консултации со Европскиот парламент.

4. Овој член не влијае на надлежноста на државите-членки во врска со географската демаркација на нивните граници, во согласност со меѓународното право.

8.2 Ефикасно гранично управување

Формулираната цел од Договорот од Лисабон за влез и гранични контроли утврдено во член 77, став 1 од ДФЕУ нагласува дека активностите на ЕУ се наменети за поддршка на „ефикасно следење на преминувањата на надворешните граници“ на основ на „интегриран систем на управување“. Накратко, институциите на ЕУ треба да се залагаат за „ефикасна“ и добро организирана гранична контрола, со што ќе се нагласи дека соработката меѓу граничните контроли не е повеќе врзана за единствениот пазар, туку цел сама по себе како составен дел на ОСБП. На сличен начин како со другите цели на Договорот, членот 77, став 1 од ДФЕУ е правно-обврзувачки на апстрактно ниво што не се претвора во оправдани цели за преглед на легислативата на ЕУ или националните имплементирачки мерки во регуларни околности. Двојните упатства за гранични контроли и виси е една одредба која покажува дека Договорот од Лисабон спроведува повеќестепен концепт за контрола на влезот кој опфаќа активности на територијалните граници на ист начин како што опфаќа активности екстратериторијална контрола. Овие вклучуваат активности на отворено море и соработка со трети држави во областа на граничните контроли и визи, кои ги издаваат конзулите на државите-членки во трети држави како надворешна граница (Guild, 2003 год., стр. 83).

8.3 Опсег на надлежности

Како поделена надлежност, легислативата за влез и гранични контроли мора да биде во согласност со принципите на супсидијаритет и пропорционалност, исто како и кај политиките на имиграција азил. Иако треба да се признае, целта на Договорот за ефикасен граничен мониторинг на основ на интегриран систем на управување предвидува одредена дарежливост во примената на принципите на супсидијаритет и пропорционалност. Откако повеќето држави-членки ја изгубија способноста за контрола на нивните територијални граници во Шенгенската област, принципот на супсидијаритет вообичаено нема да застане на патот на заедничкото дејствување. Дејствувањето на ЕУ додава вредност со правење нешто што самите држави-членки не можат да го постигнат ефективно. Поимот „мерки“ во воведниот дел на членот 77, став 2 од ДФЕУ упатува дека, во согласност со воспоставената терминологија на ЕУ, регулативите, директивите и одлуките може да се усвојат: соодветните мерки може да обезбедат хармонизација на легислативата, зајакната транснационална административна соработка, воспоставување финансиска поддршка или обезбедување на други активности. Широката цел на Договорот имплицира дека толкувањето на правните основи од членот 79, став 2 од ДФЕУ, кое изречно се однесува на целите од став 1 од истиот член, треба да ја земе во предвид целта на Договорот.

Легислативата на ЕУ за влез и гранични контроли може да опфати правила за административна постапка и судска заштита кои го подразбираат, како *leges speciales*, принципот на национална процедурална автономија што се применува во отсуство на експлицитни законодавни прописи. Имајќи во предвид дека политиките за влез и гранични контроли имаат опиплива процедурална димензија, соодветните правила на ЕУ се генерално дозволени, иако треба да се има предвид дека разновидноста на националните административни и судски системи повикуваат на одредена флексибилност од страна на државите-членки во линија со принципот на супсидијаритет. Во согласност со уставната структура на ЕУ, супранационалното ниво се концентрира на хармонизација на легислативата и административните мерки за

поддршка, додека одлуките кои влијаат на поединците најчесто се преземаат на национално ниво од домашните органи во согласност со членот 291, став 1 и 2 од ДФЕУ, членот 4, став 2 од ДЕУ и членот 5, став 1 од ДЕУ. Движењето кон федерална администрација што директно ќе го применува Правото на ЕУ кон поединците бара основа во Договорите за ЕУ. Дали таквата основа постои, треба да се процени, во согласност со специфичните одредби на Договорот, врз основа на општите критериуми за толкување, кои треба да бидат предмет на строга контрола со цел да се спречат нејасно формулираните одредби во Договорот да ја поткопаат општата уставна структура на ЕУ. Примерите со Фронтекс и визната политика илустрираат дека е можно државите-членки да соработуваат под прагот на федерална администрација.

8.3.1 Визи

Одредени аспекти на визната политика биле предмет на супранационална надлежност уште со членот 100.A од Договорот од Маастрихт, кој подоцна е заменет со поекстензивни надлежности во Договорот од Амстердам и Договорот од Ница. Комплексноста на претходните одредби од Договорите опфаќа бројни сложени прашања на правно толкување од кои повеќето станаа мотив за поедноставување и дополнување на надлежностите на ЕУ во Договорот од Лисабон. Токму денешниот член 77, став 2 од ДФЕУ е резултат на свесен избор за поедноставување и надополнување на постоечките процедури. Инхерентно е во одредбата за „заедничка политика“ за визи дека членот 77, став 2, под а од ДФЕУ сеопфатен политички пристап кон дозволите за краткорочен престој и не се ограничува само на кодификација на претходно постоечките надлежности според Договорот од Амстердам. Ова значи дека институциите на ЕУ имаат недвосмислена надлежност за хармонизација на правилата за транзитни визи на аеродромите, иако носителите на такви визи обично не ги преминуваат надворешните граници на Шенген за имиграциони цели, бидејќи тие остануваат во транзитната област на меѓународните аеродроми (Peers, 2011 год., стр. 236).

Членот 77, став 2, под а од ДФЕУ покрива правила како за барањата за визи, така и за постапката. Институциите на ЕУ имаат корист од принципиелна дискреција кога ги одредуваат државите чии државјани имаат потреба од виза за влез во Шенгенската област. Барањата за виза може да имаат различни образложенија кои се легитимни од правна гледна точка: институциите на ЕУ може да ги следат стратешките надворешно-политички размислувања или да бидат водени од целите на политиката на миграција, како што е спречување на илегалната миграција. Понатаму, целта на ефикасно гранично следење поддржува широко читање на членот 77, став 2, под а од ДФЕУ што опфаќа процедурални или суштински прописи, како што е употребата на биометриски идентификатори за време на апликациите за виза, трошоците за апликации или безбедносни карактеристики кои може да спречат злоупотреба. Овој заклучок се протега на VIS кој поддржува ефективна транснационална соработка меѓу државите-членки: може да има потреба од дополнително упатување на член 74 од ДФЕУ само за независни супранационални бази на податоци кои ја надминуваат транснационалната врска меѓу националните системи. Легислативата на ЕУ треба, исто така, да биде во согласност со човековите права, вклучително и гаранции за заштита на податоците од страна на ЕКЧП и Повелбата на ЕУ (Vrouwer, 2008 год., стр. 127). Доколку пристапот до овие податоци му е доделен на Европол или домашните органи, членовите 87 и 88 од ДФЕУ може да се користат како правна основа, но не одредбите за имиграција од член 77 од ДФЕУ.

Од уставните разгледувања, следува дека националните конзулати регуларно ќе обработуваат апликации за визи. Сепак, членот 77, став 2, под а од ДФЕУ овозможува усвојување на широк опсег на различни мерки преку кои ЕУ може да поддржи ефективна примена на заедничките правила или подобра транснационална соработка меѓу државите-членки. Принципот на супсидијаритет обично нема да застане на вакви мерки што придонесуваат за целокупната цел на ефикасно гранично следење и што може да доведе до зголемен степен на практична соработка. Ваквата транснационална

зголемена соработка може да постигне широко распространета практична конвергенција, но има недостаток од прагот на делегациите на ЕУ од уставна перспектива во кои службениците на ЕУ би одлучувале за индивидуалните апликации за виза за Шенгенската област како целина. Во отсуство на некаква текстуална индикација кон спротивното, се претпоставува дека ниту членот 77 од ДФЕУ, ниту одредбите за Европската служба за надворешно дејствување од членот 27 од ДЕУ предвидуваат доволна правна основа за движење во оваа насока: конзулатите на ЕУ би барале формална промена на Договорот согласно член 48 од ДФЕУ. Членот 27, став 2 од ДЕУ не содржи индикации дека заедничките центри за апликации за виза со претставници на ЕУ кои дејствуваат во име на државите-членки се опфатени со правната основа за Европската служба за надворешно дејствување, која, како составен дел на ЗНБП, мора да се толкува во согласност со членот 40 од ДЕУ за да не се поткопаат супранационалните политики, како што се имиграцијата и азилот.

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

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

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

применуваат, но повеќе не може да бидат надополнети. Ова подразбира дека преговорите со трети држави за реципрочно откажување од визите е ексклузивна надлежност на ЕУ за Шенгенската област (Bigo, Carrera & Guild, 2013 год.). Секогаш кога преговорите водат кон заедничко склучување на спогодби за реадмисија и олеснување на визите, членот 79, став 3 од ДФЕУ мора да се активира како дополнителна правна основа. Институциите на ЕУ задржуваат одредена дискреција, како во случајот со еднострани услови за визи, дали и под кои услови ќе биде дозволено откажување од визите; тие може да инсистираат на реципрочни исклучоци или да прифатат стратешки надворешно-политички размислувања во линија со ЗНБП.

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

8.3.2 Контрола на надворешни граници

Конвенцијата за имплементација на Шенгенската спогодба содржи детални правила за контрола на надворешните граници кои, како придружни мерки, беа наменети за компензација на државите поради губење на контролата над нивните внатрешни граници. Толкување на поимот „надворешна граница“ во светло на историскиот контекст, се однесува на државите-членки кои учествуваат во Шенгенската соработка, а не на географскиот обем на Правото на ЕУ, во согласност со членот 52 од ДФЕУ и член 355 од ДФЕУ кои го утврдуваат територијалниот опсег на Договорите, анексите и протоколите. Ова подразбира дека, за целите на контролата за влез, границата меѓу Франција и Велика Британија треба да се квалификува како „надворешна граница“ во однос на која членот 77, став 2, под б од ДФЕУ дозволува усвојување на заеднички стандарди за контрола кои главно може да се најдат во Регулативата 562/2006 и 2016/399 за Шенгенскиот граничен кодекс. Во текстот на одредбата ништо не укажува дека граничните контроли треба да се вршат само на територијалните води или на меѓународната граница, туку треба да се прошират и на соседните зони или отворените мориња секогаш кога ова е потребно за целите на граничната контрола.

Институциите на ЕУ имаат корист од одредена дискреција кога одлучуваат за интензитетот на стандардите за гранична контрола. Тие може да пропишат, како што е случај со визите, детални процедурални и суштински насоки, како што се безбедносни карактеристики за пасоши кои придонесуваат за севкупната цел на ефикасно гранично следење. Секако, правилата на ЕУ мора да се во согласност со човековите права од Повелбата на ЕУ, кои важат за активностите на домашна контрола во согласност со судската пракса на СПЕУ само кога државите-членки го имплементираат Правото на ЕУ. Понатаму, институциите на ЕУ, во согласност со членовите 3 и 7 од Регулативата 656/2014 за морските граници може да одлучат дека активностите за контрола на границите можат да придонесат за симултани мерки за пребарување и спасување на

отворено море подалеку од територијалните граници на државите-членки, додека автономни операции за пребарување и спасување кои не се поврзани, во поширока смисла, со граничните контроли не можат да се засноваат само на член 77, став 2, под б од ДФЕУ. Во пракса, операциите за пребарување и спасување во Средоземното море или Црното море речиси секогаш ќе бидат доволно блиски до надворешните граници на ЕУ за да бидат опфатени со член 77, став 2, под б од ДФЕУ сè додека пребарувањето и спасувањето не стане крај само по себе со автономен персонал и опрема; во тој случај може да се размисли за активирање на член 352 од ДФЕУ за независни единици за пребарување и спасување. Постојат построги барања за граѓаните на Унијата и членовите на семејствата на државјани на трети држави кои имаат предност над регулативите за контрола на границите во случај на конфликт, откако тие произлегуваат од основните слободи предвидени на ниво на Договор. Барањата за различна контрола за другите статусни групи се дозволени сè додека сите граѓани на Унијата, вклучително и државјаните на Велика Британија и Ирска, се третираат еднакво без разлика на државјанството на надворешните граници на Шенген. Во согласност со членот 18 од ДФЕУ, кој се однесува на недискриминација на основ на државјанство, државјаните на државите-членки кои се надвор од Шенгенската област, мора да бидат еднакво третирани при влезот во Шенгенската област.

8.3.3 Слободно движење во рамки на Унијата

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

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

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

8.3.4 Интегриран систем на управување со границите

Членот 62, став 2, под а од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам содржел само општа одредба за контрола на стандардите и процедурите за управување

со границите. Од друга страна, Во Договорот од Лисабон со намера е усвоена одлуката за воведување на специфична правна основа за постепено воспоставување на интегриран систем на управување со границите во член 77, став 2, под г од ДФЕУ со кои се дополнуваат правилата за стандардите и процедурите за гранични контроли, вклучително и обврски за потрага и спасување на животната средина на надворешните граници. Воведувањето на нова одредба во Договорот ја одразува волјата на државите-членки за интегрирање на националните системи за гранична контрола; со намера да се дополнат претходните надлежности со цел да овозможи „постепено воспоставување“ на повисок степен на соработка. Отворената формулација потенцира дека соработката не е ограничена на надворешните Шенген-границы и може да прифати, во линија со концепт на контрола на повеќе нивоа, екстратериторијални активности и соработка со трети држави. Активностите на ЕУ на основа на член 77, став 2, под г од ДФЕУ може да прифатат хармонизација на легислативата, поддршка за транснационална соработка, координација на јавните набавки, финансиска поддршка или други мерки кои влијаат на граничните контроли.

Познато е дека граничната агенција Фронтекс е најопипливо изразување на потегот кон интегрираат систем на управување со границите. Регулативата 2007/2004 за Фронтекс реализира повеќе од погоре наведените инструменти, вклучително и Тимовите за брзо интервенирање на границите, кога граничните единици на различни држави-членки соработуваат во однос на специфично прашање. Заедничка карактеристика на постојните форми на соработка е да бидат ограничени на засилена транснационална соработка. Со активна поддршка на Фронтекс, националните власти ги здружуваат надлежните органи хоризонтално наместо нивно спојување во федерална или супранационална гранична служба. Понатаму, може да се тврди дека, за разлика од одредбата за визи, амбициозната формулација на членот 77, став 2, под г од ДФЕУ за да овозможи „каква било мерка потребна за постепено воспоставување на интегриран систем на управување за надворешните граници“ воспоставува доволна правна основа за одредени карактеристики на федерална гранична единица. Ваквите апстрактни визи за „граничен корпус“ беа тема на разговор пред усвојувањето на Договорот од Лисабон. Меѓутоа, поблиското разгледување на ваквите апстрактни можности не значи имплицитно создавање на федерална бирократија: упатувањето кон „интегриран систем на управување со границите“ било доста распространето за време на дебатите пред Договорот од Лисабон, но во суштина се користело за да се објасни насочувањето кон Фронтекс и Тимовите за брзо интервенирање на границите. Ова покажува дека членот 77, став 2, под г од ДФЕУ воспоставува правна основа за прогресивна еволуција на Фронтекс и поврзаните инструменти, кои, исто така, во иднина можат да обезбедат засилена транснационална соработка кон евентуална федерална гранична служба на ЕУ (Peers, 2011 год., стр. 156). Спротивно на тоа, создавањето на вистинска федерална гранична служба на ниво на ЕУ која ќе ги замени националните органи ќе има потреба од измена на Договорот во согласност со членот 48 од ДЕУ.

Во согласност со класификацијата на членот 77 од ДФЕУ како поделена надлежност, државите-членки ја задржуваат можноста за билатерална соработка со цел поддршка за ефикасно функционирање на системот на гранична контрола на повеќе нивоа. Протоколот 23 за Надворешните односи на државите-членки во однос на преминувањето на надворешните граници, во овој поглед, утврдува дека одредбите од членот 77 од ДФЕУ „не се во спротивност со надлежностите на државите-членки за договарање или склучување спогодби со трети држави...“ Ова значи дека ЕУ не поседува, спротивно на другите области, ексклузивна надлежност за склучување спогодби кои се однесуваат на граничните контроли со трети држави; го има овластувањето за склучување такви спогодби, но не може да спречи држава-членка да го направи истото. Со други зборови, Протоколот 31 го спречува појавувањето на ексклузивна надворешна надлежност на ЕЗ. Понатаму, стипулира дека спогодбите на државите-членки мора да „го почитуваат правото на Унијата и останатите соодветни меѓународни спогодби“, односно ЕК треба да започне постапка за повреда секогаш кога таквите спогодби се спротивни на Правото на ЕУ, вклучително и човековите права.

Последното може да биде од особено значење во ситуации кога државите-членки соработуваат со трети држави кои служат како држави за транзит за барателите на азил кои се обидуваат да стигнат во Европа.

8.3.5 Отсуство на внатрешни гранични контроли

Укинувањето на внатрешните контроли била историска почетна точка на соработката во областа на ПВР. Имајќи во предвид дека членот 26 од ДФЕУ, кој се однесува на функционирањето на внатрешниот пазар, не предвидува укинување на контролата на внатрешните граници, членот 77, став 1, под а од ДФЕУ пропишува експлицитна обврска слободно патување преку границите. Соодветните правила може да се усвојат во согласност со член 77, став 2, под д од ДФЕУ кој служи како правна основа за релевантните аспекти од Регулативата за Шенгенскиот граничен кодекс, вклучително и одредби за постепено укинување на граничните контроли кон новите држави-членки по нивното пристапување. Поимот „внатрешна граница“ треба да се разбере како спротивност на „надворешна граница“ и, поради тоа, останува ограничен на границите во рамки на Шенгенските држави. Укинувањето на граничните контроли се однесува само на постапката за административна контрола и не воспоставува универзално право на преминување на внатрешните граници, особено во однос на државјаните на трети држави; правилата со кои се регулира правото на државјани на трети држави да ги преминат внатрешните граници може да бидат усвоени од институциите на ЕУ и, доколку не постојат супранационални стандарди, од државите-членки на основ на нивните преостанати надлежности.

Не е својствено на целта да „се развие политика“, согласно членот 77, став 1 од ДФЕУ, на основ на вообичаената законодавна постапка, согласно членот 77, став 2 од ДФЕУ, дека укинувањето на контролата на внатрешните граници може да биде предмет на одредени предупредувања за кои ќе се одлучува за време на законодавната постапка, особено привременото повторно воспоставување на контролите на внатрешните граници. Соодветните прописи кои ја ограничуваат дискрецијата на државите-членки и воспоставувањето на постапка за супранационален надзор може да се најдат во членовите Регулативата 562/2006 за Шенгенскиот граничен кодекс, подоцна изменета со Регулативата 2016/399 и беа предмет на пресуда од страна на СПЕУ во случајот *Melki & Abdeli* со која се ограничи просторот за маневар на државите-членки, при што е потврдено, барем имплицитно, дека правилата во легислативата на ЕУ за повторно воспоставување на граничните контроли се компатибилни со членот 77, став 2, под д од ДФЕУ.

8.4 Документи за патување

Членот 77, став 3 од ДФЕУ не е директно поврзан со визната политика на ЕУ, бидејќи станува збор за граѓани на Унијата, а не на државјани на трети држави. Одредбата првично требало да се интегрира во делот за граѓанство на Унијата, но е воведена во делот предвиден за ОСБП во доцната фаза на изготвувањето на Договорот од Лисабон од причини кои до ден денес не се целосно јасни. Се применува само во согласност со експресната формулација кога другите правни основи не предвидуваат супранационални мерки. Доколку е точно дека правилата за контрола на надворешните граници можат да опфатат далекосежни елементи, како безбедносни карактеристики за пасоши, членот 77, став 3 од ДФЕУ има ограничен опсег. Може да се активира, на пример, за официјализирање на постоечките резолуции на претставниците на владите на државите-членки во еднообразна шема за пасоши на ЕУ или за безбедносни карактеристики за лични карти. Посебната законодавна постапка, за која е потребна едногласност од државите-членки, гарантира дека член 77, став 3 од ДФЕУ нема да се активира на опширен начин.

8.5 Општи цели на политиката

8.5.1 Одржување на редот и поредокот

Членот 72 од ДФЕУ наложува дека насловот V, кој се однесува на одредбите во ОСБП (не само оние за имиграција и азил) „не влијае на исполнувањето на обврските коишто ги имаат државите-членки во врска со одржување на редот и мирот и обезбедување на внатрешната безбедност“. Точното значење на одредбата подлежи на некои контроверзи кои потекнуваат од претходните одредби, имено членот K.2 од Договорот од Мастрихт и членот 64, став 1 и 68, став 2 од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам, додека одредбата со која се ограничува судското испитување од страна на СПЕУ и дополнителната одредба за „итна кочница“ што дозволува усвојување на привремени мерки од Советот се отстранети со Договорот од Лисабон.

Членот 72 од ДФЕУ треба да се толкува паралелно со исклучок на јавната политика од основните слободи, како оправдување за неусогласеност со легислативата на ЕУ секогаш кога се работи за одржување на правото и поредокот; СПЕУ треба да биде одговорен за судско испитување, вклучително и стриктна проценка на пропорционалноста, како во случајот со основните слободи. Ваквото толкување е тешко за одржување од повеќе причини (и досега не било следено во пракса од институциите на ЕУ), иако аргументите не даваат јасен одговор и затоа толкувањето на одредбата останува предмет на одредена неизвесност. Прво, текстот на членот 72 од ДФЕУ се разликува од исклучоците на јавната политика до основните слободи. Исто така, членот 72 од ДФЕУ не го користи утврдениот термин „јавна политика“ туку, наместо тоа, доста нејасно, го користи терминот „одржување на редот и поредокот“. Второ, уставниот контекст се разликува, откако одредбите од Договорот во ОСБП првенствено се занимаваат со поделбата на надлежностите меѓу државите-членки и на ниво на ЕУ, а не со ограничување на индивидуалните права паралелно со фундаменталните права предвидени на ниво на Договор. Трето, одредбата на упатува јасно дека на држава-членка треба да и се дозволи да отстапува од легислативата на ЕУ, иако таквата дозвола би го поткопала „корисниот ефект“ (*effet utile*) на легислативата на ЕУ и ќе го отежне остварувањето на целите на Договорот.

Дури и ако членот 72 од ДФЕУ не се толкува за да овластува привремена неусогласеност со легислативата на ЕУ, тоа не би било од празно значење. Може да се сфати, не само како слободен исклучок од легислативата на ЕУ, туку и како потсетување дека деталните правила во соодветната легислатива на ЕУ треба да остави простор за државите-членки кога станува збор за одржување на редот и поредокот и обезбедување на внатрешната безбедност. Членот 72 од ДФЕУ може да служи како насока за толкување за други одредби од Договорот и правила во секундарната легислатива со кои се влијае на одржувањето на редот и поредокот, со тоа зајакнувајќи го влијанието на принципите на супсидијаритет и пропорционалност. Во екстремни случаи, може да резултира во поништување на легислативата, не оставајќи никаква можност за државите-членки во областа која е клучна за одржување на редот и поредокот, особено во поглед на судската и полициска соработка во кривичната материја кон која, исто така, се применува членот 72 од ДФЕУ. Во пракса, постоечката легислатива на ЕУ за имиграција и азил предвидува одредби во врска со одржувањето на редот и поредокот, како што се правилата во Шенгенскиот граничен кодекс кои се однесуваат на привремено повторно воспоставување на контролата на внатрешните граници или одбивање на визи или дозволи за престој на основи на јавна политика.

8.5.2 Надворешни односи

Во своите стратешки насоки за легислативно и оперативно планирање во согласност со член 68 од ДФЕУ, Европскиот совет повеќе пати ги повика институциите на ЕУ за зајакнување на соработката со трети држави. Постоечките насоки од Ипрес од 2014 година на Европскиот совет особено ги нагласуваат односите со трети држави и ја

потенцираат важноста на Глобалниот пристап кон Миграција и мобилност. Соодветните надворешни надлежности за соработка со трети држави постојат во сите области покриени со членовите од 77 до 80 од ДФЕУ, откако институциите на ЕУ стекнуваат, во согласност со судската пракса на СПЕУ, ексклузивна надворешна надлежност за склучување меѓународни спогодби со трети држави или меѓународни организации по усвојување на секундарна легислатива доколку меѓународните спогодби може да влијаат на супранационалните правила или да го променат нивниот обем. Овие имплицитни овластувања се надополнети со експлицитна надлежност за спогодби за реадмисија и се предмет на помали предупредувања во однос на граничните контроли. Внатрешната постапка за одлучување го следи членот 218 од ДФЕУ, кој се однесува на склучувањето спогодби со трети држави или меѓународни организации, за што е потребна согласност со ЕП за спогодби во областа на имиграција и азил. Во согласност со истиот член, исто така, ЕП мора да ја даде својата согласност секогаш кога се применува вообичаената законодавна постапка, како во случаите со членовите од 77 до 79 од ДФЕУ.

Во пракса, ЕУ се согласи на далекосежно пристапување на Норвешка, Исланд, Швајцарија и Лихтенштајн во Шенген-*acquis*, вклучително и укинување на контролите на внатрешните граници. Во случајот о Норвешка и Исланд, Протоколот 19, кој се однесува за правото од Шенген што е интегрирано во рамките на ЕУ, предвидува специфична правна основа која ги обврзува институциите на ЕУ да се согласат за договор. Ваквата правна конструкција имплицира дека учеството на овие држави во Шенген-*acquis* се поткрепува на склучените меѓународни спогодби од страна на институциите на ЕУ со погоре наведените држави, а не на членството во ЕУ. За време на преговорите, институциите на ЕУ инсистираа на обврска од страна на придружните држави да ја применуваат легислативата на ЕУ на основ на Шенген-*acquis*, дури и ако е усвоена стапување во сила на спогодбата. Министрите на погоре наведените држави, кои се дел од Шенгенската спогодба, но не се членки на ЕУ, не може да учествуваат при усвојувањето на новите инструменти во Советот, иако таканаречениот Мешан комитет предвидува форум за размена на ставови. Откако спогодбите за придружување содржат меѓународно-правни обврски, реципрочните заложби се потпираат на тие меѓународно-правни обврски и судовите од државите-придружнички не можат да упатуваат прашања за толкување до СПЕУ, иако тие се обврзани до ја следат судската пракса како прашање на принцип.

Во иднина, може да се склучат посспецифични договори за трети држави во врска со различните аспекти на политиките на влез и гранична контрола, особено оние со оние држави во блиското соседство на ЕУ, како инструменти кои ја поддржуваат целта за ефикасно следење на границите. Во изминативе години, постојат повеќе примери на меѓународна соработка меѓу институциите на ЕУ и граничните агенции, претежно под прагот на правно-обврзувачки заложби. Овие супранационални најчесто се надополнети со билатерални спогодби на национално ниво со соседни трети држави, како на пример, поранешната соработка меѓу Италија и Либија (Marchetti, 2010 год., стр. 160) или постоечките аранжмани меѓу Полска и Украина (Каса, 2011 год., стр. 197). ЕУ, исто така, постојано, во зависност од ситуацијата, преговара и со Турција за зајакнување на билатералната соработка за прашања од граничната контрола и азилот. Ваквите иницијативи за гранична контрола најчесто се интегрираат во поширока преориентација на европската политика за имиграција и азил со цел да се направи меѓународното управување со миграција поефективно, меѓу другото преку склучување на правно-обврзувачки спогодби за реадмисија и/или визно олеснување, како и иницијативи од висок профил како партнерствата за мобилност.

8.6 Човекови права и меѓународно право

Правото на ЕУ во областа на имиграцијата и азилот е цврсто вметнато во уставната рамка на Договорите на ЕУ, вклучително и човековите права. Од доктринарна перспектива, правата и принципите утврдени во Повелбата на ЕУ служат како основно

мерило за судско испитување на легислативата на ЕУ, како во случаи кога валидноста е загромена, така и кога се толкува во согласност со човековите права. Додека институциите на ЕУ мора да ја почитуваат Повелбата на ЕУ и сите нејзини активности, државите-членки се обврзани само кога го имплементираат Правото на ЕУ. Во специфични сценарија, толкувањето на Повелбата на ЕУ од страна на СПЕУ вообичаено ја следи судската пракса на ЕСЧП. Иако СПЕУ не е формално обврзан да го следи судот од Стразбур. Спротивно на меѓународното право за права на човекот и Женевската конвенција, меѓународните спогодби на државите-членки кон кои ЕУ нема формално пристапено не претставуваат дел од правниот поредок на ЕУ како прашање на принцип.

8.6.1 Право на влез на територијата на Европската унија

Како почетна точка на својата судска пракса, ЕСЧП до ден денес опстојува дека договорните страни уживаат „како прашање на добро воспоставено меѓународно право, кое е предмет на нивни договорни обврски, право да го контролираат влезот, престојот и протерувањето на странците.“ Оваа формула за прв пат е потврдена во пресудата на ЕСЧП во случајот *Moustaquim v Belgium* уште во 1991 година, според која упатувањето кон државниот суверенитет за влез и престој на странци ја одразува класичната позиција на меѓународното јавно право, откако човековите права традиционално биле замислени како гаранции во рамки на државите, а не за транснационално движење; прашањата поврзани со миграцијата првично биле намерно оставени надвор од опсегот на ЕКЧП. Поради тоа, не е за изненадување што ЕСЧП остана тивок по прашањето за миграција во првите 30 години од своето постоење. Ова значително се промени по 1990 година, кога ЕСЧП започна со активирање на членот 3 од ЕКЧП, кој се однесува на забрана на мачење, и членот 8 од ЕКЧП, кој се однесува на правото на почитување на приватниот и семејниот живот, за ограничување на традиционалниот поим на државна дискреција по прашања за миграција.

На апстрактно ниво, може да се разликуваат две ситуации: прво, членот 3 од ЕКЧП служи како главна гаранција против малтретирање во државата на потекло, барајќи од европските држави да обезбедат засолниште; второ, мигрантите може да поднесат апликации според членот 8 против европските држави во кои живеат за да го заштитат нивниот приватен или семеен живот без претходно да размислат за состојбата во државите на потекло. Накратко: бегалците се заштитени од повторно враќање според член 3 од ЕКЧП, додека член 8 од ЕКЧП е заснован на легитимните врски развиени од мигрантите за време на престојот во нивната европска држава-домаќин. Во однос на контролите за влез на надворешните граници, членот 3 од ЕКЧП служи како главна одредница, додека членот 8 од ЕКЧП може да доведе до основно право на прием за целите на семејно обединување само во исклучителни околности. Овие размислувања може да се прошират и на Повелбата за ЕУ, откако членот 4 и членот 7 од Повелбата на ЕУ, кои се однесуваат на истите права, треба да се толкуваат во линија со судската пракса на ЕСЧП.

Меѓународното право за правата на човекот го потврдува принципот на слобода на државите да ги контролираат своите граници и да го регулираат влезот и престојот на странците. Само државјаните (евентуално и одредени категории на долгорочен престој) имаат корист од гаранцијата да не бидат произволно лишени од правото на влез во „својата држава“. Ниту договорни обврски, ниту обичајното меѓународно право досега не предвидува авторитативна основа за општо човеково право на влез во други држави или произволно одбивање на влез во ситуации различни од оние поврзани со семејно обединување и заштита на бегалци. Накратко: не постои општо право на влез во друга држава според меѓународното право за правата на човекот, додека оние кои престојуваат во друга држава имаат корист од граѓанските, економски, социјалните и културни права (Ryan & Mantouvalou, 2014 год., стр. 177). Дури и оние со статус на нелегален престој имаат одредени гаранции на нивна страна.

Легислативата на ЕУ може да обезбеди далекосежни индивидуални права во ситуации каде човековите права не содржат таква гаранција. Соодветните легислативни права на мигрантите да им се дозволи влез на територијата на ЕУ било прифатено од СПЕУ во различни случаи, особено во однос на единствените визи според член 32 од Регулативата 2019/1155 за визите кој се однесува на одбивањето на визи и за посспецифични гаранции за семејно обединување и за студенти. Онолку колку што овие законски гаранции одат подалеку од барањата за човекови права, разграничувањето на прецизниот опсег останува прерогатив на институциите на ЕУ чија позиција судиите треба да ја идентификуваат во согласност со општите стандарди за толкување за правото на ЕУ во областа на имиграцијата и азилот. Во согласност со членот 47 од Повелбата на ЕУ, кој се однесува на правото на ефективна правна помош и правично судење, легислативата на ЕУ, исто така, обезбедува право на жалба против одбивањето на влез на надворешните граници или одбивањето на апликација за единствена виза, иако апликантите немаат право на влез на територија на ЕУ додека чекаат одговор на нивната апликација.

Во однос на бегалците, задолжителното почитување на Женевската конвенција и човековите права бара од државите-членки да не ги злоупотребат овие обврски кога ги имплементираат политиките на ЕУ за гранични контроли и визи. Во согласност со членот 51 од Повелбата на ЕУ, кој се однесува на опсегот на Повелбата, треба да се проценува за секој случај индивидуално дали активностите на националните гранични контроли треба да се сметаат како имплементација на Правото на ЕУ кон кое се применуваат стандардите за основните права на ЕУ. Експлицитните одредби на легислативата на ЕУ за потребата од почитување на човековите права и правата на бегалците, како што е предвидено со членот 3 од Регулативата 2016/399 за Шенгенскиот граничен кодекс, потврдува дека политиките на влез и гранична контрола мора да бидат во согласност со човековите права и правата на бегалците. Дури и без експлицитна одредба, почитувањето би било задолжително, бидејќи легислативата на ЕУ треба да се толкува според примарното право. Овие гаранции за човековите права се сметаат дека вклучуваат забрана од државите да не се одбиваат оние кои бараат азил на границите.

Во контекст на заштитата на бегалците, важно е да се разликува меѓу обврските за *невраќање* и пристапот до постапката за азил, особено во ситуации на екстратериторијално државно дејствување. Додека пристапот до постапката за азил подразбира обврска, од страна на европските држави, да се проценат индивидуалните тврдења за азил во индивидуализирана постапка за целите на престој во држава-членка по позитивна одлука, *невраќањето* се однесува на забрана за враќање на некого на територија каде може да биде третиран спротивно на Женевската конвенција. Оваа разлика може да биде посебно релевантна за оние кои не се покриени *ratione loci* со директивите на ЕУ за азил, бидејќи тие се во надлежност на европските држави за време на екстратериторијалните гранични контроли. сè додека се исполнети обврските за *невраќање*, овие лица може да бидат вратени во трети држави или одреден дел од нив, под услов да не се соочат со основан страв од прогон. Наспроти ова, од правна гледна точка, би било можно институциите на ЕУ, преку соодветна легислатива, да воспостават услови за преместување на барателите на азил во безбедна држава или транзит зона на основи на спогодби што обезбедуваат веродостојни гаранции за правичен третман, доколку е потребно со поддршка на трети држави или меѓународни организации во гарантирање на соодветен третман на повратниците преку финансиски или административна поддршка. На оваа основа, центрите за прием на азил би можеле да бидат основани надвор од територијата на ЕУ, но во согласност со принципот на *невраќање*.

8.6.2 Екстратериторијален опсег

Граничната агенција Фронтекс стана симбол во промовирање на целта на Договорот за обезбедување на „ефикасно следење на преминувањата на

надворешните граници“. Учествува во екстратериторијалните активности што, парадоксално, се смета како обид да се заобиколат човековите права и правата на бегалците со тоа што ќе се пречат потенцијалните бегалци да стигнат на територијалните граници на ЕУ. Иако е несомнено дека екстратериторијалните гранични контроли мора да се во согласност со воспоставени принципи на правото на морето во однос на безбедноста и спасувањето на животот, останува нејасно до кој мерка човековите права и/или правата на бегалците пропишуваат одредено дејствување (Scovazzi, 2014 год., стр. 212). Она што е сигурно е дека членот 1 од ЕКЧП, кој се однесува на човековото достоинство, ги обврзува државите потписнички да ги обезбедат човековите права на сите што се во нивна надлежност, како услов кој не е ограничен на нивната територија како таков во согласност со воспоставена судска пракса на ЕСЧП. На пример, во бројни пресуди кои се однесуваат на екстратериторијални воени активности, ЕСЧП во случајот *Hirsi Jamaa et al. v Italy* од 2012 година, тврдел дека „во согласност со суштински територијалниот поим на надлежност“, државните активности надвор од територијата претставуваат практика на надлежност „само во исклучителни ситуации“. Овие случаи може да вклучат ситуации на ефективна контрола врз област како последица на воена акција, авторитет над индивидуа како резултат на киднапирање или „активности на своите дипломатски или конзуларни агенти во странство, како и на товарни бродови и бродови.“

На основ на овие принципи, ЕСЧП заклучи дека италијанските гранични служби имале надлежност над мигрантите кои биле на бродот на крајбрежната стража. Пресудата претставува авторитативна основа која ЕКЧП ја применува екстратериторијално и дека мигрантите кои се наоѓале на бродот на крајбрежната стража имале корист од суштинските гаранции според членот 3 и 13 од ЕКЧП, што во пракса би барало од државите да им дозволат на мигрантите пристап до индивидуална постапка за анализа дали нивното враќање би значело прекршување на членот 3 од ЕКЧП. Може да се расправа дали ставот на ЕСЧП околу мигрантите на бродови „регистрали ... со знамето на таа држава“ повлекува дека други форми на *de facto* контрола не може да се квалификуваат како примена на надлежноста во смисла на член 1 од ЕКЧП, особено во ситуации кога граничните служби не се во физички контакт со мигрантите на бродовите на крајбрежната стража. Останува во прерогативот на ЕСЧП да одлучи дали да ги следи аргументите изнесени во корист на широкото читање на членот 1 од ЕКЧП, истовремено сметајќи дека одлуките може да имаат импликација врз воената акција. ЕСЧП досега бил внимателен да не ја проширува надлежноста по тоа прашање (Heijer, 2013 год., стр. 265).

Во светло на судската пракса на ЕСЧП, слично широко екстратериторијално постигнување на Женевската конвенција подалеку од обврската да не се одбијат оние кои бараат азил на државна граница ќе има ограничени практични импликации за правото на ЕУ во областа на имиграцијата и азилот, откако членот 3 од ЕКЧП оди подалеку од Женевската конвенција, како во поглед на квалитативните критериуми за *невраќање*, така и во поглед на процедуралните гаранции. Постои растечка поддршка за разлика од преовладувачката државна пракса за динамично реинтерпретирање на Женевската конвенција за нејзина екстратериторијална примена во линија за правата на човекот, додека државната практика е повеќе повлечена (Gammeltoft, 2014 год., стр. 113). Сепак, утврдено е дека ситуации без ефективна државна контрола над лице или територија не може да се квалификува како примена на државна надлежност што вклучува одговорност според ЕКЧП или други инструменти.

Експлицитните обврски за *невраќање во легислативата на ЕУ*, особено во Регулативата 2016/399 за Шенгенскиот граничен кодекс и Регулативата 656/2014 за морските граници, самите по себе не ги обврзуваат граничните служби да дозволат прием на територија на ЕУ, бидејќи тие треба да бидат разбрани, во суштина, како деклараторни потврди на претходно постоење на човекови права заедно со соодветните одговорности за следење. Ова може погрешно да се разбере бидејќи деклараторните потврди на обврските за човекови права имплицира законско право на прием. Во слична насока, членот 18 од Повелбата, кој се однесува на правото на азил,

не ја менува целата слика, откако е можно толкувањето да не оди подалеку од нивото на заштита гарантирано со Женевската конвенција или членот 3 од ЕКЧП. Во поглед на Повелбата на ЕУ, останува нејасно дали го утврдува прагот на надлежност на членот 1 од ЕКЧП во случаи на екстратериторијална државно дејствување (Costello & Moreno, 2014 год., стр. 1657). Без разлика колку точно се дефинира територијалниот опсег на Повелбата на ЕУ, зависи од фактичките околности на секој случај дали активностите на националните гранични служби може да се квалификуваат како имплементација на Правото на ЕУ кое опфаќа и применливост на Повелбата на ЕУ. Доколку Повелбата не се применува, националните судови може да се повикаат на ЕКЧП и националните уставни гаранции со цел испитаат државните дејствија.

8.7 Фронтекс

Европската агенција за гранична и крајбрежна стража, позната и како Фронтекс е агенција на Европската унија со седиште во Варшава, Полска, која има задача да ја контролира границата на Европската Шенген зона, во координација со граничните и крајбрежните стражари на државите-членки на Шенген-зоната. Фронтекс е основана со Регулатива на Советот 2007/2004 на 26 октомври 2004 година како Европска агенција за управување со оперативна соработка на надворешните граници и главно е одговорна за координација на напорите за гранична контрола и започна со работа една година подоцна, односно на 3 октомври 2005 година.

Мисијата на Фронтекс е да им помогне на државите-членки да ги имплементираат правилата на ЕУ за контрола на надворешните граници и да ја координираат соработката помеѓу државите-членки во управување со надворешните граници. Иако останува задача на секоја држава-членка да ги контролира своите граници, Фронтекс е обврзан да обезбеди дека сите држави-членки соработуваат со висок стандард на ефикасност. Секоја година поднесува извештај за својата работа до ЕП, ЕК, Економско-социјалниот комитет и Судот на ревизори. Главните задачи на агенцијата според член 2 од Регулативата 2007/2004 се:

- да ја координира соработката помеѓу државите-членки во управување со надворешните граници.
- помагање на државите-членки за обука на националните гранични службеници.
- спроведување анализи на ризик.
- Следење на истражувања релевантни за контрола и надзор на надворешните граници.
- помагање на државите-членки кои имаат потреба од техничка и оперативна помош на надворешните граници.
- обезбедување на неопходна поддршка на државите-членки во организирање на заеднички операции за враќање.

Институцијата е централно и хиерархиски организирана со Управен одбор, составен по еден претставник од секоја држава-членка, како и од два члена на ЕК, кој ги усвојува одлуките со апсолутно мнозинство од своите членови. Со неа раководи Извршен директор избран од Управниот одбор, на предлог на ЕК и мислење од ЕП, со мандат од 5 години. Претставниците на државите-членки се оперативни раководители на националните безбедносни служби кои се занимаваат со управување со граничната полиција. Агенцијата е специјално независно тело на ЕУ кое има статус на правно лице, како и автономија во работата и креирање на буџет.

Фронтекс е тело кое ја координира оперативната соработка на ниво на ЕУ, со цел зајакнување на безбедноста на надворешните граници. Сепак, овластувањата и капацитетите на Фронтекс, во смисла на координирање на дејствувањето на државите-членки во управувањето со надворешните граници, зависат исклучиво од принципот на „солидарност“ на државите-членки. Оваа зависност може да се види веќе на почетокот на Регулативата на Советот за воспоставување на Фронтекс, во која се вели дека: „одговорноста за контролата и надзорот на надворешните граници е во рацете на

државите-членки“. Причината е поврзана со принципот на суверенитет, според кој заштитата на границите е исклучиво во надлежност на државата.

Исто така, Фронтекс е промотор на соработката помеѓу агенциите на ЕУ за спроведување на законот (Европол, ЕКБПИ, ЦЕПОЛ), како и со Интерпол. Покрај координацијата и поддршката на државите-членки на ЕУ во заедничко работење, другите задачи на Агенцијата вклучуваат помош во едукација и обука на граничните служби на државите-членки, проценка и анализа на ризик и истражување во областите на гранична контрола и надзор. Активностите на Фронтекс се засноваат на политиката на ЕУ за интегрирано гранично управување.

Специјалните европски гранични сили составени од гранични службеници за брзо распоредување, наречени Тимови за брзи гранични интервенции кои се вооружени и патролираат на прекуграничните копнени граници, се создадени од министрите за внатрешни работи на ЕУ во април 2007 година за да помогнат во граничната контрола, особено на јужните крајбрежја на Европа.

Како одговор на европската мигрантска криза од 2015-2016 година, Европската комисија предложи на 15 декември 2015 година да го продолжи мандатот на Фронтекс и да го претвори во целосно полноправна европска агенција за гранична и крајбрежна стража. На 18 декември 2015 година, Европскиот совет го поддржа предлогот, а по гласањето на Европскиот парламент, Европската гранична и крајбрежна стража официјално е лансирана на 6 октомври 2016 година на бугарската надворешна граница со Турција.

За да и се овозможи на агенцијата да ги извршува своите задачи, нејзиниот буџет се зголемува од првично планираните 143 милиони евра за 2015 година до 238 милиони евра во 2016 година, 281 милиони евра во 2017 година и достигна преку 320 милиони евра во 2020 година. Персоналот на агенцијата постепено ќе се зголемува од 402 членови во 2016 година на 1.000 до 2020 година.

8.7.1 Европска агенција за гранична и крајбрежна стража – Регулатива 2016/1624

Од ЕК било побарано да преземе брза акција заради мигрантската криза во 2015 година, што ја доведе во прв план потребата за подобрување на безбедноста на надворешните граници на ЕУ. Новата агенција била предложена од ЕК на 15 декември 2015 година за зајакнување на „Фронтекс“, кој се покажа дека има ограничен мандат да ги поддржува државите-членки за да ги обезбедат своите надворешни граници, без доволно персонал и опрема, како и овластување да спроведува операции за управување со границите и напори за пребарување и спасување.

Според анализите на официјалните претставници на ЕУ, националните гранични службеници не биле во можност или не сакале ефикасно да ја „заштитат“ Шенген-зоната со запирање на приливот на нелегални мигранти. Ограничувањата на Фронтекс според Регулативата од 2004 година, ја попречуваа нејзината можност за ефикасно решавање на состојбите создадени од бегалската криза: се потпирала на доброволните придонеси од страна на државите-членки во однос на ресурсите, немала свој оперативен персонал, тој не бил во можност да изврши свои операции за враќање или управување со границата без претходно барање на држава-членка и немала експлицитен мандат да спроведува операции за пребарување и спасување. Подобрената агенција ќе се зајакне и зајакне за решавање на сите овие проблеми. Правните основи за предлогот се член 77, став 2 (б) и (г) и член 79 став 2 (в) од ДФЕУ. Член 77 и дава надлежност на ЕУ да донесе законодавство за „постепено воведување на интегриран систем за управување со надворешни граници“, а член 79 ја овластува ЕУ да донесе законодавство за репатријација на државјани на трети држави кои живеат нелегално во рамките на ЕУ.

Поради тоа, Советот и ЕП на 14 септември 2016 година со нова Регулатива 2016/1624 ја основаа Европската гранична и крајбрежна стража (ЕГКС) како посебна агенција, која официјално е лансирана на 6 октомври 2016 година на надворешната граница на Бугарија со Турција. Креаторите на новата регулатива беа видливо засегнати од губењето на контролата на јужните и југо-источните граници на Европа.

Прилагодувајќи се на тековниот политички дискурс, формулацијата на регулативата во член 1, како и во членовите 4 и 15, дава најголем приоритет за враќање и одржување на контролата врз миграциската состојба и ефикасното управување со границите. Миграциските предизвици и потенцијалните идни закани се споменуваат едноподруго, проследено со сериозни прекугранични злосторства. Целта е да се постигне високо ниво на внатрешна безбедност во рамките на ЕУ, истовремено водејќи сметка за слободното движење на лицата. Во понатамошното толкување на член 1 од Регулацијата, се чини дека доделувањето на меѓународна заштита и заштитата на човековите права не се цели на управување со европските граници. Наместо тоа, тие се сметаат за ограничувања за обезбедување на границите на ЕУ.

Друга карактеристика на овој безбедносен пристап е новите тимови за поддршка на управувањето со миграциите кои ќе бидат распоредени во области на жариште, утврдени во член 18 од Регулацијата. Ова вклучува скрининг, регистрација и обезбедување на информации на државјани на трети држави и нивно право да аплицираат за меѓународна заштита. Тоа понатаму вклучува олеснување на нивното враќање од областа на жариште. Поддршката при обработка на барањата за азил и враќање на државјани на трети држави, на прв поглед не помага да се заштити Шенген-зоната од мигранти. Меѓутоа, ако тоа се направи брзо во областите на жариштата, мигрантите нема лесно да влегуваат во Шенген-зоната, па оттука и можноста за поголема безбедност. Во линија на истото размислување, зголемените капацитети за поддршка на операциите за враќање, како што е предвидено со член 18 од Регулацијата се одразуваат на политичкото барање за спроведување на враќање на државјаните на трети држави.

Како дел од ЕГКС, формирана е Канцеларија за враќање со капацитет да ги врати имигрантите кои живеат нелегално во ЕУ со распоредување тимови за интервенција на враќање составени од придружба, монитори и специјалисти кои се занимаваат со сродни технички аспекти. За оваа репатријација, еднообразни европски патнички документи ќе обезбедат пошироко прифаќање од страна на трети држави. Во итни ситуации, таквите тимови за интервенција ќе бидат испратени во области со кои ќе се зајакне безбедноста, или по барање на држава-членка или по сопствена иницијатива на агенцијата. Ова е последната предложена можност, за да може да се распоредат специјалисти на границите на државата-членка без одобрение од засегнатата национална влада што го докажува најспорниот аспект на овој план на ЕК.

Малку промени се направени во поглед на уставното поставување на Агенцијата. Како децентрализирана агенција останува независно тело на ЕУ со правен субјективитет, со седиште во Варшава. Ја сочинуваат агенцијата и националните гранични и крајбрежни стражи. Иако државите-членки ја задржуваат примарната одговорност за граничното управување, според член 5 од Регулацијата, постои јасна промена кон одговорноста што ја споделува Агенцијата. Новиот систем ги уредува Агенцијата и државите-членки во хиерархиски редослед. Задача на Агенцијата е да воспостави техничка и оперативна стратегија за интегрирано гранично управување. Сите национални стратегии ќе треба да се придржуваат кон тоа. Иако соработката надвор од надлежноста на Агенцијата останува можна, ова е ограничено на дејствија компатибилни со активностите на Агенцијата. На хартија, политичкиот развој на интегрираното гранично управување е оставен на телата на ЕУ, додека техничките и оперативните аспекти ќе бидат разјаснети од Агенцијата.

Во поглед на задачите на Агенцијата, утврдени во долгиот список на член 8, став 1 од Регулацијата, повеќето биле доделени на Фронтекс и претходно. Карактеристично за новата улога на надзор се проценка на ранливоста спроведена од Агенцијата за евалуација на можноста и подготвеноста на граничната стража на државите-членки да дејствуваат во итни случаи. Оценувањето може да доведе до обврзувачки препораки од страна на Извршниот директор. Покрај тоа, Фронтекс ќе распореди службеници за врски во државите-членки кои набљудуваат и известуваат за националното управување со надворешните граници, иако командата и контролата на операциите на ЕКГС остануваат на државата-членка домаќин. Сепак, од сега па натаму, држава-членка

домаќин не само што треба да ги земе предвид ставовите на координативниот службеник на Фронтекс, туку и да ги следи колку што е можно.

Персоналот на Агенцијата расте од 309 во 2015 година на 1.000 во 2020 година, со цел да има 3000 во 2027 година. Бројот на гранични службеници државите-членки распоредени во тимовите на ЕГКС останува предмет на годишни билатерални преговори. Во исто време, во член 17, став 9 од Регулативата е предвидена единица за брза реакција од 1.500 европски гранични службеници како постојан корпус кој е оперативен во рок од 5 дена. Агенцијата продолжува да одржува техничка опрема составена од опрема во сопственост на самата Агенција или од државите-членки. Со зголемување на буџетот од 143,3 милиони евра во 2015 година на 322 милиони евра во 2020 година, Агенцијата всушност може самостојно да започне со набавка на опрема.

8.7.1.1 Право на интервенција

Единствените потешкотии за време на легислативниот процес беа прашањата за тоа како ќе се справува со итни ситуации на надворешните граници на државите-членки кои не сакаат да дејствуваат. Како и претходно, државата-членка најпрво официјално бара поддршка од Агенцијата и започнување на операции на ЕГКС, според член 14, став 1, член 15, став 1 и 2, член 18, став 1 од Регулативата. Во втората фаза, според член 16, став 2 од Регулативата, државата-членка и извршниот директор се согласуваат за оперативниот план. На крај, според член 21, став 1 од Регулативата, самата држава-членка домаќин ја задржува командата за целата операција. Предлогот на ЕК за регулативата ги оспори овие заштитни мерки за суверено право на државите-членки за заштита на границите и предвиде иницирање итни интервенции спроведени од Агенцијата и поддржани од засегнатата држава-членка. Ова беше означено како „право на интервенција на Агенцијата“, што предизвика критики меѓу државите-членки.

Она што е предвидено со Регулативата, на погоре наведеното, е надополнето со имплементирачки акт на Советот, на предлог од ЕК, кој го заменува барањето на државата-членка во првата фаза, доколку, според член 19, став 1 од Регулативата (а) државата не ги следи препораките што произлегуваат од оценките на ранливоста или (б) се соочува со специфични и несразмерни предизвици на своите надворешни граници без да бара или поддржува заедничко работење на ЕГКС. Актот за имплементација на Советот ја овластува Агенцијата да преземе различни мерки, кои се обврзувачки за државата-членка. За возврат, станува очигледно дека формалното барање на државата-членка во согласност со вообичаената постапка не може да биде повеќе доброволно како што сугерира текстот, затоа што, доколку заедничката европска акција се смета за неопходна, секогаш постои можност за иницирање на итна интервенција. Сепак, во втората фаза, според член 19, став 5 од Регулативата, државата-членка треба да се согласи за оперативниот план поднесен од Агенцијата. За имплементација на мерките пропишани од Советот, засегнатата држава-членка сè уште делува како држава-домаќин. Како последица на тоа, државата задржува команда и контрола на работењето и може да биде одговорна како при нормално работење. Одлуката да не се спроведуваат операции или да се побара помош често се носи на високо политичко ниво, додека оперативната команда се спроведува во рамките на националните органи за гранична полиција.

И на крај, членот 19, став 10 од Регулативата ја поврзува неусогласеноста на државата-членка со одлуката на Советот и не-соработката со Агенцијата со потенцијалните национални мерки преземени во рамките на Шенген-зоната. Според новоизменетиот член 29 од Шенгенскиот граничен кодекс, Советот по предлог на ЕК може да им препорача на државите-членки повторно да воведат контроли на нивните внатрешни граници ако однесувањето на државата-членка (а) го става во ризик функционирањето на областа без внатрешни граници и (б) доведува до сериозна закана за јавната политика или внатрешната безбедност. Овој механизам може да се активира само 30 дена откако Советот ќе донесе одлука. Како резултат, државите-членки кои –

од која било причина – не соработуваат на своите надворешни граници во итни случаи, можат *de facto* да бидат исклучени од областа на слободното движење.

Накратко, Регулативата утврдува правна обврска за соработка во ситуации кои бараат итно дејствување на засегнатата држава-членка. Ако државата не ја почитува, не постои начин да се изврши оваа должност или да се распоредат тимови на ЕГКС на нејзината територија против нејзината волја. Наместо тоа, се чини дека единствената санкција ги поттикнува другите држави-членки да ги затворат своите внатрешни граници.

8.7.1.2 Механизам за човекови права и одговорност

Кога е основан Фронтекс во 2004 година, импликациите на основните права на нејзината работа беа целосно запоставени. Основачката регулатива не содржела специфични упатувања на основните права. Во текот на следните години преку придружен пристап, во голема мерка потврдни и декларативни обврски на основните права најдоа свое место во Регулативата. Уште поважно, Фронтекс подготви стратегија за основните права во 2011 година. Во исто време, беше формиран консултативен форум и офицер за основни права за да дадат совети по прашањата за основни права и да ја зајакнат усогласеноста со истите. Со новата Регулатива, има мали подобрувања во евиденцијата за човековите права. Во членот 1 од Регулативата сега се споменуваат основните права, кои претставуваат дел од шемите за задолжително известување и проценка, како што е утврдено во оперативниот план, и постои единствена сеопфатна одредба, предвидена со член 34 од Регулативата, која ги наведува обврските за основните права.

Регулативата, во член 72, конечно воведува механизам за жалби во однос на основните права, како што се бара од ЕП, народниот правобранител на ЕУ и Советот на Европа од 2013 година. Секое лице директно засегнато од постапувањето на персоналот за време на работењето на ЕГКС може да поднесе тужба за прекршувања на основните права до службеникот за основни права. Службеникот за основни права е одговорен за воспоставување на механизам за поплаки, за водење поплаки и за одлучување за нивната прифатливост. Потоа, ги насочува до Извршниот директор или надлежниот национален орган за да одлучат за основаноста и соодветното следење.

8.7.2 Зајакнување на Агенцијата – Регулатива 2019/1896

На 6 октомври 2016 година, официјално беше основана ЕГКС, наследник на Фронтекс. Помалку од две години по усвојувањето на Регулативата 2016/1624, Советот и ЕП усвоија нова Регулатива 2019/1896 за повторно засилување на Фронтекс, сега со постојан корпус од 10.000 гранични службеници со извршни овластувања до 2027 година.

Член 3, став 2 Регулативата 2016/1624 на ЕГКС и додели улога на мониторинг со цел да се гарантира заедничка стратегија за управување со европските надворешни граници. ЕГКС сега може да распореди свои офицери за врски во државите-членки со цел зајакнување на соработката и дијалогот помеѓу агенцијата и надлежните национални органи, како што е предвидено со член 12, став 3 од Регулатива 2016/1624. Офицерите за врска, кои се распоредени врз основа на анализа на ризик спроведена од агенцијата, според член 12, став 3, под ж, треба редовно да го известуваат извршниот директор на агенцијата за состојбата на надворешните граници и да ја проценат способноста на засегнатата држава-членка за ефикасно управување со нејзините граници. Овие одговорности се детално детализирани во член 31, став 3 од Регулатива 2019/1896.

Информациите што ги собираат офицерите за врска придонесуваат и ја олеснуваат подготовката на оценките за ранливост на ЕГКС. Според член 32, став 2 од Регулативата 2019/1896, најмалку еднаш на секои три години, агенцијата ја следи и проценува достапноста на техничката опрема, системи, можности, ресурси,

инфраструктура и соодветно квалификуван и обучен персонал на државите-членки за гранична контрола.

Овластувањата за мониторинг доделени на ЕГКС се рефлектираат во член 32, став 9 од Регулатива 2019/1896, што сигнализира дека доколку препорачаните мерки не се спроведат навремено и на соодветен начин од засегнатата држава-членка, извршниот директор на ЕГКС го упатува предметот до Управниот одбор и ја известува ЕК. Потоа, Управниот одбор донесува одлука, врз основа на оригиналниот предлог на Извршниот директор, во кој ги опишува потребните мерки што треба да ги преземе државата-членка и временскиот рок во кој ќе се спроведат таквите мерки. Уште поважно, истиот член 33, став 10 од Регулатива изречно потенцира дека одлуката на Управниот одбор е обврзувачка за државата-членка.

Додека сè уште е рано да се процени до кој степен Регулативата 2019/1896 го подобрува функционирањето на процената на ранливоста и брзото распоредување на службениците за врски иницирани со Регулативата 2016/1624, дизајниран е нов механизам за утврдување на влијанието врз надворешните гранични делови. Во член 35 од Регулатива 2019/1896 се наведува дека ЕГКС, во договор со засегнатата држава-членка, може да прогласи четири различни нивоа на влијание и реакции со цел брзо решавање на одредена кризна состојба на дел од границата:

- кога ниско ниво на влијание се припишува на надворешната гранична секција, националните власти одговорни за контрола на надворешната граница треба да организираат редовна гранична контрола врз основа на анализа на ризик и да обезбедат доволно персонал и ресурси кои се чуваат на располагање за тој граничен дел;
- кога средно ниво на влијание се припишува на надворешната гранична секција, националните власти одговорни за контрола на надворешната граница, покрај мерките наведени погоре, ќе обезбедат дека се преземаат соодветни мерки за гранична контрола на тој граничен дел; кога се преземаат такви мерки за гранична контрола, соодветно се известува националниот центар за координација;
- кога високо ниво на влијание се припишува на надворешната гранична секција, засегнатата држава-членка, покрај мерките наведени погоре, ќе обезбеди дека националните власти кои работат на таа граница имаат потребна поддршка и се преземаат засилени мерки за контрола на границата; државата-членка може да побара поддршка од Агенцијата под условите за започнување на заеднички операции или брза гранична интервенција;
- кога критичното ниво на влијание се припишува на надворешната гранична секција, Агенцијата ја известува ЕК; извршниот директор, покрај мерките наведени погоре, издава препорака за оперативна помош преку започнување на заедничка операција или брза интервенција на границата.

Додека обврските за националните гранични органи под ниско, средно и големо ниво на влијание се доста нејасни, според критичното сценарио засегнатата држава-членка, според член 41, став 2 од Регулативата, ќе одговори, на препораката на Извршниот директор во рок од шест работни дена. Според член 42 од Регулатива, доколку држава-членка ја игнорира препораката на извршниот директор на ЕГКС, Советот, врз основа на предлог на ЕК, може да донесе одлука со акт за имплементација, идентификувајќи ги мерките за ублажување на тие ризици и бараат засегнатата држава-членка да соработува со агенцијата во спроведувањето на тие мерки.

8.7.2.1 Сопствена опрема и постојан корпус

Друг чекор поблизу до подобрување на стабилноста, флексибилноста и автономијата на агенцијата е стекнувањето на сопствена опрема. Отпрвин, таквата опрема била достапна од државите-членки на *ad hoc* основа, за во 2016 година да се основа Фонд за техничка опрема, кој служи како евиденција за целата техничка опрема

достапна за агенцијата, без разлика дали е во сопственост на држава-членка или агенцијата или е сопственост од двете.

Со цел да се намали зависноста на ЕГКС од техничката опрема на државите-членки, член 38 Регулатива 2016/1624 предвидува дека агенцијата може да стекне своја техничка опрема што ќе биде распоредена за време на заедничко работење, пилот-проекти, брзи гранични интервенции и операции за враќање. Во врска со ова, членот 63, став 4, под а од Регулативата 2019/1896, посочува дека кога ЕГКС стекнува или заеднички поседува опрема како што се авиони, хеликоптери, сервисни возила или бродови, агенцијата се согласува со државата-членка за регистрација на опремата како да е државна служба.

Понатаму, клучна оперативна моќ воведена со Регулативата 2016/1624 било воспоставувањето на фонд за опрема за брзо реагирање, кој се состои од техничка опрема што треба да се распореди за брза гранична интервенција во рок од 10 работни дена од денот кога ќе се договори оперативниот план од страна на Извршниот Директор и државата-членка домаќин. ЕГКС, според член 39, став 7 од Регулативата 2016/1624, може да придонесе во фондот за опрема за брзо реагирање со свои ресурси и државите-членки веќе не би можеле да ги избегнат своите одговорности со тврдењето дека се соочени со исклучителна ситуација што значително влијае на извршувањето на националните задачи. Во согласност со член 20, став 5 Регулатива 2016/1624, надлежните национални органи му овозможуваат на ЕГКС минимум 1.500 гранични службеници за нивно непосредно распоредување во заедничко работење и/или брза гранична интервенција.

Со цел да се реши клучното оперативно прашање за достапност на човечките ресурси, Регулативата за ЕГКС во 2016 година постави апсолутен минимум од 1.500 гранични чувари и други експерти што треба да бидат достапни во секое време со цел да се обезбеди ефикасност на агенцијата за краток период. Всушност, Фронтекс имала повеќе од 1.700 офицери распоредени на границите на ЕУ во 2018 година, помагајќи во функции како што се надзор, регистрација, проверка на документи, отпечатоци од прсти и безбедносни проверки. Денешната достапност сè уште не е соодветна за да ги исполни оперативните потреби на агенцијата на предвидлив и експедитивен начин, бидејќи за својата работа треба да се потпре главно на граничните службеници обезбедени од државите-членки на доброволна основа. Поради оваа причина, во член 5 од Регулативата 2019/1896 е наведено дизајнирање на постојан, целосно обучен и оперативен корпус од 5.000 гранични службеници до 2021 година и 10.000 до 2027 година, со извршна моќ и сопствена опрема, врз основа на клучот за дистрибуција утврден во Анекс I на Регулатива 2019/1896.

Согласно член 54, став 1 од Регулативата 2019/1896, Постојаниот корпус е составен од четири категории на гранични службеници:

1. законски персонал распореден како членови на тимови во оперативни области во согласност со член 55;
2. персонал преточен од државите-членки во Агенцијата долгорочно како дел од постојаниот корпус во согласност член 56;
3. персонал од државите-членки кои се подготвени да бидат обезбедени на Агенцијата за краткорочно распоредување како дел од постојаниот корпус, во согласност со член 57; и
4. резерва за брза реакција составена од персонал од државите-членки кои се подготвени да бидат распоредени во согласност со член 58 за целите на брзите гранични интервенции.

Членови на оперативниот персонал на ЕГКС е нова категорија на персонал дизајниран со Регулатива 2019/1896 со цел да се обезбеди ефикасно управување со надворешните граници. Што се однесува до другите три категории на гранични чувари, државите-членки се должни во секое време да бидат достапни на оперативниот персонал на агенцијата со цел да обезбедат достапност на граничарите кои треба да бидат распоредени. Сепак, главната новина не е толку многу воспоставувањето на Постојаниот корпус, туку фактот дека, според член 54, став 3 од Регулативата, на

Постојаниот корпус се доделени извршни овластувања како што е верификација на идентитетот и националноста на лицата, овластување или одбивање на влез на гранична проверка, печат патни исправи, издавање или одбивање визи, патролирање или регистрација на отпечатоци од прсти, според член 55, став 7 од Регулативата. Уште поважно, во членот 82 од Регулативата се наведува дека извршувањето на извршните овластувања од страна на оперативните службеници на ЕГКС ќе подлежи на овластување на државата-членка што е домаќин на операцијата.

Доделувањето извршни овластувања на членовите на членовите на персоналот на ЕГКС може да ги прекрши одредбите од примарното право кои се однесуваат на тоа дека државите-членки се крајно одговорни за сопствената внатрешна безбедност и управување со надворешните граници. Додека ЕК смета дека член 77, став 2, под г од ДФЕУ дава правна основа за доделување на извршни овластувања на членовите на ЕГКС, доколку тие се јасно дефинирани за да одговараат на целта на воспоставување на интегриран систем за управување со надворешни граници, тогаш тоа треба да се чита заедно во смисла на членовите 72 и 73 од ДФЕУ.

Во членот 72 од ДФЕУ се наведува дека надлежностите што ЕУ ги ужива во ОСБП „нема да влијаат врз извршувањето на одговорностите што ги преземаат државите-членки во однос на одржувањето на законот и редот и заштитата на внатрешната безбедност“. Со други зборови, ЕУ не може да ги замени прерогативите на принуда на државите-членки и затоа, агенциите на ЕУ се ограничени на активности за поддршка на националните власти, освен (и само) до степен до кој Договорот им доделува експлицитни овластувања. Поврзано, член 4, став 2 од ДЕУ предвидува дека „Унијата ... ги почитува нивните основни државни функции, вклучително и обезбедување територијален интегритет на државата, одржување на закон и ред и заштита на националната безбедност. Особено, националната безбедност останува единствена одговорност на секоја држава-членка“.

Понатаму, член 73 ДФЕУ посочува дека „е отворено државите-членки да организираат меѓу себе и под нивна одговорност такви форми на соработка и координација, како што сметаат дека се соодветни, меѓу надлежните оддели на нивните администрации одговорни за заштита на националната безбедност“. Оттука, додека надлежностите се делат меѓу ЕУ и државите-членки во ОСБП, членовите 72 и 73 ДФЕУ ги ограничуваат овластувањата што и се доделени на Унијата во прашања директно поврзани со националниот суверенитет на државите-членки.

8.7.2.2 Нови извршни овластувања

Во моментот, членот 8, став 2 од Регулативата 2019/1896 прецизира дека „повеќегодишната стратешка политика за Европско интегрирано гранично управување треба да дефинира како предизвиците во областа на управувањето со границата и враќањето треба да се решат на кохерентен, интегриран и систематски начин...“. Тоа значи дека националните власти надлежни за гранично управување треба да бидат во согласност со стратегијата донесена од ЕГКС, предвидена во член 8, став 6 од Регулативата. Според член 7, став 5 од Регулативата, државите-членки се воздржуваат од спроведување „каква било активност што може да го загрози функционирањето на Агенцијата или остварувањето на нејзините цели.“ За таа цел, ЕГКС е овластена да го надгледува ефикасното функционирање на националните надворешни граници, да преземе проценки на ранливоста, да следи дали државата-членка е квалификувана ефикасно да го спроведе применливото законодавство на ЕУ и да открие недостатоци во управувањето со националните граници.

На овој начин, според член 40 од Регулативата, на ЕГКС и се доделува улога на супервизија и интервенција, што овозможува на агенцијата да донесе квази-обврзувачки мерки за државите-членки и директно да интервенира на територијата на држава-членка доколку таквите мерки не се спроведат ефективно. Во случај држава-членка ниту да ги усвои мерките препорачани при процената на ранливоста, ниту да побара/презема неопходни активности во случај на непропорционален и ненадеен

миграциски притисок, ЕГКС гарантира унифициран, брз и ефикасен одговор на ЕУ за да не дојде до загрозување на функционирањето на Шенген-зоната. Во оваа ситуација и согласно член 42, став 1 од Регулативата, „Советот, врз основа на предлог на Комисијата, може без одлагање да донесе решение со помош на акт за имплементација за да се идентификуваат мерките за ублажување на ризиците што треба да ги примени Агенцијата и бара од засегнатата држава-членка да соработува со Агенцијата во спроведувањето на тие мерки.

Откако ќе се донесе одлука на Советот, според член 42, став 4 од Регулативата, Извршниот директор на ЕГКС, во рок од два работни дена, ќе подготви оперативен план и ќе го достави до засегнатата држава-членка. Откако ќе се достави оперативниот план, директорот на агенцијата и засегнатата држава-членка ќе се договорат за конкретни активности што треба да се донесат, вклучително и распоредување на потребниот оперативен персонал од постојаниот корпус на ЕГКС, за практично извршување на мерките утврдени во одлука на Советот.

Член 42, став 8 од Регулативата бара засегнатата држава-членка да ја почитува одлуката на Советот соработувајќи со ЕГКС и преземајќи ги потребните активности за да се олесни спроведувањето на одлуката на Советот и оперативниот план на агенцијата. Како и да е, овие обврски се намалуваат кога членот 42, став 10 од Регулативата посочува дека ЕК може да одобри повторно воспоставување на граничните контроли во Шенген-зоната, под услов засегнатата држава-членка ниту да ја извршува одлуката донесена од Советот, ниту да се согласи со оперативниот план на ЕГКС во рок од 30 дена. На крајот, засегнатата држава-членка која е предмет на „интервенција“ на ЕГКС експлицитно се согласува со агенцијата во однос на оперативната поддршка што ќе се обезбеди во нејзините надворешни граници за да се обезбеди функционирање на Шенген-зоната.

8.7.2.3 Анализа на ризик

Анализата на ризикот е почетна точка за сите активности на Фронтекс, од стратешко донесување одлуки на високо ниво, до планирање и спроведување на оперативни активности.

Анализата на ризикот вклучува прекуграничен криминал и тероризам, процес на лични податоци на лица за кои постои сомневање дека се вклучени во акти на тероризам и соработуваат со други агенции на Унијата и меѓународни организации за спречување на тероризам. Ќе се утврдуваат задолжителни проценки на ранливоста на капацитетите на државите-членки за соочување со тековните или претстојните предизвици на нивните надворешни граници. Фронтекс собира широк спектар на податоци од државите-членки, телата на ЕУ, партнерски држави и организации, како и од отворените извори за состојбата во и надвор од границите на Европа. Податоците се анализираат со цел да се создаде слика за состојбата во надворешните граници на ЕУ и клучните фактори што влијаат врз и управуваат со истите.

Покрај утврдувањето на трендовите и идентификувањето на ризиците, Фронтекс исто така дава совети за соодветни оперативни одговори на различни предизвици, вклучително и прекуграничен криминал, на надворешните граници на ЕУ. Ова помага да се оптимизира употребата на достапни ресурси и да се зголеми ефективноста на преземените активности. Анализата на ризикот на агенцијата се користи за советување на одлучување на високо ниво, како и за секојдневна координација на заедничкото работење.

Активностите за анализа на ризик на Фронтекс спаѓаат во три категории: стратешка анализа, оперативна анализа и аналитика. Стратешката анализа е насочена главно на стратешки одлучувања на високо ниво; оперативната анализа поддржува координирани операции; додека фокусот на аналитика е управување со собрани податоци и поддршка на аналитичари со податоци и аналитички услуги.

Фронтекс редовно објавува извештаи кои анализираат настани поврзани со гранична контрола, неправилен граничен премин и различни форми на прекуграничен

криминал. Општата задача за проценка на овие ризици е утврдена во регулативата за основање на Фронтекс, според која агенцијата „спроведува анализи на ризик [...] со цел да и обезбеди на Заедницата и на државите-членки соодветни информации за да овозможи соодветни мерки да бидат преземени или да се справат со идентификуваните закани и ризици со цел подобрување на интегрираното управување со надворешните граници“. Клучна институција на Фронтекс во однос на разузнавањето и процената на ризикот е нејзината Единица за анализа на ризик и Мрежата за анализа на ризик, преку која вработените во Фронтекс соработуваат со експерти за безбедност од државите-членки.

8.8 Шенгенски граничен кодекс

Шенгенскиот граничен кодекс (ШГК) е воспоставен со Регултивата 562/2006 на Европскиот парламент и Советот од 15 март 2006 година и предвидува можност националните полициски сили, во случаи на опасност по јавната и внатрешната безбедност, да воведат гранични контроли на нивните внатрешни граници за одреден временски период, и покрај фактот дека одредена држава е во Шенген-зоната што исклучува проверки на внатрешните граници. Регултивата претставува обид да се унифицираат правилата на преминување на внатрешните и надворешните граници на ЕУ, во смисла на развој на концептот за интегрирано гранично управување.

По серијата терористички напади на територијата на ЕУ, кои вклучуваа прекугранични криминални активности и мрежи, ЕУ реагираше брзо за да се справи со безбедносните ризици предизвикани од ранливоста на надворешните граници на ЕУ. По терористичките напади во Париз, Советот повика на низа итни мерки за зајакнување на контролите на надворешните граници. Ја повика ЕК да презентира предлог за ревизија на ШГК што ќе овозможи систематски и постојани проверки на граѓаните на ЕУ, на сите точки на влез на надворешните граници на ЕУ, вклучително и верификација на биометриски информации против релевантни бази на податоци.

Во декември 2015 година, ЕК поднесе предлог за изменување и дополнување на ШГК во однос на зајакнување на проверките против соодветните бази на податоци на надворешните граници. Комитетот за граѓански слободи, правда и внатрешни работи на ЕП, усвои извештај за предлогот во јуни 2016 година. Извештајот предложи серија измени и дополнувања кои имаат за цел: да им овозможат на државите-членки да ги заменат систематските контроли со таргетирани проверки на одредени гранични премини; по проценка на безбедносните ризици да промовираат подобро управување со податоци; технолошки напредок; и подобри врски помеѓу информатичките системи на државите-членки. По договорот меѓу Советот и ЕП во декември 2016 година, регулативата е донесена на 15 март 2017 година.

Главниот правен инструмент што ја регулира граничната политика на ЕУ е Регултивата 2016/399 за Шенгенскиот граничен кодекс (ШГК). ШГК се надоврзува на претходното законодавство на Шенген. Исклучува некои членки на ЕУ (Данска, Велика Британија до нејзиното истапување, Ирска, Бугарија, Хрватска, Кипар и Романија). Членките на Шенген, кои не се држави-членки на ЕУ – Исланд, Норвешка, Швајцарија и Лихтенштајн се поврзани со правото на Шенген. Франција и Холандија се обврзани само на нивните територии во Европа.

Регултивата ги обврзува државите-членки да вршат систематски контроли на сите лица, вклучително и на лица кои уживаат право на слободно движење според Правото на ЕУ, односно граѓани на ЕУ и членови на нивните семејства кои не се граѓани на ЕУ, кога ќе ја преминат надворешната граница на ЕУ. Овозможува широка употреба на базите на податоци ширум ЕУ при вршење проверки на границата, особено на Шенгенскиот информациски систем и базата на податоци на Интерпол за украдени или изгубени патни исправи. Ако систематските проверки имаат непропорционално влијание врз протокот на сообраќај, државите-членки можат да се одлучат да ги заменат со таргетирани проверки на копнените и морските граници на ЕУ. Како што е предложено од ЕП, ваквите таргетирани проверки може да се применат и на воздушните

граници, но само за преоден период до шест месеци, исклучително продолжен за 18 дополнителни месеци. Регулативата, исто така, предвидува дека во случаи на сомневање во автентичноста на патната исправа или во идентитетот на државјанин на трета држава, проверките, каде што е можно, вклучуваат верификација на барем еден од биометриските идентификатори вградени во патните исправи.

Додека се штитат основните права и правото на слободно движење во рамките на ЕУ, примарната цел на заедничката политика за контрола на границите е зајакнување на безбедноста на внатрешните и надворешните граници. Оправдувањето се потпира на отсуство на гранични проверки во рамките на Шенген-зоната, зголемувајќи ја важноста на заедничките стандарди што се применуваат на надворешните граници. Безбедносните прашања, според точка 6 од Преамбулата, се идентификуваат како: „... илегална имиграција и трговија со луѓе ... каква било закана за внатрешната безбедност на државите-членки, јавната политика, јавното здравство и меѓународните односи“. Исто така, во точка 8 од Преамбулата, се признава дека внатрешните безбедносни ризици кај државите-членки имаат потенцијал да влијаат на безбедноста на надворешните граници.

Следејќи ги општите одредби, ШГК се состои од два дела. Првиот дел се однесува на надворешните граници утврдени во Насловот II преку членовите од 5 до 21 од Регулативата. Ги регулира процедурите, условите за влез и одбивање на државјаните на трети држави на границите, персоналот, ресурсите, соработката меѓу државите-членки и недостатоците во врска со контролата на преминувањето на надворешните граници. Вториот дел ги регулира внатрешните граници утврдени во Насловот III, преку членовите од 22 до 35 од Регулативата. Иако постои тело на секундарната легислатива кое го регулира управувањето со надворешните граници – на пример, системи за надзор, агенции на ЕУ, поврзани политики на ОСБП – контролите на внатрешните граници се регулирани само од страна на ШГК.

Отстранувањето на проверките на внатрешните граници во Шенген-зоната е во сила од 1995 година. Иако законодавството е насочено кон контрола на надворешната граница, постојат околности наведени во ШГК што овозможува „привремено повторно воведување на контрола на внатрешните граници“ од страна на државите-членки. Преамбулата на ШГК ги утврдува основите и водечките принципи. Делот за внатрешни граници, утврден во Насловот III, Поглавјето I преку членовите 22-24, прво го донесува „отсуството на гранична контрола на внатрешните граници“, а потоа, утврдено со Поглавјето II преку членовите 25-35, продолжува со спецификацијата на условите и процедурите за привремено повторно воведување на контрола на внатрешните граници.

Значителен дел од Преамбулата на ШГК (11 од 44 точки) се поврзани со привременото повторно воведување на контролата на внатрешните граници. Кодексот заснован на принципот на слободно движење на лица, утврдено во точките 21-24 од Преамбулата, го смета отсуството на контрола како норма и воведувањето на контролата како привремено и само поради исклучителни околности. Државите-членки имаат можност, но се обврзани со принципи и процедури. Принципот на пропорционалност, според точките 22 и 24 од Преамбулата и член 27 од Регулативата, треба да се следи за неопходноста, обемот и времетраењето. Причините за таквата контрола, утврдени во точка 23 од Преамбулата, треба да бидат засновани на „заеднички договорени критериуми“. Треба да има „сериозна закана за јавната политика или внатрешната безбедност“ на една држава-членка или област во рамки на Шенген, како што предвидено во член 26 и член 30 од Регулативата. Заканите од тероризам и организиран криминал се прифаќаат како такви ризици, но сепак миграцијата или влегувањето на голем број државјани на трети држави сами по себе не се доволни основи за привремено повторно воведување на контрола на внатрешните граници. Одлуката треба да им биде соопштена на засегнатите страни, како и причините за усвојувањето на истата, додека извршувањето ќе се надгледува. Процесот на евалуација, според член 33 од Регулативата е воден од Шенгенскиот механизам за проценка. Според членовите 30-33 од Регулативата, ЕК има улога да дава насоки, да

следи и да предлага активности, додека Советот може да издаде препораки за корекција.

ШГК регулира три околности што го оправдуваат привременото повторно воведување на контролата на внатрешните граници, со различни постапки:

- Предвидливи случаи, предвидени со членовите 25-27 од Регулативата: Врз основа на „сериозна закана за јавната политика или внатрешната безбедност во држава-членка“, граничните контроли можат да бидат повторно воведени за одредени периоди по известувањето на засегнатите страни (член 25). процената на пропорционалноста мора да вклучува веројатно влијание на заканата врз државата-членка и врз слободното движење на лицата во Шенген-зоната како целина (член 26). Другите држави-членки и ЕК мора да бидат известени четири недели пред пријавата. Информирани се и Советот и ЕП. Државите-членки можат да издаваат мислења. ЕК може да спроведе консултација помеѓу засегнатите страни, најдоцна до 10 дена пред апликацијата (член 27).
- Случаи кои бараат итно постапување, предвидена со членот 28 од Регулативата: Може да се примени директно под услов другите држави-членки и ЕК да бидат информирани од државите-членки, а ЕК го известува ЕП.
- Исклучителни околности што го загрозуваат целокупното функционирање на областа без контрола на внатрешната граница, предвидено со членовите 29 и 30 од Регулативата: Врз основа на постојани „сериозни недостатоци при извршувањето на контролата на надворешната граница“ и покрај претходните препораки на ЕК до засегнатата држава-членка. Овие се меѓу предвидливите случаи, но се предмет на специфична постапка за која е потребна препорака на Советот, по предлог на ЕК. ЕК може да го подготви предлогот по своја иницијатива или по барање на државите-членки. За разлика од другите постапки, државите-членки мора да ја оправдаат својата одлука да не го спроведуваат привременото повторно воведување на контролата на внатрешните граници. ЕК ги известува ЕП и Советот (член 29). Препораката на Советот мора да се заснова на сеопфатна анализа која бара подетални информации, вклучително и претходни и можни мерки, на државата-членка или на ниво на ЕУ (член 30).

Државите-членки и ЕК, според член 31 од Регулативата, мора да обезбедат оправдување за барањата за привремено повторно воведување на контролата на внатрешните граници до ЕП и Советот под кои било од овие околности. Четири недели по отстранувањето на контролите на внатрешните граници, државата-членка, според член 34 од Регулативата, мора да достави извештај до ЕП, Советот и ЕК. ЕК и државата-членка мора да ја информираат јавноста за временскиот период „освен ако не постојат зголемени безбедносни причини“. Во Табелата 6 се дадени максималните временски периоди дозволени за привременото повторно воведување на контролата на внатрешните граници.

Табела 6: Максимален временски период

Вид на околност	Почеток	Обнова	Вкупно
Итна акција	10 дена	20 дена	2 месеци
Предвидливи случаи	30 дена	30 дена	6 месеци
Исклучителни околности	6 месеци	6 месеци	2 години

Одредбите за привременото повторно воведување на контролата на внатрешните граници воспоставуваат рамка според која државите-членки споделуваат информации, се консултираат едни со други и соработуваат преку институциите на ЕУ. Тие го нагласуваат исклучителниот карактер и потребата од оправдување. Сепак, терминологијата на „сериозна закана за јавната политика или внатрешната безбедност“ е отворена за толкување, овозможувајќи висок степен на флексибилност. Покрај тоа, во член 27, став 1 од Регулативата, се признаваат исклучоци, како што се намалувањето

на минималниот временски период за известувања во предвидливи случаи, како и задржување на информации од јавноста, предвидено со член 34 од Регулацијата. Процедуралните критериуми се насочени кон транспарентност и подобрување на соработката. Единствениот случај каде привременото повторно воведување на контролата на внатрешните граници лежи на ниво на ЕУ се исклучителни околности кои ја ставаат целата област во опасност, предвидено со член 29 од Регулацијата. Тука, Советот ја решава потребата за привременото повторно воведување на контролата на внатрешните граници, бидејќи принципот на супсидијарност го потврдува дејството на ниво на Унија. Како и да е, тоа е само препорака за државите-членки да одлучат. Не постои механизам за спроведување. Затоа, одредбите за привременото повторно воведување на контролата на внатрешните граници не можат да се карактеризираат како тврд закон (*hard law*).

9. АЗИЛ

9.1 Еволуција на политиката на азил

Соработката во областа на азил започна со мерки за компензација на државите поради нивното губење на контрола како резултат на укинувањето на внатрешните граници во рамки на Шенгенската област (Thym, 2016 год., стр. 13). Шенгенската конвенција од 1990 година, во членовите од 28 до 38, содржи сет на правила за одговорност при обработка на барањата за азил. Паралелно, сите држави-членки, вклучително и оние кои на почетокот не беа дел од Шенгенската област, ја договорија Конвенцијата од Даблин од 1990 година која се однесува на јурисдикцијата во областа на азилот, која стапи во сила во септември 1997 година по пат на ратификација (Hailbronner & Thierry, 1997 год., стр. 957). Аранжманите следеа две цели. Прво, тие беа наменети да спречат барање на соодветен орган или „forum shopping“, термин кој се користи за да се опишат ситуации каде барателите на азил заминуваат во држави со поблаги услови за прием или со утврдени квоти за прием. Второ, координацијата на јурисдикцијата за азил била наменета да се соочи со феноменот каде апликантите се упатуваат од една во друга држава-членка без притоа било која држава-членка да утврди дали е надлежна за испитување на барањето како резултат на правилата кои важат за безбедна трета држава.

Додека Шенгенската и Даблинска конвенција се во насока на демаркација на јурисдикцијата за азил без суштинска хармонизација на правилата во постапката за азил, условите за прием или критериумите за признавање, Договорот од Маастрихт, преку членот К.1, ја прогласи целата област на политиката на азил како област од заеднички интерес која треба да се реализира преку меѓувладина соработка. Со тоа, институциите на ЕУ започнаа со координација на различни национални практики (Voccardi, 2002 год., стр. 61).

Договорот од Амстердам бил одлучувачки чекор напред откако, со членот 63 од Договорот за ЕУ, создаде супранационална надлежност со префрлување на дел од политиките од „првиот столб“ во „третиот столб“. Во 1999 година, Европскиот совет во Тампере ја разработи идејата за Заедничкиот европски систем за азил (ЗЕСА), кој подоцна станува дел од Договорите како правно-обврзувачка цел. Бројни легислативни акти се усвоени со цел реализација на првата фаза на ЗЕСА, кој остана ограничен на минимални стандарди, во линија со рестриктивните надлежности на ЕУ во тоа време. Системот се фокусира на вертикален политички трансфер со рамки на легислативата на ЕУ, создавајќи практики на ниво на ЕУ и ниво ширење низ целата Унија (Costello, 2006 год., стр. 313). Повеќето одлуки направени во тоа време ги обликуваа контурите на Европската политика за азил. Директивата 2003/9/ЕС за условите за прием на азиланти од 2003 година, Директивата 2004/83/ЕС за процедурата за азил од 2004 година, како и Даблин 2 Регулативата, заедно со Регулативата за Еуроцак од 2000 година се основа за многу достигнувања и предизвици во политиката на азил на ЕУ до ден денес.

Движењето кон заедничка политика за азил отсекогаш било постепено. За таа цел, ЕК предложи замена на постоечките минимални стандарди со заеднички сет на правила во рамки на хармонизирање на легислативата, што треба да ги намали нееднаквостите меѓу државите-членки, како во поглед на легислативниот изглед, така и во поглед на административните практики на основ на Договорот од Лисабон. За разработување на новата легислатива, ЕК поднесе бројни предлози кои подоцна се усвоени по неколку годишни дебати (Voeltes, 2014 год.). Споровите меѓу институциите на ЕУ и проблемите околу практичната имплементација резултираа со детални насоки за некои прашања, кои им оставија малку простор на државите-членки и кои можат да го отежнат одржувањето на прегледот на различните аспекти на европската легислатива во областа на азилот.

Во природата на политиката на азил е дека ЕУ не може да ги контролира сите настани во државите на потекло и транзитот кој има влијание на прекуграничното

движење. Ова го остава ЗЕСА со потенцијално отворен простор, откако усвоените инструменти се фокусираат на хармонизација на легислативата меѓу државите-членки. Нивната регулаторна моќ може да влијае врз настаните надвор од границите на ЕУ само индиректно. Движењето кон континентален систем на азил повлече дека состојбата со надворешните граници стана предмет на дебата следејќи ја смртта на илјадници мигранти кои се обидуваат да го преминат Медитеранот, најчесто со бродови кои не се соодветни за патување на отворено море. Потоа, мигрантските движења од Турција до Грција, па преку Западен Балкан до Централна Европа беа фокус на внимание со речиси повеќе од еден милион луѓе кои влегуваа во ЕУ. Одговорот на ЕУ е мешавина од мерки кои се протегаат од операциите на Фронтекс и усвојувањето на шеми за врска и населување до зајакната соработка со државите на потекло или транзит, особено со Турција. Соодветните правни дебати се однесуваат на екстратериторијалниот опсег на човековите права и легислативните инструменти, Регулацијата 656/2014 за границите на морето, Регулацијата 604/2013 за реформа на Даблинскиот систем (Даблин III) и ефективна имплементација на Директивата 2013/33/EU за условите за прием на азилантите.

Системот на азил на ниво на ЕУ најчесто е критикуван поради наводниот фокус на рестриктивни мерки со цел спечување мигрантите да пристигнат во Европа, со насочување на оригиналниот концепт со странични мерки кои ќе ги компензира државите поради губењето на контролата на нивните внатрешни граници во потег кој критичарите често го објаснуваат како „тврдината Европа“ (El Epany, 2008 год., стр. 313). Сепак, целокупната слика има повеќе нијанси. Критиките кон политиката на влез и граничната контрола е во спротивност со дефиницијата на критериумите за статусот на бегалците и супсидијарната заштита потврдени со Директивата 2011/95/EU за азил од 2011 година и соодветните процедурални правила и услови за прием, кои содржат широки гаранции за ранливите групи. Како резултат на усогласување на законодавството, за време кога ЕП и пресудите на СПЕУ играа големо значење, заедничките легислативни стандарди за меѓународна поддршка се за пофалба, иако општите критериуми за признавање и условите за прием директно реагираат на критиките за наводно рестриктивните политики за влез и гранична контрола. И покрај практичните проблеми во државите-членки и асиметричната дистрибуција на апликантите за азил во рамки на ЕУ, ЗЕСА бил клучен во воспоставувањето на систем за заштита на бегалците низ државите-членки на ЕУ, од кои некои претходно не придонесуваа значително кон меѓународните активности за поддршка на бегалците (Geddes, 2003 год., дел 7 и 8).

Во областа на азилот, усогласувањето на националното законодавство од институциите на ЕУ не секогаш резултира со ефективна имплементација. Најголем доказ за практичен неуспех е системот за азил на Грција, кои и ЕСЧП и СПЕУ утврдија дека не е во согласност со стандардите за човековите права и соодветната легислатива во рамки на ЕУ. Ова ја истакна потребата за зајакната соработка во областа на азилот во рамки на ЕУ во изминативе години. Регулацијата 439/2010 за воспоставувањето на Европската канцеларија за поддршка на азилот (ЕКПА) која започна со работа во 2010 година бара поголема кохерентност во толкувањето и примена на легислативата на ЕУ во областа на азилот на ист начин како што базата на податоци на Еуроодак треба да ја направи Даблин Регулацијата поефикасна. Задачите на ЕКПА се:

- Размена на информациите околу државите на потекло;
- Ширење на знаење за легислативата поврзана со азилот на ниво на ЕУ;
- Поддршка за државите-членки кои се соочуваат со потешкотии, вклучително и преку итни тимови за поддршка.

Супранационалните активности на ЕКПА ја надополнуваат основната одговорност на националните институции да го применуваат законодавството на ЕУ од областа на азилот на ефективен начин. Административните тела, сами по себе, не можат да го постигнат посакуваното ниво на приближување на националните практики; националните и Европските судови ја задржуваат одговорноста да развијат кохерентни стандарди за специфични сценарија.

Правото на азил е регулирано во Договорот од Лисабон, поконкретно во член 78 од ДФЕУ:

1. Унијата развива заедничка политика за азил, супсидијарна заштита и привремена заштита со цел да понуди соодветен статус на државјани на трети држави кои бараат меѓународна заштита, и да обезбеди усогласување со начелото на *невраќање*. Оваа политика мора да биде во согласност со Женевската конвенцијата од 28 јули 1951 година и Протоколот од 31 јануари 1967 година кои се однесуваат на статусот на бегалците, како и со други соодветни договори.
2. За целите на став 1, Европскиот парламент и Советот, постапувајќи во согласност со вообичаената законодавна постапка, донесуваат мерки за заеднички европски систем за азил, кој вклучува:
 - (а) единствен статус за азил на државјани на трети држави, валиден низ целата Унија;
 - (б) единствен статус на супсидијарна заштита за државјани на трети држави кои, без да добијат европски азил, имаат потреба од меѓународна заштита;
 - (в) заеднички систем за привремена заштита за раселени лица во случај на масовен прилив на бегалци;
 - (г) заеднички процедури за доделување и повлекување на единствен статус на азил или супсидијарна заштита;
 - (д) критериуми и механизми за одредување која држава-членка е одговорна за разгледување на барање за азил или супсидијарна заштита;
 - (ф) стандарди за условите на прием на баратели на азил или супсидијарна заштита;
 - (е) партнерство и соработка со трети држави за управување на приливи на лица кои бараат азил или супсидијарна или привремена заштита.
3. Доколку една или повеќе држави-членки се соочуваат со вонредна состојба карактеризирана со ненадеен прилив на државјани на трети држави, Советот, на предлог на Комисијата, може да донесе привремени мерки во корист на односната држава-членка (држави-членки). Советот дејствува по консултации со Европскиот парламент.

9.2 Усогласеност со меѓународното право

За разлика од секоја држава-членка индивидуално, ЕУ не е страна во Женевската конвенција и, поради тоа, самата ЕУ не е обврзана со истата како прашање на меѓународното јавно право. Наспроти ова, значењето на членот 78, став 1 од ДФЕУ истакнува дека законодавството во областа на азилот на ниво на ЕУ мора да биде во согласност со Женевската конвенција и Протоколот од 1967 година. Неусогласеноста со Женевската конвенција претставува повреда на членот 78, став 1 од ДФЕУ што може да резултира со поништување на законодавството или барем потреба од негово толкување во согласност со Женевската конвенција. Оваа позиција е потврдена од страна на СПЕУ како резултат на неколку пресуди врз основа на Директивата 2011/95/EU за азил. Подреденоста на ЗЕСА кон Женевската конвенција во членот 78, став 1 од ДФЕУ не ги менува нејзините меѓународни правни карактеристики. Како интегрален дел од Правото на ЕУ, Женевската конвенција продолжува да биде предмет на интерпретативни принципи на меѓународното јавно право и членот 78, став 1 од ДФЕУ не носи индивидуално право на азил што ја надминува содржината на Женевската конвенција, иако таква индивидуална гаранција може да произлезе од членот 18 во врска со правото на азил од Повелбата на ЕУ за основните права.

Обврската да се биде во согласност со Женевската конвенција содржана во членот 78, став 1 од ДФЕУ не е нова, откако членот 63, став од Договорот за ЕУ во Договорот од Амстердам и членот К.2, став 1 од Договорот од Маастрихт содржеа слични одредби. Во спротивност со овие претходни одредби, членот 78, став 1 од ДФЕУ потврдува дека потребното почитување на Женевската конвенција и соодветните

гаранции за човекови права се применуваат на сите инструменти кои го создаваат законодавството во областа на азилот на ниво на ЕУ, вклучително и правилата за супсидијарна и привремена заштита. Од друга страна, членот 63, став 1 од Договорот за ЕЗ кон Договорот од Амстердам бил применлив за заштита на бегалците само *sensu stricto*, иако генерално се претпоставувало дека другите правила би требало да ги исполнуваат овие стандарди. Спротивно на оние кои ја менаџираат заштитата на бегалците, правилата на супсидијарна и привремена заштита не ги имплементираат воспоставените доктринарни категории на меѓународното право. Ова подразбира дека законодавството на ЕУ има дискреционо право да ги дефинира или менува контурите на режимот на супсидијарна или привремена заштита сè додека соодветните правила се во согласност со меѓународното право за бегалците и човековите права.

Усогласеноста со Женевската конвенција е прашање и на насока од политичка перспектива. Членот 78, став 1 од ДФЕУ воспоставува конститутивна обврска, откако мултилатералните конвенции, кон кои ЕУ формално нема пристапено, може само да се потпираат во рамки на правниот поредок на ЕУ доколку се ратификувани од сите држави-членки и се директно применливи. Да се бара законодавството на ЕУ да биде во согласност со Конвенцијата, обезбедува усогласеност во сите околности и спречува наметнување на различни обврски врз државите-членки од страна на Правото на ЕУ и Женевската конвенција. Ваквите разлики треба да бидат решени во корист на Правото на ЕУ поради неговата супрематија. Во согласност со воспоставената судска пракса на СПЕУ, Договорите воспоставија автономен правен поредок (различен од меѓународното јавно право) во однос на кој не се применуваат правилата на конфликт кои се однесуваат на примената на меѓународните договори во врска со истото прашање. Националните судови се обврзани да се обратат до СПЕУ во постапката по претходно одлучување предвидена со член 267 од ДФЕУ за наводни прекршувања на Женевската конвенција. Судиите во Луксембург го имаат крајното овластување да пресудат во однос на усогласеноста меѓународното право на бегалците во рамки на правниот поредок на ЕУ и постоечката судска пракса покажува дека СПЕУ доста сериозно ја сфаќа оваа обврска. СПЕУ ја прифаќа Женевската конвенција како правна граница за легислативата на ЕУ (Drywood, 2014 год., стр. 1093). Членот 78, став 1 од ДФЕУ гарантира дека ЗЕСА е целосно вклучена во меѓународното право за бегалците.

Членот 78, став 1 од ДФЕУ, повеќе или помалку упатува дека ЗЕСА мора да биде во согласност со „други релевантни договори“. Формулацијата и системска поставеност на оваа обврска укажуваат дека другите договори треба да се сметаат за „релевантни“ секогаш кога нивната содржина се однесува на реализација на политиката на азил во рамки на ЕУ. Настрана од Женевската конвенција, ова особено се однесува на спогодбите за меѓународните права за човекот, како што е Конвенцијата за правата на детето или други потенцијални договори кои може да бидат склучени во иднина (Peers, 2011 год., стр. 24). Во линија со општите принципи на Правото на ЕУ, оваа обврска треба да се применува на конвенции кои се ратификувани од сите држави-членки на ЕУ. Другите договори со помалку ратификации не можат да се сметаат за „релевантни“ во поглед на членот 78, став 1 од ДФЕУ. Ваквото толкување е во линија со основната идеја на меѓународното договорно право дека државите не можат да бидат обврзани без нивна согласност. Ова, на пример, имплицира дека Европската спогодба за укинување на визите за бегалците од 10 април 1959 година не може да се смета за обврзувачка за законодавство на ЕУ според член 78, став 1 од ДФЕУ, откако не е ратификувана од повеќе држави-членки на ЕУ. Бегалците со признаен статус кои живеат во ЕУ имаат корист од визната политика во рамки на Шенгенската област согласно членот 21 од Конвенцијата за имплементирање на Шенгенската спогодба која е надополнета со Регулативата 265/2010 за измени на Конвенцијата.

9.3 Опсег на надлежности

Како поделена надлежност, легислативата во областа на азилот мора да биде во согласност со принципите на супсидијаритет и пропорционалност, утврдени со член

5, став 3 и став 4 од ДЕУ, со што ги обврзува институциите кои се надлежни за усвојување на легислативата во оваа област да ги ограничат своите дејствувања само на иницијативи кои не можат да се постигнат на задоволителен начин на национално ниво и да останат ограничени на она што е потребно за постигнување на легитимните политички цели. Меѓутоа, при проценка на конкретни предлози, треба да се има во предвид дека далекосежната цел на Договорот од Лисабон за ЗЕСА има потреба од одредена попустливост при примена на принципите на супсидијаритет и пропорционалност во поддршка на активностите на ЕУ (Peers, 2011 год., стр. 393). Поимот „мерки“ во воведниот дел на членот 78, став 2 од ДФЕУ упатува на тоа дека може да се усвојуваат регулативи, директиви и одлуки и дека е дозволена оперативната и финансиска поддршка, која вообичаено има своја правна основа.

Договорот од Лисабон го нагласува значењето на примарното право во однос на целта од воспоставувањето на ЗЕСА, кој за првпат е воспоставен од Европскиот совет на Самитот во Тампере, а подоцна преземен од ЕК. Целта генерално повикува на поголема застапеност и може да има влијание како на примената на принципите на супсидијаритет и пропорционалност, така и на толкувањето на секундарното право, во однос на кое поддржува рестриктивно читање на нејасно формулираните одредби за поповолен национален третман. Договорот, исто така, е на став со позицијата на СПЕУ дека хоризонталната соработка меѓу државите-членки, на пример според Даблин системот, се раководи според принципот на заемна доверба. Во случај на сомнеж, целта на Договорот во поглед на ЗЕСА расправа за поголема хармонизација, иако институциите на ЕУ го задржуваат, како и во случај на други цели од Договорот, принципиелна дискреција во поглед на потребата и текот на дејствувањето на ЕУ. Понатаму, концептот на ЗЕСА не предвидува квази федерална еднообразност, откако придавката „заедничка“ вообичаено се користи, барем во контекстот на ЕУ, да значи средно ниво на хармонизација, за разлика означувањето на „единствена“ политика каде има повисоко ниво на хармонизација. На пример, заедничкиот пазар е воспоставен во 1968 година и подоцна реализиран како единствен пазар во 1992 година или заедничката монетарна политика пред да биде воведена единствената валута. Заедничката политика за азил ги надминува минималните мерки предвидени со Договорот од Амстердам, но без можност за федерална еднообразност со цел да стане единствена.

9.3.1 Единствен статус за азил

Со оглед на тоа што членот 63 од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам бил ограничен на усвојување на „минимални мерки“, членот 78, став 2, под а од ДФЕУ дозволува спогодба за „единствен статус за азил“, со тоа утврдувајќи ја можноста за подобрена униформност за разлика од понискиот степен на хармонизација во однос на „заедничките“ правила во врска со привремената заштита и постапките за азил утврдени со член 78, став 2, под ц и д од ДФЕУ. Целта на единствениот статус имплицира дека принципот на супсидијаритет не го спречува дејствувањето на ЕУ во вообичаени околности и дека легислативата на ЕУ може да содржи задолжителни правила кои не дозволуваат поповолен национален третман. Спротивно на тоа, концептот на минимална хармонизација во Договорот од Амстердам било толкувано како можност која дозволува државите-членки да отстапуваат од легислативата на ЕУ. Таквиот заклучок не може да се прифати во насока на поцврсто толкување на Договорот од Лисабон и целта на ЗЕСА.

Членот 78, став 2, под а од ДФЕУ се однесува на „единствен статус за азил“ за разлика од претходната ориентација кон „квалификација на државјани на трети држави како бегалци“, согласно членот 63, став 1, под а од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам. Сепак, ваквата промена не може да биде толкувана како дозвола за посебен статус на азил според Правото на ЕУ кое не се совпаѓа со статусот на бегалец според Женевската конвенција. Сите Нацрт-договори при нивната подготовка, како и самиот изглед на подоцна усвоените Договори, се во насока за поддршка на суштинска

усогласеност на статусот на азил во рамки на ЕУ и статусот на бегалец; самиот ЗЕСА е заснован на основ на Конвенцијата. Ова е потврдено со експлицитно упатување на Конвенцијата како во членот 78, став 1 од ДФЕУ, така и во членот 18 од Повелбата на ЕУ за основните права. Со тоа, легислативата на членот 78, став 2 под а од ДФЕУ е обврзана да го прецизира значењето на Женевската конвенција и секундарната легислатива треба да се толкува во таа насока. Тоа е утврдено, на пример, во точка 23 од воведот на Директивата 2004/83/ЕС за квалификација на азилот која ги „насочува надлежните национални тела на државите-членки во примена на Женевската конвенција.“

Покрај критериумите за статусот на бегалците, членот 78, став 2, под а од ДФЕУ дозволува хармонизација на пакетот на права по признавањето на таквиот статус, во согласност со меѓународната практика за правниот статус на бегалците според Женевската конвенција. Содржината на меѓународната заштита според членовите од 20 до 35 од Директивата Директивата 2004/83/ЕС за квалификација на азилот според тоа се заснова на членот 78, став 2, под а од ДФЕУ, додека условите за прием за оние чии апликации се разгледуваат се опфатени во истиот член, но во друга точка, како *lex specialis*. Понатаму, мора да се разгледуваат други правни основи, во согласност со воспоставената судска пракса на СПЕУ, на основ на содржината и целите на инструментот кој е во прашање. Со тоа, статусот на постојан престој за бегалците е покриен со членот 78, став 2, под а од ДФЕУ на ист начин како и обединувањето со членовите на семејството кои не аплицираат за сопствена заштита, додека транснационалната координација на социјалното осигурување продолжува да биде опфатено со членот 48 од ДФЕУ како *lex specialis*. Во пракса, ваквото разликување има малку влијание, откако вообичаената законодавна постапка се применува за членовите 78 и 79 од ДФЕУ.

Во спротивност со државјанството на ЕУ, а тоа се државјаните на државите-членки на ЕУ, бегалците и другите државјани на трети држави немаа значителна корист од индивидуалното право на слободно движење во рамки на единствениот пазар, туку во рацете на институциите при усвојувањето на одлуки е да одлучат под кои услови слободното движење низ ЕУ ќе биде дозволено. Заедно со други сличности, единствениот статус за азил кој треба да биде „валиден низ целата Унија“ од членот 78, став 2 под а од ДФЕУ упатува дека условите за мобилност во рамки на ЕУ мора да се одредат според вообичаена законодавна постапка. Во моментот, бегалците имаат корист од мобилноста внатре во рамки на ЕУ откако ќе добијат статус за постојан престој или се квалификувани за престој во согласност со националните закони за имиграција. На пример, Директивата 2003/109/ЕС за долготраен престој е проширена на бегалците во согласност со Директивата 2011/95/EU за единствениот статус на бегалци. Понатаму, на бегалците може да им се дозволи, на пример, да работат во други држави-членки на основ на националните закони за имиграција, Директивата 2009/50/ЕС позната како „Сина карта“ и Директивата 2014/36/EU за сезонски работници не се применуваат во согласност со членот 3, став 2, под б од Директивата Сина карта и член 2, став 1 и член 3 под б од Директивата за сезонските работници. Повиците за поповолни права за слободно движење се од политичка природа и не ја рефлектираат правната обврска на легислативата на ЕУ според член 78 од ДФЕУ. Уште повеќе, ваквиот заклучок е потврден со термилошката отвореност на членот 78, став 2, под а од ДФЕУ во однос на единствениот статус на азил „валиден низ целата Унија“, чијашто транснационална валидност може алтернативно да се толкува како упатување на заемно признавање на позитивни одлуки за азил како резултат на тоа кои држави-членки би биле дозволени, во случај на секундарни движења, да вратат баратели на азил во државите-членки кои го издале признавањето. Во моментот, на пример, Директивата 2011/95/EU за квалификација на азилот не содржи обврска за заемно признавање, додека не е јасно дали членот 12, став 1 од Регулјативата 604/2013 за Даблин III, се применува на оние кои веќе имаат добиено меѓународна заштита во друга држава-членка на ЕУ.

Со оглед на неговото образложение, несомнено е дека персоналниот опсег на членот 78, став 2, под а се однесува на државјани на трети држави, вклучително и лица

без државјанство во согласност со член 67, став 2 од ДФЕУ во кој е наведено дека за целите на Договорот од Лисабон, лицата без државјанство ќе се третираат како државјани на трети држави. Поради тоа, ЕУ нема надлежност за меѓуевропски барања за азил. Ова исклучување за барања за азил од страна на граѓаните на ЕУ го рефлектира карактерот на ЕУ како заедница основана врз владеење на правото, демократија и почитување на човековите права., како што е потврдено со членовите 2, 7 и 49 од ДЕУ и Повелбата за основните права. Во согласност со единствениот член од Протокол 24, прикачен кон Договорот од Лисабон, за азил на државјани на државите-членки на ЕУ „се смета дека државите-членки за сите правни и практични цели во однос на прашањата поврзани со азилот меѓусебно претставуваат безбедни држави на потекло.“ Ваквото означување на сите држави-членки како безбедни на потекло има значење на примарно право во согласност со членот 51 од ДЕУ според кои Протоколите и Анексите претставуваат составен дел на Договорот, со тоа дел од примарното право на ЕУ и принципот на супремација. Како резултат на тоа, барањата во согласност со националното законодавство можат да бидат обработени само во согласност со критериумите наведени во единствениот член, точка г од Протоколот 24, кој се фокусира на општо проценување на ситуацијата во засегнатата држава „на основ на претпоставката дека барањето е очигледно неосновано.“

9.3.2 Супсидијарна заштита

Правилата во Женевската конвенција се засновани на искуства на државно гонење на Европскиот континент во првата половина на 20-тиот век, додека денешните мешани миграциски бранови најчесто се карактеризираат со убедување. Во пракса, повеќето баратели на азил бегаат од недискриминирачко насилство, особено граѓански војни или прибегнување кон системот на азил од економски причини. Понатаму, сведоци сме на зголемена комплексност на фактори кои не се секогаш покриени со Женевската конвенција. Договорите за ЕУ реагираат на овој предизвик, во насока со претходните национални практики, со обезбедување на „единствен статус на супсидијарна заштита за државјани на трети држави кои, без да добијат европски азил, имаат потреба од меѓународна заштита“ според член 78, став 2, под б од ДФЕУ (Boutellet-Paquet, 2002 год.). Членот 63, став 2, под а од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам остана двосмислен во овој поглед, бидејќи било нејасно дали упатувањето на лица за кои инаку е потребна (во поглед на привремена заштита) меѓународна заштита е доволна основа за различен режим за супсидијарна заштита. Како во случајот со статусот на бегалци, упатувањето на „единствен статус на супсидијарна заштита“ овозможува усвојување на критериуми за признавање и пакет на права по признавањето, вклучително и опцијата, но не и обврска, за мобилност на правата во рамки на ЕУ. Од друга страна, придавката „единствена“ имплицира зголемено ниво на хармонизација. Различните правни основи за статусот бегалец и супсидијарната заштита упатуваат дека легислативата не е обврзана да ги третира еднакво бегалците и оние со супсидијарна заштита.

Останува во прерогативот на законодавецот во ЕУ да ги дефинира контурите на статусот за супсидијарната заштита, вклучително и основите за признавање, откако концептот на супсидијарна заштита не кореспондира, во спротивност со статусот на бегалците, на јасно дефиниран концепт според меѓународното право. Ниту законодавецот на ЕУ не е обврзан, според примарното право на ЕУ, да се ограничи на критериумите наведени во член 15 од Директивата 2011/95/EU за квалификација на азилот, кои се однесуваат на квалификацијата за супсидијарна заштита во случај на сериозна повреда. Со тоа, критериумите за супсидијарна заштита може да бидат изменети или дополнети во согласност со вообичаената законодавна постапка како одговор на практичните потреби и/или политичките приоритети. Исто така, може да се одлучи да се замени индивидуалното право на заштита со квантитативни квоти за заштита чие исцрпување ќе спречи успешни апликации. Надворешните ограничувања на легислативната дискреција може да се извлече од нагласената идеја за „меѓународна заштита“ која назначува фактори со прекугранична димензија и особено

се однесува на состојбите во државите на потекло или транзит (Battjes, 2014 год., стр. 541). Членот 78, став 2, под б од ДФЕУ се однесува на сценарија на принудна миграција, додека „доброволната“ миграција, особено од економски причини, е покриена со членот 79 од ДФЕУ. При разграничувањето на соодветните инструменти, законодавецот има корист од одредена дискреција на основ на која може да измени, барем до одредена мера, „образложението на меѓународна заштита“ потврдено од СПЕУ за исклучување на престојот „врз чувствителни или хуманитарни основи“ како реакција на општите недостатоци во економскиот и општествениот систем во домашната држава, откако Директивата 2011/95/EU бара прогон од некоја страна согласно Женевската конвенција.

Може да се засноваат критериуми за супсидијарна заштита врз обврските за *невраќање* според меѓународното право за правата на човекот кое може да оди подалеку од заштитата на бегалците според Женевската конвенција, иако институциите на ЕУ не се обврзани на такво нешто. Кога се користи слична терминологија, по пат на толкување треба да се утврди дали одредбите од секундарното право на ЕУ треба да се толкуваат во согласност со меѓународното право за правата на човекот. Во случајот со Директивата за квалификација на азилот, СПЕУ одлучи дека ова не е случај. Оваа автономија на супсидијарна заштита според Правото на ЕУ има двојна импликација: прво, упатува дека легислативата на ЕУ може да обезбеди меѓународна заштита во ситуации под прагот на обврската за човековите права; второ, може да се појави спротивно сценарио, барем во теорија, доколку легислативата на ЕУ не го прошири концептот на супсидијарна заштита на ситуации покриени со меѓународното право за правата на човекот. Како што е потврдено од СПЕУ во случајот *Elgafaji v Staatssecretaris van Justitie*, членот 15 од Директивата за квалификација на азилот треба да се толкува во линија со членот 3 од ЕКЧП кога постојат случаи на сомнеж. Задолжително почитување на човековите права може да се обезбеди за второто сценарио на основ на правилата за хуманитарна заштита во националните закони за имиграција и азил надвор од границите на легислативата на ЕУ.

9.3.3 Привремена заштита

За време на граѓанската војна во поранешна Југославија, повеќе од 22 држави-членки беа соочени со „масовен прилив“ на лица кои бараат заштита. Во тоа време, текот на 90-тите години на минатиот век, идејата стана популарна за воспоставување на посебни правила за вакви сценарија, кои ќе им овозможат на државите да дејствуваат на основ на општи критериуми без притоа да има потреба да ја анализираат потребата за меѓународна заштита на индивидуална основа, спротивно на барањата за азил (Battjes, 2014 год., стр. 543). Потребата да се реагира брзо на ситуациите на масовни приливи резултирало со усвојување на Директивата 2001/55/EC за привремена заштита, која е првиот правно-обврзувачки инструмент договорен од институциите на ЕУ во областа на азилот, и објаснува зошто членот 78, став 2, под в од ДФЕУ предвидува експлицитна правна основа за привремена заштита. Во пракса, Директивата за привремена заштита досега не била активирана и покрај разните случаи во кои можела да биде користена. Со тоа, идејата да се реагира на сценаријата на масовни приливи со специфични инструменти го изгуби своето значење.

Имајќи во предвид дека привремената заштита не се заснова на претходно постоечкиот концепт според меѓународното право, институциите на ЕУ имаат широка дискреција кога ги дефинираат контурите на привремената заштита. Како интегрален дел од ЗЕСА, правилата за привремена заштита потенцијално може да се применуваат на различни форми на принудна миграција, додека дозволите за привремен престој од економски причини, како што се оние за сезонски работници, се покриени со членот 79 од ДФЕУ. Во слична насока, поимот „раселени лица“ од членот 78, став 2, под в од ДФЕУ упатува дека одредбата се однесува на прекугранични движења на лица како реакција на разни форми на опасности во државите на потекло, како што се граѓански војни или природни катастрофи. Легислативата на ЕУ може потенцијално да ги опфати сите овие сценарија.

9.3.4 Процедурални правила

Процедуралните правила се основни компоненти на ЗЕСА, откако тие ја поддржуваат идентификацијата на оние кои имаат потреба од меѓународна заштита и се суштински во напорите за подобрување на процесот на азил и одговарање на сè поголемиот број на барања, од кои повеќето се неосновани. Како и да е, семантичката одвоеност меѓу „единствениот“ статус на азил и супсидијарната заштита од член 78, став 2, под а и б од ДФЕУ и „заедничките“ процедурални права од член 78, став 2, под г од ДФЕУ упатува дека Договорот од Лисабон е насочен кон помал степен на хармонизација во областа на процедурата. Ова двоумење ја отсликува разликата во националните административни и судски практики кои не можат да бидат усогласени толку едноставно како суштинските основи за доделување на статус на бегалец. Наместо тоа, институциите на ЕУ задолжени за усвојување на легислативата треба да ја балансираат потребата за заедништво наспроти почитувањето на националните карактеристики, во линија со принципот на супсидијаритет и концептот на национална процедурална автономија. Евентуална федерална агенција за азил ќе има потреба од измена во Договорот.

Членот 78, став 2, под г од ДФЕУ покрива одредби од различни аспекти во постапката за азил, како што се лични интервјуа, евалуација од страна на административните органи или посебни правила за ранливите категории на лица заедно со гаранции за судска заштита кои може да се најдат во Директивата 2013/32/EU за процедурата за азил. Во случаи на конфликт, легислативата на ЕУ и националните административни практики треба да се толкуваат во согласност со процедуралните гаранции утврдени во Повелбата на ЕУ за основните права. Членот 78, став 2, под г од ДФЕУ ги покрива апликациите за азил и супсидијарна заштита без да има потреба институциите на ЕУ да постават идентични стандарди за двете категории; терминот „заеднички“ се однесува на приближување на разликите меѓу државите-членки, а не на еднаков третман на азилот и супсидијарната заштита. Членот 78, став 2, под г од ДФЕУ, исто така, опфаќа одредби за безбедни држави на потекло или транзит, кои постојат во различни држави-членки и се предмет на резултатите утврдени во членовите 36, 37 и 38 од Директивата 2013/32/EU за процедурата за азил кои се однесуваат на концептот на безбедните држави на потекло и концептот на безбедни трети држави (Engelmann, 2014 год., стр. 277). Ако се оспорува процедуралната природа на членот 78, став 2, под г од ДФЕУ, тогаш ќе треба да се активира членот 78, став 2, под а и б од ДФЕУ како дополнителна или алтернативна правна основа (за двете одредби како што е познато се применува вообичаената законодавна постапка).

Договорот од Лисабон е тивок за географскиот опсег на одредбата за процедурата за азил и не прецизира дали заедничките „процедури за доделување и повлекување на единствениот статус на азил или супсидијарна заштита“ треба да се применуваат на територијата на државите-членки. Ваквата текстуална амбивалентност е во спротивност со претходните рестриктивни формулации (на пример, членот 63, став 1 под г од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам упатува на „процедури во државите-членки“) и тоа е направено со намера, откако сегашниот член 78 од ДФЕУ е претходно дискутиран во рамки на Нацрт-Уставниот околу можноста од надворешни центри за прием на азиланти, идеја која е усвоена 10 години подоцна како одговор на мигрантска криза во текот на 2015 година. Во насока на ова, треба да се претпостави дека членот 78, став 2, под г од ДФЕУ покрива екстратериторијална обработка на барањата за азил. Таквите сценарија, може да вклучат шема на населување на територијата на ЕУ, но тоа треба да биде осигурено со центри за обработка во согласност со потребите на меѓународното право за бегалците и човековите права. Ќе треба внимателна проценка дали државите-членки и ЕУ имаат надлежност во центрите за обработка на азилот, без кои ЕКЧП не може да се применува екстратериторијално, додека соодветни стандарди за јурисдикција според Повелбата на ЕУ за основните

права остануваат нејасни во овој поглед. Институциите на ЕУ не можат да ги заобиколат овие уставни гаранции со релокација надвор од границите на ЕУ.

Во согласност со договорната структура, супранационалното ниво се фокусира на хармонизација на легислативата и административна поддршка, додека одлуките кои ги засегаат индивидуите најчесто се преземаат на национално ниво. Администрацијата на ЕУ која директно го применува Правото на ЕУ кон индивидуите бара основа во Договорите на ЕУ. Во моментот, членот 78 од ДФЕУ не предвидува доволна правна основа за создавање на федерална агенција за азил која ќе ги испитува апликациите за азил наместо националните органи. Членот 78, став 2, под г од ДФЕУ претпоставува постоење на национални системи за азил, за кои треба да се воспостават „заеднички“ стандарди, на ист начин како што членот 78, став 2, под д од ДФЕУ претпоставува дека одредена држава-членка ќе биде одговорна за разгледување на барањето за меѓународна заштита. Евентуална можност за воспоставување на федерална агенција за азил во иднина ќе има потреба од измена во Договорот во согласност со членот 48 од ДЕУ кој ја предвидува постапката за изменување и дополнување на Договорите. Сепак, ова не имплицира дека ЕУ не може да поддржи ефективна примена на легислативата во областа на азилот, во однос на кое постојат недостатоци. Од друга страна, во контекст на членот 78, став 2, под г од ДФЕУ, ЕУ може да поддржи транснационална соработка меѓу државите-членки и за таа цел е воспоставена ЕКПА, која започна со работа во 2010 година. Доколку ЕКПА испраќа тимови за поддршка составени од национални претставници во друга држава-членка, тогаш постои само постепена практична разлика меѓу засилена транснационална соработка и евентуална федерална канцеларија за азил, иако ваквата разлика останува релевантна од уставни причини. Додека засилената транснационална и вертикална соработка може да биде постигната во постечката рамка на Договорот од Лисабон, федерална бирократија на ЕУ во областа на азилот, заменувајќи ги надлежностите на државите-членки, ќе има потреба од измени во Договорите.

9.3.5 Одредување на одговорна држава-членка

Правилата кои утврдуваат која држава-членка е одговорна за испитување на апликациите за азил се историска основа на ЗЕСА со цел спречување како на барањата за соодветен орган или „forum shopping“, така и на феноменот на „бегалци во орбита“ – термин кој се користи за бегалци кои остануваат заборавени, односно се префрлувани од една во друга држава без пристап до соодветно утврдување на статусот. Соодветните правила се воспоставени во Даблин III Регулативата 604/2013, која е составена од критериуми и процедурални механизми, во согласност со членот 78, став 2, под д од ДФЕУ. Во спротивност на членот 63, став 1, под а од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам, членот 78, став 2, под д се применува како на азилот, така и на супсидијарната заштита. Во прерогативот на институциите на ЕУ, надлежни за усвојување на легислативата, е да одлучат за релевантните критериуми во законодавната постапка; институциите на ЕУ може да ги изменат постоечките правила или да пристапат кон алтернативни механизми, како што е системот на квоти со кој се прераспределуваат барателите на азил во државите-членки на основ на метод на редистрибуција воспоставен во легислативата на ЕУ. Поимите „критериуми,“ и „механизми“, кои ја дефинираат надлежноста на ЕУ според член 78, став 2, под д од ДФЕУ, не се ограничени на било која од Даблин Регулативите. Нови или дополнителни механизми може да се воспостават во согласност со вообичаената законодавна постапка или да се воспостават со спогодби меѓу претставници на државите-членки. Постои компатибилност со примарното право на ЕУ да се воспостават паралелни механизми, како што се делумната квота за релокација внатре во ЕУ и/или доброволното разместување според Даблин III регулативата како што е предложено од ЕК во 2015 година. Од друга страна, правно гледано, спогодбите меѓу државите-членки не претставуваат секундарно право на ЕУ, дури и ако се усвоени од национални претставници за време на состаноци во рамки на Советот на министри; таквата пракса

била вообичаена во 60-тите и 70-тите години на минатиот век и подоцна се реактивирани за првата шема на разместување и населување усвоена во јули 2015 година според документот на Советот 11097/15 за меѓувладини квоти, повикувајќи се на Одлуката на Советот 2015/1523 и документот на Советот 11130/15. Како резултат на ова, СПЕУ не е надлежен за толкување и Повелбата на ЕУ за основните права нема да се применува. Како и да е, Договорот од Лисабон ги опфаќа само барателите на азил и не воспоставува надлежност за разместување на лицата со признат статус на бегалци. Со цел да се поддржи примената на Правото на ЕУ, членот 78, став 2, под д од ДФЕУ, исто така, покрива инструменти кои ја прават Даблин регулативата поефективна, како што е Регулотивата 603/2013 за Еуроодак базата на отисоци и други податоци.

Даблин регулативата има одлична асиметрија во бројот на барања за азил во Европа. Во овој поглед, членот 80 од ДФЕУ воспоставува општа обврска за поддршка на државите-членки кои преземаат повеќе одговорности отколку другите во функционирањето на ЗЕСА. Ваквата обврска може да се имплементира на различни начини, вклучително со средства за финансиска и/или оперативна поддршка, без притоа да се бара повторување на Даблин III Регулотивата. Понатаму, човековите права може да ги обврзат државите-членки да не ги пренесуваат барателите на азил во друга држава-членка во исклучителни случаи кога постојат системски недостатоци во постапката за азил и во условите за прием. Во овој контекст, СПЕУ има нагласено дека принципот на заемна доверба налага внимателна процена со цел да не се загрози функционирањето на ЗЕСА, додека ЕСЧП инсистира на построги стандарди. Во случај на конфликт, СПЕУ е последниот орган за толкување на правото на ЕУ во областа на азилот.

Норвешка, Исланд, Швајцарија и Лихтенштајн, кои учествуваат во Шенгенската област имаат склучено меѓународни спогодби со ЕУ со кои се обезбедува нивното учество во Даблин системот на основ на динамична институционална рамка која покрива амандмани или преработка кон претходно усвоената легислатива, како што е Даблин 3 Регулотивата. Понатаму, Данска има склучено спогодба за нејзино пристапување кон Даблин Регулотивата, откако исклучувањето (*opt-out*) на Данска не дозволува, како што е случајот со Велика Британија и Ирска, учество во легислативата на ЕУ во ОСБП.

9.3.6 Услови за прием

Членот 78, став 2, под ф од ДФЕУ овозможува усвојување на „стандарди за условите на прием на баратели на азил или супсидијарна заштита“. Упатувањето на „баратели“ јасно дава дека одредбата се однесува на статусот за време на постапката за азил, додека пакетот на права на оние на кои им е дадена меѓународна заштита е покриено со членот 78, став 2, под а и б од ДФЕУ. Еднаш кога барањето ќе се одбие, барателот на азил ќе се карактеризира како државјани на трета држава која нелегално да престојува во рамки на значењето на Директивата 2008/115/ЕС за враќање, чие враќање во државата на потекло или транзит е покриено со член 79, став 2, под б од ДФЕУ. Како во случајот со признавање на статусот на бегалци, институциите на ЕУ го имаат овластувањето за дефинирање на пакетот на правата, како што се условите со кои се регулира пристапот до пазарот на труд, образование или социјална помош, кои може да се најдат во Директивата 2013/33/EU за условите за прием на баратели на азил. Секогаш кога секундарната легислатива на ЕУ ги утврдува стандардите за социјална политика, правата и принципите наведени во делот за солидарност во Повелбата на ЕУ за основните права може да влијаат на толкувањето.

Упатувањето во членот 78, став 2, под ф од ДФЕУ на „стандардите“ не треба да се толкува строго како покривање на правила само за легислативна хармонизација. Наместо тоа, одредбата треба да се толкува заедно со членот 80 од ДФЕУ за солидарноста, што само по себе не обезбедува правна основа за поддршка на инструментите, но може да влијае на толкувањето на други одредби од Договорот. Ова имплицира дека членот 78, став 2, под ф од ДФЕУ покрива финансиска или оперативна

помош, вклучително и преку Фондот за азил, миграција и интеграција, воспоставен со Регулативата 516/2014 кој поддржува проекти кои се однесуваат на сместување на барателите на азил.

9.3.7 Соработка со трети држави

Иако, по дефиниција, азилот има прекугранична димензија, повеќето национални системи за азил и меѓународно право за бегалците до неодамна се фокусираа на ситуацијата откако барателите на азил ќе пристигнат на државна територија. Европеизацијата на политиката на азил поттикнува постепена промена на парадигмата доколку државите во Европа соработуваат со цел обезбедува на ефективна примена на Женевската конвенција, со тоа пресликувајќи го општото потпирање на мигрантската политика на ЕУ за поддршка на засилена меѓународна соработка (Thym, 2013 год., стр. 289). Европскиот совет во повеќе наврати ги повика институциите на ЕУ да ја прошират меѓународната соработка надвор од Европа и да поддржат глобален пристап, во насока на целите од програмите од Хаг и Стокхолм. Наспроти ова, Договорот од Лисабон воспостави експлицитна правна основа за „партнерство и соработка со трети држави“ утврдено во член 78, став 2, под е од ДФЕУ. Оваа експлицитна обврска за меѓународна соработка потврдува дека ЕУ може да соработува со трети држави и во ситуации во кои усвојувањето на секундарната легислатива не резултира во ексклузивна надлежност надвор од Договорот, вклучително и преку финансиска и оперативна поддршка.

Иако членот 78, став 2, под е од ДФЕУ претставува интегрален дел од ЗЕСА и се однесува на соработка со трети држави „за управување на приливи на лица кои бараат азил или супсидијарна или привремена заштита“, одредбата не треба да биде ограничена на движења со непосредно влијание на функционирањето на ЗЕСА, откако факторите кои ги дефинираат мигрантските приливи се својствено нејасни. Понатаму, пошироко толкување на членот 78, став 2, под е од ДФЕУ упатува и на ефективна реализација на други политики на ЕУ, утврдени со член 21 и 22 од ДЕУ, како и наслов 3 од ДФЕУ, опфатен со членовите од 208 до 214, кои опфаќаат надворешно дејствување, соработка за развој, економска, финансиска и техничка помош, како и хуманитарна помош. Може да се разликуваат и други правни основи во согласност со воспоставената судска пракса, на основ на содржината и целите на инструментот во прашање; доколку тоа се однесува на функционирањето на ЗЕСА, тогаш се употребува одредбата од членот 78, став 2, под е од ДФЕУ, додека другите инструменти може да се засноваат на други политики, како што се инструментите за финансиска поддршка во контекст на развојната и соседска политика.

Поддршката за трети држави во областа на азилот може да помогне во воспоставување на поволен политички и практичен контекст за реализација, на пример, на контроверзниот предлог за воспоставување на центри за прием на азиланти во Северна Африка. Членот 78, став 2, под е од ДФЕУ, сам по себе, не произведува доволна правна основа за иницирање на вакви центри, откако соработката со трети држави на основ на оваа одредба мора да се разликува од заштитата на националниот персонал со поддршка на ЕУ. Меѓутоа, како што е објаснето погоре, Договорот од Лисабон намерно го прекина претходното ограничување на ЗЕСА на територијата на државите-членки. Членот 78, став 2, под е од ДФЕУ е формулиран на таков отворен начин што може да ја оправда легислативата која ќе се усвои во иднина и ќе предвиди надворешни центри за обработка на азил кои ќе бидат управувани од државите-членки, по можност во соработка со ЕКПА. Со цел таквите надворешни центри за обработка да бидат ефикасни, членот 78, став 2, под е од ДФЕУ може да биде активиран да гарантира поволен политички и административен контекст, на пример преку поддршка на трети држави за ефективно да ги применуваат своите меѓународни правни обврски.

9.4 Итни ситуации

Легислативата за привремена заштита во случај на масовен прилив е покриена со членот 78, став 2, под б од ДФЕУ и не треба да се ограничи на законското статус-кво според Директивата 2001/55/ЕС за привремена заштита. Од друга страна, членот 78, став 3 од ДФЕУ, во линија со претходниот член 64, став од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам, се однесува на други мерки во корист на одредени држави-членки во итни ситуации, иако оваа поддршка може да биде ограничена, според самиот текст на членот, на „привремени мерки“. Тоа е во согласност со потребата за брзо усвојување на одлуки во итни ситуации каде Советот одлучува со квалификувано мнозинство по консултирање на ЕП. Имајќи го во предвид отсуството на некаква индикација за спротивно, квалификуваното мнозинство во Советот се применува во согласност со членот 16, став 3 од ДЕУ. Кога се одлучува за временскиот период во кој привремените мерки треба да се применуваат, институциите на ЕУ имаат корист од одредена дискреција, што исто така се однесува на дефиницијата за тоа што претставува „итна ситуација“ што го оправдува прибегнувањето кон член 78, став 3 од ДФЕУ. Слично на тоа, институциите имаат слободна процена кога одлучуваат за суштината на мерките за поддршка. Тие, особено, може да вклучат финансиска или оперативна поддршка, меѓу другото преку ЕКПА, чие активирање не бара нужно прибегнување кон член 78, став 3 од ДФЕУ. Од друга страна, секоја постојана измена на секундарната легислатива надвор од границите на вообичаената законодавна постапка не може да се одлучи на основ на членот 78, став 3 од ДФЕУ; ниту врз основа на тоа не можат да се наметнат услови за виза. Ваквиот заклучок се потпира на прилично нејасен јазик кој не содржи јасна индикација дека „привремените мерки“ може да оправдаат неусогласеност со секундарната легислатива на ЕУ. Како и да е, се чини дека е можно да се утврдат *leges speciales* кои се применуваат за привремен период како во случај на релокацијата воспоставена во 2015 година која имплицира привремено дерогација од Даблин III регулативата.

9.5 Мешани миграциски текови и промена на правниот статус

Правилата за миграција и азил во Договорите за ЕУ не ги сфаќаат прекуграничните движења на луѓето како едноставен чекор на населување кои веднаш резултираат или во целосно членство или во нелегално престојување. Наместо тоа, внимателна дистинкција на различните статуси во текстот на Договорите за ЕУ имплицира дека правната димензија на мигрантите може да се опише како процес на промена на нивниот правен статус со различен сет на правила кои се применуваат во различни сценарија. Овој заклучок се протега на различни аспекти на постојното законодавство за азил во рамки на ЕУ. Во согласност со секундарното право, барателите на азил кои влегуваат во Европа може да најдат на „механизми за одредување која држава-членка е одговорна“ според член 78, став 2, под д од ДФЕУ и се сместени под хармонизирани услови за прием според член 78, став 2, под г од ДФЕУ. Нивните апликации за азил се одлучуваат на основ на вообичаени процедури според член 78, став 2, под г од ДФЕУ и единствени критериуми за признавање според член 78, став 2, под а и б од ДФЕУ. Одлуката по апликацијата за азил не значи крај за мигрантите според легислативата за миграција и азил на ЕУ. Во зависност од околностите на секој случај, секој имигрант и натаму се соочува со различни сценарија.

Доколку се добие позитивна одлука по барањето за азил, мигрантите кои имале потреба од меѓународна заштита се стекнуваат со правото на престој до држава-членка како резултат на одлуката. Можноста за добивање на статус на азилант низ целата ЕУ не значи и дека дозволата за слободно движење низ државите-членки се добива од првиот ден, откако оние кои одлучуваат за барањата имаа слобода за начинот на утврдување на таквиот статус. Според постоечката легислатива, слободното движење за лицата со признат статус на бегалец е гарантирано по период од пет години на законско престојување според условите наведени во член 3 од Директивата

2003/109/EC за долготраен престој. Понатаму, оние кои имаат потреба од меѓународна заштита може да се квалификуваат за безусловно слободно движење по натурализацијата во државите-членки по што ќе се применуваат правилата кои важат за сите граѓани на Унијата. Постоечките директиви за законска миграција за други цели вообичаено ги исклучуваат барателите на азил и бегалците со признат статус *ratione personae*. Поспецифично, тоа се: член 3, став 2, под б од Директивата „Сина карта“ 2009/50/EC што се однесува на опсегот на директивата, според кој истата нема да се применува на корисниците на меѓународна заштита; член 2, став 1 од Директивата 2014/66/EU за преместување во рамки на претпријатијата што се однесува на опсегот на директивата, според кој истата ќе се применува само на државјани на трети држави кои имаат дозвола за престој на територија на држава-членка само како менаџери, специјалисти или специјализанти; и член 2, став 3 од Директивата 2014/36/EU за сезонски работници што се однесува на опсегот на директивата, според кој истата ќе се применува на оние кои престој надвор од територија на држава-членка и поради тоа не ги покрива оние кои веќе имаат престојувалиште во држава-членка. Сепак, државите-членки можат да дозволат пристап до нивната територија на бегалци кои живеат во друга држава-членка во согласност со поповолни национални правила усвоени надвор наведените директиви на ЕУ за легална миграција. Понатаму, институциите на ЕУ кои се надлежни за усвојување на законодавството се слободни да ги надополнат или прошират постоечките правила во веќе усвоената легислатива.

Во случај на негативна одлука по апликацијата за азил, директивите за азил веќе не се применуваат. Член 9, став 1 од Директивата 2013/32/EU за процедурата за азил експлицитно потенцира дека правото да се остане во држава-членка како резултат на незавршена постапка по поднесена апликација постои „само за целите на постапката додека надлежниот орган не донесе одлука“ и дека „таквото право на останување не претставува овластување на дозвола за престој“. Ова имплицира дека барателите на азил кои имаат негативен одговор вообичаено се квалификуваат како лица кои повеќе не исполнуваат услови за влез, престој или престојување во државите-членки, односно како лице кои илегално престојуваат согласно Директивата 2008/115/EC за враќање. Тие треба да бидат вратени во државата на потекло или транзит во согласност со човековите права законските услови утврдени на национално и европско ниво. Во пракса, државите-членки не ги враќаат сите оние кои може да бидат вратени во согласност со Правото на ЕУ и наместо тоа дозволуваат различни степени на дополнителна заштита за хуманитарни или други цели, дали по одбивањето на апликацијата за азил или во некоја подоцнежна фаза. Овие различни форми на дополнителна заштита остануваат непроменети и покрај постоечката легислатива на ниво на ЕУ. Понатаму, повеќето држави-членки регуларно спроведуваат кампањи за регулација со доделување на дозволи за престој на илегални жители во согласност со националното право кое досега не е хармонизирано со Правото на ЕУ.

Распространувањето на таканаречените „мешани текови“ ја означува основната причина за амбивалентноста на правото на азил по прифаќањето или одбивањето на првичната апликација. Луѓето кои аплицираат за азил ги напуштаат своите домови од различни причини кои не може секогаш да се сметаат за израз на „присилна миграција“. Ова подразбира дека политичките реакции кон важноста на мешаните миграциски текови често прифаќаат повеќенаменски пристап како што тоа го објаснува ЕК во својата Агенда за миграција од 2015 година како одговор на бегалските кризи: вклучува разни политички иницијатива со комбинација на различни инструменти од засилена заштита до зајакнување на политики за враќање. Општо гледано, политичките реакции на мешаните текови, од една страна, вклучуваат мерки за лицата кои имаат потреба од меѓународна заштита, додека, од друга страна, инструментите кои се фокусираат на спречување на нелегалното влегување и поефективните процедури за идентификација на лицата кои имаат потреба од заштита честопати ќе бидат разгледувани заедно со иницијативите кои овозможуваат поефективни политики за враќање (Feller, 2006 год., стр. 509).

9.6 Солидарност

Повиците за солидарност и рамномерна поделба на одговорностите уште од почеток ја придржуваа европеизацијата на политиката за азил. Во текот на 90-тите години од минатиот век, Германија, како резултат на војната во поранешна Југославија, била неуспешна во повиците за дополнување на Конвенцијата од Даблин со систем на квоти за разместување на барателите на азил низ државите-членки. Во првата декада на 20-тиот век, државите на надворешните граници на Шенгенската област во Јужна и Југоисточна Европа се пожалија на концептуалната асиметрија на Даблинскиот систем кој доделува повеќе одговорности за државите на првиот прием. Наспроти ова, Европскиот совет, во согласност со член 80 од ДФЕУ, апелира за поголема солидарност преку Програмите од Хаг и Стокхолм, со тоа влијаејќи на усвојувањето на бројни политички иницијативи кои покриваат разни форми на финансиска, логистичка и оперативна поддршка.

Во ЕУ, која се стреми да биде и политичка унија, солидарноста меѓу државите-членки треба да се смета како крајно средство со цел да се обезбеди одржлива основа за европскиот интегративен процес. Слични обиди за зајакнување на солидарноста се воспоставени во рамки на ЕУ, паралелно со членот 80 од ДФЕУ, во однос на другите политички области, како што се економската политика во член 122, став 1 од ДФЕУ, енергијата во член 194, став 1 од ДФЕУ и во врска со евентуални терористички напади или природни катастрофи во член 222 од ДФЕУ. Истовремено, солидарноста може да биде важен предуслов за ефективна соработка меѓу државите во корист на подобра имплементација на политика на азил во пракса. Со тоа, подготвеноста да се учествува во ЗЕСА е зајакнато со механизми за вградување на меѓудржавна соработка во рамка која промовира заемна доверба во заедничкиот интерес. Ваквото приближување може да се следи преку пристапот на давање и земање во различни политички област или *sensu stricto* во рамки на доменот на политиката на миграција и азил. Истото се применува и на обидите за забрзување на соработката со трети држави во областа на азилот.

Во спротивност со претходниот член 63, став 2, под б од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам, членот 80 од ДФЕУ не утврдува слободна надлежност за усвојување на мерките кои промовираат солидарност и поделба на одговорноста меѓу државите-членки. Наместо тоа, другите „акти на Унијата усвоени во согласност со овој наслов“ содржат инструменти кои го ставаат во сила членот 80 од ДФЕУ, што како резултат мора да биде правно толкувано како хоризонтална одредба која може да влијае на толкувањето на други надлежности во Договорот за гранични контроли, азил и имиграција. Во спротивност со претходната договорна одредба, членот 80 од ДФЕУ не е ограничен само на политиката на азил, па затоа ги опфаќа и членовите 77 за гранична контрола и членот 79 за имиграција од ДФЕУ. Поспецифично, ова значи дека толкувањето на членовите 77 и 79 од ДФЕУ во согласност со општиот изглед на Договорите, вклучително и членот 80 од ДФЕУ, може да дозволат промоција на солидарност и поделба на товарот меѓу државите-членки. Нивото на општост во текстот на членот 80 од ДФЕУ и потребната комбинација со другите одредби од Договорот упатува на тоа дека институциите на ЕУ имаат широка политичка дискреција во одлучувањето кои мерки се „соодветни“ за промовирање на солидарноста и поделба на одговорноста (Geiger, Kahn & Kotzur, 2014 год.). Во нормални околности, не постојат прецизни оправдани стандарди кои ги обврзуваат институциите на ЕУ да се определат за конкретно решение, иако тие се обврзани со општата правна обврска да промовираат солидарност и поделба на товарот во реализација на ОСБП.

Во пракса, институциите на ЕУ може да се одлучат и да воспостават различни форми на финансиска, логистичка, оперативна или легислативна поддршка. Додека некои од овие инструменти се однесуваат на општи прашања, бидејќи тие се наменети, на пример, да ја зајакнат способноста на државите-членки ефективно да ја применуваат легислативата на ЕУ во областа на азилот, други се однесуваат на специфични сценарија за поддршка на една или повеќе држави-членки кои имаат потешкотии, итн.

Легислативната поддршка може да вклучи шеми за преместување на барателите на азил или воведување на барања за виза кога една или повеќе држави-членки се соочени со зголемување на нелегален влез од одредена трета држава. Конечно, текстот на членот 80 од ДФЕУ нагласува дека институциите на ЕУ може да користат средства за финансиска помош со цел зајакнување на солидарноста во рамки на ЗЕСА, додека значителен износ на финансиски средства се дистрибуира меѓу државите-членки од страна на ЕК во согласност со Регулативата 515/2014 за областите на гранична контрола и визи, како и Регулативата 516/2014 за областите на азил, имиграција и интеграција.

9.7 Еуроодак систем

Еуроодак е биометриска база на податоци во која од државите-членки се бара да ги внесат податоците за отпечатоци од нередовни мигранти или баратели на азил за да идентификуваат каде влегле во ЕУ и дали претходно направиле барања за азил. Кога некој поднесува барање за азил, неговите отпечатоци се пренесуваат до централниот систем Еуроодак. Регулатива 2725/2000 во врска со воспоставувањето на Еуроодак за споредба на отпечатоци од прсти за ефективна примена на Даблин регулативата била применлива до јули 2015 година, кога новата регулатива за Еуроодак е имплементирана од државите-членки. Претходната регулатива, во точките 3 и 4 од Преамбулата, признава дека базата на податоци за отпечатоци како Еуроодак во голема мера ќе помогне во примена на Даблин регулативата и да помогне во утврдувањето на идентитетот на барателите на азил. Регулативата, исто така, во точките 7, 8 и 17 признава дека евидентирањето и задржувањето на ваквите податоци го нарушува правото на приватност и заштита на податоците, поради што треба да се воспостават одредени заштитни мерки, како конкретен период за задржување на податоците, да не се задржуваат подолго од потребното, прецизни правила за пренос на податоци и слично.

Регулативата поставува централна база на податоци за отпечатоци од прсти на баратели на азил, вклучително и отпечатоци од прсти на државјани на трети држави кои нерегуларно ја минале границата. Според член 1, а во врска со член 3 од Регулативата, Еуроодак се состои од Централна единица која е одговорна за управување со централната база на податоци и средство за пренесување на податоци помеѓу државите-членки и централната база на податоци. Отпечатоците од прсти собрани за целите на регулативата имаат три категории: сите апликанти за азил на возраст над 14 години, според член 4 од Регулативата; сите лица без државјанство на возраст над 14 години кои се приведени за нередовно преминување на границата, според член 8 од Регулативата; и лица без државјанство над 14 години возраст пронајдени нелегално присутни во државата-членка, според член 11 од Регулативата. Периодот на задржување на податоците зависи од категоријата на која припаѓа субјектот на податоците. Во членовите 6 и 10 од Регулативата, се наведува дека отпечатоците од прсти на барателите на азил се чуваат во централната база на податоци десет години, додека лицата без државјанство кои биле фатени како илегално ја минуваат границата, нивните податоци се запишуваат во централната база на податоци две години. Третата категорија отпечатоци од прсти се зема со единствена цел да се провери дали лицето претходно поднело барање за азил во друга држава-членка; сепак, според член 11 од Регулативата, ова е предмет на одредени услови и податоците не се чуваат во централната база на податоци, тие се наменети само за споредба.

Согласно членовите 6, 7 и 10, став 2 од Регулативата, податоците автоматски се бришат кога ќе заврши периодот на задржување или во случај на баратели на азил кога лицето стекнува државјанство или во случај на лица без државјанство кога ќе добијат дозвола за престој или државјанство или ќе ја напуштат територијата на државата-членка. Ако барател на азил е признаен како бегалец, тогаш неговите податоци, според член 12 од Регулативата, ќе бидат блокирани во централната база на податоци или избришани.

Согласно старата регулатива, воспоставени се одредени заштитни мерки за заштита на податоците со цел балансирање на јавниот интерес и повреда на одредени човекови права. Државите-членки, според член 13, став 1 од Регулативата, треба да осигурат дека податоците се земаат законски, дека се точни и ажурирани и дека процесот на пренесување е законски. ЕК, според член 13, став 4 од Регулативата, треба да обезбеди дека секој што работи во Централната единица работи според правилата и ги исполнува сите барања. Заради безбедност, членовите 14 и 15 од Регулативата, потенцираат дека неовластен пристап до базата на податоци не е дозволен и доколку е дозволен пристап, тоа е само за целите на бараната информација. Конечно, според член 18 од Регулативата, субјектот на податоци има право на информации за целиот систем, кој ги зема податоците и каде оди, субјектот на податоци има и право да ги коригира податоците доколку е неточен и право на ефикасен лек ако се земе незаконски.

9.7.1 Нова Еуроодак Регулативата 603/2013

Регулативата е ревидирана во 2013 година за да се подобри компатибилноста на системот со легислативата на ЕУ во областа на азилот, вклучително и Даблин III регулативата, и да помогне во комплетирање на ЗЕСА. Новата регулатива 603/2013 важи автоматски за 25 држави-членки на ЕУ (сите освен Велика Британија, Ирска и Данска) и се применува од 15 јули 2015 година.

Европската агенда за миграција на Комисијата, усвоена на 13 мај 2015 година, ја истакнува потребата да се осигура дека сите држави-членки ја почитуваат својата законска обврска за отпечатоци од прсти според Еуроодак Регулативата. До 2015 година, базата на податоци на Еуроодак може да се користи само за азил. Новата Еуроодак Регулатива 603/2013 им овозможува на националните полициски сили и Европол да ги споредуваат отпечатоците од прсти поврзани со кривични истраги со оние содржани во Еуроодак. Треба да се користи под строго контролирани околности и само заради превенција, откривање и истрага на сериозни кривични дела и тероризам.

Во основа, новата регулатива ја менува примарната цел на Еуроодак, која требала да открие дали лицето поднело барање за азил во друга држава-членка на ЕУ или не. Во својата проценка на влијанието од 2009 година, ЕК наведе дека националните и европските инструменти кои веќе се достапни не се доволно ефикасни во случаи кога се потребни информации за баратели на азил или лица кои нелегално ја минале границата на ЕУ.

Новата регулатива е далеку покомплексна од старата, како резултат на додавање пристап до базата на податоци за спроведување на законот, што донесе многу измени во мерките за безбедност и заштита на податоците. Целокупната идеја да им се даде пристап на органите за спроведување на законот до базата на податоци Еуроодак започна со принципите утврдени во Хашката програма, особено со целта за максимизирање на ефикасноста и интероперабилноста на постојните бази на податоци и олеснување на размената на информации за спроведување на законот меѓу државите (Stefanou & Xanthaki, 2008, p. 311). Принципот на интероперабилност може да се дефинира како способност на големи системи да промовираат размена на податоци и да овозможат споделување на информации. Дополнително, во 2007 година, Советот на ПВР, исто така, изјави дека за подобрување на безбедноста и борба против тероризмот, на органите за спроведување на законот треба да им се овозможи пристап до базата на податоци Еуроодак.

Високиот комесаријат за бегалци на ОН предложи пребарување на базата на податоци да биде дозволено само доколку постои одредено кривично дело каде постои сомневање дека делото го сторил барател на азил или државјанин на трета држава кој влегол во државата нередовно. ЕК го зеде предвид ова до одредена мера, обезбедувајќи во членот 20 од новата регулатива Еуроодак три услови за давање пристап до базата на податоци: неопходни за спречување, откривање или истрага на терористички престапи или други сериозни кривични случаи; неопходно во специфичен

случај; и ако има разумни основи да се верува дека споредбата ќе придонесе за спречување, откривање или истрага на кривичното дело, особено кога постои сомневање дека сторителот спаѓа во прагот на регулативата Еуроодак.

Новата Еуроодак регулатива, во член 1, став 1 започнува со наведување на целта на Регулативата, која сè уште се смета за помош на Даблин регулатива: Со ова се воспоставува систем познат како „Еуроодак“, чија цел е да помогне во утврдувањето за тоа која држава-членка треба да биде одговорна во согласност со Регулативата 604/2013 за испитување на апликација за меѓународна заштита поднесена во држава-членка од државјанин на трета држава или лице без државјанство и на друг начин да се олесни примената на Регулативата 604/2013 под услови утврдени со оваа регулатива. Дополнително, член 1, став 2 посочува дека Регулативата, исто така, ги утврдува условите за доделување пристап до спроведувањето на законот. Податоците сè уште се собираат пред сè и најважно за да се олесни примената на Даблинскиот систем и да се даде пристап до органите за спроведување на законот што треба да се смета како исклучок од принципот на ограничување на целите. Сепак, точно е дека употребата на податоците е проширена од она што првично било.

Сега, структурата на Еуроодак остана релативно иста, само што Централната база на податоци, според член 3, став 1, ќе вклучува план и систем за деловно продолжување. Секоја држава-членка, според член 3, став 2, има една Национална пристапна точка (систем што комуницира со Централната база на податоци) што ќе изврши преноси и операции. Голема промена во споредба со старата регулатива е дека Европска агенција за оперативно управување со големи ИТ системи во областа на слободата, безбедноста и правдата, според член 4, став 1 и 2, ќе биде одговорна за управувањето со работењето на Еуроодак (одржување, технички развој, развој на план и систем на деловен континуитет, проценка на влијанието), но исто така и за надзор и безбедност на размената на информации.

За да се користи Еуроодак за целите на спроведување на законот, според член 5, државите-членки треба да ги назначат и наведат органите кои ќе имаат право да побараат пристап до податоците на Еуроодак. Понатаму, како заштита за да се утврди дали барањата поставени од назначените органи се законски, според член 6, државите-членки ќе назначат еден орган кој ќе дејствува како орган за верификација на таквите барања. Очигледно, органот за верификација треба да биде независен од органите што бараат пристап до информации за да обезбедат соодветни заштитни мерки; сепак, сè уште е дозволено верификацијата да биде дел од истата организација со назначениот орган, тој едноставно не може да зема наредби од назначениот орган или на друг начин да биде приложен.

Во случај органот за верификација да не е независен и да е дел од истата организација со назначениот орган, ќе се појават проблеми со заштитата на човековите права и злоупотреба на употребата на лични податоци. Исто така, не е гарантирано дека лошото управување со системот Еуроодак е контролирано и пријавено на правилен начин. Во овој случај, принципот на поделба на властите не се почитува и вистинската независност помеѓу единиците не е достапна, бидејќи сите тие се под иста организација. Независноста е дефинитивно подобро обезбедена доколку органот за верификација е во форма на судски преглед, друга организација или дел од друга организација.

Во однос на назначувањето на различни органи, добредојдено е што со член 7 од новата регулатива е предвидено и Еуропол да определи единици кои имаат овластување да бараат информации и единици што ќе ги верификуваат ваквите барања. Меѓутоа, во овој случај и двете единици дефинитивно ќе бидат дел од иста организација.

Некои важни измени во новата регулатива се вклучени во одредбите за собирање и споредување на отпечатоци од прсти. Новата регулатива, според член 9, став 1 и член 14, став 2, утврдува временски ограничувања за собирање отпечатоци – во рок од 72 часа од поднесувањето на барање за азил или 72 часа по датумот на приведување во случај на нелегално преминување на границата. Овој временски рок може да се продолжи за уште 48 часа, според член 9 став 2 и член 14, став 5, во случај

отпечатоците од прсти да се нечитливи во текот на првите 72 часа, ако постои здравствена загриженост или ако има технички проблеми. Овие барања не се применуваат во случај на странци кои се наоѓаат нелегално на територијата на една држава-членка, бидејќи за нив мерката е по избор. Исто така, постои временско ограничување за напредно бришење на податоците во член 13, став 2, кое предвидува дека доколку некое лице добие државјанство, тогаш Централниот систем ќе ја извести државата-членка на потекло во рок од 72 часа од бришењето на податоците. Истото ограничување на 72 часа, предвидено со член 16, став 3 и 4, важи и за бришење на податоците на државјани на трети држави кои нелегално ја преминале границата ако добиле дозвола за престој, ја напуштиле државата-членка или добиле државјанство.

Временскиот рок за задржување на податоците во случај на баратели на азил останува ист (10 години); сепак, според член 16, став 1, задржувањето на податоците за државјаните на трети држави кои илегално ја минале границата е намалено од 2 години на 18 месеци, што не е голема промена, но претставува позитивен чекор напред. Податоците на државјаните на трети држави за кои е утврдено дека се нелегално присутни во држава-членка, според член 17, став 4, нема да бидат запишани во Централниот систем како и другите две категории на податоци, само записот за пребарувањето ќе се чува заради следење на заштитата на податоците. Старата регулатива била построга во оваа смисла, потенцирајќи дека податоците за отпечатоци и други податоци треба да бидат избришани и дискот што се користи за пренесување да биде уништен откако ќе се направи споредбата.

Новата регулатива, исто така, ги утврдува правилата што се применуваат кога барателот на азил добива меѓународна заштита. Според член 18, став 1, податоците ќе бидат соодветно обележани и другите држави-членки што направиле совпаѓање со тие податоци ќе бидат известени; сепак, податоците ќе останат во системот. Понатаму, според став 2 од истиот член, за целите на спроведувањето на законот, податоците ќе бидат достапни за споредба три години откако на субјектот на податоците му бил даден азил, по три години податоците ќе бидат блокирани.

Се разбира, најважниот дел од новата регулатива се условите под кои органите за спроведување на законот можат да пристапат до базата на податоци. Тие се утврдени според член 20 (за националните органи за спроведување на законот) и член 21 (за Европол) од регулативата. Првото барање е претходно да се проверат другите бази на податоци, кои вклучуваат национални бази на податоци, системи за идентификација на други државите-членки и информативниот систем за визи. Вториот пакет на барања е дека споредбата треба да биде неопходна заради спречување, откривање и испитување на сериозно кривично дело и истата треба да придонесе за спречување или решавање на кривичното дело, кое се исполнува особено кога постои сомневање дека сторителот или жртвата е барател на азил или илегален државјанин на трета држава. Членот 21 во врска со пристапот на Европол се разликува само доколку не се споменати специфични бази на податоци што треба да се проверат претходно, само е наведено дека сè што е на располагање на Европол треба да се провери.

Овие услови се само првите заштитни мерки за заштита на податоците. Новата регулатива, слично на старата регулатива, ги утврдува барањата за квалитетот на податоците; особено што треба да се преземе законски, треба да биде точен и ажуриран. Покрај тоа, Агенцијата треба да изврши надзор дали отпечатоците од прсти се обработуваат дигитално и се пренесуваат во правилен формат на податоци, дали се исполнети техничките барања за пренос и дека податоците се пренесуваат само електронски. Исто така, постојат специфични правила за споредба на податоците, како што се квалитетот, временскиот рок за извршување на споредбите (24 часа) итн.

Надзорот врз заштитата на податоците, според членовите 30, 31 и 32, ќе го вршат Европскиот супервизор за заштита на личните податоци и националните власти за заштита на податоците, кои активно ќе соработуваат едни со други. Уште поважно, надзорот над заштитата на податоците се разликува во однос на различната цел за која се користат податоците. Ова во суштина значи дека податоците користени за

спроведување на законот, според член 33, се заштитени со Рамковната одлука 2008/977/ЈНА за заштита на личните податоци, додека податоците што се користат за олеснување на Даблинската регулатива се заштитени со Директивата 95/46/ЕС за заштита на податоците. Ова покажува дека нивото на заштита што им е дадена на личните податоци се разликува врз основа на која цел се користат податоците во тоа време.

9.7.1.1 База на податоци и отпечатоци

Со цел да се разбере регулативата, потребно е објаснување за тоа како се врши собирање и складирање на отпечатоци. Биометрискиот систем Еуроодак, според членовите 9 и 14, работи врз основа на собирање отпечатоци од сите десет прсти од сите баратели на азил и имигранти на возраст над 14 години. Дигитализираниот облик на отпечатоци од прстите потоа националните власти ги доставуваат до Централната единица, која ги чува сите претходно доставени податоци. Потоа се спроведува пребарување споредувајќи ги сите претходно зачувани податоци со ново доставените податоци со цел да се најде совпаѓање. Ако се најде позитивно совпаѓање, тогаш тоа покажува која држава треба да биде одговорна за обработка на барањето и лицето може да биде депортирано во таа држава. Податоците за отпечатоци од прсти можат да се пренесат на која било држава-членка за да проверат која држава треба да биде одговорна за разгледување на барањето за азил на националната трета држава (Thomas, 2005 год., стр. 393). За ова се одлучува според правилата на Даблин регулативата.

Податоците зачувани во базата на податоци на Еуроодак, според член 11 и 14 од Регулацијата, вклучуваат отпечатоци од прсти, пол, датум на земање отпечатоци и референтен број од државата што ги дава информациите. И покрај тоа што лицето останува анонимно во смисла на тоа дека во базата на податоци не е вклучено никакво име или место на живеење, референтниот број дозволува државата доставувач да ги поврзе податоците во системот со одредено лице. Ова е, исто така, причина зошто според Директивата за заштита на податоците, информациите зачувани во Еуроодак се сметаат за лични податоци.

Отпечатоците од прсти се користат во биометриските системи, затоа што бара многу малку напор за копирање и скенирање на отпечаток на лицето. Сепак, биометриските карактеристики, исто така, треба да бидат употребливи во смисла дека тие не се лесно менувани или засегнати од стареење, болест или однесување. Сега, иако отпечатоците од прстите се многу лесни за корисниците, тешко е да се користат во ситуации кога некое лице намерно или случајно ги изгорело или на друг начин ги осакатило отпечатоците од прсти. Ова води кон уште еден важен квалитет – доверливост. Како што може да се види, отпечатоците од прсти може да се модифицираат и копираат, што не ги прави најсигурни биометриски карактеристики. Резултатите се уште подобри ако сите десет прсти се користат за базата на податоци Еуроодак (Kindt, 2013, p. 53).

Отпечатоците што се вметнуваат во системот Еуроодак имаат биометриски карактеристики. Биометриските карактеристики се човечки карактеристики кои се универзални, постојани и уникатни. Ова значи дека посебната карактеристика мора да биде нешто што може да се најде генерално кај сите човечки суштества, не се менува во одреден временски период и е доволно уникатно да се идентификува една личност од друга, што значи дека постои веројатност дека две шаблони на некоја карактеристика, на пример, отпечатоци од прсти, припаѓаат на иста личност. Употребата на биометриски карактеристики е вредна во области како што се контролата на идентитетот и верификација, а кои може да се применат во области како што се тероризам, азил и миграција, кражба на идентитет и измама со идентитет. Една од причините за ова е што биометриските информации можат да ги разберат и официјалните лица на ист начин на кое било место во светот и што е најважно, информациите ги разбираат компјутерите, што овозможува брзо пребарување во

базата на податоци од илјадници примероци. Причината зошто биометриските системи беа усвоени за области како што се миграцијата и азилот, е едноставна – споредувањето на биометриските карактеристики помага да се идентификува или провери лицето без да мора да се разговара со лицето и да се утврди дали лицето ја кажува вистината за неговиот идентитет. Без соодветни документи луѓето можат да претстават кој било идентитет што сакаат и би било многу тешко да се докаже поинаку. Ова е особено проблематично во случајот на барателите на азил и мигрантите, бидејќи честопати тие не поседуваат никакви документи при влез во нова држава. Тешкотијата лежи во утврдувањето дали документите биле свесно уништени од барателот на азил, бидејќи во спротивно не би имале право на меѓународна заштита или лицето нема потребна легитимација бидејќи избегал од својата држава поради страв од прогон.

Еуродак е база на податоци што користи биометриски карактеристики за да ја олесни и забрза постапката за азил. Ова е неопходно за да се избегнат ситуации кога државјанин на трета држава бара азил во една држава, но потоа преминува во друга држава-членка затоа што првата не му обезбедила заштита на лицето или на истото лице не му се допаднала првата држава во која влегол. Затоа, преку основа на „совпаѓање“ на отпечатоци, системот Еуродак идентификува каде азилантот ја преминал надворешната граница кон ЕУ и каде престојувал пред да поднесе барање за азил. Бидејќи базата на податоци одредува која држава треба да биде одговорна за лицето, се избегнува испраќање на апликант од една во друга држава без никој од нив да гарантира за него.

9.8 Човекови права и меѓународно право

Правото на ЕУ во областа на имиграцијата и азилот е вметнато во уставната рамка на Договорите, вклучително и човековите права. Од доктринарна перспектива, правата и принципите утврдени во Повелбата на ЕУ за основните права служат како примарна насока за судска испитување на Правото на ЕУ, како во ситуации кога е загрозувана валидноста, така и во ситуации кога се толкува во согласност со човековите права. Додека институциите на ЕУ мора да ја почитуваат Повелбата при извршување на функциите, државите-членки се обврзани само кога го имплементираат Правото на ЕУ. Во специфични сценарија, толкувањето на Повелбата од страна на СПЕУ вообичаено ја следи судската пракса на ЕСЧП, иако СПЕУ не е обврзан да го следи судот во Стразбур. Наспроти меѓународното право за правата на човекот и Женевската конвенција, меѓународните спогодби на државите-членки кон кои ЕУ нема формално пристапено не се дел од Правниот поредок на ЕУ како прашање на принцип. На основ на овие општи принципи, овој дел се концентрира на димензијата на човековите права на инструментите на ЕУ во областа на азилот.

Во пракса, меѓународните правни стандарди во областа на азилот, како според Женевската конвенција, така и според меѓународното право за правата на човекот, се однесуваат не само на општите правни принципи, туку и на проценување на фактичката состојба во различни држави на потекло и транзит. Доколку е потребно правилата врз кои се заснова ЗЕСА да се применуваат кохерентно низ целата ЕУ, треба да се шират униформните правила низ целата ЕУ. Сепак, постои структурален недостаток во европското судска архитектура по прашања од областа на азил. Прво, СПЕУ е обврзан самиот да се ограничи, барем во постапката по претходно одлучување согласно член 267 од ДФЕУ, на прашања од апстрактно правно толкување и обично не ја проценува состојбата во одредени држави на потекло или транзит. Второ, ЕСЧП, исто така, може да ги разгледа фактите, но тоа може да го направи само откако се исцрпени домашните правни лекови и е ограничен на толкување на ЕКЧП која не може автоматски да се прошири на законските правила на ЕУ во областа на азил (Blake, 2013 год., стр. 349). Трето, додека националните органи може да разменуваат информации за држави на потекло со поддршка на ЗЕСА, ова не може да ги обврзе судиите кои се независни. Ова имплицира дека националните судови од последна инстанца ја имаат главната

одговорност да ја применуваат легислативата на ЕУ од областа на азилот во однос на специфични сценарија.

9.8.1 Женевска конвенција

Женевската конвенција, заедно со Протоколот од 1967 година, претставува основа на меѓународното право на бегалците и служи како централна референтна точка за легислативата на ЕУ во областа на азилот. ЕУ, за разлика од државите-членки, нема формално пристапено кон Женевската конвенција. Примарното право на ЕУ може да опфаќа ексклузивна надворешна надлежност на Унијата за повеќе прашања покриени со Конвенцијата, но Женевската конвенција до денес нема дозволено пристапување на ЕУ. Во согласност со воспоставената судска пракса на СПЕУ, кодификувано во член 3, став 2 од ДФЕУ, ЕУ има ексклузивна надлежност за повеќето аспекти од склучување на идни спогодби во областа на азилот. Од друга страна, според член 39, став 2 од Женевската конвенција само држави може да пристапат кон истата, додека Програмата од Стокхолм ги повика институциите на ЕУ да бараат пристапување кон Конвенцијата и Протоколот од 1967 година, но досега тоа не е направено. Исто така, досега не е реализирана ниту евентуална унилатерална декларација од страна на ЕУ со која самата формално ќе се посвети на пристапување кон Женевската конвенција – внатрешната заложба за придржување кон Женевската конвенција согласно член 78, став 1 од ДФЕУ мора да се разликува од заложбата на меѓународно ниво; ниту пак ЕУ ги презеде одговорностите на државите-членки како држави потписнички по пат на функционална сукцесија. Ова имплицира дека што се однесува до меѓународното јавно право, ЕУ е обврзана, во линија со воспоставената судска пракса на СПЕУ, само на оние одредби од Женевската конвенција кои одговараат на обврските според обичајното меѓународно право. Иако ЕУ нема пристапено кон Женевската конвенција, државите-членки имаат обврска да ги застапуваат позициите на ЕУ во меѓународните тела. Што е поважно, ЕУ може да усвои одлука според член 218, став 9 од ДФЕУ со која се одредува позицијата на државите-членки во меѓународните тела.

Без разлика на отсуството на меѓународна обврска за придржување кон Женевската конвенција и Протоколот од 1967 година, ЕУ недвосмислено се заложи во членот 78, став 1 од ДФЕУ на почитување на нејзините одредби како прашање од Правото на ЕУ кога се воспоставувал ЗЕСА. Ваквата обврска спречува неусогласеност меѓу обврските на државите-членки според супранационалното право на ЕУ и меѓународното јавно право, откако СПЕУ е обврзан да ја почитува Женевската конвенција при толкување на Правото на ЕУ во областа на азилот. Имајќи во предвид дека ЕУ ја нема потпишано Женевската конвенција според меѓународното јавно право, СПЕУ нема сеопфатна надлежност да ја толкува Женевската конвенција во ситуации кои не се однесуваат директно на правилата содржани во легислативата на ЕУ, вклучително и во ситуации на дискреција кај државите-членки. Во вакви, иако ретки, ситуации, националните судови остануваат слободни да ја толкуваат Женевската конвенција автономно без да има потреба од покренување на постапка по претходно одлучување пред СПЕУ според членот 267 од ДФЕУ, а правните ефекти на Женевската конвенција ќе ги следат правилата на домашниот правен поредок.

Како во случајот со другите меѓународни спогодби, СПЕУ и националните судови треба да признаат дека Женевската конвенција мора да се толкува во насока на воспоставените принципи на меѓународното јавно право утврдени со Виенската конвенција за договорно право од 1969 година. Различните принципи за толкување на Правото на ЕУ не се однесуваат на Женевската конвенција. Ова имплицира дека, во согласност со член 31, став 3 од Виенската конвенција, државната практика претставува една референтна точка за толкување на Женевската конвенција, заедно со други принципи на толкување како што е ефективно исполнување на целите на Конвенцијата. Во отсуство на институција која може да обезбеди авторитативно толкување на Женевската конвенција како прашање на меѓународното право, теоретичарите и практичарите треба да придонесат со отворена дискусија околу соодветноста на

различните принципи на толкување, како и за легитимноста од постоењето на различни позиции, наместо поединечно да се претпоставува дека постои само едно достапно и убедливо толкување.

За толкување на Женевската конвенција, важен инструмент може да биде транснационалниот дијалог меѓу судовите, како во рамки на ЕУ, така и надвор од ЕУ. СПЕУ игра важна улога во оваа насока, откако неговата позиција во толкувањето на Женевската конвенција доби на значење во последните години. Оваа ново откриена важност на пресудите на СПЕУ во однос на Женевската конвенција не значи дека националните судови немаат улога. Напротив, општиот карактер на повеќето пресуди на СПЕУ и значењето специфичните проценки на државата имплицира дека позицијата на домашните судови, кои за разлика од СПЕУ често имаат специјализација во правото од областа на азилот, може да бидат значаен фактор за во толкувањето на Женевската конвенција. Националните судови активно треба да ја рефлектираат позицијата во другите држави-членки, со тоа зајакнувајќи ја кохерентноста на ЗЕСА како придонесувач кон транснационалната видливост на европската позиција во толкувањето на Женевската конвенција (Lambert, 2014 год., стр. 203).

Повеќето одредби од Женевската конвенција содржат нејасно формулирани одредби или изречно предвидуваат дискреција од страна на договорните страни. Во такви сценарија, општите обврски според Женевската конвенција може да бидат дополнети со подетални правила во легислативата на ЕУ, како што е, на пример, Директивата 2011/95/EU за квалификација на азилот. Во оваа насока, легислативата на ЕУ придонесува за пан-Европско разбирање на Женевската конвенција што е обврзувачко за државите-членки како прашање од Правото на ЕУ и кое може, особено преку пресудите на СПЕУ, да има влијание врз судската практика.

Женевската конвенција не содржи правила на постапката. Сепак, општите принципи за правична постапка за азил се развиени при примената на Конвенцијата. Тие бараат државата потписничка, во согласност со член 26 од Виенската конвенција за договорно право кој се однесува на принципот на добра волја, да водат „правични и ефективни“ процедури со цел да се утврди кој има право на гаранциите предвидени со Конвенцијата. Ваквата позиција наиде на општо прифаќање, особено во поглед на принципот на *невраќање*, но може да биде тешко да се утврди точниот опсег на соодветните обврски на меѓународно ниво во специфични сценарија. Државната практика, вклучително и судските пресуди, е основниот извор за да се утврди дали таквите општи принципи се развиени, иако треба да се земат во предвид и други стандарди за толкување. Понатаму, повеќе меѓународни и невладини агенции низ годините формулирале општи принципи за постапката за азил, кои најчесто прават обид за промовирање на прогресивна еволуција на правото.

Од меѓународните агенции, најистакнати се Прирачникот на Високиот комесаријат за бегалци при ОН (УНХЦР) за процедурите и критериумите за одредување на статус на бегалец од 1979 година и низа Препораки од Извршниот комитет на УНХЦР за одредување на статус на бегалец, вклучително и проблеми кои произлегуваат од злоупотреби или од неосновани апликации. Од невладините агенции за истакнување е Декларација за меѓународни минимум стандарди усвоена во 2002 година од страна на Меѓународната правна асоцијација, во која се прави разлика меѓу општите стандарди на процедурата, правилата за сослушување и разгледување на барањата, како и стандарди за жалби и испитувања во ситуации на реален ризик од прогон или повреда. Сепак, наведените документи не претставуваат авторитативен извор на толкување. Поради тоа, прирачници, мислења или препораки на невладини или меѓународни тела не може да претставуваат дел од обичајното меѓународно право, освен доколку не бидат прифатени од државите како правно-обврзувачки според меѓународното право.

При примената на меѓународните стандарди за процедурата, правичноста обично предвидува постапка која дава разумна шанса за спроведување на барањето за заштита. На апликантите мора да им се даде можност да ги презентираат своите тврдења во апликацијата за азил и да ги застапуваат во текот на постапката. Ефикасноста има различни конотации. Од гледна точка на апликантот, тоа значи дека

процедуралните права и правниот статус треба да им овозможи да го остварат своето барање во разумен рок. Во исто време, сепак, ефикасноста се однесува и на јавниот интерес доколку е потребно процедурата за азил да биде брза со цел да се заштедат ограничените јавни ресурси и да се спречи процедурата за азил да води кон нелегална имиграција. Накратко, концептот на „правични и ефикасни“ постапки опфаќа голема дискреција од страна на државата во рамки на меѓународните нормативни ограничувања опишани погоре. Ова ја објаснува големата практична важност на Директивата 2013/32/EU за процедурата за азилот, во која се утврдени деталните насоки за државите-членки и, уште повеќе, мора да се толкува во согласност со процедуралните стандарди за човековите права во Повелбата на ЕУ за основните права.

9.8.2 Европска конвенција за човекови права

Врз основа на општите принципи преку кои легислативата на ЕУ треба да биде усогласена со правата на човекот, три одредби од ЕКЧП се особено важни за политиките на имиграција и азил. Членот 3 од ЕКЧП служи како основна гаранција против лошо постапување (мачење, нечовечко или понижувачко постапување или казнување) во државите на потекло или транзит, по што од европските држави се бара засолниште; членот 8 од ЕКЧП се активира од мигрантите против европските држави во кои живеат со цел заштита на правото на почитување на приватниот и семејниот живот; и членот 13 од ЕКЧП кој се однесува на правото на ефективен правен лек, односно на процедуралните и судски одлуки. На оваа основа, ЕСЧП ефективно ја претвори ЕКЧП во инструмент за заштита на бегалците, иако државите-потписнички првично ја отфрлија можноста од интегрирање на правото на азил во ЕКЧП, сметајќи дека Женевската конвенција е посоодветен инструмент во оваа насока. Сепак, на почетокот на 90-тите години на 20-тиот век, ЕСЧП започна да го активира членот 3 од ЕКЧП како дополнителен инструмент за заштита на бегалците и го прошири надвор од дофатот на Женевската конвенција (Wouters, 2009 год., стр. 187). ЕКЧП не само што ги штити индивидуите од прогон, туку може да покрие и други закани по животот како резултат на недискриминирачко насилство или, во исклучителни ситуации, социо-економски услови за живеење во државите на потекло. Накратко, членот 3 од ЕКЧП е претворен во инструмент за заштита на бегалците, исто така, и во ситуации кон не се *ratione materiae* покриени со Женевската конвенција.

Спротивно на Женевската конвенција, ЕКЧП воспоставува задолжителен судски систем кој обезбедува авторитативно толкување и овозможува секој да побара надомест против наводното кршење на правата од Конвенцијата пред ЕСЧП. Голем број на апликанти во последниве години поднесоа апликации од областа на азилот пред ЕСЧП, со тоа проширувајќи ги институционалните ресурси на судскиот систем и мотивирајќи го Судот во Стразбур постепено да се насочува кон неформален систем за водење на предметите, на пример преку анализи на состојбите во одредени држави на потекло или транзит, наместо фокусирање на секој случај посебно. Во однос на азилот, ваков систем не е формализиран и затоа може да биде тешко да се утврди јасна шема во судската пракса, која често се менува меѓу општите размислувања и секој случај поединечно; во пракса пресудите се особено важни (Thym, 2008 год., стр. 87). Иако ЕУ формално нема пристапено кон ЕКЧП, тоа е предвидено со членот 6, став 2 од ДЕУ и постапката е во финална фаза, паралелното толкување на Повелата на ЕУ гарантира рамномерно поле за заштита на човековите права во Европа, дури и ако позицијата на СПЕУ преовладува над толкувањето на ЕСЧП по сите прашања што се однесуваат на Правото на ЕУ во (ретки) случаи на судир меѓу двата суда. И покрај преклопувањето на ЕКЧП со Женевската конвенција и легислативата на ЕУ во областа на азил, различните извори мора доктринарно да се разликуваат, не само поради тоа што процедуралните средства за административно и судско спроведување може да се разликуваат. Директивата за процедурата за азил покрива само апликации за меѓународна заштита и поради тоа не опфаќа барања за азил засновани на ЕКЧП секогаш кога Конвенцијата

се протега подалеку од Женевската конвенција или супсидијарната заштита во рамки на ЕУ. Според член 3, став 3 од Директивата за процедурата за азил јасно е утврдено дека државите-членки можат, на доброволна основа, да ја применуваат директивата на други барања за заштита.

Во изминативе 30 години, ЕСЧП развил широки критериуми за ограничување на правото на дискреција на државата во однос на екстрадицијата и или протерувањето секогаш кога засегнатото лице се соочува со реален ризик од тортура или нечовечно или понижувачко постапување. Откако ЕСЧП смета дека членот 3 од ЕКЧП ги штити најосновните вредности на едно демократско општество, ја толкува одредбата како апсолутна гаранција од која не е дозволено отстапување и може да ги опфати и оние кои се исклучени од статусот на бегалец според одредбите од Женевската конвенција. Сепак, ЕСЧП прифаќа дека ЕКЧП не застанува на патот на враќање секогаш кога државата на дестинација предвидува дипломатски гаранции што мора да вклучуваат, освен општи обврски, гаранции и процедури кои гарантираат нивна вистинска имплементација. Во спротивност со легислативата на ЕУ и Женевската конвенција, ЕКЧП првенствено се занимава со спречување за повторно враќање и не опфаќа сет на гаранции што го регулираат правниот статус на барателите на азил за време на постапката на азил или по признавањето на таквиот статус.

ЕСЧП претпоставува дека условите за живот по протерувањето, дури и во отсуство на прогон, може да опфатат повреда на членот 3 од ЕКЧП доколку протераното лице треба да живее во екстремна сиромаштија или да подлежи на прекумерни случаи на недискриминирачко насилство кое не е насочено против одредена социјална група, но општо ја дефинира состојбата во засегнатата држава. По серија далекосежни пресуди во 90-тите години на 20-тиот век, ЕСЧП усвои повнимателна позиција во изминативе години потенцирајќи, на пример во пресудата на Судот од 17 јули 2008 во случајот *NA v the United Kingdom*, дека „општата состојба на насилство вообичаено нема само по себе да предизвика повреда на членот 3 во случај на протерување“, откако таков пристап е гарантиран „само во најекстремни случаи“. Во бројни подоцнежни пресуди, Судот внимателно ги примени овие стандарди во различни држави на потекло (*Sufi & Elmi v the United Kingdom*; *A.G.A. M. v Sweden*). Наспроти слични насоки, во случајот *D. v the United Kingdom*, ЕСЧП утврди дека социо-економските услови за живеење, особено недостатокот од медицинска грижа, може да биде покриено со член 3 од ЕКЧП во „доста исклучителни околности“, на пример, доколку апликантот се соочува со непосредна смрт при враќањето. Судот ја потврди оваа позиција во пресуда по случајот *N. v the United Kingdom*, бидејќи апликантите „не можат во принцип да побараат право да останат на територијата на држава договорна страна со цел да имаат корист од медицинската, социјална и други форми на помош и услуги“ дури и ако животниот стандард во државата на потекло е далеку понизок. Наспроти ова, проблематично е што ЕСЧП применувал построги стандарди за европските држави во поглед на трансферите утврдени со Даблин.

Покрај членот 3 од ЕКЧП, ЕСЧП претпоставува дека повредата на други човекови права во државите на потекло, исто така, може да застанат на патот на депортација или екстрадиција. Сепак, во вакви сценарија, Судот инсистира на особено строга проценка, со што ефективно се воспоставуваат карактеристични стандарди (Costello & Mouzourakis, 2014 год., стр. 404). Наместо примена на својата судска пракса за човековите права по прашања за состојбата во државата на потекло, пристап кој ќе резултира во проблематична примена на интра-европските стандарди за човекови права на состојбата во други држави, ЕСЧП испитува дали апликантите се соочуваат со „флагрантно негирање“ на другите човекови права; праг што е повисок од интра-европскиот критериум и ќе биде исполнет во исклучителни ситуации. Во пракса, како во случајот *Othman (Abu Qatada) v the United Kingdom*, Судот утврдил дека екстремните сценарија на неправични судски постапки или притвор може да покренат прашања за повреда на членовите 5 и 6 од ЕКЧП кои се однесуваат на правото на слобода и безбедност и правото на правична судска постапка, иако овие правила ќе бидат повеќе релевантни во случаи на екстрадиција отколку во случаи на протерување. По прашања

од азилот, членот 3 од ЕСЧП останува главното мерило. Во линија со судската пракса на СПЕУ во изминативе години, ЕКЧП може да се применува екстратериторијално секогаш кога договорните страни имаат јурисдикција над некое лице.

ЕКЧП се стекна со особено значење за процедуралните правила, со тоа дополнувајќи ги општите стандарди на меѓународно ниво со поспецифичен континентален критериум. Бидејќи членот 6 од ЕКЧП не се применува на случаи на имиграција и азил поради нивниот не-граѓански и не-кривичен карактер, членот 13 за правото на ефикасен правен лек стана главно мерило. Секоја примена на одредбата бара, спротивно на членот 47 од Повелбата на ЕУ кој се однесува на правото на ефективен правен лек и правично судење, *prima facie* случај според член 3 од ЕКЧП, односно апликантите мора да докажат постоење на ризик од тортура, нехумано или понижувачко постапување со цел да ги искористат процедуралните гаранции согласно Конвенцијата: членот 13 од ЕКЧП не се применува без аргументирана жалба. Откако овој услов е исполнет, државите мора да воспостават ефективен правен лек во однос на кој договорните страни добиваат одредена дискреција. Поконкретно, како што е потврдено во случајот *M.S.S. v Belgium & Greece*, ЕСЧП смета дека правниот лек мора да биде достапен во пракса и да обезбеди брз одговор, како и независна и строга контрола. Исто така, бара жалбите во однос на членот 3 од ЕКЧП да имаат автоматски одложувачки ефект, за што е потребна можност од судски надзор пред да се врати странското лице во трета држава.

9.8.3 Повелба за основните права

Во согласност со член 52, став 3 од Повелбата кој се однесува на опсегот и толкувањето на правата и принципите, членот 4 (забрана за тортура и нечовечко или нехумано постапување или казнување), членот 7 (почитување на приватниот и семејниот живот) и членот 19 (заштита во случај на отстранување, прогонување или екстрадиција) од Повелбата на ЕУ мора да бидат толкувани во согласност со воспоставената судска пракса на ЕСЧП. Ова подразбира дека членот 4 од Повелбата на ЕУ треба да се толкува во линија со членот 3 од ЕКЧП и дека ограничувањата утврдени во членот 52, став 1 од Повелбата не може да се применуваат на човеково право кое ЕКЧП го смета за апсолутно, како што е членот 3 од ЕКЧП. Гаранциите за административна и судска постапка поред членовите 41 (право на добра администрација), 42 (право на пристап до документи) и 47 (право на ефективен правен лек и правично судење) од Повелбата на ЕУ се однесуваат и на правото на азил и може да бидат особено значајни, откако тие одат подалеку од ЕКЧП.

Понатаму, членот 18 од Повелбата, кој се однесува на правото на азил, може да има влијание врз политиката на ЕУ во областа на азилот, откако го гарантира „правото на азил ... со почитување на правилата на Женевската конвенција ... и во согласност со ДФЕУ.“ Прецизното значење на одредбата не е целосно јасно, имајќи во предвид дека го избегнува назначувањето на индивидуалното право со повикување на гаранциите согласно Женевската конвенција и Договорите за ЕУ на еден општ начин. Ваквото упатување на ДФЕУ го поддржува аргументот дека одредбата може да создаде „принцип“ кој, во согласност со член 52, став 5 од Повелбата на ЕУ, не може директно да се применува, но може да влијае на толкувањето на секундарното законодавство; таквото толкување може да оди подалеку од кодификацијата на Женевската конвенција поради неговото влијание врз толкувањето на секундарното законодавство. Конкретно, членот 18 од Повелбата на ЕУ не наведува, спротивно на член 14, став 1 од Универзалната декларација за човекови права, дека „секој има право да бара азил“. Покрај тоа, при изготвувањето на Повелбата постоела намера во апстрактноста на текстот што покажува загриженост околу импликациите кои може да произлезат од индивидуалното право на азил надвор од границите на Женевската конвенција. И покрај овие аргументи, постојат и индивидуални толкувања на одредбата. Сепак, во пракса, ваквите разлики имаат мало значење, откако Директивата 2011/95/EU за квалификација

на азилот воспоставува индивидуално право на барања за азил кои се разгледуваат во однос на статусот на бегалец и супсидијарната заштита (Galetta, 2010 год., стр. 213).

9.8.4 Други меѓународни спогодби

Други меѓународни договори за човековите права може да влијаат во толкувањето на Повелбата на ЕУ и може, како резултат на тоа, да бидат применливи во легислативата на ЕУ во областа на азилот. Во пракса, Конвенцијата за правата на детето, како и Конвенцијата на ОН и Европската конвенција против тортурата имаат некое значење по прашања од азилот во контекст на ЕУ, откако тие ги надополнуваат гаранциите според ЕКЧП со специфични обврски за *невраќање* или, во случај на правото на детето, може да влијаат на постапката за азил (Smyth, 2014 год.).

10. ИМИГРАЦИЈА

10.1 Еволуција на политиката на имиграција

Според Шенгенските спогодби, кои содржат само одредени правила за краткорочен престо, имиграциската политика кон државјани на трети држави главно остана во домен на надлежностите на државите-членки. Ова се смени кога Договорот од Мастрихт, во членот К.1, став 3, ја утврди имиграциската политика како прашање од заеднички интерес, со тоа започнувајќи постепена хармонизација на националните политики. На основ на меѓувладината соработка, државите-членки се согласија голем број на заеднички позиции и нацрт-конвенции кои не се дел од обврзувачкото право, но го отворија патот за усвојување на легислатива која подоцна е утврдена во Договорот од Амстердам. Процедурите за одлучување беа усогласени со супранационалниот метод во процес кој е заокружен со Договорот од Лисабон во она што денес претставува член 79 од ДФЕУ. Од денешна перспектива, членот 79 од ДФЕУ предвидува сеопфатна поделена надлежност на Унијата за повеќе прашања кои се однесуваат на влезот и престојот на странците.

Политички договор за новите инструменти за легална миграција бил тежок за постигнување за разлика од влезните и гранични контроли, како и за азилот, во однос на кои Шенгенските спогодби воспоставија солидна основа за суштинска хармонизација на политиките. Дури и преговорите за обединување на семејствата беа тешки и покрај рамката за човекови права утврдена со членот 8 од ЕКЧП кој се однесува на правото на почитување на приватниот и семејниот живот. Спротивно на доминантните рестриктивни национални практики во областа на економската миграција во тоа време, како и поради несоодветните политики во областа на имиграцијата на ниво на ЕУ, ЕК во 2000 година предложи „поактивна политика на имиграција“. Сепак, на почетокот, предложените нацрт-директиви, првично во поглед на економската миграција, наидоа на отпор од страна на Совет и веднаш беа отфрлени уште во рамки на дискусиите на ниво на работни групи. Неколку години подоцна, по опширен консултативен процес, ЕК повторно го постави прашањето за легална миграција, со што ја постави основа за економска миграција преку специфични директиви во одредени аспекти кои на крајот беа усвоени од страна на институциите на ЕУ, од кои најзначајни се: Директивата Сина Карта, Директивата за сезонски работници, Директивата за трансфер меѓу претпријатијата и Директивата за единствени дозволи.

Во 2010 година, ЕК ја реактивираше својата амбиција кога предложи усвојување на легислатива за имиграцијата со цел рационализација на постоечката по усвојувањето на Програмата од Стокхолм, но било одбиено од државите-членки во Советот. Од друга страна, Европскиот совет, заедно со ЕК, во повеќе наврати потенцираше дека ЕУ треба „да остане атрактивна дестинација за талентирани и способни“ на еднаква основа со Австралија и Канада. Усогласувањето на ваква цел ја остава отворена потребата за кохерентни политички одговори, особено во поглед на транснационалното движење на луѓето кои се помалку квалификувани од оние со поголеми способности во однос на кои економските и социјални придобивки од поголема внатрешна миграција за европските општества се помалку очигледни (Kostakoroulu, 2014 год., стр. 129).

Политичкото несогласување околу насоката на имиграциската политика не треба да претставува изненадување. Во однос на легалната миграција, договорната рамка, со сета своја разноликост и контрадикторност во политичките цели, не успеа да воспостави јасни политички насоки на дејствување кои треба да бидат следени од институциите на ЕУ. Постоеле, и сè уште постојат, долготрајни расправи на ниво на ЕУ околу посакуваноста од заеднички политики и обемот на супранационалните надлежности. Основна причина може да биде отсуството на основна спогодба околу концептуалното потпирање на имиграциската политика, откако ЕК не успеа да ги убеди државите-членки да го следат нејзиниот суштински пристап кон економската миграција како резултат на потребите на заедничкиот пазар. Општо кажано, имиграциската политика, надвор од ЕУ,

се претставува самата како конгломерат на целите на компетитивни политики, кои не можат меѓусебно да се помират, барем не откако државите не можат секогаш да го контролираат политичките резултати. Во областа на легалната миграција, културните и идентификациските аспекти не треба да бидат оставени на страна, откако европските општества се менуваат како одговор кон миграцијата (Thym, 2016 год.). Останува на одговорност на политичарите, кога одлучуваат за изгледот на постоечкиот и иден режим на имиграција на ниво на ЕУ, да ги избегнуваат различните политички појави и одговори во областа на миграцијата.

Правото на имиграција е регулирано во Договорот од Лисабон, поконкретно во член 79 од ДФЕУ:

1. Унијата развива заедничка политика за имиграција насочена кон обезбедување, на сите нивоа, на ефикасно управување со приливи на имигранти, праведен третман на државјаните на трети држави коишто легално престојуваат во државите-членки, како и забрана и зајакнати мерки за борба против нелегална имиграција и трговија со луѓе.
2. За целите на став 1, Европскиот парламент и Советот, постапувајќи во согласност со вообичаената законодавна постапка, донесуваат мерки во следните области:
 - (а) условите за влез и престој, и стандардите за издавање од страна на државите-членки на долгорочни визи и дозволи за престој, вклучително и документите за семејно обединување;
 - (б) дефинирање на правата на државјани на трети држави, кои легално престојуваат во држава-членка, вклучително и условите со кои се регулира слободата на движење и престој во другите држави-членки;
 - (в) нелегална имиграција и неовластен престој, вклучително и иселување и репатријација на лица што престојуваат без дозвола;
 - (г) борба против трговија со луѓе, особено со жени и деца.
3. Унијата може да склучува спогодби со трети држави за реадмисија во државите на потекло или државите од кои доаѓаат, на државјани на трети држави кои не ги исполнуваат или престанале да ги исполнуваат условите за влез, присуство или престој на територијата на една од државите-членки.
4. Европскиот парламент и Советот, постапувајќи во согласност со вообичаената законодавна постапка, може да воспостават мерки за поттикнување и поддршка на дејствување на државите-членки за промовирање на интеграцијата на државјани на трети држави кои легално престојуваат на нивните територии, со исклучување на какво било усогласување на законите и прописите на државите-членки.
5. Овој член не влијае на правото на државите-членки да го одредуваат капацитетот на прием на државјани од трети држави, кои доаѓаат од трети држави на нивната територија со цел да бараат работа, без разлика дали тие лица се вработени или самовработени.

10.2 Управување со миграцијата

Членот 79, став 1 од ДФЕУ, го утврдува развојот на заедничката политика на имиграција, со цел обезбедување на „ефикасно“ управување со „миграциските приливи“, со тоа повторувајќи ги заложбите на државите-членки во периодот за време на преговорите и усвојувањето на она што денес претставува текст во Договорот од Лисабон. Договорот упатува на тоа дека државните органи треба да се насочат на прекуграничните движења кои најчесто може да бидат и спротивни на законот. Сепак, парадоксот кон ваквата цел произлегува од тоа што државните органи никогаш нема да ја имаа целосна контрола. Како и да е, Договорите за ЕУ ја одразуваат желбата на државните власти да бидат вклучени во поширок „социјален модел“ со активна вклученост на државите во социјалната и економската политика, како и желбата да се спречат несаканите појави кои ја дефинираат имиграциската политика на повеќето

држави-членки. Членот 79, став 1 од ДФЕУ, меѓу другото, означува дека политиката на ЕУ е со цел да намали распространетата неусогласеност меѓу правните правила и социјалната реалност во однос на миграцијата (Motomura, 2014 год.).

Целта да се обезбеди ефикасно управување со мигрантските текови „на сите нивоа“ укажува дека Договорите за ЕУ не ги сметаат прекуграничните движење само како еден чекор на населување кое веднаш преминува во постојан престој. Примарното право на ЕУ, прецизира дека правната димензија на мигрантите може да се опише како процес за промена на нивниот правен статус. За разлика од околностите на секој случај поединечно, легислативата на ЕУ во областа на миграцијата може да предвиди „дозволи за краток престој“, од член 77, став 2, под а од ДФЕУ, кои водат кон „дозволи за подолг престој“ од член 79, став 2, под а од ДФЕУ, како и евентуално стекнување на државјанство на Унијата по пат на натурализација на национално ниво или може да резултира со „иселување“ во ситуации на „престојување без дозвола“ од член 79, став 2, под в од ДФЕУ. Внимателна дистинкција меѓу различните сценарија во одредбите од Договорот вклучително и разграничување меѓу мигрантите и барателите на азил, упатува дека целите на ефективно управување со миграцијата треба да се постигнат со посебни услови и стандарди за различен статусни групи. Европскиот концепт на „имиграциска политика“ не е само за дозвола за влез или одбивање, туку диференциран и селективен процес за прием на основ на прочистени законски правила, за чија содржина одлучува легислативата на ЕУ преку вообичаена законодавна постапка која се применува за членовите 77, 78 и 79 од ДФЕУ.

Договорите за ЕУ нагласуваат дека управувањето со миграцијата не треба да резултира во третман на човечките суштества како да се објекти и ги повикуваат институциите да гарантираат „праведен третман на државјани на трети држави“ според член 79, став 1 од ДФЕУ, со тоа воведувајќи основен поим за нормативно размислување за социјална правда во изгледот на Договорот за имиграциската политика. Различните цели на Договорот за имиграциската политика кои се движат од управување со миграцијата до правичен третман, читани поврзано, треба да се сфатат како аспирација за „владеење со миграцијата“ што одговара на перспективата на државните органи со легитимните интереси на мигрантите (Thum, 2013 год., стр. 721). Соодветните барања за ефикасно управување со миграцијата и праведен третман се правно-обврзувачки од апстрактна гледна точка, што не е утврдено на ист начин со другите цели од Договорот за проценување на легислативата на ЕУ во нормални околности. Што се однесува до праведниот третман кон мигрантите, ограничената судска способност не го исклучува судското испитување кога мигрантите можат, во контекст на имиграциската политика во ЕУ, секогаш да се потпрат на човековите права во Повелбата на ЕУ.

10.3 Опсег на надлежности

Како поделена надлежност, легислативата во областа на азилот мора да биде во согласност со принципите на супсидијаритет и пропорционалност, утврдени со член 5, став 3 и став 4 од ДФЕУ, со што ги обврзува институциите кои се надлежни за усвојување на легислативата во оваа област да ги ограничат своите дејствувања само на иницијативи кои не можат да се постигнат на задоволителен начин на национално ниво и да останат ограничени на она што е потребно за постигнување на легитимните политички цели. Меѓутоа, при проценка на конкретни предлози, потребно е да се има во предвид дека далекосежната цел на Договорот за „заедничка имиграциска политика“ способна да управува ефективно со миграциските текови „на сите нивоа“ има потреба од одредена попустливост при примена на принципите на супсидијаритет и пропорционалност (Peers, 2011 год., стр. 393). Поимот „мерки“ во воведниот дел на членот 79, став 2 од ДФЕУ упатува на тоа дека може да се усвојуваат регулативи, директиви и одлуки и дека е дозволена оперативната и финансиска поддршка, која вообичаено има своја правна основа.

Периодичната употреба на терминот „државјани на трети држави“ во членот 79, став 1, став 2 под б, став 4 и став 5 од ДФЕУ, упатува дека статусот на мигрант на

државјани на трети држави, вклучително и лица без државјанство, може да се регулира со членот 79 од ДФЕУ разгледувано во врска со членот 67, став 2 од ДФЕУ во кој е наведено дека за целите на Договорот од Лисабон, лицата без државјанство ќе се третираат како државјани на трети држави. Државјаните на Унијата не може да бидат предмет на легислатива на основ на членот 79 од ДФЕУ, дури ниту кога немаат право да престојуваат според Директивата 2004/38/ЕС за државјанство. Спротивно, статусот на миграција на членови на семејство на државјанин на трета држава кој е, исто така, и граѓанин на Унијата може да се реши врз основа на член 79 од ДФЕУ како прашање на правна надлежност. Во пракса, Директивата 2003/86/ЕС за обединување на семејството, особено во членот 3, став 3, упатува дека истата нема да се применува за влез на членовите на семејството на државјаните на Унијата. Доколку институциите на ЕУ одлучат така, во процесот на изготвување на легислативата ќе треба да проценат дали остварените права на членови на семејството на државјанин на трета држава кој, исто така, е граѓанин на Унијата, имаат корист од привилегиран третман кој утврдува приоритет над легислативата за имиграција во случаите на конфликт. Во овој контекст, треба да се потенцира дека членовите на семејството на „вистински или статичен“ државјанин на Унијата кои не ги искористиле правата на слободно движење и живеат во државите-членки за кои имаат државјанство не се покриени со легислативата на ЕУ: државите-членки остануваат слободни во примена на домашното законодавство.

10.3.1 Влез и престој

Општата формулација во членот 79, став 2, под а од ДФЕУ која се однесува на „услови за влез и престој“ укажува на фактот дека Унијата стекнала проширена надлежност за основните аспекти на легислативата за имиграција, која мора да се практикува со почитување на принципите на супсидијаритет и пропорционалност. Соединувањето се семејството е спомнато во текстот на Договорот само илустративно, односно институциите на ЕУ надлежни за усвојување на легислативата се слободни да воспостават и други статусни групи или да го изменат нивниот изглед. Во пракса, тоа е направено на доста опширен начин, поради бројните легислативни инструменти. Соодветна дозвола за влез и престој може да биде дадена или од конзулатите во државите на потекло за цели кои произлегуваат од првиот прием по пат на „визи“ или од страна на домашните органи за надлежни за имиграција во форма на класични „дозволи“ за престој за оние кои веќе престојуваат во засегнатата држава-членка; двете можности се спомнати во членот 79, став 2, под а од ДФЕУ, со што се илустрира широкиот опсег на одредбата. Додека дозволите за краток престој се покриени со членот 77, став 2, под а од ДФЕУ, дозволата за подолг период е во рамки на членот 79, став 2, под а од ДФЕУ. Читано заедно, одредбите од Договорот овозможуваат непречена регулација на статусите на имиграција, со што прецизното утврдување на краткиот и долгиот престој останува во надлежност на институциите кои се надлежни за усвојување на легислативата.

Постои мало сомневање, спротивно на претходната ситуација, дека Договорот од Лисабон воспостави надлежност за ЕУ да усвојува правни правила за економска миграција, како што е на пример Директивата 2009/50/ЕС за „Сина карта“, сè додека државите-членки задржуваат одредена флексибилност во поглед на економската миграција во согласност со член 79, став 5 од ДФЕУ. Ова предупредување за флексибилноста на државите-членки се заснова на претпоставката дека ЕУ има стекнато надлежност за економска миграција како прашање на принцип. Концептот на политиката на имиграција заснована на процес на промена на статусот не значи дека првиот прием нужно мора да доведе до опција за долгорочен престој; ЕУ може да обезбеди дозволи за престој без да има потреба од обновување на истите, како што е примерот со Директивата 2014/36/EU за сезонски работници. Од широкото означување на „условите“ и „стандардите“, следува дека членот 79, став 2, под а од ДФЕУ поддржува и правила за одземање на дозволите за престој во кои се утврдени во легислативата за имиграција, вклучително и протерување. Откако еднаш дозволата за престој ќе се

отповика, може да се покренат мерки против „нелегална имиграција и неовластен престој“ според членот 79, став 2, под б од ДФЕУ.

Правилата кои се однесуваат на бегалците се регулирани со членот 78 од ДФЕУ како *lex specialis*, додека дополнителните статуси за хуманитарна заштита за оние кои не се квалификуваат за азил или супсидијарна заштита според таа одредба можат да бидат опфатени со членот 79 од ДФЕУ. Во моментот, постојат повеќе и доста различни национални режими за оние кои не добиваат меѓународна заштита во согласност со Директивата 2011/95/EU за квалификација на азил бидејќи се одбиени нивните апликации за азил. Ако ЕУ одлучи да ги хармонизира постоечките и различни национални закони, ќе треба да биде направено во согласност и со воспоставената судска пракса на СПЕУ за разграничување на правните основи дали предметот и целта на соодветните правила се во корист на членот 78 од ДФЕУ или членот 79 од ДФЕУ како законски основи. Во пракса, дистинкцијата меѓу овие разлики е мала, бидејќи за двете одредби се применува вообичаената законодавна постапка. Понатаму, во принцип, нема ништо во широкиот опсег на членот 79, став 2, под а од ДФЕУ што би спречила хармонизација на националните правила за дополнителна хуманитарна заштита. Слично на тоа, ЕУ може да усвои легислатива за регулација на неовластено престојување на основ на член 79, став 2, под а од ДФЕУ, иако принципот на супсидијарност повикува на внимателно проценување на потребата од пан-европска легислатива; во секој случај, тоа е прашање на политичко проценување дали, и ако е така, во која форма се смета дека таквото регулирање е политичко и морално соодветно.

Спротивно, нема ништо во текстот на членот 79 од ДФЕУ што укажува дека стекнувањето на државјанство треба да биде покриено со политиката на имиграција на ЕУ. Исто така, членот 20, став 1 од ДФЕУ, нагласува дека граѓанството на Унијата ќе се стекнува по пат на натурализација на национално ниво, однос дека „секое лице што поседува државјанство на држава-членка е граѓанин на Унијата. Соодветно, СПЕУ во неколку наврати потврди дека националното право останува национален приоритет, како што е утврдено во случаите *Rottmann v Freistaat Bayern* и *Micheletti v Delegación del Gobierno en Cantabria*. Ќе биде потребна формална измена на Договорот според член 48 од ДЕУ за воспоставување на супранационална надлежност за хармонизација на легислативата за државјанство во Европската унија.

Правилата за миграција во спогодбите за асоцијација со трети држави создавајќи привилегирани врски со држава која не е членка на ЕУ и која мора, барем до одреден степен, да учествува во системот на ЕЗ, е покриено со членот 217 од ДФЕУ како *lex specialis*, додека усвојувањето на преговарачки позиции во телата кои се предвидени со таквите спогодби е покриено, како процедурално, така и суштински, со членот 218, став 8 и 9 од ДФЕУ, исто така, во области што се, како што е утврдено со член 79, став 2 од ДФЕУ, предмет на вообичаена законодавна постапка. Во линија со воспоставената судска пракса, СПЕУ може да толкува такви спогодби, откако тие се составен дел од Правото на ЕУ. Соодветните привилегии за државјаните на одредени држави според спогодбите за асоцијација или постоечки билатерални спогодби на државите-членки се вообичаено заштитени со легислативата на ЕУ преку експлицитни одредби за поприфатлив национален третман, кои се декларативни во поглед на меѓународните обврски во спротивност со внатрешната легислатива на ЕУ.

Членот 79, став 2, под а од ДФЕУ утврдува дека институциите на ЕУ може да усвојат мерки за „стандардите за издавање“ на дозволите за престој, со тоа укажувајќи дека легислативата на ЕУ може да опфати правила за административна постапка и судска заштита кои, како *leges speciales*, го потиснуваат принципот на национална процедурална автономија кој се применува во отсуство на поспецифични легислативни насоки. И покрај почитувањето на националните карактеристики, утврдено со член 4, став 2 од ДЕУ, како и принципот на супсидијаритет, утврден во член 5, став 3 од ДЕУ, Директивата 2011/98/EU за единствена дозвола и соодветните правила утврдени во други директиви укажуваат на релевантноста на процедуралните барања за легислативата во областа на имиграцијата; нивното воведување е покриено со

надлежноста утврдена во членот 79, став 2, под а од ДФЕУ. Кога Договорот експлицитно упатува на издавањето на дозволите за престој од страна на државите-членки, потврдува дека супранационалните правила за имиграција треба, како прашање на принцип, да бидат имплементирани на национално ниво. Институциите на ЕУ може да поддржат ефективна имплементација и трансационална соработка, додека придвижувањето кон имиграција на федерално ниво ќе има потреба од измени во Договорот.

10.3.2 Права на мигрантите и слободно движење

Во спротивност на членот 79, став 2, под а, членот 79, став 2, под б не се однесува на условите за влез, туку за правата на државјаните на трети држави за време на нивниот легален престој. Во таа насока, Договорот од Лисабон појаснува дека правата за време на периодите на легален престој може да бидат хармонизирани. Ова имплицира дека легислативните инструменти вообичаено ќе бидат заедно засновани на овие две одредби од ставот 2 на членот 79 од ДФЕУ, откако институциите на ЕУ имаат потреба да ги регулираат условите за престој и правата заедно. Ваквата двојна правна основа, не е проблематична доколку, како што е во овој случај, се применува иста постапка на одлучување, односно вообичаена законодавна постапка. Од друга страна, неспецифичната формулација употребена во Договорот упатува дека институциите имаат широка дискреција кога одлучуваат кои права треба да бидат хармонизирани. Притоа, институциите може да се определат и за усогласување со статусот на граѓани на Унијата, особено за долгорочен престој, но не се правно обврзани на тоа. Исто така, со почитување на принципот на супсидијаритет, може да го утврдат и степенот на социјални права во врска со социјалната помош или социјална сигурност, додека правилата за миграција во спогодбите за асоцијација со трети држави се покриени со членот 217 од ДФЕУ. Покрај тоа, СПЕУ утврди дека реципрочните аранжмани со трети држави кои ги интегрираат спогодбите за асоцијација во домашниот режим на ЕУ за координација на социјалното осигурување спаѓаат во член 48 ДФЕУ. Надлежноста, исто така, покрива пристап до пазарот на труд од оние кои се примени за други цели освен за економска миграција, како што се студенти или членови на семејство. Сепак, општиот изглед на Договорите сугерира дека, и покрај натурализацијата, политичките права на странците, вклучително и правото на глас на општински избори регулирани со член 22 од ДФЕУ, не може да се хармонизираат на основ на член 79, став 2, под б од ДФЕУ во отсуство на било какви индикации за спротивното во членот 79, став 2, под б од ДФЕУ, што ја пресликува експлицитната одредба во Договорите за гласачките права на граѓаните на ЕУ (Toner, 2014 год.).

Членот 79, став 2, под б од ДФЕУ дозволува усвојување на законски правила за слободно движење и права на престој во рамки на ЕУ за државјани на трети држави на кои им е одобрен пристап до територијата на ЕУ. Додека подолгиот престој е регулиран со членот 79 од ДФЕУ, правилата за патување во рамки на Шенгенската област за пократки периоди, посебно од туристички причини, е регулирано со членот 77, став 2, под в од ДФЕУ. Институциите на ЕУ не се обврзани да ја обезбедат ваквата можност, како што тоа го покажува Директивата 2014/36/EU за сезонски работници, но повеќето инструменти усвоени во изминативе години обезбедуваат различен степен на слободно движење. Експлицитното упатување на „условите“ во текстот на Договорот го нагласува отсуството на уставна гаранција на слободно движење за државјаните на трети држави. Останува на одлуката на институциите да одлучат дали и, доколку е така, под кои услови треба да биде дозволено слободното движење во рамки на ЕУ во различни сценарија. Покрај тоа, треба да се знае дека асиметричниот географски опсег на легислативата на ЕУ во областа на имиграцијата повлекува дека слободното движење не се однесува на сите држави-членки, бидејќи Велика Британија, Ирска и Данска вообичаено се исклучени.

10.3.3 Нелегална миграција

И покрај академските и политички критики, членот 79, став 1 од ДФЕУ ги обврзува институциите на ЕУ да усвојат „зајакнати мерки за борба против нелегалната имиграција“. Соодветните дејствија вклучуваат легислативни и оперативни инструменти од извршна или финансиска природа. Ваквата формулација не остава сомнеж дека овие мерки може да вклучат спречување на нелегален влез и прекинување на неовластен престој, со тоа поддржувајќи ја целокупната цел за обезбедување ефикасно управување со миграцијата на сите нивоа. Додека членот 79, став 2, под а го опфаќа престанокот на статусот на легален престој, членот 79, став 2, под в се применува на оние кои влегуваат или престојуваат без овластување, дали поради тоа што нивната дозвола за престој е истечена, отповикана или поради тоа што воопшто ниту имале дозвола за престој. Во спротивност со членот 77 од ДФЕУ, членот 77, став 2, под в опфаќа национални мерки за борба против нелегалниот престој кој не е поврзан со активностите на граничната контрола.

Експлицитното упатување на „иселување и репатријација“ потврдува, спротивно на претходната формулација од членот 63, став 3 од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам, дека правилата за депортација, како и оперативната и финансиска поддршка за националните органи во случаи на отстранување, се покриени со членот 79, став 2, под в од ДФЕУ, што служи како централна основа за Директивата 2008/115/ЕС за враќање и Регулативата 516/2014 за воспоставување на фондот за азил, имиграција и интеграција.

10.3.4 Трговија со луѓе

Не постои сомневање дека надлежноста во борбата против нелегалната миграција од членот 79, став 2, под г од ДФЕУ опфаќа мерки за борба против трговијата со луѓе, со тоа придонесувајќи за севкупната цел за усвојување на засилени мерки за нелегална имиграција. Покрај тоа, членот 79, став 2, под а, дозволува усвојување на легислатива која се однесува на дозволи за престој за жртвите на трговијата со луѓе. Затоа било непотребно, барем од правна гледна точка, поголемо регулирање на овој член, криминалните мерки и санкции кои вклучуваат трговија со луѓе, се регулирани со член 83, став 1 од ДФЕУ. Миграциските мерки ќе продолжат да бидат регулирани со членот 79 од ДФЕУ, додека кривичните прашање се покриени со членот 83 од ДФЕУ.

10.4 Спогодби за реадмисија

Ефективното управување со миграцијата зависи од соработката со трети држави, особено во поглед на отстранувањето и репатријацијата. И покрај обврската според меѓународното обичајно право да се овозможи враќање на државјаните, практичната соработка честопати е со недостатоци и претставува една од главните причини за неусогласеност меѓу извршните одлуки за враќање и вистинското враќање; дискрепанца со која спогодбите за реадмисија со правила и процедури за ефективна соработка треба да се спротивстават. Претходните неизвесности во врска со постоењето и опсегот на соодветните надлежности на ЕУ се поправени со воведување на експлицитна правна основа со која се утврдува поделена надлежност. Може да се аргументира дека ваква експлицитна одредба била потребна, откако членот 79, став 2, под в од ДФЕУ може да се чита како компромис кој содржи имплицитни овластувања во согласност со судската пракса на СПЕУ во поглед на надворешните надлежности. Поделената надлежност произлегува од формулацијата „може“ од одредбата на членот 79, став 3 од ДФЕУ и отсуството на договори за реадмисија од листата на ексклузивни овластувања наведени во членот 3, став 1 од ДФЕУ (Billet, 2010 год., стр. 45). Понатаму, членот 3, став 2 од ДФЕУ не го менува ваквиот заклучок, откако Директивата за враќања ги регулира условите за отстранување, но не и соработката со трети држави и соодветните практични аранжмани. Процедурата за преговарање и склучување на

договори за реадмисија го следи членот 218 од ДФЕУ според кој спогодбите кои Советот ги склучува во името на Унијата мора да имаат претходна согласност од ЕП. Имајќи во предвид дека членот 79, став 3 од ДФЕУ треба да се чита заедно со членот 79, став 2, под в од ДФЕУ и се однесува на област каде вообичаената законодавна постапка се применува внатрешно, ЕП мора да ја даде својата согласност според членот 218, став 6, под а од ДФЕУ. Ова имплицира дека државите-членки ја задржуваат моќта да склучуваат национални спогодби за реадмисија со трети држави сè додека институциите на ЕУ не одлучиле да ги користат своите супранационални надлежности.

Секогаш кога институциите на ЕУ склучуваат комбинирани спогодби за реадмисија и спогодби за олеснување на визниот режим, членот 79, став 3 од ДФЕУ и членот 77, став 2, под 1 од ДФЕУ може да служат како двојна правна основа. Доколку институциите на ЕУ одлучат да се придвижат кон поамбициозни партнерства за мобилност, што во моментот преставува мек правен инструмент (*soft law*), членот 79, став 2, под а од ДФЕУ ќе треба да се користи како дополнителна правна основа. Кога преговараат со трети држави или усвојуваат внатрешни мерки, институциите на ЕУ се обврзани да ги координираат своите инструменти кои се однесуваат на миграцијата со други надворешни политики како што е развојната соработка со цел да се гарантира политичка кохерентност и да се реализираат пошироките цели на Договорот за надворешно дејствување кои се утврдени во членот 21, став 1 и 2 од ДФЕУ. Понатаму, правилата од областа на миграцијата во трговските спогодби или спогодбите за асоцијација се покриени со ексклузивните надлежности на ЕУ за Заедничката трговска политика или другите релевантни надлежности од Договорот за надворешно дејствување, при што нема потреба од активирање на членот 79 од ДФЕУ во оваа насока.

10.5 Национални интегративни политики

Членот 79, став 4 од ДФЕУ овозможува усвојување на мерки кои обезбедуваат поттикнување и поддршка за националните политики за интеграција на државите-членки „со исклучување на какво било усогласување на законите и прописите на државите-членки“. Соодветните формулации повеќе пати се користени во изминатите децении како резултат на дополнувањата на Договорите со цел да се определат области во кои институциите на ЕУ немаат можност да ги хармонизираат националните правила, како на пример областите од насловот 11 кои се однесуваат на образование, стручно образование, млади и спорт, а особено преку членовите 165, став 4, 166, став 4, 167, став 5 и 168, став 5 од ДФЕУ. Поради тоа, членот 79, став 4 од ДФЕУ треба да се класифицира како надлежност за поддршка и координација во согласност со членот 2, став 5 од ДФЕУ кој предвидува дека ЕУ има надлежност да извршува активности за поддршка, координација или дополнување на активностите на државите-членки, без притоа да ги замени нивните надлежности во овие области. Воведувањето на оваа нова рестриктивна позиција во членот 79, став 4 од ДФЕУ е одговор на повеќегодишните расправи околу дозволеноста за автономна политика на интеграција во рамки на ЕУ (Carrera, 2009 год.). Ова резултирало, меѓу другото, во усвојување на Заедничките основни принципи за политика на интеграција на мигрантите во ноември 2004 година како резолуција на Советот 14615/04 заедно со претставниците на владите на државите-членки со цел потенцирање на ограничениот опсег на надлежностите на ЕУ. Ваквата комплексна конструкција по усвојувањето на Договорот од Лисабон повеќе не е потребна, откако членот 79, став 4 од ДФЕУ предвидува недвосмислена супранационална надлежност, која сепак исклучува хармонизација. Мерките кои може да бидат усвоени по овој основ го опфаќаат и Фондот за азил, миграција и интеграција и мора да бидат во согласност со принципот на супсидијаритет. Сепак, Советот преку документот 9905/1/14 од 2014 година и претставници на владите на државите-членки продолжија со заедничко усвојување на мерки за интеграција на државјани на трети држави кои легално престојуваат во ЕУ.

Треба да се потенцира дека исклучувањето на хармонизацијата се однесува само на членот 79, став 4 од ДФЕУ, не и на други правни основи, како членот 79, став 2 од ДФЕУ. Секогаш кога нивното толкување дозволува правно-обврзувачки мерки кои се однесуваат на интеграција на имигрантите, членот 79, став 4 од ДФЕУ не го спречува пристапувањето кон други правни основи. Ова подразбира дека легислативата на ЕУ во областа на имиграцијата може да вклучи правила за интеграција на имигрантите, како што е барање утврдено во членот 7, став 2 од Директивата 2003/86/ЕС за обединување на семејството, според кој државјаните на трети држави мора да ги почитуваат мерките за интеграција во согласност со националното законодавство. Покрај тоа, широкото значење на терминот „интеграција“ во легислативата на ЕУ од областа на имиграцијата имплицира дека одредбите кои не се официјално назначени како инструменти за интеграција, исто така, можат да имаат големо влијание врз интеграцијата на имигрантите, како што е пристапот до пазарот на труд. Имајќи го во предвид принципот на супсидијаритет, дискутабилно е дали ЕУ има надлежност подлабоко да навлегува во содржината на националните мерки за интеграција на имигрантите. Општо гледано, членот 79, став 4 од ДФЕУ сигнализира дека Договорите за ЕУ привлекуваат големо внимание на националните политики за интеграција што може да влијае на толкувањето на одредбите кои се однесуваат на политиката на интеграција.

10.6 Пристап до пазарот на труд

Пред да стапи во сила Договорот од Лисабон, опсегот на супранационалните овластувања за економска миграција беа контроверзно прашање уште од дискусиите при формулирање на членот 63 од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам. Додека некои го отфрлуваа постоењето на супранационална надлежност, други сметаа дека одредбите од Договорот за социјална политика треба да бидат активирани. Оваа дебата стана мотив како резултат на појаснувањето во Договорот од Лисабон дека институциите на ЕУ може да воспостават правила за економска миграција што е предмет на предупредување во членот 79, став 5 од ДФЕУ. Од самиот текст на членот 79, став 5 од ДФЕУ е јасно дека исклучокот се однесува само на државјани на трети држави „кои доаѓаат од трети држави на нивната територија со цел да бараат работа“ и поради тоа не го опфаќа пристапот до пазарот на труд на оние кои се примени за други цели, како што се членови на семејства или студенти. Понатаму, членот 79, став 5 од ДФЕУ се однесува на националните правила за економска миграција *sensu stricto*, односно прием на висококвалификуван кадар, сезонски работници или други странци кои бараат вработување. Во овој поглед, одредбата треба сеопфатно да се чита: ги покрива оние кои бараат работа на ист начин како што се однесува за државјани на трети држави кои веќе имаат понуда за работа кога аплицираат за влез во некоја држава-членка на ЕУ. За разлика од граѓаните на ЕУ, легислативата за државјаните на трети држави вообичаено не предвидува законско право да влезат на територијата на ЕУ за да бараат работа во моментот на влез, туку вообичаено бара претходно постоење на понуда за работа.

Споредување на различните јазични верзии на членот 79, став 5 од ДФЕУ покажува дека исклучокот се однесува на националните правила кои „го одредуваат капацитетот на прием“ без да се наведе точно како ќе се постигне ваквото определување на обемот на приеми на национално ниво. Некои сметаат дека тоа опфаќа „национални квоти“ само за работници (Peers, 2011 год., стр. 396). Во светло на општата формулација и принципот на *effet utile* или корисен ефект, таквото површно толкување не е многу убедувачко, откако одредбата може да биде без значење за оние држави-членки кои немаат квоти за имиграција. Колку за потсетување, принципот *effet utile* или корисен ефект, значи дека поимите на ЕУ мора секогаш да се толкуваат со цел ефикасно постигнување на намерата на легислативата. Повеќето држави-членки, кај кои легислативата од областа на имиграцијата се применува во нормални услови (без Велика Британија), немаа имиграциски квоти за мигранти-работници во време на изготвување на одредбата, додека други држави-членки, особено Германија,

размислуваа за воведување на национална квота во тоа време. Наместо тоа, членот 79, став 5 од ДФЕУ треба да се чита како да овозможува одредена флексибилност за државите-членки во регулирање на економската миграција. Директивите на ЕУ може да воспостават индивидуални права, но условите за постоење на овие права пропишани во легислативата на ЕУ мора да обезбедат доволна флексибилност за државите-членки да влијаат на обемот на прием преку националното законодавство за имиграција. На пример, директивите можат да им дозволат на државите-членки да применат испитувања на пазарот на труд, како што е тоа предвидено со член 6 (обем на прием) и член 8, став 2 (основи за одбивање) од Директивата 2009/50/ЕС за „Сина карта“, како и системи за квота или слични барања утврдени со член 5 (критериуми за прием) и член 7, став 2 (обем на прием) од Директивата 2014/36/EU за сезонски работници. Во случај на сомнеж, СПЕУ ќе треба да ја толкува секундарната легислатива и, со тоа, може да се повика на членот 79, став 5 од ДФЕУ како аргумент кон ефектот дека исклучоците се легитимни.

10.7 Општи цели на политиката

10.7.1 Слободно движење на граѓаните на Унијата

Појавата на различни режими во Договорот за граѓаните на Унијата и државјаните на трети држави било постепен процес. На почетокот, Договорот од Рим не вклучувал термини како „државјани на трети држави“ или „граѓани на Унијата“, туку само „работници“. Сепак, би било погрешно да се претпостави дека основачите на Унијата посакувале воспоставување на универзална слобода на движење без разлика на државјанството. За време на преговорите, на почетокот на основање на Заедниците, постоела спогодба дека слободното движење треба да се однесува само на државјаните на државите-членки: била отфрлена експлицитна клаузула за државјанството како реакција на француско-италијанската расправа околу статусот на работниците од Алжир и грижите на Германија околу статусот на граѓаните од тогашна комунистичка Источна Германија. Како резултат, легислативата во областа на имиграцијата кон државјаните на трети држави остана „суверен“ приоритет на државите-членки се до усвојувањето на Шенгенската спогодба и Договорот од Маастрихт кои ја предвидоа имиграцијата во рамки на институциите на ЕУ. Во Договорот од Маастрихт, воведувањето на различни режими за „граѓанство на Унијата“, предвидено со членот 8 од Договорот за ЕЗ и „државјани на трети држави“, предвидено со членот К.1 од Договорот од Маастрихт, било паралелен развој што оттогаш ги дефинира правилата на ЕУ.

Важно е да се разбере дека разликата меѓу граѓани на Унијата и државјани на трети држави во Договорите за ЕУ е повеќе од семантичка; го рефлектира основното уставно расцепување во срцето на европскиот проект сè додека тој проект ја одредува основната разлика меѓу правото на слободно движење на граѓаните на Унијата и отсуството на соодветни гаранции кои би биле предвидени на договорно ниво за државјаните на трети држави. Во супранационален правен поредок заснован на владеење на правото, таква уставна разлика е многу важна, бидејќи гаранциите предвидени со Договор мора да бидат почитувани од институциите на ЕУ; СПЕУ може да го спроведе правото на слободно движење за граѓаните на Унијата наспроти едногласната позиција на државите-членки во Советот. Познато е дека СПЕУ редовно се придржувал до уставното гарантирање на правото на слободно движење (*Regina v Bouchereau*) и постепено воведување на граѓанство на Унијата со цел да ги зајакне правата на граѓаните преку динамично толкување (*Baumbast v Secretary of State for the Home Department*). Соодветната судска пракса за слободното движење на граѓаните се однесува на статусот работниците, самовработените, примателите на услуги, студентите и другите граѓани на Унијата со доволно ресурси. Подетални правила може да се најдат во секундарната легислатива, особено Директивата за права на граѓаните и Регулативата за слободно движење на работниците.

Но, што доколку граѓанин на ЕУ има членови во семејството кои не се граѓани на ЕУ, но никогаш не се преселил во друга држава-членка? Таквите случаи потпаѓаат надвор од легислативата на ЕУ за слободно движење. Затоа, тие во принцип потпаѓаат единствено во рамки на националното право, освен доколку се применува легислативата на ЕУ во областа на азилот и имиграцијата или се применуваат договорите на ЕУ со државите кои не се членки на ЕУ. Но, во ограничени случаи, постои категорија на Правото на ЕУ кое може да се применува: легислативата за граѓанството во ЕУ.

Принципот за прв пат е поставен со пресудата во случајот *Zambrano v ONEm* од 2011 година, која опфаќа деца родени во Белгија и кои живеат во Белгија, но имаат родители кои не се државјани на ЕУ. СПЕУ одлучи дека исклучувањето на родителите кои не се државјани на ЕУ би резултирало со заминување на децата од ЕУ, со тоа ризикувајќи го „оригиналното уживање на материјата“ на оние деца кои имаат право на граѓани во рамки на ЕУ.

До денес, СПЕУ тврди дека примената на правата за слободно движење има потреба од прекуграничен елемент како принцип. Граѓаните на Унијата кои живеат во држава од која имаат државјанство, вообичаено не можат да се потпираат на ова основно право; за тоа да го направат потребно е да се преселат во друга држава-членка или да живеат таму подолг период. Во ситуации во кои не е евидентен прекуграничниот елемент, треба да се процени, во согласност со судската пракса на СПЕУ, дали националните правила за кои станува збор претставуваат „ограничување“ на правото на слободно движење (*O. & B. v Minister voor Immigratie*). Потребата од прекуграничен елемент подразбира дека чисто внатрешните ситуации не се покриени со гаранциите на слободното движење за граѓаните на Унијата (*Uecker and Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen*). Ова може да резултира во феномен наречен обратна дискриминација каде граѓаните на Унијата кои живеат во друга држава уживаат основни права според одредени привилегии, за разлика од домашните државјани за кои државата нема волја да ги прошири истите, бидејќи не се опфатени како последица на чисто внатрешно правило. Познавачите на правото на слободно движење со право упатуваат на сопствениот став дека соодветната судска пракса е многу сложена, аргументирајќи за напуштање на чисто внатрешното правило, а со тоа да се укине и феноменот на обратна дискриминација. СПЕУ, со право, не го следел овој аргумент и покрај првичното искушение да се придвижи во оваа насока по пресудата во случајот *Zambrano v ONEm*, чии импликации беа значително намалени во наредните пресуди (Thym, 2016 год., стр. 705). Секако, секогаш кога правилата на слободно движење не може да се активираат во чисто внатрешни ситуации, може да се применуваат националните уставни одредби, Повелбата на ЕУ и ЕКЧП.

Натамошната судска пракса јасно покажа дека овој принцип очигледно е ограничен на лица кои не се државјани на ЕУ во случај кога нивните деца се граѓани на ЕУ и живеат во нивната домашна држава. Случаи слични на *Zambrano* се ретки, бидејќи државите-членки сега поретко им даваат државјанство на децата едноставно затоа што се родени на територијата на ЕУ. Кратко по пресудата по овој предмет, СПЕУ продолжи да ја толкува и да се повикува на пресудата во случајот *Zambrano* многу тесно во низа други случаи, како на пример во случајот *Dereci v Bundesministerium für Inneres*, оставајќи отворен простор за оспорување на оригиналното значење на оваа пресуда.

Имено, Судот се повикува на Повелбата на ЕУ за основни права и го нагласува фактот дека решението за депортација треба да ги земе предвид член 7 кој се однесува на почитување на приватниот и семејниот живот и член 24 кој се однесува на правото на детето од Повелбата на ЕУ. Во случајот *Dereci*, Судот сметал дека „ако надлежниот суд смета ... дека состојбата на жалителите во главната постапка е опфатена со легислатива на ЕУ, мора да испита дали одбивањето на нивното право на живеење го поткопува правото на почитување на приватен и семеен живот предвиден во член 7 од Повелбата“. Во тој случај, Судот одлучил дека околностите не спаѓаат во рамките на правото на ЕУ, и затоа не е во нејзина надлежност да се разгледа повреда на Повелбата.

Вака гледано, целокупната слика е замаглена поради постоење на сива област на преклопување меѓу правилата кои важат за граѓаните на ЕУ и државјаните на трети држави, откако членовите на семејството на граѓанин на ЕУ кои имаат државјанство на трета држава можат во одредени ситуации индиректно да се потпрат на одредбите за слободно движење. Иако Договорите за ЕУ експлицитно не ги спомнуваат членовите на семејство од трета држава, сепак тие имаат корист од специфичните права во секундарната легислатива, на пример Директивата 2004/38/ЕС за права на граѓаните и Регулативата 492/2011 за слободно движење на работниците, како и од судската пракса на СПЕУ. СПЕУ доследно ги толкувал гаранциите за слободно движење на граѓаните на ЕУ за да опфаќаат гаранции и за другите членови на семејствата преку „изведени права“ каде одбивањето на можноста од соединување на семејството може да се толкува како ограничување на правото на слободно движење за граѓаните на ЕУ. Во неколку пресуди изминативе по 2000 година, СПЕУ го зголеми нивото на заштита, процесот кој кулминираше со пресуда во случајот *Zambrano* и последователните пресуди што на почетокот изгледало како значително зголемување на нивото на заштита, иако СПЕУ подоцна појасни дека станува збор главно за членови на семејство на граѓани на Унијата кои имаат државјанство од трета држава. Во случаи на конфликт, правата членовите на семејства на граѓани на Унијата кои имаат државјанство на трета држава преовладуваат над националното законодавство за имиграција или секундарната легислатива на ЕУ, откако произлегуваат, барем индиректно во форма на изведени права, од уставните гаранции за слободно движење.

Во бројни пресуди, СПЕУ потврди дека мора да се прави разлика, во случаи на преклопување, меѓу изведените права за членови на семејство на граѓани ЕУ кои имаат државјанство на трета држава и инструментите на ЕУ во областа на азилот и имиграцијата. Официјалното образложение дадено од Судот во случајот *Dereci* упатува паралелно на Директивата 2004/38/ЕС за граѓанство и инструментите за имиграција, со тоа посочувајќи дека Директивата 2003/86/ЕС за обединување на семејството и Директивата 2003/109/ЕС за долгорочен престој претставуваат алтернативна рамка за утврдување на статусот на имиграција. Покрај тоа, СПЕУ нагласи дека инструментите за имиграција може да бидат прегледани во светло на човековите права, кои, во контекст на ЕУ, се треба да ја следат утврдената судска пракса на ЕСЧП. Ова упатување на легислативата за имиграција и човековите права како интегрален дел на ОСБП зазема централно место во случаите кои не вклучуваат членови на семејство на граѓани на ЕУ кои се државјани на трета држави. Во такви „чисти“ сценарија на имиграција, ирелевантно е сложеното разграничување меѓу правата на граѓаните и човековите права на странците, што ја дефинира сивата област на членовите на семејство на граѓанин на Унијата кои имаат државјанство на трета држава. Решението на вакви „чисти“ случаи на имиграција ги следи правилата кои ја регулираат ОСБП, а не државјанството на ЕУ.

10.7.2 Државјани на трети држави

Договорот од Лисабон ја повторува уставната самодоволност на ОСБП како политичка област со посебни правила и цели независни од единствениот пазар. ВО спротивност со граѓаните на Унијата, државјаните на трети држави не можат да се повикуваат на далекосежните гаранции за мобилност со уставниот статус во Договорите за ЕУ, иако ваквото исклучување од режимот на слободното движење не имплицира дека државјаните на трети држави немаат уставни гаранции од нивна страна. Секако дека имаат, како што е, на пример, можноста да се повикаат на човековите права, вклучително и на Повелбата на ЕУ. Кога станува збор за миграцијата, Повелбата првенствено ги реафирмира постоечките правила на ЕКЧП со некои нови гаранции во насока на кои СПЕУ ги толкува легислативните правила во областа на имиграцијата. Ова отфрлање на традиционалната идеја за непречена државна дискреција во светло на човековите права е значајно и може да конструира „космополитски изглед“ на легислативата на ЕУ во областа на миграцијата (Thym, 2013 год., стр. 725). Важноста

на ваквиот наод не треба да се намалува и покрај фактот дека гаранциите за човековите права, особено на државјаните на трети држави, не спаѓаат во правата на граѓаните на ЕУ на слободно движење.

Поблиско согледување на постоечките гаранции за човекови права покажува дека тие, во спротивност со основните права на граѓаните на ЕУ, не воспоставуваат индивидуално право со уставен статус за влез на територијата на ЕУ (Sánchez, 2013 год., стр. 138). Во областа на легалната миграција, ова е потврдено во контекст на заштита на приватниот и семејниот живот според член 8 од ЕКЧП и член 7 од Повелбата на ЕУ, заштита применува како од ЕСЧП, така и од СПЕУ. Во поглед на економската миграција, членот 15 од Повелбата на ЕУ, кој се однесува на слободно избор на занимањето и правото на работа, го повторува истиот заклучок. Започнува со имплицитно потврдување на правото на слободно движење според став 2 од истиот член и продолжува, во ставот 3 од истиот член, со потврдување на отсуството на општото право за влез на територијата на ЕУ за економски цели без овластување на државата: „Државјаните на трети држави кои се овластени да работат на територијата на државите-членки имаат право да работат под еднакви услови како и државјаните на Унијата“. Ова изгледа прогресивно, но суштината е слаба имајќи во предвид дека еднаквите работни услови за државјаните на трети држави кои легално престојуваат не се сметаат за контроверзни на територијата на ЕУ. Поради тоа, членот 15 од Повелбата потврдува дека државјаните на трети држави, за разлика од граѓаните на ЕУ, немаат неограничен пристап до пазарот на труд во ЕУ; институциите на ЕУ имаат дискреција дали, и доколку е така, под кои услови да доделат индивидуални права за економска миграција.

На сличен начин, Повелбата прави разлика меѓу движењата во рамки на ЕУ откако државјанин на трета држава е примен на територија на ЕУ, на пример кога државјанин од Алжир кој легално престојува во Франција сака да се вработи во Шпанија. Додека граѓаните на ЕУ имаат корист екстензивното право на слободно движење во вакви сценарија, членот 45, став 2 од Повелбата на ЕУ, кој се однесува на слобода на движење и престој, упатува на тоа дека слични права „може да се дадат“ на државјани на трети држави во согласност со Договорите, со што се потенцира дека опсегот на мобилноста внатре во ЕУ е утврдена со легислативата. Повторно, институциите на ЕУ задржаа принципиелна дискреција да одлучат за степенот на индивидуалните права за влез во државите-членки на ЕУ. Институциите на ЕУ може да се определат за попустлив легислативен режим за миграција за државјаните на трети држави, но не се обврзани на тоа според Договорите. Во рамки на ограничувањата предвидени со човековите права, изборот дали ќе се дозволи или не влез за цели на легална миграција зависи од политичкиот процес. Толкувањето на соодветните законски права за мигрантите зависи од содржината и контекстот на односниот легислативен инструмент: не постои претпоставка дека треба да бидат толкувани паралелно со гаранциите за слободно движење на граѓаните на Унијата.

Европскиот совет на Самитот во Тампере во 1999 година, покрај повикот за ефикасно управување со миграциските текови и борба против илегалната имиграција, ги повика институциите на ЕУ да „обезбедат фер третман за државјаните на трети држави кои легално престојуваат на територијата на државите-членки. Поенергична политика на интеграција има за цел да додели права и обврски кои се споредливи со оние на граѓаните на ЕУ“. Поконкретно, на оние со подолг престој, „треба да им се даде ... збир на униформни права што е можно поблиску до оние кои ги уживаат граѓаните на ЕУ.“ Од правна гледна точка, не треба да се прецени важноста на овие изјави. Прво, политичките заложби на шефовите на држави и влади не се правно-обврзувачки. Второ, оригиналниот ентузијазам на насоките од Тампере, кои завршија во 2004 година, дадоа простор за порестриктивна терминологија во подоцнежните стратешки насоки, особено во следната програма од Хаг усвоена во 2004 година (Acosta Arcarazo & Murphy, 2014 год., стр. 4). Трето, до усвојувањето на Директивата 2003/109/ЕС за долгорочен престој, поконкретна заложба за воспоставување на широк опсег на права за жителите со долгорочен престој не е реализирана. Четврто, слично формулации не беа издигнати

на ниво на Договор кога се подготвувале целите за политиката на имиграција во Договорот од Лисабон, кои подоцна се предвидени во она што денес е утврдено во членот 79, став 1 од ДФЕУ и кои повикуваат, на еден општ начин, на „праведен третман“ за државјаните на трети држави. За правните анализи, одредбите од Договорот од Лисабон, заедно со Повелбата на ЕУ, се централна точка на повикување, а не политичката заложба утврдена со Програмата од Тампере.

10.7.3 Недискриминација

Во рамки на правниот поредок на ЕУ, принципот на недискриминација на основ на државјанство претставува централна оска што се заснова на динамичната судска пракса на СПЕУ за единствениот пазар и државјанството на Унијата. Иако текстот на членот 18 од ДФЕУ, кој се однесува на забрана на дискриминација на основ на националност, експлицитно не наведува дека се однесува само на граѓаните на Унијата, СПЕУ во случајот *Vatsouras & Koupatantze v Arbeitsgemeinschaft (ARGE)* потврди дека државјаните на трети држави не можат да се повикуваат на членот 18 од ДФЕУ, откако одредбата „не е наменета да се применува на случаи на можни разлики во третманот меѓу државјани на држави-членки и државјани на држави кои не се членки на ЕУ. Ваквиот став на СПЕУ има критики, но малку е веројатно дека Судот ќе ја смени насоката (de Waele, 2011 год., стр. 191). Членот 18 од ДФЕУ е тесно поврзан со концептот на граѓанство на Унијата и реализацијата на единствениот пазар во однос на кој почива укинувањето на трговските бариери, како во случај на со повеќето спогодби за економска интеграција, на принципот на национален третман. Ова објаснување не може директно да се прошири на легислативата за миграција; стандардите за човековите права се соодветен услов за правилата во областа на миграцијата.

Со забранување на „каква било дискриминација на основ на националност“, членот 18 бара од државите-членки да ги стават граѓаните на ЕУ, во ситуации предвидени со Правото на ЕУ, на еднаква основа со нивните државјани. Како и да е, СПЕУ веќе нагласил дека има некои ограничувања кон овој принцип. Прекршувањето на принципот на недискриминација може да се состои од примената на различни правила во слични ситуации или на примена на истите правила на различни ситуации. На пример, СПЕУ во случајот *Frans Gschwind v Finanzamt Aachen-Außenstadt* не дозволил автоматско проширување на нееднаквиот третман на европските граѓани кои немаат право на престој во друга држава-членка, поради отсуство на споредливост.

Дискриминацијата на основ на националност може да биде заснована директно или индиректно. Принципот забранува не само очигледна дискриминација на основ на националност, туку ги покрива и сите форми на дискриминација кои, со примена на други критериуми, води кон истиот резултат. Според текстот, членот 18 од ДФЕУ се применува ако се исполнат три кумулативни услови: не се применува посебен принцип за недискриминација; опсегот на примена на ДЕУ и ДФЕУ е отворен; и постои директна или индиректна заснована на националност.

Членот 18 од ДФЕУ се применува само „без да биде во спротивност со каква било посебна одредба“, конкретизирајќи го принципот на спецификација. Со други зборови, одредбата е применлива само ако нема друга, поспецифична правна одредба на ЕУ која експлицитно го обезбедува правото на недискриминација за индивидуите кои се повикуваат на договорната одредба. Всушност, и покрај членот 18 од ДФЕУ, постојат специфични принципи на недискриминација кои забрануваат дискриминација заснована на националност, на пример член 45, став 2 од ДФЕУ кој се однесува на слободно движење на работници, член 49, став 2 од ДФЕУ кој се однесува на слобода на основање или член 57, став 3 од ДФЕУ кој се однесува на слобода за обезбедување услуги. Овие одредби се применуваат како *lex specialis*.

Понатаму, овие одредби мора да се разликуваат од одредбите кои забрануваат дискриминација по други основи, како пол, раса, етничко потекло, религија, политички став, попреченост, сексуална определба, итн. Опсегот на членот 18 се однесува само на дискриминација заснована на националност, додека другите видови на

дискриминација спомнати погоре се забранети преку други легислативни инструменти. Исто така, мора да постои опсег на применливост на договорите, односно Правото на ЕУ (материјален опсег на примена).

Правото на ЕУ, исто така, може да се применува и на области кои потпаѓаат под ексклузивните надлежности на државите-членки. Конкретно, може да се применува и на ситуации кои вклучуваат уживање на основните слободи гарантирани со Договорите, особено правото на слободно движење и престој во рамки на територијата на држава-членка, како што е потврдено со членот 21 од ДФЕУ. На пример, во случајот *Uwe Rüffler v Dyrektor Izby Skarbowej*, СПЕУ го нагласи принципот според кој граѓаните на Унијата кои законски живеат и престојуваат во друга држава-членка може да се потпрат на членот 18 од ДФЕУ. Во таа насока, за СПЕУ членот 18 од ДФЕУ дополнително предвидува апсолутна забрана на дискриминација на другите државјани на Унијата: „до државјаните на Унијата во сите држави-членки ќе им се додели еднаков третман како државјаните на оние држави-членки кои се наоѓаат во иста ситуација“.

Членот 18, став 1 од ДФЕУ се применува на државјани на Унијата во согласност со членот 20, став 1 од ДФЕУ, што значи секое лице кое има државјанство на држава-членка (персонален опсег на примена). Уште повеќе, примената на член 18 од ДФЕУ бара и прекуграничен аспект. Ова е поради околноста, во принцип, дека дури и ако нема повикување за примена на правото на ЕУ во рамки на внатрешните граници, СПЕУ екстензивно ги интерпретира одредбите за слобода на движење. Оттаму, СПЕУ во случајот *Carlos Garcia Avello v Belgian State*, потенцирал дека поседувањето на државјанство на друга држава-членка во некои случаи се смета за доволна врска кон слободата на движење, преку концептот на „уживање на правото на слобода на движење“.

Забраната на секаква дискриминација на основ на националност утврдена според членот 18 од ДФЕУ се однесува како на директна, така и на индиректна, дискриминација. Директната дискриминација се случува кога законодавството на држава-членка обезбедува различен третман меѓу своите државјани и државјани од други држави-членки, исклучиво на основ на националност. На пример, кога на државјанин на друга држава-членка е побарано да исполни дополнителен услов со цел да пристапи кон социјални користи, додека од државјаните тоа не се бара. Индиректната дискриминација најчесто е помалку очигледна и се случува кога постои неразбирлива одредба, очигледно неутрална, кој се применува еднакво за сите, но има нефер ефект кон луѓе кои делат посебна особина. Типичен пример за индиректна дискриминација е поврзана со престојот. Не е директно заснована на националност, барем во теоријата, но државјаните на засеганата држава-членка полесно ќе го исполнат овој услов, отколку државјаните на друга држава-членка.

Според воспоставената пракса, дискриминацијата, вклучително и директната, може да биде оправдана под одредени околности. Во зависност од видот на дискриминација, барањата за оправданост може да се разликуваат. На пример, во случајот *Hochstrass v Court of Justice*, СПЕУ одлучил дека принципот на недискриминација бара слични ситуации да не се третираат различно освен доколку таквата различност е објективно оправдана. Понатаму, во случајот *Hayes v Kronenberger GmbH*, СПЕУ потврди дека овие различности мора да бидат ограничени на минимум. Оттука, според Судот, принципот на недискриминација е посебно обликување на општиот принцип на еднаквост, во кој сличните ситуации може да не бидат третирани различно и различните ситуации може да не бидат исто третирани, доколку таквиот третман е заснован на објективни размислувања независно од државјанството на засегнатите лица и е пропорционално на целта која легитимно треба да се постигне. Конечно, во случајот *Werner Mangold v Rüdiger Helm*, Судот упатува дека директната дискриминација може да се оправда само во ситуации предвидени со правни одредби, додека индиректната може да се оправда преку упатување на правна цел, а средствата за постигнување на таквата цел треба да бидат соодветни и потребни.

Повелбата на ЕУ, според член 20 кој се однесува на еднаквост пред законот и член 21, став 1 кој се однесува на недискриминација, како и во согласност со судската

пракса на СПЕУ, потврдува дека Правото на ЕУ мора да го почитува принципот на еднаквост пред законот, кој опфаќа поконкретни гаранции против дискриминација на основ на пол, раса, боја, етничко или социјално потекло, попреченост, возраст или сексуална определба, додека забраната од дискриминација на основ на државјанство од член 21, став 2 од Повелбата одговара на членот 18 од ДФЕУ и, како резултат на тоа, не ги покрива државјаните на трети држави. Ова општо човеково право на еднаквост пред законот е важно за легислативата во областа на имиграцијата. Може да се применува како на легислативата на ЕУ, така и на националните мерки кои го имплементираат Правото на ЕУ. Како слободна одредба на еднаков третман, членот 20 од Повелбата на ЕУ не зависи, спротивно на членот 14 од ЕКЧП кој се однесува на забрана на дискриминација, од паралелната применливост на другите човекови права. Членот 20 од повелбата на ЕУ, во согласност со воспоставената судска пракса, имплицитно забранува секаков нееднаков третман кој не може да се оправда со легитимни очекувања на соодветен начин (Bell, 2014 год., стр. 563). Поради тоа, откако легислативата за имиграција најчесто се применува само на странци, можно е да нема повреда на правото поради неспоредливост.

Пресудите кои ја потврдуваат важноста на еднаквиот третман во легислативата за имиграција, првенствено се однесуваат на збирот на права за време на периодите на легален престој. Соодветните легислативни гаранции за еднаков третман може да се најдат во повеќето директиви на ЕУ за имиграција, како што се членот 12 од Директивата 2011/98/EU за единствен престој, членот 14 од Директивата 2009/50/EC за Сина карта или членот 11 од Директивата 2003/109/EC за подолг престој и СПЕУ потврди дека ќе ги испитува потенцијалните исклучоци утврдени во овие одредби во насока на човековите права, бидејќи истите не упатуваат на еднаков третман во сите сценарија. Овие легислативни гаранции во областа на имиграцијата се зајакнати со директиви на ЕУ за анти-дискриминација кои за повеќето држави-членки се значајни во насока на зајакнување на културата на еднаков третман.

Гаранциите за еднаков третман, опишани погоре, првенствено се применуваат за периоди на долгорочен престој; тие може да имаат влијание на степенот на социјално или економско учество и да ги зајакнат правата на мигрантите во повеќе области, како што се вработувањето, социјално домување, образование и други јавни услуги. Спротивно, тие не се применуваат директно на одредување на статусот на имиграција. Во директивите на ЕУ за анти-дискриминација неприменливоста на легислативата за имиграција *sensu stricto* е утврдено со експлицитни исклучоци според кои Директивите не опфаќаат разлики во третманот заснован на државјанство. Со други зборови, легислативата за имиграција не е предмет на директивите за анти-дискриминација кои, наместо тоа, влијаат на опсегот на права за време на периодите на легален престој.

Законските исклучоци во Директивите за борба против дискриминација не се прошируваат *ipso jure* на законите за човекови права, чијашто примена бара внимателна анализа. Особено ЕСЧП не сакал да го оспори имиграциското законодавство *sensu stricto* со оглед на членот 14 на ЕКЧП кој се однесува на забрана на дискриминација. Судиите во Стразбур признаа, како на пример во случајот *Ponomaryovi et al. v Bulgaria*, во разни наврати во согласност со СПЕУ, дека правниот статус на граѓаните на Унијата не може да се спореди со имиграциските правила за државјани на трети држави, бидејќи „Унијата формира посебен правен поредок, кој, згора на тоа, воспостави сопствено државјанство.“ Во однос на диференцијалниот третман на различните статусни групи во рамките на законот за имиграција, како што се асиметрични одредби за привремени и долгорочни жители или посебен третман на различни држави на потекло, ЕСЧП, како што потврди во случајот *Bah v the United Kingdom*, бара од државите да се потпрат на пропорционално оправдување. Такво објективно и разумно оправдување за разликите во законот за имиграција може да биде достапно, иако останува тешко да се дестилираат јасни обрасци од судската пракса. Додека ЕСЧП на моменти одбивал оправдување, како во случајот *Hode & Abdi v the United Kingdom*, во други наврати, како во случајот *Biao v Denmark*, ги призна легитимните причини засновани врз општата претпоставка “дека постојат општо убедливи социјални причини за давање посебен

третман на оние кои имаат силни врски со некоја држава, без оглед дали се од раѓање во него или од тоа да биде државјанин или долгорочен жител.“

Потврдено е дека, во редовни различни околности, третманот на статусните групи или државите на потекло во законот за имиграција не претставува дискриминација врз основа на раса или етничко потекло. Експертите за миграциско законодавство се обидоа постојано да ги туркаат судиите во друга насока, иако без успех. ЕСЧП и СПЕУ се чини дека наместо тоа ги претпочитаат пофлексибилните општи стандарди за еднаков третман (de Vries, 2013 год., стр. 248).

10.7.4 Социјална интеграција

Легислативата за имиграција на ЕУ може да содржи правила кои се однесуваат на интеграција на мигрантите во домашните општества и ЕУ промовира национални политики за интеграција во повеќе аспекти, меѓу другото преку Заедничките основни принципи за политиката за интеграција на имигрантите. Значењето и целта на политиките на интеграција се предмет на дискусија како на национално, така и на европско ниво. Можно е дестилирање на два потенцијални спротивставени пристапи кон политиките за интеграција на мигрантите, едниот кој се концентрира на еднакви права како крајна цел независно на актуелниот степен на социјална интеграција, додека вториот пристап се фокусира на социјалната реалност на теренот во однос на различни степени на интеграција, како што се познавањето на локалниот јазик, учеството во пазарот на труд или други критериуми. Дебатите за интеграцијата на мигрантите на европско ниво може да се опишат како борба меѓу ставот кој е насочен на правата и поширокиот социјален или културен поглед. Додека историското искуство на граѓанството на Унијата и политичката позиција поставена од Европскиот совет во Тампере првично го промовираа пристапот заснован на правата, легислативата на ЕУ и соодветните легислативни инструменти за имиграција подоцна усвоија поинаков пристап.

Примарното право на ЕУ не пристапува кон различна позиција во поглед на државјаните на трети држави. Особено не ги обврзува институциите на ЕУ да следат модел на граѓанство на Унијата кога усвојуваат правила за државјаните на трети држави. Членот 79, став 4 од ДФЕУ го нагласува значењето на политиките на интеграција на национално ниво за легислативата во областа на имиграцијата, иако се смета дека оваа одредба не треба да се сфати како конечна околу тоа која насока треба да се следи. Важноста на концептот на интеграција на мигрантите, кој може да се однесува на различни политички полиња како што се пазарот на труд, образованието или културата, бараат политички избори околу релативната тежина на различните аспекти. Поради тоа, наместо препишување на специфична политика на интеграција, Договорите за ЕУ ги овластуваат институциите на ЕУ да одлучат за насоката која треба да се преземе. Имајќи го во предвид принципот на супсидијаритет, легитимно е во легислативата на ЕУ да не се предвидат конкретни критериуми, со што ќе им се овозможи на државите-членки да одлучат за соодветните стандарди за интеграција на мигрантите, како што е случајот со Директивата 2003/86/ЕС за обединување на семејството и Директивата 2003/109/ЕС за долгорочен престој.

Во политичките и академски дебати, барањата за интеграција се често претставени како индикатори за рестриктивен и потенцијално ксенофобичен пристап заснован на класично разбирање на националната држава како затворен и културно хомоген клуб. Додека ова може да биде точно во специфични сценарија, концептот на интеграција на мигрантите не е суштински поврзан со национализмот, за што ЕУ е создадена со цел да го надмине. Европските општества се менуваат како одговор на миграцијата, а Заедничките основни принципи на политиката за интеграција на мигрантите нагласуваат, врз основа на широката концепција за интеграција на мигрантите кои опфаќаат различни политички области, дека тоа претставува „континуиран двонасочен процес на заемно прилагодување, а не статички исход“. Можно е да се бранат политиките за интеграција како постмодерни инструменти за

нормативна реконфигурација на европските општества на основ на признанието дека социјалната кохезија, исто така, може се промовира преку инструменти од легислативата за имиграција (Јорке, 2010 год., дел 4).

Дали специфичните политики се прифатливи од правна гледна точка зависи од ставот на институциите на ЕУ и толкувањето на човековите права од националните и европски судови што мора да биде почитувано од страна на институциите на ЕУ и државите-членки кога го применуваат Правото на ЕУ.

Во својата судска пракса за член 8 од ЕКЧП, кој се однесува на правото на почитување на приватниот и семејниот живот, ЕСЧП во последниве години го потенцираше значењето на социјалната интеграција, нагласувајќи дека „цврстината на социјалните, културните и семејните врски со државата домаќин и со државата на [потекло]“ се важни фактори во процената на пропорционалноста. Ја стави оваа позиција во повеќе прилики и паралелно со дебатата за политиките за интеграција на мигранти на национално и европско ниво, на тој начин истакнувајќи дека законот за човекови права може да биде компатибилен со поширока претстава за интеграција на мигранти под услов државите да не поставуваат одредување на непропорционални стандарди (Тум, 2014 год., стр. 138).

Од друга страна, во случајот *Parliament v Council*, во однос на Директивата 2003/86/ЕС за обединување на семејството, СПЕУ потенцирал дека „концептот на интеграција не е дефиниран“ во Директивата и мора да се применува од државите-членки во согласност со човековите права. Подоцна, СПЕУ во случајот *P and S v Commissie Sociale* прифати поширока концептуализација во интеграција на мигрантите потенцирајќи, во контекст на Директивата 2003/109/ЕС за долгорочен престој и Директивата 2003/86/ЕС за обединување на семејството, дека стекнување на јазични вештини „во голема мера ја олеснува комуникацијата ... и поттикнува интеракција и развој на социјални односи меѓу нив. Ниту, пак, може да се оспори дека тоа им го отежнува пристапот на државјаните на трети држави на пазарот на трудот и стручното оспособување. Ваквиот пристапот на СПЕУ е потврден и во случајот *Demirci*, наведувајќи дека „стекнувањето на државјанство на државата-членка домаќин претставува, во принцип, највисокото ниво на интеграција.“ Ова потврдува дека СПЕУ не го проширува пристапот базиран на правата кон граѓанството на Унијата од страна на државјаните на трети држави; во однос на имиграциската политика преовладува широко разбирање на перспективата на мигрантите (Тум, 2016 год.).

10.7.5 Злоупотреба

Поимот „злоупотреба“ се користи често во политичките дебати околу миграцијата, вообичаено од оние кои застапуваат порестриктивна легислатива или поригорозни практики за спроведување. За мигрантите се вели дека тие ја „злоупотребуваат“ легислативата за имиграција кога аплицираат за социјални добивки; на сличен начин како што за азилантите се смета дека прават „злоупотреба“ кога добиваат меѓународна заштита која не им е потребна. Треба да се потенцира дека, од правна гледна точка, концептот на злоупотреба има посебно значење во контекст на ЕУ. Не се однесува на оние кои аплицираат за некаква корист или за статус на имигрант без успех ако нивната апликација може да биде одбиена на основ на законски правила. За разлика од честата политичка употреба, правниот концепт на злоупотреба не се однесува на неуспешни тврдења. Наместо тоа, има повеќе дефинирана и потесна област на примена во Правото на ЕУ, исто така и надвор од сферата на имиграција и азил.

Во спротивност со политичката употреба на поимот, СПЕУ го употребува концептот на злоупотреба во сценарија во кои се барало од државните органи, на основ на буквалното разбирање на законските правила, да се усогласат со барањата на поединците. Како правен аргумент, злоупотребата станува релевантна кога органите сакаат да отфрлат апликација на која инаку би морале да се согласат. Во вакви сценарија, СПЕУ дозволува отфрлање доколку државните органи докажат дека

апликацијата е злоупотребена. СПЕУ ова го потврди во случајот *O. & B v Minister voor Immigratie*, наведувајќи дека ваквиот заклучок „бара, прво, комбинација на објективни околности во кои, и покрај формалното почитување на условите утврдени со правилата на Европската унија, целта на тие правила не е постигната и, второ, субјективен елемент кој се состои од намера да се добие предност од правилата на Европската унија со вештачко создавање на услови утврдени за нивно добивање“. Ова не значи дека злоупотребата треба да се испитува на апстрактен начин, имајќи го во предвид големиот број на случаи, туку мора да се заснова на индивидуално испитување за секој случај.

10.8 Човекови права и меѓународно право

Легислативата на ЕУ за имиграција и азил цврсто е вметната во уставната рамка на Договорите за ЕУ, вклучително и човековите права. Од доктринарна гледна точка, правата и принципите утврдени во Повелбата на ЕУ служат како примарно мерило за судско испитување на легислативата на ЕУ, во ситуации на загрозеност на нејзината валидноста или кога се толкува во согласност со човековите права. Додека институциите на ЕУ мора да ја почитуваат Повелбата во сите нејзини активности, државите-членки се обврзани само кога го имплементираат Правото на ЕУ. Во специфични сценарија, толкувањето на Повелбата на ЕУ од страна на СПЕУ вообичаено ја следи судската пракса на ЕСЧП, иако СПЕУ не е формално обврзан да го следи Судот од Стразбур. Спротивно на меѓународното право за правата на човекот и Женевската конвенција, меѓународните спогодби на државите-членки кон кои ЕУ формално нема пристапено не претставуваат дел од правниот поредок на ЕУ како прашање на принцип.

Во споредба со политиката на азил, постојат некои ограничувања на човековите права во однос на законските правила за легалната миграција: првиот влез за целите на легална миграција е област на главно неискористена државна дискреција. Додека членот 8 од ЕКЧП, кој се однесува на правото на почитување на семејниот и приватниот живот, практикува одредени ограничувања, членот 15, став 3 од Повелбата на ЕУ, кој се однесува на правото на државјаните на трети држави да работат на територијата на државите-членки под еднакви услови како и државјаните на Унијата, индиректно потврдува дека пристапот до пазарот на труд не е значително засегнат од човековите права во Повелбата на ЕУ сè додека еднаквите услови за работа се гарантирани само за оние „кои се овластени да работат.“ Ова потенцира дека во областа на легалната миграција, оние кои престојуваат во Европа може да се повикуваат на повеќе права: членот 8 од ЕКЧП утврдува пречки за оправданоста на мерките за протерување, а гаранциите за еднаков третман може да се потпираат особено за време на легалниот престој; граѓанските права, како што се слободата на изразување, обично се достапни за сите. Понатаму, социјалните права и принципите во насловот IV од Повелбата на ЕУ може да влијаат на статусот на мигрантите за време на престојот во ЕУ, дури и ако прецизните импликации на социјалните права и принципи остануваат несигурни од доктринарни причини.

10.8.1 Заштита на приватниот и семејниот живот

Член 8 од ЕКЧП, кој е во насока со членот 7 од Повелбата на ЕУ, е основната гаранција за човековите права што влијае на политиката на имиграција на ЕУ. Во насока на воспоставена судска пракса на ЕСЧП треба да правиме разлика меѓу одбивањето на прием за целите на семејно обединување и протерување на оние што тврдат постоење на легитимни врски со членови на семејството или општествата во кои живеат. Што се однесува до приемот на целите за семејно обединување, ЕСЧП се потпира на доктрината на позитивни обврски и потребата од државно дејствување како поддршка на поединецот. Поспецифично, членот 8 од ЕКЧП може да ги обврзе државите-членки во исклучителни околности да доделат дозволи за прекугранично семејно обединување

на нивната територија, со тоа ефективно проширување човековото право на доделување на пристап на членот на семејството кој престојува во странство (во спротивност со исклучувањето на оние веќе живеат во Европа). ЕСЧП не сакал да ги намали правата за прием од членот 8 од ЕКЧП. Повеќето тврдења во оваа категорија се отфрлени од страна на судот во Стразбур, како на пример во случаите *Abdulaziz, Cabakes & Balkandali v the United Kingdom* и *Rodrigues da Silva & Hoogkamer v the Netherlands*, каде е потврдено дека ЕКЧП „не може да се смета како продолжување на општата обврска ... да се почитува изборот на брачните двојки на државата во која престојуваат.“ Постојат многу малку успешни апликации кои потврдуваат прием за цели на семејно обединување, кои не биле решени на основ на национални правила или на основ на Директивата 2003/86/ЕС за обединување на семејството. Повеќето барања за семејно обединување со разумни основи за успех може никогаш да не стигнат до ЕСЧП, доколку националните закони за имиграција обезбедуваат сет на права за семејно обединување во согласност со членот 3 од Директивата 2003/86/ЕС за повторно обединување на семејството или други поповолни национални закони.

Во контекст на првиот прием, ЕСЧП има потврдено, меѓу другото и во случајот *Berisha v Switzerland*, дека децата не мора нужно да бараат семејно обединување со родителите согласно со членот 8 од ЕКЧП и покрај нивните најдобри интереси треба да бидат најзначајни при преценувањето на случаите на имиграција кои вклучуваат деца. Истото се применува и во случаи на протерување, кога на мајката или таткото им е наредено да ја напуштат државата, додека нивните деца остануваат; ЕСЧП нагласи дека протерувањето може да биде пропорционално, дури и ако тоа вклучува трајно раздвојување на родителите и нивните малолетни деца. Член 24 од Повелбата на ЕУ кој се однесува на правата на децата и Конвенцијата за правата на детето, кои СПЕУ ги смета за извор на инспирација за човековите права во ЕУ, не ја менуваат значително ситуацијата, бидејќи нивната содржина ефективно е интегрирана во толкувањето на членот 8 од страна на ЕСЧП.

Заштитата против протерувањето на странците кои престојуваат во ЕУ и натаму е столб на судската пракса на ЕСЧП во областа на имиграцијата, иако ЕСЧП тврдел дека Конвенцијата не го регулирала влезот и престојот на странците во првите 30 години од нејзиното постоење. Дури пресудата од 1988 година во случајот *Berrehab v the Netherlands* е прва која утврдува дека протерувањето на странец е некомпатибилно со членот 8 од ЕКЧП. Оттогаш ЕСЧП има голема улога во обезбедувањето на безбедноста на човековите права против протерувањето на мигрантите кои, во повеќето случаи, го поминале својот живот во Европа како деца на поранешни работници. Иако безбедноста на престојот е движечка силана судската пракса уште од почетокот, таа е конструирана како средство за заштита на семејниот живот, односно врски со родителите, роднините и други членови на семејството (Lambert, 2014 год., стр. 194). ЕСЧП разви критериуми кои ја водат процената на пропорционалност и бара од државите да постигнат праведна рамнотежа на основ на следниве размислувања: должина на престој; цврстината на социјалните, културните и семејните врски со државата на престој и потекло; возраста, најдобрите интереси благосостојбата на децата; природата и сериозноста на потенцијалните кривични дела; поминато време од кривичното дело и однесувањето за време на тој период; семејната состојба на апликантот и државјанствата на засегнатите лица; дали сопругниците знаеле за кривичното дело или за нестабилниот статус на имиграција кога стапиле во брак; и други потешкотии со кои брачниот другар веројатно ќе се соочи во државата на потекло. Доколку странец е роден во државата домаќин или се преселил таму уште од своето детство, ЕСЧП ја ограничува својата проценка на три критериуми и тоа природата и сериозноста на потенцијалните кривични дела, должината на престојот и државјанствата на засегнатите лица, со што ефикасно ќе се прошири степенот на заштита. Во процената на специфични сценарија, државите-членки имаат корист од одредена слобода на убедување.

Во изминативе години, ЕСЧП натамошно го прошири заштитниот опсег на членот 8 од ЕКЧП, прифаќајќи ја заштитата на статусот на долгорочен престој под поимот

„приватен живот“ без разлика на односите со членовите на семејството. Се претпоставува дека „мрежата на лични, социјални и економски односи кои го сочинуваат животот на секое човечко суштество“ може да бидат заштитени според членот 8 од ЕКЧП како прашање на принцип и дека, како резултат на тоа, мешањето со протерување бара оправданост, заедно со проценка на пропорционалност, кое треба да се води според лични принципи, како во случаи кои вклучуваат обединување на семејство. Заштитата на приватниот живот може да доведе до човеково право за регулирање на нелегалниот престој, иако ЕСЧП нагласи дека отстранувањето на нелегалниот престој на странците ќе ја повреди ЕКЧП „само во исклучителни околности“. Исто така, потврди дека дури и странците кои живееле во државата на престој уште од своето детство не се имуни на депортација; само натурализацијата доведува до апсолутна заштита против протерувањето на населените мигранти (Thym, 2014 год., стр. 138).

Член 8 од ЕКЧП може да се смета за оспорување на валидноста на легислативата на ЕУ или националните имплементирачки мерки. Од едноставна причина таквите оспорувања ретко биле успешни во пракса: правилата во секундарната легислатива на ЕУ честопати предвидуваат поекстензивни гаранции од минималниот праг за заштита на приватниот и семејниот живот според член 8 од ЕКЧП како што СПЕУ експлицитно потврди во својата прва пресуда во однос на Директивата 2003/86/ЕС за обединување на семејството. Воспоставена судска пракса на ЕСЧП може да обезбеди корисни насоки при толкување на посспецифичните гаранции, како што се барањата за јазична интеграција за брачните другари според член 7 од Директивата 2003/86/ЕС за обединување на семејството или условите за исклучување според член 7 од Директивата 2003/109/ЕС за долгорочен престој.

10.8.2 Меѓународни спогодби

Во спротивност со членот 78, став 1 од ДФЕУ за азил, основата на Договорот за легислативата за имиграција не конкретизира дека политичките инструменти мора да бидат во согласност со меѓународните договори, со тоа рефлектирајќи го отсуството на било какви далекосежни обврски настрана од ЕКЧП кон која ЕУ е обврзана да ја почитува преку паралелно толкување на Повелбата на ЕУ. Апстиненцијата од јасно изразување на меѓународното право не ги спречува судиите од испитување на легислативата на ЕУ во светло на меѓународното право секогаш кога уставните размислувања ги прават меѓународните правни стандарди директно применливи во рамки на правниот поредок на ЕУ.

Пред усвојувањето на секундарната легислатива за имиграција, ЕУ има склучено бројни спогодби за асоцијација со трети држави и повеќето документи добија на значење како резултат на динамичната судска пракса на СПЕУ за приближување на статусот на државјаните на трети држави со статусот на граѓаните на Унијата (Boeles, 2014 год., стр. 97). Како и другите меѓународни спогодби склучени од ЕУ, договорите за асоцијација може да бидат директно применливи во правниот поредок на ЕУ според условите стипулирани од СПЕУ. Сепак, ваквиот исход не бил искористен и ја следел изразената желба на преговарачките страни да се ориентираат кон правилана на граѓаните на Унијата; не постои општ толкувачки стандард кој пропишува паралелно толкување. Од перспектива на Договорите за ЕУ, институциите на ЕУ имаат корист од принципиелната дискреција во одлучувањето на содржината на секундарната легислатива во рамки на границите пропишани со човековите права. Институциите на ЕУ може да ја искористат оваа дискреција автономно или билатерално преку склучување меѓународни спогодби, чија содржина е дефинирана со преговарачките страни. Во случаите на Турција, Норвешка, Исланд, Лихтенштајн, Швајцарија и некои аспекти од договорите со медитеранските држави, спогодбите за асоцијација имаа значително влијание; во други сценарија, нивното значење останува ограничено (Thym & Zoetewij Turhan, 2015 год.).

Надзорот над правилата за миграција во спогодбите за асоцијација изразува промена во насоката на преговарачката стратегија на ЕУ. Како резултат, делумно

барем, на прогресивната судска пракса на СПЕУ, државите-членки инсистираат на внимателна подготовка на новите спогодби со цел минимизирање на потенцијалите за судски иновации. Дури и спогодбите со идни кандидати за членство содржат само тесни и претпазливо изготвени правила за работниците-мигранти. Овој нов пристап кон спогодбите за асоцијација рефлектира промена во перспективата. Правилата за работниците повеќе не ја следат парадигмата на единствениот пазар, туку целите на миграцијата во ОСБП ја одразуваат појавата на легислативата за миграција како политичка област. За државите без перспектива за пристапување, правилата за прекугранично движење на работниците секогаш биле ограничени и апсорбирани од одредби кои се фокусираат на контрола на миграцијата и социјалната политика, како на пример во преговорите со државите од Африка. Како резултат, практичното влијание на спогодбите за асоцијација во врска со легислативата на ЕУ за миграција и соодветниот простор за маневрирање од страна на СПЕУ се значително ограничени.

Правилата за миграција во спогодбите за асоцијација склучени од ЕУ се надополнети со таканаречени „партнерства за мобилност“ кои се склучени со трети држави, како Грузија и Мароко, со цел идна соработка, вклучително и потенцијални рути за легална миграција. Од правна гледна точка, партнерствата за мобилност се, како инструменти на меко право, се намерно лабаво испреплетени и имаат недостаток од цврсти правни заложби (Thym, 2013 год., стр. 300). Тоа значи дека институциите на ЕУ се решени да го следат овој пат и да промовираат натамошна соработка на основ на партнерствата за мобилност. Тие често се комбинираат со склучување на правно-обврзувачки спогодби за реадмисија со кои се олеснува враќањето на илегалните мигранти, за кои трети држави често биле само подготвени да се регистрираат во врска со паралелните преговори за спогодбите за олеснување на визите, кои обезбедуваат безвизен пристап во замена за зајакнати контролни мерки за миграција. Зависноста на успешни преговори за заеднички корисен резултат ја илустрира општата поента: содржината и опсегот на спогодбите за асоцијација и поврзаните билатерални спогодби зависат од резултатот на дипломатските преговори.

11. ПРАВОСУДНА СОРАБОТКА ВО ГРАЃАНСКА МАТЕРИЈА

11.1 Институционален развој

Судската соработка во граѓанска материја е официјалното име за брзо проширување и развој на европската граѓанска постапка. Поимот европска граѓанска постапка не значи дека постои единствен „Закон за европска граѓанска постапка“. Наместо тоа, таа опфаќа фрагментирани области на (меѓународна) граѓанска постапка. Главниот фокус сè уште останува на типичните прекугранични прашања: определување (меѓународна) надлежност, од една страна, и правила во врска со признавање и извршување на странски пресуди, од друга страна; за граѓанска и трговска материја тоа е позната Бриселска Регулатива 44/2001, за семејни правни прашања тоа е Регулативата 2201/2003. Ова е придружено со регулирање на традиционалните области на „меѓународна правна помош“: Регулативата 1393/2007 за прекугранична услуга на документи и Регулативата 1206/2001 за прекугранично преземање на докази. Оттука, ова се теми кои честопати се сметаат за процедурален дел на меѓународното приватно право.

Како и да е, од донесувањето на таканаречените „втора генерација регулативи“, како што се Регулативата 805/2004 за европски налог за извршување за неспорни побарувања, Регулативата 1896/2006 за европскиот налог за плаќање и Регулативата 861/2007 за Европска постапка за мали побарувања, европската граѓанска постапка полека започна да се одвојува од традиционалните домени на меѓународното приватно право. Одредени – иако сè уште фрагментирани – области на „чиста“ граѓанска постапка сега се предмет на регулирање на ниво на ЕЗ. Друга впечатлива карактеристика е силниот акцент што е ставен на широкото и брзо развивање на концептот на алтернативно решавање спорови преку Директивата 2008/52/ЕС за медијација во граѓанска и трговска материја и Директивата 2013/11/EU за алтернативно решавање на спорите во спорите со потрошувачите.

Други области на кои се протега соработката во граѓанската и трговска материја се, на пример, Регулативата 1346/2000 за прекугранични аспекти на постапката за стечај, Регулативата 4/2009 за обврски за одржување, Директивата 2003/8/ЕС за правна помош за странска парница и – усвоени неодамна – Регулативата 655/2014 за прекугранично замрзнување на банкарските сметки, како и Регулативата 606/2013 за меѓусебно признавање на ограничување на налозите во граѓанската материја. Постојат и други легислативни иницијативи за кои се дискутира на ниво на ЕЗ, во врска со транспарентноста на средствата на должниците или на воспоставување на заеднички стандарди за групни активности за колективно враќање на масовните парични побарувања.

Како што е објаснето погоре, судската соработка во граѓанските материја во ЕУ означува соработка помеѓу државите-членки, нивните судови и други судски институции во случаи на граѓанско право што имаат прекугранични импликации. Оваа област на политики вклучува инструменти од областа на процедуралното право во врска со, меѓу другото, признавање и извршување на судски пресуди, доставување документи и изнесување докази, како и прашање на применливото право. Овие теми традиционално се сметаат како прашања од меѓународно приватно право или, што се однесува до постапката, прашања од меѓународна граѓанска постапка. Пред вклучување на областа во рамки на ЕУ, на меѓународно ниво одреден степен на хармонизација за неколку од овие прашања веќе било постигнато со активности на конвенциите на Хашката конференција за приватно меѓународно право. Во ЕУ, легислативната надлежност во врска со судската соработка во граѓанската материја била воведена во 1999 година со стапување во сила на Договорот од Амстердам, како дел од ОСБП, а со Договорот од Лисабон е предвидена во Делот III од насловот V на ДФЕУ.

Во периодот пред Договорот од Амстердам, судската соработка во граѓанската материја била ограничена и се засновала на меѓувладина соработка преку усвоените конвенции (Storskrubb, 2008 год., стр. 33). Единственото упатување во Договорот за ЕЕЗ

од 1957 година се однесувало само на признавање и извршување на пресудите. Членот 220 од Договорот за ЕЕЗ, (подоцна член 293 од Договорот за ЕЗ) обезбеди основа за државите-членки да можат да започнат преговори за да поедноставување на формалностите со кои се регулира реципрочното признавање и извршување на судските и арбитражни пресуди. Најважниот инструмент во оваа област е Бриселската конвенција од 1968 година за јурисдикција и извршување на судски пресуди во граѓанска и трговска материја, која се покажа како голем успех во практиката. Секако, судската пракса на (тогашниот) Европски суд на правдата, кој разјаснил и толкувал неколку концепти на Конвенцијата во постапките за претходно одлучување, придонесе масовно за неспорниот успех на „Брисел I режимот“. Тоа е валиден заклучок дека судската пракса на СПЕУ е формирана и сè уште претставува составен и суштински дел на европската граѓанска постапка и дека внимателното проучување на оваа судска пракса е од апсолутно суштинско значење за правилно разбирање на европската граѓанска постапка. За понатамошно олеснување на признавањето и извршувањето на судските пресуди, со Конвенцијата од 1980 година за правото што се применува на договорните обврски, позната како Римска конвенција, воспоставен е систем на правила за судир на законите.

Со Договорот од Мастрихт од 1992 година, судската соработка во граѓанската материја била одредена како област од заеднички интерес за државите-членки на ЕУ во рамки на „третиот столб“. Договорот од Мастрихт, во членот К.1 во врска со членот К.3, ја инкорпорира граѓанската правда во „третиот столб“, со што се создадоа основи за сеопфатни конвенции.

Голем напредок е направен со Договорот од Амстердам и насловот IV кој се однесува на визи, азил, имиграција и други политики поврзани со слободното движење на лица и кој содржи специфични одредби за судска соработка во граѓанска материја. Судската соработка во граѓанската материја била пренесена во рамки на „првиот столб“, што значи дека таа спаѓа во рамките на непосредната легислативна надлежност на ЕУ. Членот 61 став 1, под в од Договорот за ЕЗ, а во врска со членот 65 од Договорот за ЕЗ и овозможи на Заедницата да воспостави мерки во областа на судската соработка во граѓанските материја кои имаат прекугранични импликации, потребни за правилно функционирање на меѓународниот пазар. Особено, Договорот од Амстердам во членот 65 од Договорот за ЕЗ, утврди дека мерките од областа на судската соработка во граѓанската материја кои имаат прекугранични импликации, што треба да се преземат во согласност со членот 67 од Договорот за ЕЗ и колку што е потребно за правилно функционирање на внатрешниот пазар, вклучуваат:

- подобрување и поедноставување на системот за прекугранична служба на судски и вонсудски документи;
- соработка при преземање докази;
- признавање и извршување на одлуки во граѓански и трговски случаи, вклучително и решенија во вонсудски случаи; и
- промовирање компатибилноста на правилата што се применуваат во државите-членки во врска со судирот на законите и надлежностите.

Европското законодавство веднаш ги искористи новите надлежности што ги стекна преку договорот од Амстердам и во наредните години, усвоени се Брисел I и Брисел II регулативата, како и Регулациите за регулирање на документи и регулирање докази.

Сегашната одредба во Договорот од Лисабон, членот 81 од ДФЕУ, во голема мерка го повторува членот 65 од Договорот на ЕЗ, но додава голем број теми на кои може да се преземат натамошни мерки. Треба да се наведе дека заради исклучоците направени за Велика Британија и Ирска, според Протоколот 21, како и за Данска, според Протоколот 22, во однос на целата ОСБП, овие држави-членки не се обврзани со инструменти основани врз оваа основа, иако Велика Британија (пред да ја напушти Унијата на 31 јануари 2020 година) и Ирска прифатија повеќето од инструментите во областа на граѓанската правда, додека Данска е дел од неколку регулативи во оваа

област, како резултат на паралелни договори, кои се однесуваат судски и вонсудски документи и за признавање и извршување на пресуди во граѓанска и трговска материја.

Новата надлежност и силните политички иницијативи резултираа со обемна легислатива која ја сочинува соработката во областа на граѓанската правда. Во исто време, проширената надлежност влијаела и на надворешната надлежност. Пресудата на СПЕУ во случајот *ERTA (Commission v Council)* од 1971 година, со која се вовеле имплицирани доктрина на овластување, веќе јасно стави до знаење дека државите-членки не можат индивидуално или колективно да превземаат обврски со трети држави во области што ќе влијаат на правилата на Заедницата. Сега, кога ЕУ има целосна надлежност во областа на судската соработка во граѓанската материја, а инструментите опфаќаат широк спектар на прашања, доктрината од случајот *ERTA* стана целосно ефективна. Во Мислењето 1/03 од 2006 година, СПЕУ заклучи дека ЕУ има ексклузивна надлежност да склучи нова конвенција – Лугано Конвенција за јурисдикција, признавање и спроведување со државите-членки на ЕФТА (Lavranos, 2007 год., стр. 1067). Претходната Лугано конвенцијата од 1988 година е паралелна на Бриселската конвенција и има за цел да се усогласи со Бриселската Регулатива 44/2001. Во 2007 година, ЕУ, исто така, стана членка на Хашката конференција за меѓународно приватно право, заедно со членството на одделни државите-членки, бидејќи државите-членки веќе не можат слободно да се вклучат со трети држави по овие прашања.

11.2 Структура на судската соработка во граѓанска материја

Надлежноста во областа на судската соработка во граѓанската материја била поддржана од силен политички поттик. Акциониот план од 1998 година на ЕК и Советот наведува дека зајакнувањето на судската соработка во граѓанската материја претставува основна фаза во креирањето на Европска правосудна област. Целта е да се поедностави и олесни правниот амбиент на граѓаните на ЕУ, со правна сигурност и еднаков пристап до правдата како водечки принципи. Овој Акционен план ги постави темелите и вклучи временска рамка за мерките што треба да се преземат во оваа област, фокусирајќи се на главните столбови на граѓанската правда во прекуграничниот контекст: односно меѓународна надлежност, применливото право, признавање и спроведување, како и достапност до брза и правична постапка.

Усвојувањето на „втората генерација регулативи“, во кои спаѓаат Регулативите за европскиот налог за извршување за неспорни побарувања, Европски налог за плаќање, Европска постапка за мали побарувања претставува јасна промена во парадигмата. Не само затоа што за прв пат, како што веќе споменавме, европската граѓанска постапка всушност се впушти во повеќе традиционални области на граѓанската постапка. Најважната промена се однесува на прашањето за признавање и извршување на пресудите донесени во една држава-членка во другите држави-членки. Иако Регулативите Брисел I и II ја насочуваат постапката за добивање декларација за извршување, како и значително ограничување на основите за одбивање на признавање од други држави-членки, сè уште се придржуваа кон традиционалните принципи на меѓународното граѓанско процесно право. Традиционалната почетна точка е дека една држава не е под апсолутна и неизбежна должност да донесе странска пресуда во нејзиниот правен поредок. Наместо тоа, може да одбие да ги признае нејзините ефекти ако не се исполнети одредени (сепак минимални) услови. Особено, пресудите од државата на потекло, во овој систем, не се директно спроводливи во другите држави-членки, но сепак се предмет на добивање на егзекватура, односно декларација за извршување во државата во која треба да се изврши пресудата. Од друга страна, типична карактеристика на „втората генерација регулативи“ е укинување на егзекватурата. Ако сè уште има неопходна контрола, особено за да се осигура дека се исполнети одредени процедурални гаранции, односно „минимални стандарди“, тоа се прави исклучиво во државата на потекло преку таканаречен „пристап на сертификација“ (пристап на потврдување). Судовите во државата на извршување не можат да преиспитаат дали „сертификацијата“ (потврдата) во државата на потекло е дадена во

согласност со регулативата. Очигледно, во таков систем принципот на (задолжително) заемна доверба и признавање е поставено на многу повисоко ниво.

Основата за ваков развој на европската граѓанска постапка е потврдена уште со Тампере програмата во 1999 година, чии заклучоци ја потенцираа потребата за подобрување на пристапот до правдата, заемно признавање на пресудите и генерално поголемо приближување во граѓанското право. Во Програмата е наведено дека „во граѓанската материја, Европскиот совет ја повикува ЕК да даде предлог за натамошно намалување на мерките што сè уште се потребни за да се овозможи признавање и извршување на одлука или пресуда во друга држава“ и дека „Европскиот совет го поддржува принципот на заемно признавање, кој треба да стане камен-темелник на судската соработка и во граѓанската и во кривичната материја во рамките на ЕУ“ и го најави натамошното намалување на мерките за признавање и извршување на пресудите – укинување на егзекватура (Kramer, 2011 год., стр. 207). Беа поставени специфични цели во однос на подобрувањето на пристапот до правдата, вклучително и воспоставување на информативен систем, мерки за правна помош и забрзани прекугранични парнични постапки за побарувања од мали потрошувачи, комерцијални побарувања и семејна парнична постапка. Притоа, усвоена е Заедничка програма на ЕК и Советот за примена на принципот за заемно признавање која постави конкретни цели за воведување нови инструменти и поедноставување на постојните инструменти.

Уште појасен јазик за политиката за укинување на егзекватурата е користено во Нацрт-програмата на мерки од 2001 година за имплементирање на принципот на заемно признавање на одлуките во граѓанска и трговска материја, при што е наведено дека „укинувањето на какви било проверки на странска пресуда од судовите во замолената држава, им овозможува на националните пресуди слободно да се движат низ ЕУ“. Ова би требало да резултира во систем кога секоја држава од која се бара извршување на пресуда ги третира националните пресуди како да биле донесени од некој од нејзините судови. Така, како долгорочна цел, укинувањето на егзекватурата се смета за најважниот чекор кон „оригиналниот принцип на слободно движење на пресудите“.

Овие политички документи беа проследени со низа предлози, во кои, меѓу другото, се воведуваат инструменти за водење на документација, прибавување докази, минимални стандарди за правна помош и јурисдикција и извршување за одредени прашања од семејното право. За да го подобри пристапот до правдата и да го спроведе принципот на заемно признавање, ЕК во својата „Зелена книга“ од 2002 година, која се однесува на Европскиот налог за постапката за наплата и за мерките за поедноставување и забрзување на помалите побарувања, го претстави својот двостепен пристап кон поедноставување и забрзување на прекуграничните парнични постапки.

Хашката програма од 2004 година се заснова на целите на политиките утврдени во Програмата од Тампере. Важни прашања во оваа програма беа да се зајакне судската соработка преку зајакнување на меѓусебната доверба и комплетирање на програмата за заемно признавање. ЕК дополнително ја истакна потребата да се продолжи со спроведувањето на меѓусебното признавање и да се прошири на нови области како што се семејниот имот, наследувања и тестаменти. Ново прашање што било изнесено се однесува на обезбедување кохерентност на сите инструменти за приватно право во врска со судската соработка во граѓанската материја.

Понатаму, Стокхолм Програмата од 2009 година најави натамошен развој, но за прв пат – повеќе на ретроспективен начин, но несомнено доста неопходно – ги потенцира прашањата за контрола на квалитетот, евалуација, преглед и консолидација на она што е веќе постигнато. Програмата ја повтори важноста на пристапот до правдата за европските граѓани, заедно со основната природа на правото на ефикасно извршување, како и потребата од поголема кохерентност и проценка на инструментите. Во акциониот план од Програмата, ЕК истакна дека европската правосудна област е изградена врз камен-темелникот на заемното признавање и дека принципот на заемно признавање „може да функционира ефективно само врз основа на заемна доверба меѓу

судиите, правните професионалци, бизнисот и граѓаните“. Освен предлагање на нова легислатива, Акциониот план вклучува низа практични мерки, вклучително и воведување на е-правда и комуникација – како што е воведување на порталот е-правда и обука на судии.

Постоечките стратешки насоки од Ипрес, само декларативно упатуваат на испитување на зајакнувањето на правата на лицата, особено на децата, во постапки кои го олеснуваат извршувањето на пресудите од областа на семејното право и во граѓанската и трговска материја со прекугранични импликации, како и засилено признавање на пресудите и одлуките во граѓанска материја.

Признавањето на основниот карактер на ефективниот пристап до правдата не е ново во рамки на Европа, откако потекнува од ЕКЧП, односно член 6, кој се однесува на правото на правична судска постапка и член 13, кој се однесува на ефективен правен лек. Овие права добиени од ЕКЧП се составен дел на правото на ЕУ. Покрај тоа, член 47 од Повелбата на ЕУ, кој се однесува на советодавни мислења, го утврдува правото на ефективен лек и правично судење и го претставува столбот врз кој треба да се гради судската соработка во рамки на ЕУ (Мак, 2014 год., стр. 236).

Како резултат на економските кризи, политичките и легислативни иницијативи се презентирани и во економскиот контекст во Агендата „Правда за раст“. Во областа на граѓанската постапка, фокусот е ставен на овозможување брзо закрепнување на побарувањата и намалување на трошоците. Примери за тоа каде оваа политика била изразена како потпора на легислативата се измените на Регулативата за воспоставување на Европска постапка за мали побарувања и усвојување на Европскиот налог за блокада на сметките.

Конечно, во Агендата за правда на ЕУ за 2020 година, ЕК, како главен предизвик, го претставува јакнењето на меѓусебната доверба („темелот врз кој треба да се гради правната политика на ЕУ“), мобилноста на граѓаните која се однесува на слободата на движење, како и економско закрепнување и раст. Овие треба да бидат решени со натамошно консолидирање, кодификација и комплетирање на легислативата на ЕУ. Во рамките на овие поставени темели на заемно признавање и меѓусебна доверба и со пристап до правда, предвидливост и правна сигурност како водечки принципи, воспоставени се повеќе инструменти кои заедно ја сочинуваат областа на соработката со граѓанското право.

11.3 Институционална рамка

Во извршувањето на крајната цел да се создаде оригинална област на „слободно движење на пресудите“ со укинување на егзекватурата, институциите на ЕУ се определија за постепен метод. Идејата била прво да се укине егзекватурата во одредени ограничени области каде се сметало за особено непроблематично (неспорни побарувања, мали побарувања). По ова искуство, треба да се испита дали истиот пристап генерално може да се примени за сите пресуди во граѓанска и трговска материја (подоцна и можеби во однос на семејното право).

Во однос на „втората генерација регулативи“, треба да се направи дополнителна разлика помеѓу Европскиот налог за извршување на неспорни побарувања, од една страна, и Европскиот платен налог и Европските регулативи за мали побарувања, од друга страна. Првата регулатива не создава правила на „автономна европска постапка“, туку поставува одредени стандарди што треба да ги исполни националната постапка. Така, во контекст на Регулативата за европски налог за извршување, судот сè уште го применува националното законодавство. Само последователно, се проверува дали примената на националното процесно право (на пр., во врска со стандардните пресуди и пресуди со потврда) исполнува одредени стандарди, како што се бара со регулативата. Состојбата е различна со Регулативата 1896/2006 за Европскиот налог за плаќање и со Регулативата 861/2007 за Европската постапка за мали побарувања. Тука, за прв пат, европската легислатива создаде автономен европски процедурален режим

што националниот суд мора да го примени уште од самиот почеток на постапките (платен налог или мали побарувања) – во случај тужителот да ја искористи оваа опција.

ДФЕУ донесе натамошно проширување на судската соработка во граѓанската материја. Според член 81 од ДФЕУ:

1. Унијата развива судска соработка за граѓански прашања со прекугранични импликации, која се заснова на начелото на заемно признавање на пресудите и одлуките од вонсудски случаи. Ваквата соработка може да вклучува и донесување на мерки за приближување на законите и прописите на државите-членки.
2. За целите на став 1, Европскиот парламент и Советот, постапувајќи во согласност со вообичаената законодавна постапка, донесуваат мерки, особено кога тоа е неопходно за соодветно функционирање на внатрешниот пазар, чијашто цел е обезбедување на:
 - (а) заемно признавање и спроведување меѓу државите-членки на пресуди и одлуки од вонсудски случаи;
 - (б) прекугранично известување и доставување на судски и вонсудски документи;
 - (в) компатибилност на правилата што се применуваат во државите-членки во однос на судир на закони и судска надлежност;
 - (г) соработка при собирање докази;
 - (д) ефективен пристап до правда;
 - (е) отстранување на пречки во соодветното функционирање на граѓанските постапки, доколку е потребно и со унапредување на компатибилноста на правилата за граѓанска постапка што се применуваат во државите-членки;
 - (ж) развој на алтернативни методи за решавање спорови;
 - (з) поддршка за обука на судии и судски службеници.
3. Без да биде во спротивност со став 2, Советот одредува мерки за семејно право со прекугранични импликации, постапувајќи во согласност со посебна законодавна постапка. Советот постапува со едногласност по консултации со Европскиот парламент.

Советот, на предлог од Комисијата, може да донесе одлука за одредување на аспекти на семејното право со прекугранични импликации, кои може да бидат предмет на акти донесени со вообичаена законодавна постапка. Советот постапува со едногласност по консултации со Европскиот парламент.

Предлогот споменат во вториот потстав се доставува до националните парламенти. Доколку национален парламент искаже несогласување во период од шест месеци по денот на таквото известување, одлуката не се донесува. Доколку нема несогласување, Советот може да ја донесе одлуката.

Членот 81 од ДФЕУ ја обезбедува основата на Договорот за мерки за судска соработка во граѓански материја. Членот 67, став 4 од ДФЕУ наведува дека Унијата ќе го олесни пристапот до правдата, особено преку принципот на заемно признавање на судски и вонсудски одлуки во граѓански прашања. Помеѓу Договорот од Амстердам и Лисабонскиот договор, Договорот од Ница донесе институционална промена со воведување на постапка на со-одлучување. Оттогаш, трипартитното одлучување има значајно влијание врз инструментите во областа на граѓанската правда.

11.3.1 Граѓанската материја и судската соработка

Членот 81, став 1 од ДФЕУ предвидува дека Унијата ќе развие судска соработка во граѓански работи кои имаат прекугранични импликации, засновано врз принципот на заемно признавање на пресудите и на одлуките во вонсудски случаи. Додава дека ова може да вклучува усвојување на инструменти за приближување на законодавството на државите-членки. Надлежноста се однесува на сите граѓански и трговски прашања, вклучително и семејно право, иако легислативниот процес за семејни прашања, како што е утврдено во член 81, став 3 од ДФЕУ, имплицира ограничувања. Во членот 81, став 2 од ДФЕУ се наведени низа прашања за кои може да се преземат мерки, од кои

некои се насочени кон поддршка на општите цели на судската соработка во граѓанските работи, особено обезбедување ефикасен пристап до правдата, отстранување на пречките на правилно функционирање на граѓанските постапки и, на практично ниво, правосудна обука. Други, пак, се однесуваат на прашања на традиционалното меѓународно приватно право во врска со применливото право, меѓународната јурисдикција и признавањето и извршувањето, или специфични прашања од граѓанска постапка, особено прекугранична служба за документи, преземање докази и алтернативното решавање на спорови.

11.3.2 Прекугранични импликации

Важно ограничување на судската соработка во граѓанската материја е дека треба да се однесува на прашањата „што имаат прекугранични импликации“. Опсегот на оваа состојба и импликациите се доста политички контроверзни и дискутирани.

Првата конфронтација со предусловот на „прекуграничните импликации“ се појави неколку години по усвојувањето на членот 65 од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам. ЕК предвидувала Директивата 2002/8/ЕС за правна помош од 2002 година да ги покрива и прекуграничните и домашните спорови. Сепак, ова наиде на отпор од Советот и, според тоа, оваа Директива била ограничена само на прекугранични спорови. Овие се дефинирани како спорови кога страната што поднесува барање за правна помош е со седиште или вообичаено живее во држава-членка различна од онаа каде што е седиштето на судот или каде треба да се изврши одлуката. Аргументот бил продолжен кога ЕК предложи три други инструменти кои не беа ограничени на прекугранични случаи. Станува збор за две регулативи кои создаваат постапки на хармонизација – Регулативата 1896/2006 за Европскиот налог за постапката за плаќање, Регулативата 861/2007 за Европската постапка за мали побарувања – и Директивата 2008/52/ЕС за медијација. Дискусиите се развија околу формулацијата на текстот на Договорот, како и за принципот на супсидијаритет и потребите на внатрешниот пазар.

Особено во врска со предлогот за Европскиот налог за постапка за плаќање, ЕК опширно расправала зошто овој инструмент не треба да се ограничува само на прекугранични случаи. Потенцирала дека ограничувањето на обемот на оваа постапка ќе биде несоодветно и контрапродуктивно со оглед на значителните разлики помеѓу националните процедури и основната економска важност на ефикасна постапка за наплата на неконтролирани долгови. Тоа би го нарушило внатрешниот пазар доколку економските активности имаат пристап до различни механизми во зависност од прекуграничната или домашната природа на случајот. ЕК дополнително аргументирала дека разликата меѓу прекуграничните и домашните спорови е нејасна и дека секој случај може да биде прекуграничен ако се однесува само на целите за спроведување. Сепак, огромното мнозинство на државите-членки се спротивставија на примената на овие инструменти за чисто домашни случаи, а истото го стори и ЕП. Сите три инструменти беа ограничени на прекугранични случаи. Во еднообразната европска процедура, тие се дефинираат како случаи во кои барем една од страните е со седиште или вообичаено престојува во држава-членка различна од седиштето на судот или трибуналот. Директивата за медијација генерално се однесува на споровите кои вклучуваат страни кои имаат живеалишта или вообичаено живеат во различни држави-членки.

Текстот на членот 81 од ДФЕУ остава малку простор за создавање на инструменти што се однесуваат на чисто домашни случаи. Досегашните искуства покажаа дека во однос на текстот на Договорот и на принципите на супсидијаритет и пропорционалност, како што е утврдено во член 5, став 1 од ДЕУ, повеќето држави-членки не се за флексибилно толкување. За неколку инструменти, особено погоре споменатите, ова значи дека обемот на примена и практичната релевантност е релативно ограничен. Покрај тоа, со право било забележано дека ова ограничување прави разлика меѓу домашните и прекуграничните спорови, со што се отежнува

создавањето на кохерентна рамка која ќе обезбеди еднаков и ефикасен пристап до правдата.

Во изминативе години, ЕК не го оспорувала предусловот за „прекугранични импликации“ од членот 81 од ДФЕУ, иако се обиде да ги прошири границите на дефиницијата за прекуграничен случај. Особено, во својот предлог за изменување и дополнување на Европската регулатива за мали побарувања, предложи негативна дефиниција за прекугранични случаи, што значи дека оваа регулатива треба да се применува доколку списокот на фактори не е поврзан само со една држава-членка. Сепак, оваа широка дефиниција не била прифатена во легислативниот процес и изменетата регулатива за мали побарувања го задржува претходното ограничување за прекугранични случаи (Kramer, 2016 год., стр. 118).

Покрај тоа, неколку неодамнешни инструменти кои генерално се вклопуваат во рамките на судската соработка во граѓанската материја не се засновани на член 81 од ДФЕУ, туку на општата основа за хармонизација на легислативата според член 114 од ДФЕУ. Оваа одредба обично дава основа за директиви за материјални прашања од приватното право, вклучително и легислативата за договори за потрошувачи. Примери се: Директивата 2013/11/EU за алтернативно решавање на спорови со потрошувачи, Регулјативата 524/2013 за решавање на спорови преку Интернет и Препораката 2013/396/EU на ЕК за колективно решавање. Иако овие инструменти се испреплетени и со легислативата за потрошувачите и легислативата за конкуренција, дополнителна причина за примена на членот 114 од ДФЕУ како основа за надлежност е тоа што не ја ограничува легислативата на прекугранични случаи.

11.3.3 Внатрешен пазар

Вториот услов се однесува на функционирањето на внатрешниот пазар утврдено со членот 81, став 2 од ДФЕУ. Од пресудата во случајот *Tobacco Advertising (Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union)*, кој се однесува на потребите од мерки за внатрешниот пазар засновани на член 114 од ДФЕУ, било јасно дека ова барање не е едноставна формалност. За да се исполни ова барање, мерката треба вистински да има за цел подобрување на функционирањето на внатрешниот пазар и всушност треба да придонесе за отстранување на пречките за слободното движење. Во врска со претходниот член 65 од Договорот за ЕЗ, при Договорот од Амстердам, со право се поставува прашањето дали оваа состојба треба да се толкува на ист начин. Уште поважно, постои значителна разлика во текстот помеѓу членот 65 од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам и постоечкиот член 81, став 2 од ДФЕУ. Додека Договорот за ЕЗ овозможи преземање мерки во оваа област „колку што е потребно за функционирање на внатрешниот пазар“, членот 81, став 2 потенцира дека се преземаат мерки „особено кога е потребно за правилно функционирање на внатрешниот пазар“.

Во врска со член 65 од Договорот за ЕЗ, доста е расправано за критериумот за внатрешен пазар, но на крајот не создаде пречки за развојот на областа на граѓанската правда (Dickinson, 2005 год., стр. 197). Подготвителните документи за секој инструмент наведуваат зошто инструментот е неопходен за внатрешниот пазар, со дополнително упатување на принципите на супсидијаритет и пропорционалност. Овие причини се исто така вклучени во Преамбулите на различните инструменти и се движат од обезбедување на еднаков пристап до правдата, обезбедување на слободно движење и предвидливост на исходот од парничната постапка до запирање на нарушување на конкуренцијата. Дискусиите се појавија за време на преговорите за Рим II Регулјативата за применливото право за штета според член 65 од Договорот за ЕЗ (Wilderspin, 2008 год., стр. 410). Можеби ќе се тврди дека внатрешниот пазар не е засегнат од разликите во применливото право на отштетните дејствија. Особено со оглед на универзалниот територијален опфат на инструментите на ЕУ за применливото право, врската со ЕУ може да биде многу слаба. Неколку делегации, како и правната служба на Советот, сметаа дека опсегот на оваа регулатива треба да биде ограничен на ситуации во ЕУ.

Сепак, исходот од преговорите бил дека треба да се задржи универзалниот опсег. Се смета дека ова е прифатливо решение, бидејќи разликувањето помеѓу ситуации на ниво на ЕУ и оние ситуации кои се надвор од ЕУ би го поткопало еднообразниот европски систем на судирот на законите.

Конечно, не треба да се очекува дека упатувањето на внатрешниот пазар ќе претставува некаква пречка во опсегот на инструментите врз основа на член 81 од ДФЕУ, кој служи како дополнителна основа за преземање мерки, а не за ограничување.

11.3.4 Семејно право

Активноста на ЕУ во областа на семејното право до неодамна била скромна. Сепак, како резултат на слободното движење на лицата и државјанството на Унијата, ова е област со растечка важност и е предмет на различни легислативни инструменти и иницијативи. Членот 81, став 2 од ДФЕУ предвидува усвојување мерки во областа на судската соработка во граѓанската материја преку вообичаена законодавна постапка согласно членовите 289 и 294 од ДФЕУ. Како и да е, членот 81, став 3 од ДФЕУ прави исклучок во однос на семејното право. Согласно оваа одредба, Советот ќе утврди мерки во областа на семејното право со прекугранични импликации, кои ќе подлежат на посебна законодавна постапка, што значи едногласност по консултација на ЕП. Сепак, оваа едногласност не е апсолутен предуслов за прашањата кои се однесуваат на легислативата во областа на семејното право. Врз основа на клаузулата „*passerelle*“ вклучена во истата одредба, Советот, постапувајќи едногласно и по консултација со ЕП, може да одлучи да ја следи вообичаената законодавна постапка во однос на јасно утврдени аспекти на семејното право. Сепак, таквата одлука нема да биде донесена доколку не биде прифатена од националните парламенти во рок од шест месеци.

Како што може да се види и од проблематичната законодавна постапка за усвојување на регулатива, вклучувајќи правила за судир на закони во врска со разводот и законското одделување, оваа посебна легислативна постапка уште повеќе го отежнува донесувањето мерки во областа на семејното право. Рим III Регулацијата за применливото право во случаи на развод и правно раздвојување на крајот била донесена врз основа на засилена соработка согласно членовите од 326 до 334 од ДФЕУ. Очигледна предност на постапката на засилена соработка е тоа што овозможува воспоставување на посакувани инструменти кои барем ќе ги хармонизираат правилата за дел од ЕУ. Очигледно, оваа постапка има свои недостатоци и со право е укажано дека оваа законодавна техника резултира во создавање на Европа во две брзини. На пример, во случајот со Рим III, ја потенцира расправата меѓу државите-членки. Се смета дека за конкретната тема, „согласноста за несогласување“ е за жалење, но не го нарушува статус-квото. Ова е особено точно за Рим III Регулацијата, кога можните негативни ефекти од само делумна хармонизација се намалуваат со правилата на надлежност и признавање, вклучени во регулативата Брисел II-bis (Brussels II-bis Regulation). Како и да е, засилената соработка за мерки на судска соработка во граѓанската материја треба да се применува само како последно средство лек кога не е можно да се постигне договор за неопходните мерки.

11.4 Легислативна рамка

Овој дел се осврнува на секундарната легислатива во областа на судската соработка во граѓанската материја. На прво место не е лесна задача да се утврдат кои инструменти може да се соберат под концептот на судска соработка во граѓанска материја. Строго кажано, само инструментите засновани на член 81 од ДФЕУ или поранешен член 65 од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам може да се сметаат како инструменти за соработка во граѓанска материја. Во поширока смисла, во оваа област може да бидат вклучена и друга легислатива која се однесуваат на меѓународното приватно право, граѓанската постапка, па дури и материјалното приватно право во однос на прекуграничниот контекст. На веб-страницата посветена на

судската соработка во граѓанската материја на ЕУ се чини дека има широк пристап преку, на пример, вклучување на Директивата 2004/80/ЕС за надомест на жртвите на криминал од април 2004 година. Оваа Директива е на пресекот на граѓанското право и кривичното право, а не се заснова на член 81 од ДФЕУ, туку на член 352 од ДФЕУ кој се однесува на општите и завршни одредби неопходни за постигнување на целите на Договорот. Оваа веб-страница, исто така, наведува неколку конвенции на Хашката конференција за меѓународно приватно право во кои членуваат државите-членки или ЕУ како ентитет. Рим III Регулативата за применливото право за развод и правно раздвојување, кој е во основата на правосудната соработка во граѓанската материја, според член 81, став 2, под б од ДФЕУ, не е наведена на оваа веб-страница. Причината е веројатно дека овој инструмент се заснова на засилена соработка. Веб-страницата на ЕК посветена на Граѓанската правда во прекугранични спорови нуди уште други избори во врска со инструментите кои припаѓаат на оваа област. Овој дел се фокусира првенствено на легислативата утврдена во согласност со член 81 од ДФЕУ, но, доколку е потребно, ќе се повика и на други инструменти на ЕУ кои припаѓаат на меѓународното приватно право или меѓународната граѓанска постапка. Ќе се осврне на постоечката легислативна рамка и на легислативниот пристап и накратко ќе се осврне на улогата на СПЕУ.

11.4.1 Постоечка легислативна рамка

Во меѓувреме, се воспостави широк спектар на инструменти врз основа на надлежностите за судска соработка во граѓанска материја. Овие инструменти се однесуваат на сите различни прашања утврдени во член 81, став 2 од ДФЕУ. Клучните области може да се групираат на следниов начин: а) мерки на меѓународно приватно право, посветени на јурисдикција за применливо право, како и признавање и спроведување; б) инструменти за специфични прашања на граѓанската постапка и еднообразна европска постапка; и в) општи мерки за поддршка на областа судската соработка во граѓанска материја. Овие инструменти се потпираат на различни главни претпоставки, но сите тие придонесуваат за целите на создавање и одржување на вистинска Европска судска област во граѓанска материја.

11.4.1.1 Инструменти на меѓународно приватно право

Традиционално, меѓународното приватно право се занимава со применливото право, регулативата за меѓународна јурисдикција и признавањето и извршувањето на судските и вонсудски одлуки. Во оваа насока, досега се утврдени повеќе регулативи, но во иднина се очекува усвојување и на други легислативни акти. Два инструменти усвоени според членот 81 од ДФЕУ содржат правила само за применливото право; овие се Регулативата 593/2008 за правото кое се применува на договорните обврски (Рим I Регулативата) и Регулативата 864/2007 за правото што се применува на недоговорните обврски (Регулатива Рим II Регулативата). Овие два инструмента ја опфаќаат буквално целата област на облигационото право, со исклучок на неколку експлицитно исклучени прашања. Третиот инструмент што може да се вклучи во оваа категорија е Регулативата 1259/2010 за правото кое се применува за развод и правно раздвојување (Рим III Регулативата). Ова е инструмент за семејно право за кој не можело да се постигне потребната едногласност според член 81, став 3 од ДФЕУ, па поради тоа претставува прв инструмент во оваа област што е усвоен преку механизмот на зајакната соработка. Инструментите на применливото закон создаваат еднообразен судир на закони и тие имаат двојна цел за олеснување на заемното признавање на пресудите и поддршка за правилното функционирање на внатрешниот пазар преку обезбедување правна сигурност и предвидливост на исходот на парничната постапка.

Далеку најважниот инструмент за соработка во граѓанската материја кој се однесува на меѓународната јурисдикција, признавање и спроведување во ЕУ е Брисел I Регулативата. Режимот на Брисел I неодамна бил подложен на долго очекуваната

реформа. Од 10 јануари 2015 година, истата е укината и заменета со обновена Брисел I Регулатива 1215/2012 за јурисдикција и признавање и извршување на пресуди во граѓанска и трговска материја (Брисел I-bis).

Во својот првичен предлог, ЕК препорача укинување на декларацијата за механизам за извршување (егзекватура) и според нејзиното гледиште што неизбежно било поврзано со укинување на контролата за јавната политика. Сепак, овој предлог добил силно спротивставување од страна на некои држави-членки – веројатно од добри причини – а конечниот „исход“ претставува еден вид компромис. Во принцип, потребата за егзекватура – во смисла на посебна постапка за прогласување на извршување во државата-членка на извршување – била укината. Сепак, во суштинска смисла критериумот на преглед (што се однесува пред се на одредени минимални стандарди, како и јавната политика) е задржан, но товарот на иницијативата е ставен на странката што се спротивставува на признавањето, која може да поднесе барање за посебен преглед во државата на извршување. Друг израз на очигледната амбиција на ЕК да го прошири опсегот на законодавството на заедницата на штета на националните закони бил предлогот за проширување на правилата на регулативата и кон оние кои се тужени, а не се со домицил во ЕУ. Овој предлог, исто така, се соочи со спротивставување и како конечен исход, претставува еден вид компромис: проширувањето на применливоста на регулативата на тужените од трети држави конечно било усвоено само во однос на специјалниот режим за заштита на јурисдикција во корист на послаби странки (потрошувачи, вработени, итн.).

Вториот инструмент е Регулатива 2201/2003 што се однесува на јурисдикција и признавање и извршување на пресуди за брачни односи и родителска одговорност (Брисел II-bis регулатива). Целта на овие инструменти е да се олесни внатрешниот пазар преку усогласување на правилата за дистрибуција на надлежноста меѓу судовите на државите-членки и олеснување на слободната циркулација на пресудите. Овие инструменти ја имплементираат програмата за заемно признавање со поедноставување на признавањето и спроведувањето. Во Регулативата Брисел I-bis, декларацијата за извршливост (егзекватура) за извршување на судска или вонсудска одлука во друга држава-членка е целосно укината (Hazelhorst, 2016 год.). Во голем број на специфични инструменти кои воведуваат еднообразни европски процедури, егзекватурата веќе била укината, заедно со основите на одбивање, кои на крајот се задржани во Регулативата Брисел I-bis. Регулативата Брисел II-bis досега само ја укина егзекватурата во однос на специфичните пресуди, т.е. во врска со правата на пристап до и враќање на детето.

Три инструменти ги опфаќаат сите три аспекти на меѓународното приватно право. Првиот инструмент што ја опфаќа јурисдикцијата, применливото право и признавањето и извршувањето на пресудите е Регулатива 2015/848 за постапките за несолвентност. Вториот инструмент е Регулатива 4/2009 за обврските за одржување. Правилата за јурисдикција и признавањето и извршувањето на одржувањето биле вклучени во Регулативата Брисел I. Меѓутоа, неопходна е посебна регулатива, особено за да се вклучи општа рамка за реална соработка помеѓу државите-членки за да се обезбеди често проблематично закрепнување на одржувањето. За цели на извршувањето, оваа регулатива ја укинува и постапката за егзекватура. Третиот инструмент е Регулативата 650/2012 за прашања на сукцесија, која создаде сеопфатна рамка за јурисдикција, применливо право, признавање и извршување на одлуките, прифаќање и спроведување на автентични инструменти и Европски сертификат за сукцесија. Со оглед на широката разновидност во законите за сукцесија на државите-членки и сложеноста на односите прашања, воспоставувањето на овој инструмент било вистинско достигнување. Два претходни предлози за инструменти кои ги опфаќаат сите три меѓународно приватно правни прашања се однесуваат на режимите за брачна сопственост и имотните последици од регистрираните партнерства.

Рамката на меѓународното приватно право опфаќа широк спектар на прашања, почнувајќи од не-семејна граѓанска и трговска материја работи, а во последниве години се протегаат на посебни работи на семејното право, семејната сопственост и сукцесија.

Сепак, сè уште има празнини во тековната рамка. Во една студија од 2012 година, спроведена на барање на ЕП, идентификувани се системските празнини во повеќе области во не-семејните закони: законот за сопственост, доверители, агенции, корпорации и до одреден степен арбитража. Во семејното право, правилата на ЕУ недостасуваат во областа на регистрирани партнерства и слични институции, имиња на физички лица, посвојување, родителство, заштита на возрасни, статус и општо, капацитет на физички лица. Конвенциите на Хашката конференција за меѓународно приватно право се воспоставени на неколку од овие теми; сепак, тие не се ратификувани од сите држави-членки или не ги опфаќаат сите релевантни аспекти на меѓународното приватно право.

11.4.1.2 Инструменти за постапката

Неколку инструменти опфаќаат специфични прашања кои генерално се сметаат за прашања од областа на процедуралното право. Тие имаат за цел да ја регулираат соработката во специфични области со цел подобрување на функционирањето на внатрешниот пазар и ефикасноста на постапките. Важна регулатива за судската пракса е Регулативата 1393/2007 за достава на документи. Втората регулатива што ја олеснува соработката во судската пракса е Регулативата 1206/2001 за преземање докази. Иако веќе постоеја Хашки конвенции со широк глобален пристап, како за достава на документи, така и за преземање докази, овие регулативи овозможуваат понапредна соработка помеѓу државите-членки. Врз основа на децентрализираниот систем на соработка помеѓу агенциите за услуги и судовите и употребата на стандардни форми, овие инструменти воспоставија поефикасен систем во врска со услугата на документи и преземање докази.

Покрај овие две регулативи за спроведување на соработка помеѓу органите, три други инструменти воведоа еднообразни граѓански процедури за специфични побарувања. Регулативата 1896/2006 за Европскиот налог за постапка за плаќање и Регулативата 861/2007 за Европска постапка за мали побарувања беа првите што воведоа оригинални европски граѓански процедури. Европскиот налог за постапка за плаќање е еднострана постапка за наплата на недоверливи долгови, додека постапката за мали побарувања во моментот важи за побарувања до 5.000 евра. Целта на овие европски процедури е да се поедностават, забрзаат и да се намалат трошоците за постапките за наплата на соодветно незаконски и мали побарувања. Постапките содржат правила за поедноставување на постапката и се спроведуваат преку стандардни обрасци со цел да се зголеми пристапот на странките до правдата. Со оглед на барањето за „прекугранични импликации“ од член 81 од ДФЕУ, обемот на овие постапки е ограничен на прекугранични случаи. Тие се на располагање на подносителот на барањето по избор како експонент на принципот на супсидијаритет и пропорционалност. Во 2014 година е донесена третата европска регулатива: имено, Регулатива 655/2014 за создавање налог за блокирање на сметка во Европа. Обидот за создавање европски механизам за колективно надоместување сè уште не е завршен, но дебатата за политиката резултирала во Препорака за заеднички принципи за колективно надоместување.

Посебен вид на легислативна мерка е Директивата 2008/52/ЕС за одредени аспекти на медијацијата. Во неа се утврдени минимални правила за поддршка на употребата на медијацијата како алтернатива на судските парнични постапки, особено во однос на суспендирање на роковите за ограничување, доверливоста и признавање и спроведување на решенија за медијација. Како и другите инструменти од оваа област, оваа Директива е ограничена на прекугранично посредување. Како што беше претходно наведено, два последователни инструменти за алтернативно решавање спорови – Директивата 2013/11/EU за потрошувачи и Регулативата 524/2013 за решавање на спорови преку Интернет – се донесени врз основа на член 114 од ДФЕУ и не се ограничени на прекугранични случаи.

11.4.1.3 Мерки за поддршка на Областа на соработка во граѓанската правда

Основниот инструмент дизајниран за промовирање на пристапот до правдата е Директивата 2002/8/ЕС за правна помош. Оваа Директива утврдува минимални правила за давање правна помош во сите прекугранични спорови. Важна институционална рамка е Европската судска мрежа во граѓанска и трговска материја, формирана во 2001 година, преку која се организираат состаноци на националните контакт точки, органите за врска или професионалните асоцијации утврдени од државите-членки со цел дискутирање и разменување информации за теми од областа на судската соработка во граѓанска материја. Доколку е потребно, исто така подготвува и упатства за пракса кои се однесуваат на специфичните регулативи, а порталот е-правда е формиран да функционира како портал „еден чекор до правдата“. Судската обука, како што е наведено во член 81, став 2, под г од ДФЕУ, е промовирана од повеќе комуникации на ЕК и е воведена во пракса. Оваа судска обука била истакната карактеристика во Стокхолм Програмата и Акциониот план за поддршка на развојот на меѓусебната доверба. Комуникацијата на ЕК од 2011 година „Градење доверба во правдата низ ЕУ“ е со цел да подготви што поголем број на правни професионалци во ЕУ. Комисијата делува првенствено како страна за соработка вклучена со институти за обука и други мрежи, вклучително и Европската академија за правда и Европската судска мрежа за обука.

11.4.2 Легислативен пристап

Како што е јасно од прегледот во претходниот дел, амбициозните политички програми се преточени во законодавни иницијативи, што резултира во серија инструменти кои ги опфаќаат сите прашања наведени во член 81, став 2 од ДФЕУ. Не може да се разликува јасен приоритет во активностите, иако зајакнувањето на пристапот до правдата и зајакнувањето на меѓусебната доверба се вообичаени теми во сите иницијативи. Само во еден случај, онаа на Рим III Регулјативата, каде не е усвоен предлог на ЕК, а иницијативата се одвивала врз основа на засилена соработка. Во други случаи, амбициите на ЕК беа намалени, меѓу другото, преку ограничување на опсегот на посебни процедурални инструменти за прекугранични случаи. Во овој поглед, иницијативите може да се наречат успешни.

Законодавната техника не е целосно транспарентна. Во најголем број случаи, регулативата е избраниот инструмент, дури и кога дел од овие главно содржат минимални правила. За некои прашања, ЕК се определува за директива, а неколку сеопфатни мерки за поддршка на соработката во граѓанската материја се резултат на одлуките на Советот. Како што беше дискутирано претходно, не сите инструменти што може да се сметаат дека се занимаваат со судска соработка во граѓанска материја се утврдени според член 81 од ДФЕУ. Од друга страна, некои легислативни инструменти кои содржат важни правила за граѓанска постапка се воспоставени според член 114 од ДФЕУ. Се упатува и на инструментите за потрошувачите, поконкретно Директивата 2013/11/EU за алтернативно решавање на спорови со потрошувачи, Регулјативата 524/2013 за решавање на спорови преку Интернет. Друг пример е Директивата за спроведување на интелектуална сопственост која вклучува важни правила за усогласена граѓанска постапка. За разлика од инструментите основани според член 81 од ДФЕУ, овие не се ограничени на прекугранични случаи. Покрај тоа, одредбите за зајакната соработка, според членовите од 326 до 334 од ДФЕУ, се користени за утврдување на Рим III регулативата, инструмент кој несомнено припаѓа на областа на граѓанската правда. Упатување може да се направи и кон деловникот за унифициран суд за патенти врз основа на засилена соработка во заштитата на унитарните патенти.

Земајќи ја во предвид целата област на судска соработка во граѓанска материја, вклучително и меѓународното приватно право и граѓанската постапка, се смета дека недостасува регулаторна кохерентност. Избраните теми, материјалниот и територијален опсег на различните инструменти и легислативната методологија се до

одреден степен *ad hoc*. Инструментите во однос на аспектите на граѓанската постапка, исто така, зависат од различни нивоа на хармонизација, при што неколку ја имаат формата на традиционалните правила за меѓународно приватно право, кои имаат за цел да ги координираат различните системи. Сепак, тие делумно се хармонизирани, или повремено содржат минимум правила на граѓанска постапка. Покрај тоа, три инструменти воведоа усогласени европски граѓански процедури, иако само за прекугранични случаи и на изборна основа. Ова е, секако, дел од политичката реалност, каде влегуваат во функција ограничената компетентност и компромиси. Сепак, јасно е дека областа на граѓанската правда е работа во тек и бара понатамошно консолидирање.

11.5 Судска пракса

Од влегувањето во сила на договорот од Лисабон, СПЕУ има општа надлежност да ги толкува инструментите за граѓанска правда согласно член 267 од ДФЕУ кој се однесува на постапката по претходно одлучување. Пред тоа, надлежноста во однос на инструментите за соработка во областа на граѓанската правда беа ограничени само на највисоките судови, согласно член 68 од Договорот за ЕЗ при Договорот од Амстердам. Согласно протоколот, СПЕУ веќе има надлежност во однос на Бриселската конвенција и Римската конвенција. Богатата судска пракса на Бриселската конвенција и нејзиниот наследник, Брисел I Регулацијата и неодамна, во низата прописи за граѓанска правда, е од големо значење за развојот на оваа област. Автономното толкување на концептите даде вистинско еднообразно читање на овие инструменти, додека телеолошкото толкување ги ефектуира целите на политиката. Во повеќе наврати, СПЕУ ги потенцирал целите на правната сигурност и предвидливост, поддржано со целта за воспоставување ефикасен пристап до правдата и ефектот на меѓусебната доверба.

Дури и краток преглед на соработката во граѓанската и трговската материја не би бил комплетен без да се спомене Повелбата за основните права на ЕУ. Повелбата на ЕУ, која ги обврзува институциите и телата на државите-членки на Унијата кога го спроведуваат правото на Унијата, содржи одредби кои се од непосредно значење за европската граѓанска постапка. Во член 47 од Повелбата, се утврдува дека „секој има право на фер и јавно сослушување во разумен рок од независен и непристрасен трибунал претходно утврден со закон“. Понатаму, тоа предвидува право на ефективен лек, право на правен совет и застапување и право на правна помош на располагање на оние на кои им недостасуваат доволно ресурси, сè додека таквата помош е неопходна за да се обезбеди ефикасен пристап до правдата. Повелбата е очигледно под влијание на ЕКЧП и се додека оваа Повелба содржи права што одговараат на права загарантирани со ЕКЧП, значењето и обемот на тие права ќе бидат исти со оние утврдени со споменатата Конвенција. Истото важи и за судската пракса на ЕСЧП. Повелбата веќе често се применува и се споменува во судската пракса на СПЕУ во врска со судската соработка во граѓанска и трговска материја, на пример во врска со исклучување на правни лица од правна помош, пропуштање на изнесување на причини во пресуда, фиктивна служба на обвинетиот, чие место каде се непознати, задолжителна постапка за посредување и право на ефективна судска заштита, фиктивна служба и право на сослушување и други. Ова е израз на „конституционализација на европската граѓанска постапка“.

11.6 Развојни перспективи

Тековната политика и академските дебати се развиваат околу неколку теми: на прво место, принципот на заемно препознавање и заемна доверба како основа на судската соработка. Заемното признавање е вметнато во член 81 од ДФЕУ и се повикува на поткрепа на сите неодамнешни инструменти. Заемната доверба за прв пат е воведена како навидум својствена премиса и била критикувана во академската литература, додека законодавните преговори, исто така, укажуваат дека меѓусебната

доверба не е секогаш застапена. Во последниве години, ЕК се фокусира на вистинската градба на меѓусебна доверба преку, меѓу другото, промовирање на судска обука и вклучување широка публика во политичката дебата.

Втора повторлива тема од утврдувањето на Програмата од Хаг е потребата за кохерентност во областа на граѓанската правда на ЕУ, бидејќи нејзиниот недостаток со право е критикуван. Во областа на меѓународното приватно право, иницијативата од 2012 година на ЕП да се испита можноста за европска рамка или дури и Кодекс на меѓународно приватно право е сеопфатна (von Hein & Rühl, 2015 год., стр. 8). Во 2013 година, започна проектот од страна на Европскиот правен институт и УНИДРОИТ за трансформација на принципите на транснационална граѓанска постапка во европски правила на граѓанска постапка, што придонесе за кохерентност на европската граѓанска постапка.

Трета низа активности, досега спроведени особено од страна на ЕП, е работа на минималните стандарди на граѓанска постапка во ЕУ, со цел зајакнување на судската соработка и меѓусебната доверба. Овие меки закони и законодавни активности за создавање на заеднички стандарди треба да се зајакнат со промовирање на најдобри практики за соработка на граѓанската правда (Hess & Kramer, 2017 год.).

Агендата за правда на ЕУ за 2020 година ги споменува како главни предизвици зајакнувањето на меѓусебната доверба, мобилноста на граѓаните и економско закрепнување и раст. ЕК се фокусира на натамошно консолидирање, кодификација и комплетирање на легислативата на ЕУ, потенцирајќи дека првенствено и најважно, да се продолжи со напредокот, при што основните права да се почитуваат, а правата дадени со легислативата на ЕУ да стануваат реалност. Ако инструментите не се применат успешно од страна на државите-членки, треба да бидат достапни ефективни лекови. За понатамошна меѓусебна доверба, ЕК обезбедува финансиска поддршка на програмите за обука. Информатичките и комуникациски технологии треба дополнително да се развиваат за да се направи правдата поефикасна. Исто така, ЕК се осврнува и на зајакнувањето на оперативната соработка преку, меѓу другото, зајакнување на улогата на Европската судска мрежа. Што се однесува до кодификацијата, ЕК накратко упатува на можноста за кодификација на постојните инструменти од ЕУ, особено во врска со судирот на законите. Во врска со комплетирањето на легислативата на ЕУ, ЕК не наведува конкретни иницијативи, но општо ја опфаќа потребата да се прилагоди на динамиката на мобилност на граѓаните и бизнис заедницата. Понатаму, нагласува дека меѓусебната доверба бара правосудните системи да бидат независни, со висок стандард и ефикасност. Треба да бидат заштитени процедуралните права на двете страни и треба да се испита потребата од зајакнување на процедуралните права, на пример во врска со услугата на документи и прибавување докази и да се обезбедат најдобри интереси на детето по прашањата кои се однесуваат на семејното право.

Агендата за правда за 2020 година изгледа помалку амбициозна од претходните програми кои опфаќаа нови концепти и најавија бројни конкретни законодавни иницијативи. Сепак, ова е само делумно точно. Откако во рок од само петнаесет години се воспостави многу нови инструменти, потребна е нивна имплементација, проценување, и нивно идно консолидирање. Сè уште е релативно малку познато за вистинското функционирање и влијанието на одредени инструменти, и во секој случај ќе има простор за подобрување. Финансиските кризи и општиот скептицизам, исто така, бараат нов пристап кон прашањето за легитимноста. Во последниве години, економијата стана поважна како двигател на политичките иницијативи и ќе продолжи и во оваа насока. За некои, идеологијата за создавање на ОСБП ја изгуби својата магија и супсидијарноста е високо на агендата на одредени држави-членки.

12. ПРАВОСУДНА СОРАБОТКА ВО КРИВИЧНА МАТЕРИЈА

12.1 Претходна поставеност

Кривичното право е прашање од особена чувствителност. Од една страна, одредбите на кривичното право и санкциите сериозно ги загрозуваат индивидуалните права: не само што ја ограничува личната слобода на индивидуите и резултира со конкретна казна, туку, исто така, има и силен ефект на стигматизација и понижување. Од друга страна, одредбите на кривичното право ги рефлектираат основните вредности на општеството и поради тоа е резервирано за националните законодавци. Како и да е, ова традиционално разбирање на кривичното право не соодветствува со нивото на интеграција постигнато во ЕУ и е инкомпатибилно со целите на Унија како ОСБП.

Прво, европската интеграција до одредена мера ги олесни активностите на транснационалниот криминал: Додека ЕУ, од една страна, го забрза слободниот проток на четирите слободи со воспоставувањето на заедничкиот пазар и со кревањето на границите како дел од Шенгенските спогодби, криминалците ја искористија ваквата предност на овие слободи. Тие може полесно да соработуваат преку границите, да имаат корист од дупките во кривичното законодавство во државите-членки и да го избегнат гонењето. Под овие услови, држава-членка дури може да биде и безбедно пристаниште за кривичните активности. Уште повеќе, финансиските извори на ЕУ се привлечни за криминалците и тие не се доволно заштитени од домашното кривично право против измамите.

Второ, традиционалниот систем на заемна помош во кривичната материја повеќе не обезбедува доволно ефективни средства за борба против прекуграничниот криминал како што се потпира на дипломатските канали и е блиску врзан за националниот суверенитет, постапките се бавни, неефикасни и во голема мера зависат од политичките одлуки како и волјата на државите-членки.

Трето, откако кривичното право е користено како ексклузивно право на државите-членки, националните правила за јурисдикција во кривичната област најчесто се преклопуваат. Ова води кон ситуации каде повеќе од една држава-членка може да го применува своето кривично право за еден ист случај. Како пример: ако еден француски граѓанин повреди Германец во Белгија, сите засегнати држави може да го гонат таквото кривично дело. Ваквите конфликти на јурисдикција резултираат во многубројни кривични обвиненија кои не само што одземаат време и средства, туку се и штетни за правата на обвинетиот и одбраната и поради тоа непожелни во ОСБП.

Имајќи ги во предвид овие проблеми, државите-членки пренесоа надлежности на ЕУ, овозможувајќи и да преземе одредени мерки во областа на кривичното право, кривичната постапка и соработката во кривичната материја. Како и да е, принципот на пренесени овластувања, почитувањето на системот на домашната кривична правда како дел од националните идентитети и основните принципи на пропорционалност и супсидијаритет бараат внимателна употреба на овие надлежности.

Накратко, кривичното право на ЕУ традиционално се остварува преку концептот на меѓувладина соработка и за првпат доби правна димензија во Договорот од Мастрихт како дел од „третиот столб“ – Правда и внатрешни работи. Договорот од Амстердам натамошно ја потврдува целта на ЕУ во областа на правдата и внатрешните работи и го создаде концептот на област на „слобода, безбедност и правда“. Како што е познато, меѓувладината соработка е критикувана поради недостаток од транспарентност и создавање на демократски дефицит со минимална вклученост на ЕП во законодавниот процес и минимална јурисдикција на Судот на правдата. Од правна перспектива на ЕУ, рамката на „третиот столб“ никогаш не била сметана како идеален дел што одговара на сферата на „првиот столб“. Сепак, државите-членки беа загрижени околу задржувањето на нивните надлежности во екстремно чувствителна област како што е правдата и внатрешните работи, што е причината поради која зошто оваа област опстана. Во секој случај, кратко по стапувањето во сила на Договорот од Амстердам, Совет во Тампере и Програмата од Хаг дадоа нагласок на европското кривично право преку усвојувањето

на формула за заемно признавање во „третиот столб“. Овој концепт остана основно правило иако се усвојувало и опширно законодавство, особено во областа на тероризмот, организираниот криминал и недозволената трговија со дрога во согласност со релевантните одредби од Договорот за ЕУ.

Според тоа, надлежностите за регулирање на европското кривично право припаѓаа на „третиот столб“. Како и да е, Судот на правдата заклучи дека постои законодавна надлежност на ЕЗ во кривичното право доколку е потребно за заштита на средината и со цел да се направи таквата легислатива целосно ефективна. И други случаи уште пред усвојувањето на Договорот од Лисабон демонстрираа дека е потребно реформирање на „третиот столб“ и пристап кон соединување на столбовите (Peers, 2007 год., стр. 883).

Експлицитната надлежност на ЕУ над кривичната материја е регулирана со Договорите. Членот 31, став 1 од Договорот за ЕУ кон Договорот од Амстердам предвидувал дека заедничкото дејствување во кривичната материја треба да вклучи: олеснување и забрзување на соработката меѓу надлежните министерства и судските органи на државите-членки, вклучително, кога е соодветно, соработка со Европска правда, во однос на постапките и извршувањето на одлуките; олеснување на екстрадицијата меѓу државите-членки; обезбедување на компатибилност во применливите правила во државите-членки; спречување на конфликти на јурисдикција меѓу државите-членки; и прогресивно усвојување на мерки кои воспоставуваат минимални правила во однос на конститутивните елементи на кривичните дела и казни во областите на организиран криминал, тероризам и нелегална трговија со дрога. Членот 30, став 2 од Договорот за ЕУ кон Договорот од Амстердам наведува дека Советот треба да охрабри соработка со Европол на повеќе карактеристични начини, а едногласноста како процес на одлучување е потребна во оваа област. Со тоа, „третиот столб“ предвиде одредена легислативна надлежност над кривичната материја, која е предмет на потреба од едногласност.

Сепак, било оспорено дали постои надлежност да се донесат мерки во врска со кривичната постапка, бидејќи не е експлицитно наведено во членот 31 од Договорот за ЕУ кон Договорот од Амстердам. Потребата за такви иницијатива на ЕУ е водено во поголем дел од заемното признавање, што повлекува прифаќање од страна на судовите на државите-членки на пресудите на националните кривични судови. Создавањето на Европскиот налог за апсење за возврат повлекува процедурална заштита и право на одбрана за лицето екстрадирано во друга држава како резултат на издаден налог за апсење. Сепак, постоеле сериозни грижи во поглед на надлежноста на ЕУ да усвојува мерки и содржината на истите.

Исто така, постоеле контроверзи околу надлежностите во кривичното право во рамки на „првиот столб“, бидејќи не постоела експлицитна основа во Договорот за извршување на таква надлежност. Легислативната техника користена за да се заобиколи овој проблем била за усвојување на две мерки: една усвоена во рамки на „првиот столб“ за соочување со главните регулаторни прашања и втора, во рамки на „третиот столб“ која содржи мерки од кривично право неопходни за поддршка на ваквата регулаторна шема.

12.2 Кривичното право во Договорот од Лисабон

Договорот од Лисабон реши некои од прашањата кои се однесуваат на опсегот на надлежностите на ЕУ над кривичното право, иако и понатаму има потешкотии од толкувачки карактер. Членот 82 од ДФЕУ сега е водечка одредба во оваа област. Членот 82, став 1 од ДФЕУ предвидува дека судската соработка во кривичната материја ќе се заснова на принципот на заемно признавање на пресудите и судските одлуки и ќе вклучи приближување на законите и регулативите на државите-членки во областите наведени во членот 82, став 2 од ДФЕУ и во членот 83 од ДФЕУ. ЕП и Советот, постапувајќи во согласност со вообичаена законодавна постапка, на иницијатива на ЕК или 1/4 од државите-членки ќе усвојат мерки за:

- утврдување на правила и процедури за обезбедување признавање на сите форми на пресуди и судски одлуки низ целата Унијата;
 - спречување и решавање судири на судска надлежност меѓу државите-членки;
 - поддршка на обука на судии и судски службеници;
- олеснување на соработката меѓу судските или соодветните власти на државите-членки во врска со постапките за кривични прашања и спроведувањето на одлуки.

Една од измените е транзицијата од потребата од едногласност во „третиот столб“ кон квалификувано мнозинство во Советот и со-одлучување со ЕК која го има правото на иницијатива. Сепак, Договорот од Лисабон ги задржува инструментите во „првиот столб“, како регулативи, директиви и одлуки. Од друга страна, укинувањето на столбовите не значи дека се ќе биде раководено преку комунитарниот метод, односно преку квалификувано мнозинство во Советот и со-одлучување со ЕП (Piris, 2007 год., стр. 66). Кривичното право има свој сопствен режим со можност за државите-членки да отстапуваат од чувствителните прашања преку „итната кочница“ (објаснета подолу), додека другите држави-членки може да продолжат понатаму со интеграцијата преку засилена соработка (објаснета подолу). Исто така, едногласноста е потребна за апроксимација на кривичната постапка и воспоставувањето на Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител.

Пред да се пристапи кон разгледување на одредбите на кривичното право, акцент треба да се наведе дека една од најинтересните измени во Договорот од Лисабон е фактот дека претходниот режим во „вториот столб“ (ЗНБП) на економски санкции е пренесен во областа на ПВР и потенцирано во Општите одредби. Во членот 67 од ДФЕУ е стипулирано дека Унијата претставува област на слобода, безбедност и правда и се стреми кон обезбедување на високо ниво на безбедност преку мерки за спречување и борба против криминалот, расизмот и ксенофобијата, и преку мерки за координација и соработка меѓу полицијата и судските власти и други надлежни органи, како и преку заемното признавање на пресудите во кривични дела и, доколку е неопходно, преку приближување на кривичното законодавство. Накратко, ова значи дека Судот на правдата ќе има јурисдикција да ја разгледува легалноста на инструментите на ЕУ кои имплементираат таканаречени санкции за терористи дури и ако се усвоени од ОН. Поради тоа, прашањата покренати во однос на ограничувањата на јурисдикцијата на Судот во меѓустолбовните конфликти, со Договорот од Лисабон повеќе нема да се појавуваат.

12.2.1 Материјално кривично право

Што се однесува до материјалното кривично право, ЕУ може да ги хармонизира одредбите на кривичното право на државите-членки во одредени области. Надлежностите на ЕУ за усвојување на мерки од кривично право сега се наведени во членот 83 од ДФЕУ:

1. Европскиот парламент и Советот, со директивите донесени со вообичаена законодавна постапка, може да воспостават минимални правила за дефинирање на кривични прекршоци и санкции во областа на тешки кривични дела со прекугранична димензија која произлегува од природата или влијанието на таквите прекршоци или од посебна потреба за заедничка борба против тие дела. Тие области на кривични дела се следните: тероризам, трговија со луѓе и сексуална експлоатација на жени и деца, недозволена трговија на наркотични средства, недозволена трговија со оружје, перење пари, корупција, фалсификување на платежни средства, компјутерски криминал и организиран криминал.

Во зависност од развојот на криминалот, Советот може да донесе одлука со која се утврдуваат други области на криминал, кои ги исполнуваат критериумите наведени во овој став. Советот постапува едногласно по добивање согласност од Европскиот парламент.

2. Ако приближувањето на кривичните закони и прописи на државите-членки се покаже за неопходно за обезбедување на ефективно спроведување на политиката на Унијата во областа што е предмет на мерките на хармонизација, со директиви може да се воспостават минимални правила во однос на дефинирањето на кривични дела и санкции во односната област. Ваквите директиви се донесуваат со истата вообичаена или посебна законодавна постапка, како постапката за донесување на соодветните мерки за хармонизација, без тоа да биде во спротивност со член 76.
3. Ако член на Советот смета дека предлог-директива, спомената во став 1 или 2, би влијаела на основните аспекти на казнено-правниот систем на неговата држава, може да побара предлог-директивата да се проследи до Европскиот совет. Во тој случај, привремено се прекинува вообичаената законодавна постапка. По разгледување, и во случај на консензус, Европскиот совет, во период од четири месеци од привременото прекинување, го враќа предлогот назад до Советот со што се запира привременото прекинување на вообичаената законодавна постапка.

Во истиот рок, во случај на несогласување, и ако најмалку девет држави-членки сакаат да воспостават зајакната соработка врз основа на соодветната предлог-директива, тогаш тие за тоа ги известуваат Европскиот парламент, Советот и Комисијата. Во тој случај, се смета дека е дадено овластување да се продолжи со зајакната соработка, спомената во член 20, став 2 од Договорот за Европската унија и член 329, став 1 од овој Договор, и се применуваат одредбите за зајакната соработка.

Членот 83, став 1 од ДФЕУ предвидува дека ќе се применува вообичаена законодавна постапка за усвојување на директиви, спротивно на едногласноста на Советот кое било правило предвидено претходно. Ја стеснува претходната формулација изразена во членот 31 од Договорот за ЕУ при Договорот од Амстердам, експлицитно истакнувајќи дека дејствувањето на ЕУ се однесува на сериозен криминал кој има прекугранична димензија, иако ова може да се смета за својствено во претходните формулации. Листата на кривични дела наведени во член 83, став 1 од ДФЕУ беа проширени на начин на споредба со член 31 и сега опфаќа прашања претходно наведени во член 29 од Договорот за ЕУ, заедно со уште некои други мерки, иако не содржи експлицитно овластување да воспостави минимални правила во однос на составните елементи на кривични дела, кои не беа наведени ниту во членот 31 од Договорот за ЕУ. Дополнување на листата може да се направи само со едногласност во Советот и согласност од ЕП.

Членот 83, став 2 од ДФЕУ е нов и го потврдува пристапот на СПЕУ во јуриспруденцијата. Одредбата уште повеќе опфаќа широка интерпретација на претходната јуриспруденција. ЕУ е овластена да ги приближува кривичните законодавства со цел да обезбеди ефективно спроведување на политиките на Унијата во област која е предмет на мерки за хармонизација. Оваа надлежност се применува на секоја политика на ЕУ која е хармонизирана, без никаков услов релевантната политика на Унијата да се смета за упатување на „основните цели“ на Унијата.

Овие овластувања се основно двојни: од една страна, членот 83, став 1 од ДФЕУ дозволува мерки за хармонизација на сериозни кривични дела со прекугранична димензија и стипулира дека Европскиот парламент и Советот ... може да воспостават минимални правила за дефинирање на кривични прекршоци и санкции во областа на тешки кривични дела со прекугранична димензија која произлегува од природата или влијанието на таквите прекршоци или од посебна потреба за заедничка борба против тие дела. Одредбата воспоставува листа на кривични дела за кои ЕУ има надлежност тероризам, трговија со луѓе и сексуална експлоатација на жени и деца, недозволена трговија на наркотични средства, недозволена трговија со оружје, перење пари, корупција, фалсификување на платежни средства, компјутерски криминал и организиран криминал. Тоа е направено со неколку акти, како што се Рамковната одлука за борба против тероризмот, организираниот криминал и трговијата со дрога,

Рамковната одлука за заштита на еврото, Директиви за борба против трговијата со луѓе и сексуална експлоатација на децата. Од друга страна, ставот 2 од членот 83 на ДФЕУ дозволува усвојување на легислатива во кривичната материја што се покажува како суштинско во обезбедувањето на ефикасноста на политиката на ЕУ во област која досега и беше предмет на мерки на хармонизација.

Во поглед на директивите според членот 83 од ДФЕУ, се применува посебната законодавна постапка со што се зајакнува улогата на државите-членки во Советот: прво, 1/4 од нив може да иницира легислативна постапка, утврдено во член 76, под б од ДФЕУ. Второ, остаток од државите-членки ориентирани на принципот на суверенитетот во однос на кривичното право и натаму постои во механизмот наречен „итна кочница“ регулирана со ставот 3 од членот 83. Ако член на Советот смета дека предлог-директива, спомената во став 1 или 2 од член 83, би влијаела на основните аспекти на казнено-правниот систем, може да побара предлог-директивата да се проследи до Европскиот совет. Ова води кон суспендирање на вообичаената законодавна постапка. Доколку, во рок од четири месеци се постигне консензус, предлог-директивата се враќа до Советот со што продолжува вообичаената законодавна постапка. Доколку по четири месеци продолжат несогласувањата, тогаш нацрт-директивата не се усвојува, со што се отвора можност девет држави-членки да го известат Советот, ЕП и ЕК за нивната желба од воспоставување на засилена соработка на основ на нацрт-директивата. Доколку ова се случи, се смета дека е дадено овластување да се продолжи со засилена соработка и притоа се користат одредбите од членот 20 од ДЕУ и членот 329 од ДФЕУ кои се однесуваат на засилената соработка.

Според тоа, прашањето кое треба да се адресира во сегашниот концепт е што значат членовите 82 и 83 од перспектива на прашањето за хармонизација. Како што е потенцирано, членот 82 ја дозволува можноста за хармонизација на кривичната постапка доколку тоа е потребно со цел да се олесни заемното признавање на пресудите и соработката во полициската и судската соработка во кривичната материја со прекугранична димензија (иако, како што беше кажано, се применува едногласноста). Како и да е, во членот 83, став 2, изразувањето е делумно различно. Прво, ставот 2 не потенцира експлицитно дека мора да постои прекугранична димензија или постоење на криминал од сериозна природа со цел да биде квалификувано за усвојување на легислатива, доколку, како што е претходно наведено, областа која е во прашање не била претходно предмет на хармонизација и доколку таквата легислатива се покаже суштинска за обезбедување на ефективна имплементација на политиката на Унијата. Понатаму, спротивно на членот 82, став 2, кај членот 83, став 2 нема потреба од едногласност, туку истата процедура како и претходната шема на хармонизација, односно вообичаената постапка или квалификувано мнозинство во Советот. Од каде тогаш оваа разлика? Навистина, имајќи во предвид дека заемното признавање се смета за основно правило и земајќи ја во предвид очигледната потреба за основни правила во област заснована на заемна доверба, ова се чини некако непотребно.

Во секој случај, веројатно и поинтересно, важно е да се дискутира за уставниот опсег на членот 83, став 2. Како што е наведено, оваа одредба предвидува легислатива во област кој веќе била предмет на програма за хармонизација на ЕУ. Од една страна, може да се интерпретира недостатокот од повторување на ставот 1 од истиот член во поглед на потребата од прекугранична димензија и сериозен криминал, дека воопшто нема ограничување на ваквиот легислативен мандат. Од друга страна, може да се тврди дека нема потреба од покажување дека криминалот кој е во прашање е „особено сериозен“ или дека има „прекугранична“ димензија или дека постои посебна потреба за тоа. Сепак, во светло на принципот на поделба на овластувањата (член 3 од ДЕУ) и аналогно со јуриспруденцијата на внатрешниот пазар, по ова прашање потребно е да постои димензија на Унијата - токму за термините „прекугранична природа“ и „сериозен карактер“, што ја прави потребата од легислатива на супранационално ниво. Ова е особено точно имајќи го во предвид размислувањето дека кривичното право е веројатно најчувствителната област во се поголемиот раст на правото на ЕУ. Понатаму, познато е од одредбите за внатрешниот пазар (член 94 од ДФЕУ) дека нееднаквостите меѓу

државите не се доволни со цел да се одржи принципот на поделба на овластувањата (Weatheril, 2016 год.). Откако разгледувањето на членот 83, став 2 како целосна слобода нема само да ја отслика поделбата на овластувањата наместо илузорно, туку ќе биде и во судир со принципот на кривичното право дека кривичното право треба да остане последно засолниште како мерка за контрола. Како и да е, дури и ако членот 83 став 2 од ДФЕУ се покаже дека има иста непостојаност како и членот 95 од ЕЗ, принципите на супсидијарност и пропорционалност и натаму ќе се применуваат.

Договорот од Лисабон додаде нова одредба која директно се соочува со превенцијата од криминал. Членот 84 од ДФЕУ предвидува дека Европскиот парламент и Советот, постапувајќи во согласност со вообичаената законодавна постапка, може да воспостават мерки за поттикнување и поддршка на дејствување на државите-членки во областа на спречување на криминал, при што се исклучува какво било усогласување на законите и прописите на државите-членки. Членот 84 ја исклучува нецелосната категоризација на надлежностите. Ја ограничува поддршката на ЕУ само на дејствијата на држава-членка и ја исклучува хармонизацијата. Останува нејасно како оваа одредба се поврзува со општиот дел од Насловот 1, стипулирајќи дека превенцијата од криминал и доколку е потребно преку апроксимација на кривичното право претставува една од целите на Унијата. Алтернативно, членот 84 едноставно значи дека ЕУ ќе има своја програма за превенција од криминал (доколку е возможно таквата програма да се разликува од националните закони и регулативи) што за возврат значи и постоење на криминолошки прашања на ефективност.

Претходниот Договор за ЕУ прави упатување на Европавда. Член 31 од Договорот за ЕУ бил врамен во услови на „охрабрување на поддршката“ од страна на Советот преку Европавда на различни начини, вклучително, на пример, олеснување на координацијата меѓу органите на прогон на државите-членки. Ова било доволно за да се овозможи ЕУ да усвои Одлука за Европавда.

Членот 85 од ДФЕУ е врамен на сличен начин иако постои разлика во детали. Членот 85, став 1 од ДФЕУ наведува дека „Мисијата на Европавда е да ја поддржи и да ја зајакне координацијата и соработката меѓу национални органи на прогонот во врска со тешки кривични дела кои влијаат на две или повеќе држави-членки или за кои е потребно заедничка основа за гонење, врз основа на спроведени операции и собрани информации од органите на државите-членки и од Европол“.

ЕУ сега е овластена да усвојува регулативи во согласност со вообичаена законодавна постапка за одредување на структурата, операциите, областа на дејствување и задачите на Европавда, вклучително и аранжмани за вклучување на ЕП и националните парламенти во евалуација на активностите на Европавда. Членот 85, став 1 од ДФЕУ ги утврдува задачите кои може да бидат преземени од Европавда:

- (а) започнување на кривични истраги, како и предлагање на гонења спроведени од надлежните национални органи, особено на оние што се поврзани со прекршоци извршени против финансиските интереси на Унијата;
- (б) координација на истрагите и гонењата споменати во точка (а);
- (в) зајакнување на судската соработка, вклучително и разрешување на судири на судска надлежност и тесна соработка со Европската правосудна мрежа.

Овластувањата на Европавда може да се зголемат според членот 85 од ДФЕУ. Легислативните регулативи може да се однесуваат на нејзините задачи, кои сега вклучуваат и „започнување на кривични истраги“ што јасно се разликува од предлогот започнување на гонење од националните органи. Задачите на Европавда, исто така, покриваат решавање на конфликтите на јурисдикција, како дел од зајакнувањето на судската соработка.

Член 85 од ДФЕУ е користен за усвојување на регулатива во однос на Европавда, кој ги заменува претходните одредби од 2002 години. Член 2, став 1 од Регулативата 2018/1727 предвидува дека: „Европавда ја поддржува и јакне координацијата и соработката помеѓу националните истражни органи и органите на прогон во врска со сериозниот криминал со кој Европавда е надлежен да се справи ... кога тоа кривично дело влијае на две или повеќе држави-членки, или бара кривичен

прогон врз основа на спроведени операции и обезбедени информации од органите на државите-членки, Европол, Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител и Европската канцеларија против измами“.

Листата на сериозни кривични дела за кои Европска правда е надлежна да се справува е предвидена во Анекс 1 од Регулативата, но исто така, може да помага во истраги и прогон на барање на држава-членка. Постојат одредби за координација на операциите од Европска правда и Европскиот јавен обвинител, со оглед на тоа што вториот има само овластување во однос на државите-членки кои ја прифатиле регулативата за Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител како резултат на засилена соработка.

Со стапување во сила на Договорот од Лисабон, ЕУ на располагање има и неколку дополнителни овластувања во кривичното право. Најзначајно, може да преземе мерки за борба против измамата која влијае на нејзините финансиски интереси според членот 325 од ДФЕУ. Што е уште позначајно, оваа одредба не само што може да послужи како правна основа за директиви кои ќе доведат до хармонизација на одредбите на домашното кривично законодавство, но исто така, претставува и правна основа за усвојување на регулативи. Таквата регулатива би била применлива без усвојување на национално имплементирачко законодавство што е појдовна точка за создавање на европски кривичен законик.

12.2.2 Заемна правна помош и заемно признавање

12.2.2.1 Заемна права помош

Сите држави-членки на ЕУ се страни на Конвенцијата на Советот на Европа во 1959 година за заемна правна помош во кривична материја. Сепак, Конвенцијата од 1959 година, сепак, била подготвена пред повеќе од половина век. Оттогаш, идеите во врска со тоа како треба да се обезбеди меѓусебна помош се променија значително, особено во Европа, каде има огромно искуство во овој сектор. Постои јасен тренд кон поедноставување и забрзување на заемната правна помош преку елиминирање на условите и основите за одбивање. Бидејќи државите-членки на ЕУ имаат многу заеднички случаи, тие треба да очекуваат одредени стандарди на однесување - на крајот на краиштата, ако централниот орган на една држава е сам бавен или невешт во одговорот на барањата, едвај може да очекува другите да бидете подобри кога одговарате на нејзините барања за помош.

Во 1998 година, ЕУ усвои сет стандарди за добра практика за заемна правна помош. Секоја држава-членка подготви национална изјава за добра практика. Потоа, тие беа дистрибуирани меѓу сите држави-членки. Идејата била дека државите-членки јавно се обврзуваат да ги почитуваат овие стандарди и можат да бидат одговорни.

Збирот на стандарди ги вклучува на пример следниве точки:

- (а) признавање на сите итни барања и писмени прашања, освен доколку брзо не се испрати суштински одговор;
- (б) при прифаќање на барања и прашања, давање на име и детали за контакт на органот (и, доколку е можно, лицето) одговорно за извршување на барањето;
- (в) давање приоритет на барањата означени со „итна“;
- (г) кога барањата помош не може да се обезбеди во целост или делумно, давање објаснување и, кога е можно, да понуди да разговара за тоа како може да се надминат тешкотиите;
- (д) кога се чини дека помошта не може целосно да се обезбеди во одреден рок, и тоа ќе ја наруши постапката во државата-молител, советувајќи ја државата молител за тоа;
- (е) поднесување на барања веднаш штом се утврди точната помош што е потребна и објаснувањето на причините за означување на барањето како „итно“ или во одредување на рок;
- (е) обезбедување дека барањата се поднесени во согласност со релевантниот договор или аранжманите; и

(ж) при доставување на барањата, до органите на кои им се доставува на бараните органи им да им се даде име и детали за контакт на органот (и, доколку е можно, лицето) одговорно за издавање на барањето.

Иако некои од овие точки може да изгледаат тривијални, сите тие имаат непосредно влијание врз секојдневната работа на судските органи вклучени во меѓународни случаи.

Државите-членки на ЕУ подготвија своја Конвенција за заемна правна помош, усвоена на 29 мај 2000 година. Ова не е намера да биде независен договор, туку наместо тоа да се надополни Конвенцијата на Советот на Европа во 1959 година и нејзиниот протокол. Таа ги ажурира овие претходни договори со рефлектирање не само на појавата на „добра практика“ наведена погоре, туку и за развој на истражни техники и аранжмани.

На пример, Конвенцијата на ЕУ вклучува одредби кои се однесуваат на:

- испраќање на процедурални документи директно до примателот во друга држава (член 5);
- испраќање на барања по телефон и е-пошта (член 6);
- спонтан размена на информации (член 7);
- враќање на имотот на неговиот вистински сопственик (член 8);
- привремен трансфер на лица задржани во притвор заради истрага (член 9);
- сослушување преку видео конференција (член 10);
- сослушување на сведоци и експерти преку телефонска конференција (член 11);
- употреба на контролирани испораки (член 12);
- употреба на заеднички истражни тимови (член 13);
- употреба на тајни истраги (член 14);
- следење на телекомуникациите (членови 17 до 22); и
- заштита на личните податоци дадени како одговор на барање (член 23).

Особено, одредбите за следење на телекомуникациите се доста долги и беа предмет на голема дебата. Различни држави-членки имаат различни одредби за условите под кои е дозволено следење на телекомуникациите. Сепак, со оглед на леснотијата со која луѓето сега можат да се преселат од една во друга држава на ЕУ, а со оглед на леснотијата со која комуникациите можат да се следат и да се слушаат, ова со време стана многу важно прашање. Основно решение во овој поглед било да се овозможи следење, но да се задржат надлежните во односните држави за кои станува збор.

Конвенцијата носи и други иновации. Можеби најинтересно е што се менува еден фундаментален принцип во меѓусебната правна помош. Денес, речиси универзално правило е дека законот што се применува за извршување на барањето е оној на замолената држава. Конвенцијата, исто така, предвидува дека замолената држава мора да ги почитува формалностите и процедурите што се изречно наведени од држава-барател. Замолената држава-членка може да одбие да го стори тоа само доколку усогласеноста е спротивна на основните принципи на правото на замолената држава.

Пред 2004 година, екстрадицијата меѓу државите-членки на ЕУ се засновала главно на Конвенцијата за екстрадиција на Советот на Европа во 1957 година. Покрај тоа, петте нордиски држави Данска, Финска, Исланд, Норвешка и Шведска се согласија меѓу себе за идентично законодавство што во голема мерка ја поедноставува екстрадицијата меѓу овие држави. Државите на Бенелукс имаа посебен договор од 1962 година.

Исто така, државите-членки на ЕУ се обидоа да ја надополнат Конвенцијата на Советот на Европа со изготвување нови обврски за договорот. Во 1995 година, ЕУ усвои Конвенција за поедноставување на постапката за екстрадиција во рамките на ЕУ. Во суштина, Конвенцијата се фокусира на многу случаи кога засегнатото лице се согласува за екстрадиција. Една година подоцна, во 1996 година, ЕУ усвои Конвенција за суштинските барања за екстрадиција во рамките на ЕУ.

Во октомври 1999 година, ЕУ се согласи на важноста на заемното признавање на одлуките и пресудите, кои, според нејзиното мислење, „треба да станат камен-темелник на судската соработка ... и во кривичната материја во рамките на Унијата“. Аргументот бил дека државите-членки на ЕУ споделуваат фундаментални вредности и правни принципи. Властите на една држава-членка треба да имаат целосна верба и доверба во работењето на правниот систем на другите држави. Според тоа, треба да се овозможи одлука или пресуда донесена во една држава-членка веднаш да се спроведе како таква во која било друга држава.

ЕУ дополнително идентификува две приоритетни области во кривичното право каде треба да се примени принципот на заемно признавање, „брза екстрадиција“ и налози за претходна постапка, особено оние што ќе им овозможат на надлежните органи брзо да обезбедат докази и да запленуваат средства што се лесно подвижни.

Терористичките напади на 11 септември 2001 година ја сменија драматично ситуацијата, со тоа што ЕУ донесе одлука дека нацрт-актот за Европскиот налог за апсење и нацрт-одлуката за замрзнување на имот и докази треба да се заврши до декември 2001 година. Договорот за налогот за апсење на ЕУ навистина бил постигнат во декември 2001 година, додека договорот за нацрт-одлуката договорот се случи во текот на 2002 година.

Пред терористичките напади од 11 септември 2001 година, работата на налогот за апсење во ЕУ била забавена со фактот дека таа претставува промена на парадигмата во екстрадицијата. Едноставно кажано, новата одлука (која стапи во сила на 1 јануари 2004 година и целосно е разработена подолу) ја заменува екстрадицијата меѓу државите-членки на ЕУ со забрзана и поедноставена постапка, заменувајќи ја политичката постапка со чисто судска постапка. Налогот за апсење, издаден од судот на една држава, ќе биде признаен како валиден во целата ЕУ и ќе се спроведува од секој надлежен орган и од сите национални судови. Како резултат, терминологијата е изменета: нема повеќе држави што бараат или бараат, туку држави на „издавање“ и „извршување“.

12.2.2.2 Заемно признавање на пресуди и одлуки

Заемното признавање на пресудите и одлуките традиционално било речиси непостоечко во меѓународната соработка. Поради ограничувањата на надлежностите (и несомнено, исто така, заради длабоката недоверба во системите за кривична правда на други држави), било правило дека судските решенија и пресуди не можат директно да се спроведуваат во странство. На пример, ако судот во една држава нареди осомничен да биде уапсен, неговиот или нејзиниот имот да бидат замрзнати, или неговата куќа да се бара за докази, надлежните органи на таа држава треба да користат заемна правна помош за да побараат решението да се донесе во странство. Процесот неизбежно трае одредено време - време за кое осомничениот може да ги испразни своите банкарски сметки и да се пресели во трета држава, избегнувајќи го спроведувањето на правдата.

Досега, релативно малку внимание е посветено на признавање на валидноста на одлуката донесена од странски орган или суд и нејзино извршување. Овој принцип на заемно признавање ќе им овозможи на надлежните органи брзо да обезбедат докази, да одземат средства и да ги имобилизираат сторителите. Ова, се разбира, ќе биде во интерес на жртвата. Заштитата на интересите на жртвата е еден од приоритетите на ЕУ. На 15 март 2001 година е донесена Рамковна одлука 2001/220/ЈНА со цел да се обезбеди еднообразна минимална правна заштита на жртвите во кривична постапка. На 24 април 2004 година е донесена Директива 2004/80/ЕС на Советот за еднообразно обесштетувањето на жртвите од државата.

Постојат неколку билатерални или мултилатерални договори на оваа тема. Една од ретките е Европската конвенција за меѓународна важност на кривични пресуди, подготвена во рамките на Советот на Европа во 1970 година. Дури и овој договор има многу малку потписнички, а дури и помалку ратификации. Навистина, дури и повеќето

држави-членки на ЕУ не го ратификуваа, и затоа има многу мало практично значење. Покрај тоа, Конвенцијата се однесува само на правно конечните пресуди, а не на пример за одлуките донесени во текот на истрагата. Постои уште еден исклучок од недостатокот на меѓусебно признавање на меѓународно ниво. Петте нордиските држави (Данска, Финска, Исланд, Норвешка и Шведска) ги признаваат меѓусебните одлуки и пресуди, а одбивањата се речиси незастапени. Овој систем се заснова на фактот дека нордиските држави го делат истиот правен систем, а исто така имаат долготрајна меѓусебна соработка.

Со зголемената интеграција на Европа и како што е прикажано со примерот на налогот за апсење на ЕУ, државите-членки на ЕУ се придвижија кон заемно признавање на одлуките и пресудите, што се смета за ефикасна и неизбежна алатка за соработка. Понатаму, поборниците тврдат дека блиските врски меѓу државите-членки на ЕУ и фактот дека сите тие се потписнички на ЕКЧП, довеле до ситуација во која сите држави-членки треба да имаат целосна верба и доверба во работењето на системот на кривична правда во сите држави. На пример, ако судијата во една држава нареди да се уапси осомничен, судовите во сите други држави-членки на ЕУ треба да имаат доверба дека одлуката е донесена според закон и со почитување на човековите права.

Договорот од Лисабон во членот 82 стипулира дека судската соработка во кривичната материја се заснова на начелото за заемно признавање на пресудите и судските одлуки и вклучува и приближување на законите и прописите на државите-членки во областите споменати во став 2 и членот 83. Ставот 2 наведува дека доколку е потребно за олеснување на заемното признавање на пресудите и судските одлуки во кривичната материја со прекугранична димензија, Европскиот парламент и Советот, со директивите донесени со вообичаена законодавна постапка, може да воспостават минимални правила. Таквите правила ќе ги земат во предвид разликите меѓу правните традиции и системи на државите-членки. Тие опфаќаат:

- (а) заемна прифатливост на докази меѓу државите-членки;
- (б) правата на лицата во кривични постапки;
- (в) правата на жртвите на кривично дело;
- (г) кои било други конкретни аспекти на кривична постапка, кои Советот претходно ги определил со одлука; за донесување на таква одлука, Советот постапува со едногласност по добивање на согласност од Европскиот парламент.

Конечно, членот стипулира дека донесувањето на минималните правила не ги спречува државите-членки во одржувањето или воспоставувањето повисоко ниво на заштита за лицата.

ЕУ сега има експлицитна надлежност над кривичната постапка и условите за оваа надлежноста се сега внимателно разграничени. Условот кој и претходи на надлежноста во кривичната постапка е дека е потребно олеснување на заемното признавање на судските пресуди и одлуки, како и полициската и судската соработка во кривичната материја со прекугранична димензија. Поврзаноста со заемното признавање со тоа го потврдува примарното образложение за претходно учество на ЕУ во кривичната постапка. Заклучокот е дека мерките за кривична постапка – и импликациите кои може да ги има по човековите права – се подредени на ефикасноста на заемното признавање.

Заемното признавање на судските одлуки е процес со кој одлука вообичаено донесена од орган на држава-членка на ЕУ е признаена, а доколку е потребна, и извршена во друга држава-членка на ЕУ исто како пресудата да е донесена во другата држава. Ова е клучен концепт во областа на судската соработка, бидејќи помага да се надминат потешкотиите кои произлегуваат од различните судски системи низ ЕУ. Традиционалната судска соработка може да се дефинира како меѓудржавен однос каде една суверена држава доставува до друга суверена држава, која потоа одлучува дали да се усогласи. Овие односи се организирани преку различни правни инструменти, усогласени дали на билатерална основа или во рамки на меѓународните организации како ОН или Советот на Европа. Принципот на заемно признавање значи дека судски орган треба да ги признае барањата на судски орган на друга држава-членка на ЕУ со

минимални формалности. Засиленото заемно признавање е подобрување на ефикасноста на соработката меѓу органите на државите-членки. Се заснова на заемна доверба која државите-членки на ЕУ ја имаат во меѓусебните системи, засновано на заедничкото почитување на човековите права и основните слободи како што е предвидено во Договорите.

Останува да се види дали ова претставува далекусежна и конзистентна солуција што се однесува до заштитата на лицата. Ова е особено интересно, како што принципот на заемно признавање привлече доста критики од перспектива на фер судење и правна заштита на лицата (Lavenex, 2007 год., стр. 762). Навистина, Европскиот налог за апсење е веројатно најочигледниот пример за правен инструмент кој, иако е опишан како успешна приказна на институциите на ЕУ, е усвоен набрзина веднаш по неколку терористички напади (Blekxtoon & Ballegooy, 2005 год.). Во овој поглед, често се потенцира дека не постои заемна доверба и различни кривично-правни системи меѓу државите-членки со цел да се оправда примената на трговијата заснована на заедничкиот пазар во оваа област со укинување на традиционалната потреба од двојна инкриминација за повеќе кривични дела. Во исто време, проспектот за хармонизација или воспоставување на минимална апроксимација претставува голем предизвик од перспектива на кривичната правда. Како и да е, Договорот од Лисабон го решава ова идеолошкото прашање со придвижување кон Европското кривично право.

Со цел да се надминат традиционалните пречки на заемната помош во кривичната материја, на Самитот на ЕС во Тампере во 1999 година државите-членки го декларираа принципот на заемно признавање на судските одлуки како основа за судската соработка. Во меѓувреме, овој принцип е кодификуван во членот 82, став 1 на ДФЕУ. Општо земено, ставот 1 бара судските одлуки издадени од една држава-членка да бидат извршливи без дополнителни формалности, повеќе или помалку автоматски, од секоја друга држава-членка. Принципот е изведен од одредбите кои се однесуваат на внатрешниот пазар и особено слободното движење на стоки: сопствените правила на секоја држава-членка се користат за да се одлучи дали некој производ ќе биде достапен на нејзиниот пазар и со тоа служат како средства за заштита на домашното производство од странската конкуренција. Ефектот на овој принцип е дека само правилата на државите-членки на потекло треба да се одлучувачки. Соодветно, принципот овозможи слободен трансфер на добра (дури и кога не се целосно хармонизирани применливите правила) и со самото тоа ја засили слободната трговија. Спротивно, во контекст на кривичната материја, овој принцип најчесто ќе има штетни ефекти на слободата на индивидуите: овдека, овој принцип води кон признавање на судските одлуки (како европскиот налог за апсење) без натамошно испитување. Дали се остварени или не предусловите за мерките во кривичните постапки се проценува ексклузивно од властите на државата која ја донесува пресудата, додека властите на државата која треба да ја извршат пресудата се обврзани да ја признаат и извршат одлуката во согласност со нивните процедурални правила.

12.2.2.3 Заемното признавање и Европскиот налог за апсење

Првото парче на легислатива која го имплементира принципот на заемно признавање е Рамковната одлука 2002/584/JHA за Европскиот налог за апсење (ЕНА) од 2002 година, кој е еден од најкористените механизми за судска соработка во кривична материја. Се состои од поедноставена постапка за прекугранично предавање заради гонење или извршување на затворска казна или наредба за притвор, со што се заменува традиционалниот систем на соработка, вклучително и меѓу политичките органи на државите-членки. Налогот се однесува на дела за кои е пропишана казна затвор над една година или осуди на казна затвор над четири месеци или наредба за притвор над четири месеци. Одлуката на судот со која се наредува лишување од слобода и враќање на лицето заради водење на казнена постапка, извршување на казна затвор или ставање во притвор се извршува без одлагање од судот на државата во која лицето се наоѓа најдоцна во рок од 90 дена. Но, мошне битно е дека со прифаќањето

на овој инструмент доаѓа до отстапување и на еден друг владејачки принцип на екстрадициското право – забраната за предавање на домашните државјани. Основно, ЕНА ги обврзува државите-членки да ги предадат своите државјани и да ја укинат двојната инкриминација за листа на 32 тешки кривични дела. Предавањето на лицето може да биде одбиено само под следниве услови: ако тоа е осудено за истото дело (*ne bis in idem*), како и во случај на амнестија, застареност или малолетство. Државата од која е побарано да го предаде осуденото лице, може наместо да го предаде, самата да ја изврши пресудата изречена во државата барател.

ЕНА е мерка на кривичното право на ЕУ, применлива меѓу судските органи на државите-членки на ЕУ, според принципот на заемно признавање, кога постапката за екстрадиција се заменува со поедноставена и забрзана постапка. Држава-членка која издава ЕНА може да побара таа да се спроведува во која било друга држава-членка на ЕУ. РОЕНА предвидува каталог на 32 кривични дела во кои меѓусебната доверба е на повисоко ниво, што значи дека екстрадицијата (или ако се користи правилната терминологија – предавањето) може да биде одбиена само во ограничени основи. Основата за системот РОЕНА е едноставен: ЕНА издаден од една држава-членка мора да се изврши во друга, освен ако РОЕНА не побара или не дозволува извршување. За други престапи што не се предвидени во каталогот, важат националните одредби на кривичното право. Уште поважно, предавањето е судска постапка, за разлика од екстрадицијата која е политичка одлука, најчесто направена од Министерот за правда, наместо од судија. Предусловот за таквата соработка е заемна доверба и претпоставка дека се применуваат истите правни критериуми, што е оправдано првенствено поради еквивалентноста во обезбедувањето на основните права, особено правото на правично судење.

Во изминативе години, значително се зголеми бројот на постапки по претходно одлучување пред СПЕУ во поглед на мерките од областа на кривичното право. Тоа не е за изненадување и може да се објасни со фактот дека надлежностите на СПЕУ од ноември 2014 година да одлучува во постапки по претходно одлучување од областа на кривичното право веќе не е предмет на претходно прифаќање од државите-членки. Во принцип, сите национални судови сега имаат слобода да се обраќаат до СПЕУ и да добијат појаснување за значењето и валидноста на мерките од кривичното право на ниво на ЕУ.

Повеќето од упатувањата доставени од националните судови до СПЕУ се однесуваат токму на РОЕНА. Уште од нејзиното основање, РОЕНА е контроверзна, како што извршувањето на ЕНА според принципот на заемно признавање може да биде во конфликт со основните човекови права на засегнатото лице. Се претпоставува дека националните органи на другата држава-членка се во согласност со правото на правично судење и другите основни права. Како и да е, во пракса, оваа претпоставка не мора секогаш да биде и точна.

Прво, текстот на РОЕНА остава бројни неодговорени прашања. Овие се однесуваат пред се на самиот поим на ЕНА. Како и националниот налог за апсење, според член 1, став 1 од РОЕНА, ЕНА е одлука на надлежен суд или судско тело или на наредба за апсење на лице за целите за спроведување на кривично гонење или извршување на затворска казна или соодветна казна. Истото важи и за извршувањето на ЕНА и националниот налог за апсење на кој мора да се заснова, предвидено во член 3 и 4 од РОЕНА. Понатаму, РОЕНА, во член 7, предвидува „судски“ систем во кој клучните одлуки се носат од судските органи и улогата на владините или извршни органи, таканаречени „централни органи“ е ограничена на нудење на административна и практична помош за судските органи. Оттука, важно е да се утврди што всушност претставува судски орган. РОЕНА, во член 6, став 1 и 2, бара државите-членки да утврдат кој судски орган ќе биде надлежен да издаде или изврши ЕНА, но не го дефинира самиот поим на „судски орган“. Во пракса, ова водело кон разлики меѓу државите-членки, со некои од нив кои имаат утврдено органи кои повеќе изгледаат на политички, наместо на судски.

Второ, за забрзување на предавањето на притворените или осудени лица, РОЕНА предвидува одредени рокови. Органите на извршување, според член 17 од РОЕНА, мора да одлучат за извршувањето во период од 60 дена, додека органите на државите-членки издавач и извршител мора да се согласат за датумот за предавањето, кое, според член 23, став 1 и 2 од РОЕНА, мора да се случи не подоцна од 10 дена откако конечната одлука за извршување на ЕНА е донесена. Периодот од 60 дена се применува кога бараното лице не се согласува на предавањето. Доколку се согласи, извршниот орган одлучува во рок од 10 дена. Ако предавањето е спречено со „околности над кои не може да влијае ниту една држава-членка“ според член 23, став 3 од РОЕНА, тогаш органите мора веднаш да се согласат на нов датум. Во тој случај, предавањето ќе се спроведе во рок од 10 дена од усогласувањето на новиот датум. Ако овие рокови истечат и доколку бараното лице и натаму е во притвор, РОЕНА пропишува дека треба да се ослободи. Како и да е, во пракса, овие рокови не се секогаш стриктно придржувани.

Трето, со цел да се осигура дека по предавањето обвинетото или осудено лице нема да биде лишено од слобода за период подолг од оној за кој е осуден, РОЕНА, во член 26, став 1, предвидува дека државата-членка издавач мора да ги одземе вкупниот период за кое засегнатото лице било во притвор во државата-членка извршител од целосниот период кој треба да се одлежи. Како и да е, што може да биде разбрано како „притвор“? Дали овој концепт го покрива само затворањето или можеби и други мерки како што се, на пример, полициски час или обврска за регуларно пријавување до надлежните органи?

Институциите на ЕУ беа целосно свесни при создавање на ЕНА системот и го игнорираа прашањето на заштита на човековите права. РОЕНА содржи одредби за заштита на процедуралните права и правото на правично судење, потенцирајќи во член 1, став 3 дека „нема да има ефект на менување на обврската за почитување на основните права“. Како и да е, институциите на ЕУ одлучија дека не сите повреди на основните права може да го оправда неизвршувањето на ЕНА. Повредата на општата заложба за почитување на (другите) основни права не било признаено како посебен основ за неизвршување. Со други зборови, институциите на ЕУ не ги почитуваат сите основни права како предуслов за законска употреба на системот на ЕНА.

Во Унија со сопствена Повелба за основните права и очекувања дека нејзините институции и држави-членки ќе ги почитуваат цитираните права, ова не е непоблематично. Како што заштитата на основните права е меѓу клучните задачи, за очекување е дека СПЕУ внимателно ќе испитува дали РОЕНА и националните одлуки за издавање и извршување на ЕНА, се во согласност со основните права. Како и да е, во првите години на РОЕНА, СПЕУ не покажа волја и бил посебно внимателен да не ја поткопа ефективоста на системот на ЕНА.

12.2.2.3.1 Концепт на Национален налог за апсење

Како што е наведено погоре, ЕНА е одлука на надлежен суд или судско тело или на наредба за апсење на лице за целите за спроведување на кривично гонење или извршување на затворска казна или соодветна казна. Тоа е утврдено во член 1, став 1 од РОЕНА и произлегува од поимот на Националниот налог за апсење. Сепак, потребно е да се прави разлика меѓу Националниот налог за апсење и Европскиот налог за апсење, потврдено во случајот *Bob-Dogi v Curtea de Apel Cluj* во постапка по претходно одлучување.

Во својата пресуда во случајот *Bob-Dogi*, донесена на 1 јуни 2016 година, СПЕУ имал можност да одлучува по членот 8, став 1, точка в од РОЕНА и особено за последиците од отсуство на ННА издаден пред и одвоено од ЕНА во случај на барање за предавање на лице засновано на ЕНА. Во конкретниот случај, романскиот орган на извршување добил барање за предавање од унгарски орган засновано само на ЕНА кој не се засновал на претходен, одвоен ННА. Случајот се однесува на издаден ЕНА од страна на унгарските власти кои бараат приведување и лишување од слобода на

Романски државјанин, *Bob-Dogi*, кој е обвинет за предизвикување сообраќајна незгода во Унгарија со тешки телесни повреди на возач на мотор. Романскиот суд, кој е извршител, утврдил дека ЕНА, исто така, се проширил и на територијата на Унгарија и претпоставил дека ЕНА исто така претставува и ННА. Оваа претпоставка се покажа како точна. Унгарското право предвидува „поедноставена процедура“ во случаи каде бараното лице е веќе надвор од територијата на Унгарија кога се издава ЕНА. Во таков случај, не е издаден одвоен ННА.

Истовремено, ЕНА образува и ННА. Романскиот суд се двоумел дали е ова компатибилно членот 8, став 1 од РОЕНА, кој стипулира дека ЕНА, меѓу другото, мора да содржи „доказ за постоење на извршна пресуда, налог за апсење или друга извршна судска одлука со ист ефект“. Засегнатиот суд одлучи да го праша СПЕУ во постапка по претходно одлучување дали РОЕНА бара претходен и посебен налог за апсење и доколку е тоа случај, дали отсуството на таков налог за апсење подразбира основ за неизвршување на ЕНА.

СПЕУ потврди дека РОЕНА бара од ЕНА да содржи доказ за ННА или споредлива одлука. СПЕУ ова го интерпретираше за да имплицира дека ЕНА мора да се заснова на национална судска одлука која ја има формата на одлука за издавање на ННА или слична одлука. Осврнувајќи се на овие цели, СПЕУ објасни дека РОЕНА наметнува двојно ниво на заштита за процедурални и основните права на бараното лице. Првото се однесува на судската заштита која се обезбедува на ниво на кој е издаден ННА; второто ниво се однесува на одлуката за издавање на ЕНА. Тоа двојно ниво на судска заштита недостасувало, во принцип, според поедноставената процедура која постоела во Унгарија како што е усвоена само една одлука, а не две како што е наведено во одредбите на РОЕНА.

Според Судот, онаму каде што издаден ЕНА за целите за спроведување на кривична постапка не содржи упатување за постоење на ННА, судскиот орган на извршување не може да му даде ефект ако, по барањето од органот на издавање да ги достави сите дополнителни информации како прашање на итност, тој орган потврди дека налогот за апсење всушност е издаден во отсуство на било каков ННА. Судот појасни дека почитувањето на барањето да постои ННА различен од ЕНА е од посебна важност бидејќи тоа значи дека, онаму каде што е издаден ЕНА со цел да се спроведе кривично гонење, засегнатото лице веќе треба да има корист, во првото ниво на постапката, од процедуралните заштитни мерки и основните права, чија заштита е задача на органот на издавање да ја обезбеди во согласност со применливото национално право. Судот потенцирал дека системот на ЕНА обезбедува двојно ниво на заштита за правата кои мора да ги ужива бараното лице, бидејќи покрај судската заштита обезбедена при донесување на националната судска одлука, е заштитата која мора да постои при издавање на ЕНА. Таа судска заштита недостасува, во принцип, кога на издавањето на ЕНА не му претходи одлука донесена од национален судски орган.

Што претставувало ова за Романскиот суд? Дали требал, или дали му било дозволено, да го одбие извршувањето на ЕНА? СПЕУ утврди дека отсуството на некаква индикација во ЕНА за постоење на ННА не е еден од основите за неизвршување кои се наведени во РОЕНА. Како и да е, СПЕУ потенцирал, РОЕНА се заснова на премисата дека ЕНА спомнува национален налог за апсење или споредлива одлука. Неуспехот тоа да се направи имплицира дека ЕНА е невалиден, што, за возврат, значи дека државата извршител мора да го одбие извршувањето на ЕНА.

Во *Bob-Dogi*, СПЕУ не се повика директно на Повелбата на ЕУ), но јасно е дека извлечените заклучоци се од крајно значење за заштита на правата на засегнатите лица. Структурата на системот на РОЕНА е таков што прво мора да се донесе одлука дали поединец може или ќе биде лишен од слобода. Таа фундаментална одлука мора да се донесе од суд на основ на правилата на националното кривично право и во согласност со правото на правично судење и другите основни права кои се гарантирани од домашното право и ЕКЧП. Ако овие услови се задоволени, правило е националните полициски служби или други овластени кривични органи да го уапсат засегнатиот

поединец. Само во случаи каде обвинетото или осудено лице е (се очекува да биде) присутно на територијата на друга држава-членка доаѓа до вклучување на ЕНА. РОЕНА не бара од судскиот орган кој е надлежен да издава ЕНА да преиспита дали бараното лице всушност може да биде затворено. Таквиот судски орган е овластен едноставно да ја заснова својата одлука на ННА.

Според тоа, ЕНА е далеку помалку фундаментално отколку што е ННА. Во суштина, ЕНА не е повеќе од правно средство за државата-членка издавач да има уапсено лице од органите на друга држава-членка, наместо од своите органи. Ако ЕНА може, исто така, да претставува и ННА, нема гаранција дека судот прво ќе утврди дека бараното лице всушност може да биде лишено од слобода во согласност со националното право или правото на ЕКЧП. Понатаму, во отсуство на докази за постоење на ННА, може да биде невозможно за судските органи во државата-членка извршител да заклучат дека, како што се повикува СПЕУ, првото ниво на судска заштита всушност да била понудена. Оттука, логично е дека органите на извршување не се овластени да го извршат ЕНА.

Случајот *Bob-Dogi* не разјаснува што всушност наметнува второто ниво на заштита. Текстот на РОЕНА дозволува судските органи на издавање да ја засноваат својата одлука на ННА без да има потреба да се испитува дали апсењето е правилно според националното право. Едноставно може само да даде упатување кон тоа.

12.2.2.3.2 Концепт на судски орган и судска одлука

РОЕНА, според член 6, став 1, бара ЕНА да се издаде од судски орган. Истото важи и за извршувањето на ЕНА и националниот налог за апсење на кој мора да се заснова. Како што е погоре наведено, РОЕНА, во член 7, предвидува „судски“ систем во кој клучните одлуки се носат од судските органи и улогата на централните органи е ограничена само на административна и практична помош за судските органи. Причината за ова е двојна. Прво, како што покажуваат искуствата со класичните правила на екстрадиција, доверувањето на клучни одлуки за предавање до политички тела често подразбира одложување. Второ, судското одлучување предвидува поголема гаранција дека ќе се почитуваат процедуралните и основните права. Исто така, важно е да се утврди што претставува „судски орган“. Во член 6, став 1 и 2 од РОЕНА се бара државите-членки да утврдат кој судски орган ќе биде надлежен да издаде или изврши ЕНА, но не го дефинира самиот поим на „судски орган“.

Во случаите *Poltorak v Openbaar Ministerie*, *Kovalkovas v Openbaar Ministerie* и *Ozcelik v Openbaar Ministerie*, Судот на Амстердам, кој е компетентен за извршување на ЕНА според Холандското право, одлучи да го праша СПЕУ за правно објаснување за точното значење што претставува „судски орган“. Овие случаи се однесуваат на постапката за претходно одлучување поднесено од Окружниот суд на Амстердам кој добил три ЕНА. Поконкретно, во случајот *Poltorak*, ЕНА е издаден од Шведскиот полициски одбор. Во случајот *Kovalkovas* ЕНА е издаден од Министерството за правда на Литванија. Крајно, во случајот *Ozcelik* ЕНА е издаден од Унгарските полициски служби, но подоцна потврден од јавниот обвинител. Окружниот суд на Амстердам го прашал СПЕУ да појасни дали полициските органи од случајот *Poltorak* и извршен орган од случајот *Kovalkovas*, може да се сметаат како органи покриени под терминот „судски орган“ во рамки на членот 6, став 1 од РОЕНА. Упатувачкиот суд, исто така, го праша СПЕУ дали потврдата од јавниот обвинител за целите за издавање на ЕНА, претходно издаден од полициските органи, може да се смета дека е опфатен со терминот „судска одлука“ според членот 8, став 1 од РОЕНА.

Во случаите на *Poltorak* и *Kovalkovas*, СПЕУ држел до тоа дека „судски орган“ е автономен концепт на правото на ЕУ и „не е ограничен само на назначување на судии или судови на државите-членки, туку може да се прошири на органи кои учествуваат во спроведувањето на правдата во правниот поредок“. Ова вклучува кривични судови и судии на држава-членка, но не и полициските служби и извршните органи како што се министрите. СПЕУ објасни дека поимот „судски“ мора да се разликува од извршната

власт, во согласност со принципот на поделба на власта. Оттука, судските органи се традиционално образложени како органи кои делат правда, за разлика од административните или полициски органи, кои потпаѓаат под мандатот на извршната власт. Прашањето за издавање на ЕНА од „централните органи“ како полициските служби или министерствата не го обезбедува судскиот орган на извршување со сигурност дека одлуките поврзани со ЕНА „ги опфаќаат сите судски гаранции“ и оттаму не може да обезбеди „високо ниво на доверба“ меѓу државите-членки што го бара заемното признавање. По наоѓањето дека поимот „судски орган“ е автономен концепт на ЕУ, СПЕУ продолжи со пошироко конструирање на поимот со опфаќање на национални органи кои спроведуваат кривична правда, но не и полициските служби. Како резултат на ваквото размислување, СПЕУ заклучи дека, во случајот *Ozcelik*, за разлика од полициските органи и министерствата, потврдувањето од страна на јавниот обвинител за издаден ЕНА, за целите за спроведување на кривична постапка, од националниот полициски орган е легален акт кој јавниот обвинител го верификува и потврдува издавањето на ЕНА и со тоа претставува „судска одлука“ во рамки на членот 8, став 1, точка в од РОЕНА. Од друга страна, СПЕУ го заведе ставот дека орган на извршната власт, како Министерството за правда, не може да биде покриен со поимот „судски орган“.

Заклучоците на СПЕУ се логични. Здравниот разум едноставно диктира дека полициските органи и министерствата не може да се сметаат за судски тела. Би било чудно и навистина непожелно доколку судовите на државите-членки извршители на ЕНА се обврзани „да дејствуваат по наредби на странски полициски службеници или политичари“. За целиот систем да биде легитимен, мора да постојат гаранции дека ЕНА се издадени со почитување на правото на правично судење и другите основни права. Таквата гаранција не може да се даде на полициските служби или на други политички контролирани тела. Во случајот *Ozcelik*, СПЕУ утврди дека јавниот обвинител може да се смета за судско тело за целите на РОЕНА. Сепак, прецизните овластувања и задачи на јавните обвинители во другите држави-членки може да се разликуваат и не сите канцеларии може да обезбедат гаранции на процедуралните и основните права кои се потребни со цел да се задоволи СПЕУ. Оттука, во одредувањето дали јавните обвинители можат да бидат означени како „судско тело“ кое е овластено за издавање на ЕНА, потребна е анализа од случај до случај.

12.2.2.3.3 Временски рокови

За да се забрза предавањето на обвинети или осудени лица, РОЕНА пропишува одредени временски ограничувања. Прво, според член 17, став 3 од РОЕНА, надлежниот орган мора да одлучи за извршување во рок од 60 дена. Овој рок од 60 дена важи кога бараното лице не се согласува на предавањето. Доколку се согласи на предавањето, според член 17, став 2 од РОЕНА, надлежниот орган мора да одлучи во рок од десет дена. Второ, според член 23, став 1 и 2 од РОЕНА, надлежните органи на државата-издавач и државата-извршител мораат да се договорат за датумот на реалното предавање, што мора да се случи не подоцна од десет дена по конечната одлука за извршување на ЕНА. Сепак, во пракса, овие рокови не се придржуваат секогаш доследно, па оттаму и прашањата околу тоа кои би биле последиците; дали може ЕНА да истече; што е со основните права и правото на слобода; може ли бараните лица да бидат задржани во притвор по истекот на роковите и, доколку е така, колку долго? СПЕУ се соочи со овие прашања во случајот СЕЕУ се соочи со овие многу прашања во *Lanigan v Minister for Justice and Equality* и случајот *Vilkas v Minister for Justice and Equality*.

12.2.2.3.3.1 Истек на рокот за одлуката за извршување

Случајот *Lanigan* се однесува на ЕНА, издаден од страна на британскиот суд, барајќи апсење и предавање од страна на Ирска засегнатото лице, обвинето, меѓу

другото и за убиство. По неговото апсење, засегнатото лице се спротивставува на неговото предавање. По неколку „процедурални инциденти“, надлежниот Суд на Ирска заклучи дека поминале речиси две години од апсењето лицето. Како што истече рокот за извршување на ЕНА, судот се обрати до СПЕУ за да утврди, прво, дали сè уште може да го изврши ЕНА и, второ, дали некое лице како во наведената ситуација сè уште може да биде приведено во притвор.

СПЕУ сметал дека со оглед на тоа што истекот на рокот не е меѓу основите за непризнавање според РОЕНА, судскиот орган на извршување не може да се ослободи од должноста за извршување. Било кој друг заклучок би бил спротивен на целта на РОЕНА за забрзување и поедноставување на судската соработка. Особено, државата-членка издавач евентуално може да биде принудена да издаде втор ЕНА и извршувањето на ЕНА може да биде попречено со тактика на одложување.

Што претставува ова за засегнатото лице? Може ли тоа да биде задржано во притвор? РОЕНА предвидува дека кога некое лице е уапсено врз основа на ЕНА, надлежниот орган одлучува дали тој треба да остане во притвор во согласност со правото на државата-членка извршител. Лицето може да биде ослободено, под услов надлежниот орган да ги преземе сите мерки што смета дека е неопходно за да се спречи лицето да се не се согласи, како што е предвидено со член 12 од РОЕНА. Според СПЕУ, ова не значи дека штом се истечени временските ограничувања, судскиот орган на извршување мора да го ослободи засегнатото лице. Ваквото толкување, според СПЕУ, би ги попречувало целите на РОЕНА.

Доколку СПЕУ го оставил тоа на крај, исходот би бил непожелен. По истекот на временскиот рок, должноста за извршување и предавање сè уште постои и РОЕНА не може да понуди заштита од неодреден притвор без судење. Оттука, СПЕУ продолжи со тврдењето дека при донесувањето на одлуката за можно ослободување на бараното лице, надлежните национални органи мора да го почитуваат правото на слобода и безбедност на личноста, како што е загарантирано со член 6 од Повелбата на ЕУ. Осврнувајќи се на релевантната судска пракса на ЕСЧП (*Sanchez v Italy*), СПЕУ сметал дека судскиот орган на извршување може да одлучи да го задржи бараното лице во притвор само доколку постапката за извршување на ЕНА е спроведена на задоволителен начин и се додека времетраењето на притворот не е прекумерно.

За да се осигура дека тоа е случај, судскиот орган на извршување мора да спроведе конкретен испитување на ситуацијата. Тој мора да ги земе предвид сите релевантни фактори, вклучително и можното непостапување од страна на надлежните органи на засегнатите држави-членки; каков било придонес на бараното лице во тој период; казната со која може да се соочи бараното лице; потенцијалот ризик од несогласување; како и од фактот дека лицето е задржано во притвор за период кој во голема мерка ги надминува роковите предвидени во РОЕНА. Ако судскиот орган на извршување заклучи дека притворот на бараното лице треба да заврши, кон привременото ослободување на тоа лице, органот мора да приложи какви било мерки што тој смета дека се потребни за да се спречи негово несогласување и да се обезбеди дека материјалните услови потребни за неговото ефективното предавање остануваат исполнети онолку долго колку што е потребно за донесување на конечна одлука за извршување на ЕНА.

12.2.2.3.3.2 Истек на рокот за реалното предавање

Како што е наведено погоре, откако ќе се донесе одлуката за извршување на ЕНА, надлежните органи на извршувањето и државата-членка издавач мораат да се договорат за датумот на реалното предавање во рок од десет дена. Ако предавањето е спречено со „околности кои не се под контрола на која било од државите-членки“, според член 23, став 3 од РОЕНА, тогаш органите треба веднаш да се договорат за нов датум. Во тој случај, предавањето ќе се случи во рок од десет дена од договорениот нов датум. Доколку истечат овие рокови и ако бараното лице се уште е приведено во притвор, РОЕНА пропишува дека лицето треба да биде ослободено.

Во случајот *Vilkas*, СПЕУ се соочи со неуспешно предавање. Засегнатото лице било предмет на два ЕНА издадени од литванскиот суд, кои требало да бидат извршени од ирските судски органи. Засегнатото лице требало да биде пуштено со комерцијален лет, но во меѓувреме станува вознемирено, агресивно, за на крајот да одбие да се качи во авионот и со забрана од главниот пилот. Подоцна направен е уште еден обид за предавање, но, од слични причини, е неуспешен, а ирскиот министер за правда поднесе до надлежниот ирски суд трет обид за предавање на засегнатото лице на литванските органи, овој пат преку море и преку копно. Судот го одбил ова барање и наредил ослободување.

Министерот поднесе жалба на оваа пресуда пред Апелациониот суд во Ирска, кој подоцна одлучи да го праша СПЕУ дали РОЕНА дозволува договор за нов датум на предавање, каде што првото предавање е неуспешно поради постојаниот отпор на засегнатото лице. СПЕУ заклучи дека кога причините за неуспешно предавање се надвор од контролата на вклучените држави-членки, тие може да договорат нови датуми на предавање. Всушност, за да се постигне целта на РОЕНА за воспоставување на ефикасен систем на предавање, државите-членки мора да го сторат тоа.

Правната слика е различна во случаи кога предавањето е неуспешно, поради, како и во конкретниот случај, константниот отпор на засегнатото лице. СПЕУ утврди дека „околностите кои не се под контрола на која било од државите-членки“ мора да бидат сфатени како на случаи на *vis major*. Цитирајќи ја претходната судска пракса, СПЕУ го дефинира овој термин како „невообичаени и непредвидливи околности, непознати за лицето што ги повикува, и чии последици не може да се избегнат дури и покрај практикувањето на целата соодветна грижа“. Применувајќи ја оваа општа дефиниција за специфичниот контекст на системот на ЕНА, СПЕУ оцени дека е очигледно дека отпорот кон предавањето како во конкретниот случај, може да се смета за „невообичаена“ околност надвор од контролата на засегнатите органи. Сепак, Судот не откри дека таквиот отпор е „непредвидлив“. Бидејќи засегнатото лице веќе се спротивстави на првиот обид за предавање, неговиот отпор против вториот обид за предавање бил предвидлив. Како и да е, СПЕУ му остави слобода на надлежниот национален суд да утврди дали отпорот на засегнатото лице можело да биде предвидено или не, и дали надлежните органи можеле да преземат превентивни мерки. Во случај судот да заклучи дека постои ситуација на *vis major*, органите на извршување и издавање мора да се договорат за нов датум за предавање. Во случај националниот суд да донесе спротивен заклучок, органите остануваат должни да го извршат ЕНА. Меѓутоа, во таков случај, бараното лице мора, доколку сè уште е приведено во притвор, да биде ослободено.

Од заедничко читање на овие два случаи, може да се заклучи дека истекот на роковите содржани во РОЕНА не подразбира истекување или напуштање на ЕНА. Должностите за извршување и спроведување на предавањето на бараното лице остануваат непроменети. Сепак, ова не значи дека роковите може да се игнорираат без какви било последици и особено да се почитува правото на слобода. Кога доцнењето во донесувањето на конечната одлука за извршување или договарањето на датумот на предавање може да се пренесе на засегнатите органи, правото на слобода може да преовладува над целта да се обезбеди брзо предавање.

12.2.2.3.4 Европскиот налог за апсење и притворот

За да се осигури дека откако ќе се предаде обвинетото или осудено лице нема да биде лишено од слобода за период подолг од периодот на казната, РОЕНА, во член 26, став 1, предвидува дека „државата-членка издавач ќе ги одземе сите периоди на притвор кои произлегуваат од извршувањето на ЕНА од вкупниот период на притвор што треба да се издржи во државата-членка издавач“. Повторно произлегуваат прашања кои, во овој случај, се однесуваат на тоа што може да се смета за „притвор“; дали овој концепт опфаќа само притвор или можеби некои други мерки, како што е полициски час или обврска за редовно пријавување; итн.

Овие проблеми произлегуваат од случајот *JZ v Prokuratura Rejonowa*. Засегнатото лице е осудено на 3 години и 2 месеци затворска казна во Полска. Пребегнува при што е издаден е ЕНА. Неколку години подоцна е уапсено во Велика Британија и задржано во притвор за еден ден и подоцна пуштено со гаранција. Сепак, засегнатото лице морало да остане во куќен притвор на адресата на престојување и било предмет на електронско надгледување. Понатаму, засегнатото лице требало редовно да се пријавува во полициска станица, не му било дозволено да аплицира за лични документи и бил обврзан да го држи својот мобилен телефон вклучен и наполнет во секое време. По една година, тој бил предаден на Полските власти. Надлежниот суд во Полска се двоумел дали мерките преземени против засегнатото лице во Велика Британија може да се сметаат за „притвор“ за целите од членот 26 од РОЕНА и со тоа дали треба да се засмета во затворската казна на засегнатото лице периодот од речиси една година за време на примената на мерките против него.

СПЕУ потенцирал дека термините „притвор“ и „лишување од слобода“ се користат како меѓусебно заменливи низ РОЕНА. Концептите се слични и предизвикуваат, во нивното вообичаено значење, состојба на ограничување или затвор, а не едноставно рестрикција на слободата на движење. Лице може да биде лишено од слобода не само со затвор, туку, во исклучителни случаи, и преку други мерки кои се толку рестриktivни да може да се третираат на ист начин како затворот во одредена смисла. Оттука, поимот „притвор“ покрива не само затворање, туку и други мерки наметнати на засегнатото лице кои, во зависност од видот, траењето, ефектите и начинот на имплементација на мерките во прашање имаат ефект на лишување на засегнатото лице од слобода на начин кој може да се спореди со затворање. Понатаму, СПЕУ нагласи дека Судот од Стразбур е на став дека лишувањето од слобода не ги покрива мерките кои бараат засегнатото лице да се пријавува еднаш месечно до полициските власти, да одржи контакт со болница, да живее на посебно место, да не ја напушта околината во која престојува и да остане во домот во одредено, специфично време (*Villa v Italy*). Од ова, СПЕУ заклучи дека Судот на Полска не треба мерките наметнати над засегнатото лице во Велика Британија да ги смета како лишување од слобода, иако му остави на судот слободно да понуди поблаг третман и да го намали периодот за време во засегнатото лице било предмет на овие мерки од целосниот период на затворската казна.

12.2.2.3.5 Основи за неизвршување

РОЕНА не пропишува апсолутно заемно признавање. Предвидува серија на исцрпно наведени задолжителни (член 3 од РОЕНА) и изборни основи за неизвршување (член 4 од РОЕНА). Задолжителните основи за неизвршување според член 3 од РОЕНА, накратко се однесуваат на: кривични дела покриени со амнестија; лица осудени за истото дело (*ne bis in idem*) или лица кои не може да видат кривично одговорни за засегнатите кривични дела поради нивната возраст (малолетни).

Изборните основи за неизвршување според член 4 од РОЕНА се однесуваат на: ако кривичното дело не е предвидено како такво во државата-извршител; кога лицето кое е предмет на ЕНА се гони во државата-извршител за истото дело како и она врз кое се заснова ЕНА; кога судските органи на државата-извршител одлучиле или да не гонат за кривичното дело врз кое се заснова ЕНА или да се запре постапката; кога кривичното гонење или казнувањето на бараното лице е забрането со статут според законот на државата-извршител и актите спаѓаат во надлежност на таа држава-членка според сопствен кривичен закон; ако судскиот орган на извршување е известен дека бараното лице е правосилно осудено во трета држава во однос на истите дела под услов, доколку има казна, казната е издржана, или во моментот е извршена или веќе не може да биде извршена според законот на државата која ја носи пресудата; ако е издаден ЕНА заради извршување на мерка притвор или наредба за притвор, кога бараното лице престојува, или е државјанин или жител на државата-членка извршител и таа држава се обврзува да ја изврши казната или наредба за притвор во согласност со домашното право; и кога

ЕНА се однесува на кривични дела за кои се смета дека се извршени во целост или делумно на територијата на држава-членка извршител или се сторени надвор од државата-членка издавач, а правото на државата-членка извршител не дозволува кривично гонење за истите дела кога тие се сторени надвор од нејзината територија.

Исто така, изборните основи за неизвршување вклучуваат, меѓу другото, отсуство на бараното лице за неговото судење во државата-членка издавач (познато како *in absentia*), фактот дека е државјанин или жител на државата-членка извршител и фактот дека актот за кој е осуден во државата-членка издавач не претставува кривично дело според правото на државата-членка извршител (познато како „правило на двојна инкриминација“).

12.2.2.3.5.1 *In absentia* пресуди

РОЕНА стипулира дека извршните судски власти може да одбијат извршување на ЕНА кое е издадено за целите за извршување на затворска казна или наредба за притвор доколку лицето не се појави лично на „судење кое резултирало со пресуда“. Прашањата кои произлегуваат се: Како треба овој концепт да се интерпретира во ситуации во кои засегнатото лице е осудено во прва инстанца, но дополнително бара повторно судење или жалба на пресудата? Дали концептот се однесува на постапката во прва инстанца, на жалбената постапка или на двете?

СПЕУ бил соочен со вакви прашања во случајот *Tupikas v Openbaar Ministerie*. Од Окружниот суд на Амстердам било побарано извршување на ЕНА издаден за државјанин на Литванија, кој бил осуден на затворска казна од една година и четири месеци од страна на литвански суд. Засегнатото лице лично се појавило на судењето во прва инстанца, но ЕНА не утврдува дека истото важи и за жалбената постапка. Доколку РОЕНА се применува само на постапката во прва инстанца, Окружниот суд на Амстердам би нашол дека нема друг избор туку да го овласти предавањето на засегнатото лице во Литванија. Од друга страна, доколку РОЕНА, исто така, се применува и во контекст на жалбената постапка, судот во Амстердам, според Холандското право, не би бил овластен за такво нешто.

СПЕУ бил на ставот дека концептот на „судење кое резултира со пресуда“ мора да биде разбрано како „постапка која довела до судска одлука која конечно го осудила“ бараното лице. СПЕУ ја цитира судската пракса на ЕСЧП од која следи дека (1) поимот „осуда“ истовремено се однесува на прогласување на вина и изрекување на казна или друга мерка која вклучува лишување од слобода (*Del Rio Prada v Spain*), дека (2) потребата за фер судење, исто така, се применува и на жалбената постапка (*Hokkeling v the Netherlands*) и дека (3) овие барања не се автоматски исполнети кога засегнатото лице било присутно во постапката од прва инстанца, но не и во жалбената постапка (*Hokkeling v the Netherlands*). Следствено, како што утврдил СПЕУ, концептот на „судење кое резултира со пресуда“ се однесува на жалбената постапка, под услов предметниот суд да донел конечна одлука за вината на засегнатото лице и да му наметне казна, следејќи ја процената, фактичка и правна, на инкриминирачките и ослободителни докази. СПЕУ објасни дека судската одлука е таа која конечно го завршува предметот според основот кој е одлучувачки за засегнатото лице. Тоа е одлука која директно влијае на неговата лична состојба во поглед на утврдување на вината и, каде што е соодветно, одредување на затворската казна која треба да се спроведе. Според тоа, во жалбената постапка засегнатото лице мора да биде во можност целосно да ги ужива правата на одбрана. Ако во постапката од прва инстанца, правата на одбрана не биле целосно почитувани, таквата повреда може да се отстрани во фазата по жалба.

Понатаму, во случајот *Zdziaszek v Openbaar Ministerie*, СПЕУ, ги назначил заклучоците кои биле извлечени во случајот *Tupikas*. Во овој случај, од Окружниот суд на Амстердам било побарано да изврши ЕНА издаден од Полска кој се однесува на „кумулятивна казна“ која комбинира разни затворски казни претходно наметнати над засегнатото лице и да ја намали вкупната казна. Засегнатото лице не се појавило лично во постапката која резултирала во кумулативната казна. Според тоа, судот во

Амстердам имал потреба да знае дали овие постапки биле покриени со концептот на „судење кое довело до пресуда“. Имал двоумење по ова прашање бидејќи, според Полското право, таквата постапка не може да влијае на утврдување на вината и да вклучи само казна или пресуда наметната над засегнатото лице.

СПЕУ утврдил дека постапките биле покриени со претходно наведениот концепт содржан во РОЕНА. Ја цитирал судската пракса на ЕСЧП (*Dementyev v Russia*) според која правото на фер судење се применува не само на утврдување на вина, туку и на одредување на казната, под услов постапката за утврдување на единствената казна „да не е само формална и аритметичка операција, туку и дискрециско овластување при одредувањето на висината на казната, особено земајќи ја во предвид положбата или личноста на засегнатото лице или отежнителните и олеснителни околности“. Следи дека, како што упатува СПЕУ, дека пресудата која утврдува кумулативна казна, каква што е во случајот, образува „судење кое довело до пресуда“. Бидејќи таквите постапки ја одредуваат единствената и конечна казна, засегнатото лице мора да биде во можност ефективно да ги ужива своите права на одбрана со цел повољно да влијае на одлуката. Фактот дека новата казна може да биде помала или на друг начин поповолна за засегнатото лице било ирелевантно во овој поглед.

Читани заедно, случаите *Tupikas* и *Zdziaszek*, демонстрираат дека за целите на РОЕНА незначајно е дали засегнатото лице лично се појавило на судењето во прва инстанца. Она што е одлучувачки е дека засегнатото лице било присутно на последните инстанции на постапката во која била утврдена вината и крајната казна. Доколку на овие две прашања се постапува во одвоени постапки, засегнатото лице би морало да биде присутно на двете. Ако извршниот орган утврди дека ова навистина било случај, мора да го изврши ЕНА. Ако овој орган заклучи спротивно, не може автоматски да го одбие извршувањето. Пред тоа да го направи, мора да потврди дали се применливи еден од исклучоците на *in absentia* основите за неизвршување.

12.2.2.3.5.2 Исклучоци

Членот 4а од РОЕНА, како што е утврдено со Рамковната одлука 2009/299/ЈНА за примена на принципот на заемно признавање на одлуки донесени во отсуство на лицето на судењето, стипулира дека органот на извршување може да одбие извршување на ЕНА ако бараните лица не се појават на судењето во прва инстанца, освен доколку лицето (1) навремено и лично било повикано или на друг начин информирано за датумот и местото на судењето, (2) било застапено од правен советник, (3) изјавило дека не ја оспорува одлуката или (4) му е дадено право на повторно судење или жалба во државата-членка издавач по предавањето. Исклучоците од *in absentia* основот за неизвршување се исцрпни. Државите-членки немаат право да одбијат извршување во други случаи или по други основи, како што е неможноста да се преиспита осудата *in absentia* во државата-членка која издава ЕНА.

Во случајот *Dworzecki v Openbaar Ministerie*, СПЕУ бил запрашан да го појасни прецизното значење на првиот од четирите исклучоци. Засегнатото лице, полски државјанин кој престојувал во Холандија, бил осуден на казна затвор *in absentia* од страна на Судот во Полска. Полските власти издадоа ЕНА, но надлежниот Холандски суд заклучи од ЕНА дека засегнатото лице не било лично повикано. Наместо тоа, поканата била примена од страна на негов постар роднина. Ова било во согласност со Полското право, кое потенцира дека ако обвинетото лице не е дома, поканата може да се достави и до постар станар на неговото домаќинство под услов тој или таа да се обврзе да ја предаде поканата на обвинетиот. Како и да е, Холандскиот суд забележал дека не е јасно дека постариот роднина навистина ја предал поканата до засегнатото лице и дека истото било свесно за датумот и местото на судењето.

СПЕУ појаснил дека РОЕНА, според член 5, став 1, бара обвинетото лице да е известно за датумот и местото на неговото судење за да му се овозможи ефективно да ја организира својата одбрана. СПЕУ препозна дека обвинетиот може да биде информиран за датумот и местото на неговото судење преку „други средства“, но

потенцирал дека тогаш мора да биде „недвосмислено утврдено“ дека обвинетиот бил свесен за закажаното судење. Таквата гаранција не постои во случаи каде поканите се дадени на трета страна кое се обврзало да му ја предаде поканата на обвинетиот.

За органот на извршување може нема секогаш да биде лесно да утврди дека бараното лице навистина било лично повикано и навистина било свесно за судењето. СПЕУ потенцирал дека органот на издавање мора да вклучи во ЕНА доказ на основ на кој нашол дека засегнатото лице навистина ја примило официјалната информација во однос на датумот и местото на неговото судење и дека овој орган мора, на барање на органот на извршување, да обезбеди дополнителни информации. СПЕУ додаде дека органот на извршување е слободен да се потпре на други докази или околности, вклучително и околности за кои станал свесен кога го сослушувал засегнатото лице. На пример, може да се земе предвид однесувањето или секое манифестирање на недостаток од внимание од страна на засегнатото лице, особено онаму каде се открива дека постои обид за избегнување на информациите адресирани до него. Исто така, органот на извршување може да го земе во предвид и фактот дека националното право на државата-членка издавач – во случајов Полска – може да даде право за барање на повторно судење, каде што – како што е во случајов – покани може да се достават и до повозрасни членови на семејството.

Овие последни забележувања покажуваат дека СПЕУ сериозно ги сфаќа правото за фер судење и правото да се биде присутен на судењето. Во случајот *Zdziaszek*, ова било фразирано поопшто и поодлучно: извршниот орган „не може да толерира прекршување на фундаменталните права“. Во исто време, СПЕУ посочи дека не дозволува на органот на извршување да му треба многу време. Ако овој орган не обезбедил доволно гаранции во поглед на правото на одбрана, може да одбие извршување на РОЕНА, но останува обврзан за роковите кои се наметнати од РОЕНА за извршување на ЕНА. *In absentia* основот за неизвршување е избран по природа. Легислативата на Холандија која е предмет на разгледување во случаите *Dworzecki*, *Tupikas* и *Zdziaszek*, предвидува дека предавањето не е дозволено доколку бараното лице не се појавило лично на судење. Со други зборови, холандскиот законодавец се чини дека избрал задолжителна основа за неизвршување. Од друга страна, Генералниот адвокат во своите мислења по случаите *Tupikas* и *Zdziaszek* заклучил дека холандското законодавство имплицира погрешна имплементација на РОЕНА, бидејќи не му дозволува на органот на извршување да ги земе предвид сите релевантни околности. Сепак, СПЕУ не го потврдил заклучокот на Генералниот адвокат и само потенцирал дека РОЕНА „не спречува“ извршниот орган да ги земе предвид сите околности. Слободно преведено, ова изгледа да имплицира дека органот на извршување, во принцип има 60 дена да провери дали се почитува правото на одбрана на бараното лице.

12.2.2.3.6 Државјани и жители на државата-извршител

РОЕНА делумно го напушти класичното правило на обичното екстрадиционо право кое стипулира дека државите не може да бидат принудени да ги екстрадираат своите државјани. ЕНА може да се издаде без разлика на државјанството на бараното лице и мора да биде извршено, исто така кога засегнатото лице е државјанин на државата-членка извршител. Државите-членки не можат да спречат гонење и судење на нивните државјани во други држави-членки. Како и да е, тие и натаму имаат овластувања да избегнат нивните државјани да служат затворска казна или притвор во други држави-членки. Особено, според член 4, став 6 од РОЕНА, извршувањето може да се одбие ако „бараното лице се наоѓа во, престојува во или е државјанин на државата-членка извршител“ и таа држава-членка „се обврзува на извршување на казната или мерката притвор“ наметната во државата-членка извршител. Целта на овој основ на неизвршување е да се зголемуваат шансите на бараното лице за негова реинтеграција во општеството кога пресудата наметната врз него ќе истече.

СПЕУ бил запрашан да го појасни овој основ за извршување во случајот *Poplawski v Openbaar Ministerie*. Во овој случај, од Окружниот суд во Амстердам било побарано извршување на ЕНА издаден од Полски суд за Полски државјанин, кој престојувал во Холандија. Судот во Амстердам имал двоумење дали може да го одбие извршувањето. Холандскиот закон стипулира дека не е дозволено предавање на Холандски државјанин или странски државјанин кој поседува престој на неопределено време доколку тоа предавање е предвидено за целите на извршување на затворска казна. Како и да е, одбивањето да се изврши ЕНА според Холандското право е предмет на условеност, прво, дека Холандскиот јавен обвинител „има волја“ да ја изврши пресудата на основ на конвенција меѓу Холандија и државата-издавач, во овој случај Полска, и второ, дека втората држава поднесува барање за таков ефект. Како и да е, според полското право, такво барање не може да се поднесе ако бараното лице е полски државјанин. Оттука, како што увидел Судот во Амстердам, во ситуација каква што е таа на засегањето лице, одбивањето на предавање може да води кон ситуација на неказнивост. Судот во Амстердам се обратил до СПЕУ да утврди, во суштина, дали РОЕНА дозволува примена на национално правило според кое одбивање да се изврши затворска казна наметната над резидент од судски органи на друга држава-членка е само предмет на обврска според кои сопствените власти се волни да го преземат извршувањето на казната.

СПЕУ негативно одговори на ова прашање. Утврди дека органот на извршување мора да има одредена маргина на дискреција во однос на примената на изборниот основ за неизвршување како што е оној што се разгледува, со цел да се даде тежина на можноста за зголемување на шансите на бараното лице за реинтегрирање во општеството по истекот на казната. Како и да е, СПЕУ, исто така, утврди дека е сосема јасно од РОЕНА дека секое одбивање да се изврши ЕНА бара вистинско преземање за извршување на затворската казна. Самиот факт дека државата-членка извршител самата декларира дека е волна да ја изврши казната не е доволна. Таа држава-членка мора да испита дали е всушност можно да се изврши казна во согласност со нејзиното домашно право. Ако ова се покаже невозможно, таа држава-членка мора да го изврши ЕНА и со тоа да го предаде бараното лице до државата-членка издавач.

12.2.2.3.7 Правило на двоен криминалитет

За забрзување на предавањето на обвинето или осудено лице, РОЕНА го омекна таканареченото правило на двоен криминалитет кое постои според класичното меѓународно екстрадиционо право. Според правилото на двоен криминалитет, кривичните дела на основ на кои се издава ЕНА мораат да бидат предвидени како такви и во државата-издавач и во државата-извршител. Понатаму, ако се поднесат повеќе обвиненија против индивидуа, а двојниот криминалитет е утврден само за одредени кривични дела, тогаш натамошното гонење може да продолжи само за утврдените кривични дела. Ова е таканареченото „специјално правило“, според кое лицето за екстрадиција е предмет на гонење само за оние кривични дела за кои тоа е предадено. Следствено, правото на двоен криминалитет може да ја ограничи или одбие екстрадиција.

Двојниот криминалитет е основен принцип на екстрадиционото право и гарантира дека државите-членки не се присилени да го забрзаат прогонот за кривично дело кое тие не го сметаат за кривично. Инспирирано од заемната доверба меѓу државите-членки, ЕНА е насочена кон укинување на двојниот криминалитет, но тоа е само делумно направено. За серија од 32 кривични дела, утврдени во член 2, став 2 од РОЕНА, органите на извршување мора да дозволат предавање дури и ако засегањето дела не претставуваат кривично дело според нивното внатрешно право. Како и да е, за други кривични дела, според член 4, став 1 читано заедно со член 2, став 4 од РОЕНА, органот на извршување е овластен прво да верификува дека делото за кое е издаден ЕНА, исто така, претставува кривично дело според сопственото право и доколку не претставува мора да го одбие извршувањето на ЕНА.

Во случајот *A v Openbaar Ministerie*, СПЕУ бил запрашан да го појасни овој изборен основ за неизвршување. Случајот се однесува за ЕНА издаден од надлежен Белгиски орган за предавање на засегнатото лице, кој бил осуден на казна затвор од 5 години и кој е во притвор во Холандија. Окружниот суд на Амстердам, надлежниот орган на извршување, имал двоумење дали треба да го изврши ЕНА. Засегнатото лице било осудено во Белгија за намерен напад и нанесување повреди на сопружник, како и поседување на забрането оружје. Овие кривични дела, кои не се во листата од 32 кривични дела, претставуваат кривични дела и во Белгија и во Холандија. Како и да е, холандското право стипулира дека предавањето е дозволено само доколку бараното лице извршило акт кој е казнив според правото на двете држави, државата- издавач и Холандија, со максимална затворска казна од најмалку 12 месеци. Според холандското право, казната за носење забрането оружје е казниво само со парична казна. Судот во Амстердам, во постапка по претходно одлучување, го прашал СПЕУ дали извршувањето на ЕНА може да биде предмет на барањето за двоен криминалитет и на условот дека тоа кривично дело е казниво според законот на државата-членка извршител со затворска казна од најмалку 12 месеци.

Во ставот на СПЕУ, не постои основано сомнение во однос на точниот одговор. РОЕНА воспоставува дека извршниот орган може да одбие извршување на ЕНА за одредени акти кои не претставуваат кривично дело според правото кое го применува тој орган. Оваа опција, како и да е, не се проширува на актите кои претставуваат кривично дело. Според тоа, РОЕНА не остава простор за правило, како што е холандското правило, дека покрај двојниот криминалитет, потребна е минимална затворска казна. СПЕУ објасни дека овој заклучок е поткрепен со фактот дека според РОЕНА, кривичните гонења или извршувањето на казните за кои е издаден ЕНА се спроведени во согласност со правилата на државата-членка издавач. РОЕНА не го зема во предвид нивото на казнување во државите-членки извршители и ова, како што е утврдено и од СПЕУ, придонесува до обезбедување на слободно движење на судските одлуки во кривичната материја во рамки на ОСБП.

12.2.2.3.8 Повреда на основните права

Основите за неизвршување содржани во РОЕНА не ги опфаќаат сите кршења на основните права. Дали ова имплицира дека државите-членки мора да извршат ЕНА дури и ако е јасно дека бараното лице, по предавањето, ќе се соочи или може да се соочи со такви прекршувања на човековите права?

Како што беше погоре наведено, во поглед на создавачите на РОЕНА одговорот би бил јасен: да. Тие не направија целосно усогласување со основните права - *sine qua non* за примената на системот на ЕНА.

Првенствено, СПЕУ го дал истиот одговор. Потврди дека извршувањето на ЕНА може само да биде одбиено на основите наведени во РОЕНА. Поспецифично, СПЕУ потенцирал дека кршењето на основните права кои се признаени со Правото на ЕУ, но не е вклучено во РОЕНА, не може да го оправда неизвршувањето. Истото е точно и за основните права кои се гарантирани со националното уставно право, но не се наведени во текстот на РОЕНА.

Како и да е, одлучувањето во случајот на азил *N.S. v Secretary of State* и Мислењето 2/13 за пристапот на ЕУ кон ЕКЧП сугерира промена во пристапот на СПЕУ *vis-à-vis* заемната доверба и признавањето. Во случајот *N.S.*, СПЕУ држел дека националните судови може да не трансферираат барател на азил во „одговорна држава-членка“ каде што тие „не може да не бидат свесни дека системските недостатоци во постапката за азил и условите за прием на барателите на азил во таа држава-членка достигнуваат значителни основи за верување дека барателот на азил ќе се соочи со реален ризик да биде подложен на нечовечко или понижувачко постапување.“ Понатаму, во Мислењето 2/13, СПЕУ потврдил дека државите-членки мора да претпостават дека другите држави-членки се усогласени со основните права на ЕУ и дека тие не може, освен во исклучителни околности, да прават проверки дали

друга држава-членка навистина, во специфичен случај, се придржува до основните права на ЕУ. Дали ова имплицира дека СПЕУ може да прифати прекршувањето на основните права, во исклучителни околности, да биде дополнителен и напишан основ за неизвршување на ЕНА? Ова било клучно прашање кое било упатено до СПЕУ во случајот *Aranyosi and Caldaru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen*.

Случајот *Aranyosi* се однесува на ЕНА издаден во Унгарија која бара предавање на Романски државјанин кој бил обвинет за насилно влегување во куќа и за кражба. Во случајот *Caldaru*, Романски суд издал ЕНА за Романски државјанин кој бил осуден за возење без возачка дозвола. Двете засегнати лица биле уапсени во Германија и во двата случаи органот на извршување имал двоумење дали двата ЕНА треба да се извршат. Причината за ова се состоела во доказите кои се однесуваа на условите во затворите во Унгарија и Романија кои беа спротивни на индивидуалните човекови права и особено член 4 од Повелбата на ЕУ, кој се однесува на правото да не се биде предмет на нечовечко и понижувачко постапување, како што е потврдено и преку пресуди на ЕСЧП (*Varga and Others v Hungary, Voicu v Romania*, и многу други). Германскиот суд се обртал до СПЕУ во постапка по претходно одлучување, согласно членот 267 од ДФЕУ.

СПЕУ потврдил дека извршните судски органи мора да ги извршуваат ЕНА, освен во случаи на изречно признавање на основите за неизвршување. Како и да е, цитирајќи го Мислењето 2/13 и индиректно повикувајќи се на пресудата во случајот *N.S.* кое се однесува на Даблин системот, СПЕУ препозна дека во „исклучителни околности“, може да се направат ограничувања во принципите на заемно признавање и заемна доверба. Понатаму, Судот упати дека забраната за нечовечко или понижувачко постапување или казнување, како што е утврдено во членот 4 од ПОП, е апсолутна забрана која е тесно поврзана со почитувањето на човековото достоинство како што е наведено во членот 1 од Повелбата на ЕУ. Според тоа, кога судскиот орган на извршување има во свое поседување „докази за реален ризик од нечовечко или понижувачко постапување“ на лицата притворени во државата-членка издавач, органот мора да го процени таквиот ризик пред да донесе одлука за предавање на засегнатото лице, имајќи ги во предвид стандардите за заштита на основните права во ЕУ. Извршувањето на ЕНА не смее да придонесе индивидуата да страда од нечовечко или понижувачко постапување.

Во проценувањето на тој ризик, СПЕУ барал од судскиот орган на извршување да се вклучи во анализа во два чекори. Првиот чекор се однесува на процена на општите услови за притвор во државата-членка издавач. Судскиот орган на извршување, мора да се потпре на „објективни, веродостојни, специфични и правилно обработени информации“ за условите за притвор во државата-членка издавач со цел да се утврди дали постојат недостатоци, кои може да бидат системски или општи, или кои може да влијаат на одредени групи на лица или одредени места на притвор. Таквата информација може да се добие од пресуди на Судот во Стразбур или други меѓународни судови, судови во државата-членка издавач, како и одлуки, извештаи или други документи усвоени од Советот на Европа или под покровителство на ОН.

Доколку судскиот орган на извршување заклучи дека постојат општи или системски недостатоци, мора да продолжи со вториот чекор, кој предвидува проценување на ризикот дека бараното лице самото може да биде изложено на нечовечко или понижувачко постапување. Онаму каде што таквиот ризик произлегува од општите услови за притвор во засегнатата држава-членка, идентификацијата на таквиот ризик не може, само по себе, да води кон тоа извршувањето на налогот да биде одбиено. Органот на извршување мора да направи специфична и точна проценка за тоа дали постојат значителни основи за да верува дека засегнатата индивидуа всушност ќе биде изложено на таков ризик поради условите во кои е предвидено дека ќе биде задржан во државата-членка издавач. За таа цел, Органот на извршување мора да побара од националниот орган на издавање да ги обезбеди, како прашање од итност, сите потребни дополнителни информации за условите според кои засегнатото лице ќе биде притворено. Ако, во насока на добиените информации или било кои други достапни информации, органот на извршување утврди дека постои ризик бараното лице навистина да се соочи со нехумано или понижувачко постапување, мора да го одложи

извршувањето на ЕНА се додека не добие дополнителни информации врз основ на кои таквиот ризик може да се намали. Ако ова не може да се направи во разумен рок, судскиот орган на извршување може само да го држи засегнатото лице во притвор се додека времето на притворот не стане прекумерен.

Пресудата по случајот *Aranyosi and Caldaru* е доста важна: повредата на право од Повелбата, само по себе, може да биде основ за одложување, па дури и конечно неизвршување на ЕНА. Како дополнување на оние предвидени и признаени права според Правото на ЕУ, постојат ситуации во кои заштитата на основните права мора да надвлее во однос на целите на борбата против криминалот и да обезбеди брзо предавање на обвинетото или осудено лице. Заемната доверба не предвидува слепа доверба. Во исто време, јасно е дека пресудата во случајот *Aranyosi and Caldaru* не може да се чита како да има воведено клаузула за општи основни права, забранувајќи извршување и предавање секогаш кога постои повреда во државата-членка извршител. Обемот на правилото за разумно исклучување воведено со случајот *Aranyosi and Caldaru* е ограничено, иако неговите прецизни контури не се целосно јасни.

СПЕУ само ја изрази забраната за нечовечко и понижувачко однесување кое, како што е нагласено, е апсолутно и во тесна врска со човековото достоинство. Ова сугерира дека повредата само на ова право, најверојатно и на некои други апсолутни права, може да го оправда неизвршувањето на ЕНА. Сепак, не може да се исклучи дека повредата на не-апсолутните права, како што е правото на семеен живот, правото на децата или правото на правично судење, исто така може да го оправдаат неизвршувањето на ЕНА. Интензитетот и сериозноста на повредата играат важна улога.

Понатаму, СПЕУ дозволува одложување на извршувањето на ЕНА само кога постои доказ „за реален ризик од нечовечко и понижувачко постапување кон индивидуи кои се притворени во државата-членка издавач, имајќи ги во предвид стандардите за заштита на основните права гарантирани со Правото на ЕУ“. Прво, може да се заклучи дека само состојбата со основните права во државата-членка издавач е релевантна, а не природата на кривичното дело за кое бараното лице е обвинето за негово сторување или за кое веќе е осудено. Ако ваквото читање на случајот *Aranyosi and Caldaru* е точно, заклучокот е дека не само лице кое е виновно за возење без возачка дозвола, туку и осуден терорист може да биде предмет на нечовечко и понижувачко постапување и со право да се спротивстави на предавањето. Второ, од пресудата следува дека без разлика дали постои ризик од нечовечко и понижувачко постапување, тоа мора да се процени на основ на ЕУ стандардите, а не на основ на националните уставни стандарди применливи во државата-членка издавач и во државата-членка извршител.

СПЕУ понатаму бара од судскиот орган во државата-членка извршител, прво да ги оцени општите услови за притвор во државата-членка извршител, а потоа да утврди дали засегнатото лице би било изложено на ризик на нехумано и понижувачко постапување. Затоа фокусот мора да биде на индивидуата и ризикот со кој може да се соочи. Не е јасно дали првиот чекор на анализата мора да секогаш да се следи. Со други зборови, ако судскиот орган на извршување не најде доказ за општо или системско прекршување на основните права во државата-членка издавач, дали тоа имплицира дека може или мора да ја запре анализата и да заклучи дека засегнатото лице нема да биде изложено на нехумано или понижувачко постапување? На пример, ако не биде најден таков доказ, но извршниот судски орган поседува информации кои му даваат причина да верува дека предавањето на бараното лице со посебна сериозност на ментална или физичка болест ќе резултира во ризик на значително влошување на состојбата на здравјето на сегнатото лице, дали извршувањето на ЕНА ќе предизвика нехумано и понижувачко постапување? Во таква ситуација, дали ЕНА треба да се изврши или не? Пресудите на СПЕУ се во насока на потврден одговор.

По пресудата во случајот *Aranyosi and Caldaru*, СПЕУ дава поголемо значење на човековите права кои се видливи на различни начини во судската практика. Прво, иако СПЕУ експлицитно не спомнува, основните права може да создадат таков „ефект во сенка“, на пример преку судската пракса во кои се барало толкување на одредби од РОЕНА за концептите на ЕНА и ННА (*Bob-Dog*), „судската власт и судското одлучување“

(*Poltorak, Kovalkovas, Ozcelik*) или „судење кое резултира во одлука“ (*Tupikas, Zdziaszek*). Второ, СПЕУ ги користи фундаменталните права како алатка за интерпретација на РОЕНА. Ова е точно за некои случаи кои се однесуваат на ситуации во кои РОЕНА дозволува националните власти да лишат од слобода лице за кое е издаден ЕНА или неизвршување на ЕНА засновано на непочитување на правото на правично судење. Трето, фундаменталните права може да служат како посебен основ за можна суспензија или неизвршување на ЕНА, како што е токму случајот *Aranyosi and Caldaru* или одбивање на екстрадиција во трети држави (*Petruhhin*, разработен подолу).

Може да се претпостави дека СПЕУ ќе продолжи да ги користи правата од Повелбата на ЕУ кога ја интерпретира РОЕНА. Помалку е сигурно дека СПЕУ ќе се заснова на пресудата од случајот *Aranyosi and Caldaru* и ќе им остави на органите на извршување повеќе простор за неизвршување на ЕНА на основ на повреда на основните права. Важна причина за ова е дека СПЕУ не е и не се смета себеси, за единствен заштитник на таквите права. Легислативата на ЕУ, исто така, има улога. Прво, судската пракса открива дека, што се однесува до СПЕУ, легислативата на ЕУ е должна да утврди по кои основи или во кои ситуации може да биде одбиено извршувањето на ЕНА со принципот на заемно признавање. Второ, легислативата на ЕУ може да ги следи целите за истовремено обезбедување на ефективност на ЕНА и заштитата на основните права со усвојување на легислатива која хармонизира одредени аспекти на кривичното право или постапка. ЕУ усвои мерки на хармонизација, како што се правото на информирање, толкување и преведување во кривичната постапка, пресумпцијата на невиност и собирањето на докази, кои промовираат заемна доверба и ја намалуваат потребата од исклучоци за заемното признавање на судските одлуки во рамки на РОЕНА.

Така, иако основните права се чини дека играат важна улога во судската пракса, тоа не значи дека СПЕУ презема голема одговорност за заштитата на таквите права. Напротив, им остава на институциите на ЕУ да направат соодветна рамнотежа меѓу обезбедувањето на ефективност на РОЕНА и заштитата на основните права. СПЕУ му остава на законодавецот широко поле за проценка и најверојатно ќе интервенира и преземе одговорност само во исклучителни ситуации.

12.2.2.3.9 Екстрадиција во трети држави

Екстрадицијата, како дел од кривичното право, традиционално е во исклучива надлежност на државите-членки, кои натамошно може да склучуваат билатерални спогодби со трети држави и меѓу себе.

ЕНА вовеле големи очекувања кон принципот на екстрадиција, како што државите-членки на ЕУ не можат натамошно да ја одбијат екстрадицијата на своите државјани, кои сториле сериозен криминал во друга држава-членка, потпирајќи се единствено на фактот дека тие се нивни државјани. Логично, ова само се применува на екстрадиции во рамки на ЕУ, а не и во договорите кои ЕУ ги има склучено со трети држави.

Требаше брзо да се покрене прашањето за тоа дали оваа практика не го прекршува принципот на недискриминација наведен во член 18 од ДФЕУ. Всушност, принципот на недискриминација е повеќе од само договорна одредба и претставува фундаментален принцип на правото на ЕУ, прифатен уште пред воспоставувањето на европското државјанство во 1992 година. Фактот што со Договорот од Лисабон одредбата е поместена од членот 12 на ДЕУ во членот 18 на ДФЕУ (во делот на државјанство) не го намалува нејзиното значење.

Според воспоставената пракса на СПЕУ, фактот дека одредени прашања не потпаѓаат под опсегот на правото на ЕУ – како што се екстрадициите во отсуство на ЕУ договор – не значи дека, во ситуации покриени со правото на ЕУ, националните правила не треба да го почитуваат принципот на недискриминација. СПЕУ го смета ова како природна последица на примарноста на правото на ЕУ.

ЕУ секогаш покрива екстрадиции на граѓани од други држави-членки на ЕУ, откако засегащото лице го користело правото на слободно движење согласно член 21 од ДФЕУ. Но, во последниве неколку години, неколку случаи го привлекоа вниманието на ова прашање и полека долго поставуваните прашања започнаа да бидат одговорани.

Забраната за дискриминација на основ на националност има значајно место во правото на ЕУ. Со цел гарантирање на ефективното функционирање на внатрешниот пазар, клучно е надминување на привилегирааниот третман на домашните државјани на државите-членки. Како принцип, тоа е дел од сите фундаментални слободи за отстранување на нееднаквостите во ЕУ, особено во контекст на слободното движење на лицата. Понатаму, членот 18 од ДФЕУ го конкретизира овој генерален принцип.

ЕНА системот е активен само на основ на судска соработка меѓу државите-членки. Предавањето на обвинето или осудено лице од државите-членки на ЕУ до трети држави и натаму се води според националните правила и меѓународните спогодби за екстрадиција. Сепак, пресудата во случајот *Petruhhin* демонстрира како РОЕНА има значајна улога во ситуации каде држава-членка е запрашана да екстрадира граѓанин на ЕУ во трета држава.

Во пресудата по случајот *Petruhhin v Latvijas Republikas*, СПЕУ разгледувал дали, за целите за примена на спогодба за екстрадиција склучена меѓу држава-членка и трета држава, државјаните на друга држава-членка мора да имаат корист, во светло на принципот на недискриминација заснована на националност и слободата на движење и престој на граѓани на Унијата, од правилото на државата на престој која забранува екстрадиција на сопствени државјани. Случајот се однесува на барање за екстрадиција на Естонски државјанин издадено од Руските власти и доставено до властите во Латвија поради кривично дело трговија со дрога.

Засегнатото лице е Естонски државјанин кој е обвинет од страна на Руската федерација за обид за високо-организирана трговија со дрога. Руското право строго го казнува ваквиот вид на кривично дело со затворска казна меѓу 8 и 20 години. Руските власти во јули 2012 година иницираат кривична постапка против засегащото лице, а една година подоцна истото лице станува предмет на приоритет од црвено известување на веб-страната на Интерпол. На 30 септември 2014 година, лицето е уапсено во Латвија и привремено задржано во притвор. Јавниот обвинител на Русија реагира брзо и на 21 октомври испратил барање за екстрадиција до властите на Латвија. Властите, посебно Јавниот обвинител на Латвија ја дозволил екстрадицијата, која не можела да се спроведе поради поднесена жалба на одлуката од страна на обвинетиот. Тој аргументира дека договорот склучен меѓу Естонија, Латвија и Литванија за правосудна помош и правосудни односи му дозволува исти права во Латвија како и на домашните државјанин. Дополнително, одлуката за екстрадиција од канцеларијата на Јавниот обвинител на Латвија според него била неправедна и директно дискриминирачка на основ на националност спротивно на Правото на ЕУ, откако Латвија не би екстрадирала свој државјанин, според внатрешното право.

Врховниот суд на Латвија ги одби аргументите со образложение дека заштитата против екстрадицијата се применува само на Латвиските државјани и дека ниту латвиското законодавство, ниту било која друга меѓународна спогодба со Русија или Естонија не дозволува таква заштита на Естонски државјанин. Како и да е, домашниот суд почувствувал дека според Правото на ЕУ, на засегащото лице може да му се додели право да биде третиран како државјанин на Латвија. Исто така, домашниот суд го сметал недостатокот од заштита за државјанин од друга држава-членка на ЕУ против екстрадиција во трета држава како спротивно на суштината на граѓанството во Унијата. Под овие околности, Врховниот суд на Латвија во март 2015 година ја укинал одлуката со која е одреден притвор за засегащото лице, кое во меѓувреме ја напушта Латвија, а надлежниот домашен суд ја прекинал постапката и се обратил до СПЕУ во постапка за претходно одлучување да појасни дали ДФЕУ е во спротивност со екстрадицијата во ситуации како во овој случај и притоа постави три прашања кои може да се резимираат на следниов начин:

- Кога држава која не е членка на ЕУ бара екстрадиција од држава-членка на ЕУ на државјанин на друга држава-членка на ЕУ, дали членовите 18 и 21 од ДФЕУ може да се интерпретираат во смисла дека државата-членка ќе ги третира граѓаните на друга држава-членка како да се нејзини државјани?
- Дали државјаните на друга држава-членка на ЕУ може да имаат корист од правилото кое забранува екстрадиција од држава-членка за сметка на своите државјани?
- Последно, Судот е запрашан да објасни дали државата-членка, од која е побарано да екстрадира државјанин на друга држава-членка во трета држава, мора да потврди дека екстрадицијата нема да ги загрози правата на обвинетиот според членот 19 од Повелбата за основните права. Во случај на потврден одговор, Судот треба да конкретизира кои критериуми мора да бидат земени во предвид со цел да потврди дека членот 19 нема да биде повреден во случај на екстрадиција.

Во своето мислење, Генералниот адвокат (ГА) потврди дека Договорот не упатува на нешто слично. Тој прифати дека државјанин на ЕУ како засегащото лице кое било пренесен во друга држава-членка треба да се третира на исто ниво како државјаните на домашната држава-членка, дури и во однос на екстрадиција во трети држави. Како и да е, во ставот на ГА, засегащото лице не би било дискриминирано бидејќи не би се нашло себеси во слична ситуација како Латвиските државјани. Во поглед на последново, се применува принципот *aut dedere aut judicare*, кој значи борба против неказниост кога обвинетиот се наоѓа во странство: надлежните органи на Латвија мора да ги екстрадираат или да ги гонат Латвиските државјани. Како и да е, овој принцип не може да се прошири и применува на некој како *Petruhhin* бидејќи според внатрешното законодавство на Латвија, само Латвиските државјани и резиденти може да бидат гонети во Латвија за кривични дела евентуално сторени во Русија. Поради тоа, со цел да се избегне неказниост, според Генералниот адвокат, Латвија имала само една опција, а тоа е да го екстрадира засегащото лице во Русија.

Судот започна со оценка на допуштеноста на поднесените прашања. Ова било потребно, откако засегащото лице ја напушти Латвија по одлуката на домашниот суд за укинување на мерката притвор, а со тоа и прашањето околу тоа дали поднесените прашања се без интерес за да се реши спорот во главната постапка. Судот започна повикувајќи се на својата пракса, според која „Судот може да одбие да одлучува за барањето за претходно одлучување упатено од националниот суд само ако е очигледно дека барањето за толкување на правото на Унијата нема никаква врска со фактичката состојба или предметот на спорот во главната постапка, ако е прашањето хипотетично или ако Судот не располага со потребните факти и правни елементи за да може да се даде корисен одговор на упатените прашања“.

Во случајот, откако *Petruhhin* ја напушта Латвија, екстрадицијата – без разлика како ќе одговори Судот на упатеното прашање – е тешка за спроведување, откако е уште потешко дека обвинетиот би се вратил во Латвија. Како и да е, Судот потенцира дека случајот пред Врховниот суд на Латвија и натаму е нерешен и откако јавниот обвинител на Латвија ја нема повлечено својата одлука со која дозволува екстрадиција на засегащото лице, туку само ја запира постапката, Врховниот суд ќе треба да одлучува за законитоста на екстрадицијата. Поради, тоа упатените прашања се релевантни и со тоа допустливи.

Судот потоа преоѓа кон испитување на упатените прашања, адресирајќи ги првото и второто прашање заедно. Започнува со признанието дека според мнозинството држави-членки кои ги имаат поднесено своите согледувања до Судот, правилата за екстрадиција потпаѓаат исклучиво во надлежност на државите-членки, откако не постои меѓународна спогодба меѓу ЕУ и Русија како трета засегащата држава. Во оваа насока Судот потенцира дека со преселбата во Латвија, засегащото лице, како државјанин на Естонија, направило корист од неговото право слободно да се движи во рамки на ЕУ, така што неговата ситуација потпаѓа во рамки на опсегот на примена на Договорите, а со тоа и под принципот на недискриминација на основ на националност.

Молчејќи по прашањето во слични ситуации, Судот држел дека нееднаквиот третман на државјани на Латвија и државјани на други држави-членки во поглед на екстрадицијата во трети држави доведува до ограничување на слободата на движење во рамки на ЕУ. Поради тоа, членовите 18 и 21 од ДФЕУ тука се применливи.

Судот потенцирал дека националните правила за екстрадиција даваат значење на разликата во третманот *vis-à-vis* државјаните и европските граѓани од друга држава-членка. Всушност, на државјаните од друга држава-членка, како засегањето лице, не им е доделена иста заштита против екстрадицијата како на државјаните на државата-членка, во случајот Латвија. Јасно е дека овие правила може да влијаат на слободата на државјаните на друга држава-членка да се движат низ ЕУ. Оваа разлика во третманот дава значење на членот 18 и правото на недискриминација како и на членот 21 во поглед на рестрикциите на слободата на движење.

Судот продолжи да ја испитува оправданоста наметната од неколку држави-членки, како тоа дека „мерките предвидени за екстрадиција усвоени во рамки на меѓународната кривична соработка, во согласност со спогодба за екстрадиција, со цел избегнување на опасноста од неказнување“. Судот признава дека целта од превенција на ризикот од неказнивост за лица кои извршиле кривично дело е навистина легитимна цел на Правото на ЕУ. Како и да е, веднаш потенцира дека „мерките кои ги ограничуваат основните права, како оние предвидени во членот 21 од ДФЕУ, може да се оправдаат со објективни причини само ако се неопходни за заштита на интересите кои тие се наменети да ги обезбедат и само доколку тие цели не може да се постигнат со помалку рестриктивни мерки“.

Судот, исто така, потенцира дека таквата рестриција може да биде оправдана само доколку е заснована на објективни размислувања и пропорционално на легитимната цел на националните одредби и за целите за спречување на ризикот од неказнивост кои екстрадицијата треба да ги постигне. Во овој случај, иако целта на која се залага засегањатата држава за спречување на ризикот од неказнување на државјани на други држави-членки кои сториле кривично дело во трети држави мора да се смета за легитимна цел во Правото на ЕУ, Судот смета дека е неопходно да утврди дали постоела алтернативна мерка помалку штетна за остварувањето на правата што се доделени со членот 21 од ДФЕУ кои би биле еднакво ефективни за остварување на целта.

Судот сметал дека неодложната екстрадиција не е помалку рестриктивна мерка. Осврнувајќи се, меѓу другото, на искрена соработка и системот на ЕНА, Судот држел дека во отсуство на правилата на ЕУ за екстрадиција меѓу државите-членки и трети држави, потребно е да се применат сите механизми за соработка и заемна помош што се предвидени во областа на кривичното право според Правото на ЕУ. Особено, мора да се даде приоритет на размената на информации со државата-членка на засегањето лице. Според тоа, кога држава-членка во која граѓанин на Унијата, државјанин на друга држава-членка, се преселил и добива барање за екстрадиција од трета држава со која првата држава-членка има склучено договор за екстрадиција, мора да ја информира државата-членка на која засегањето лице е државјанин и доколку тоа го бара државата-членка, да и го предаде лицето, во согласност со одредбите на РОЕНА, под услов таа држава-членка да има надлежност, согласно своето внатрешно право, да го гони лицето за кривични дела сторени надвор од домашната територија.

Со други зборови, државите-членки се обврзани прво да ја информираат домашната држава-членка на обвинетиот државјанин на ЕУ и да дадат можност за негово гонење таму. Само во оние случаи во кои државата-членка одбива или не е во состојба да ги гони своите државјани за кривичните дела сторени надвор, може да се спроведе екстрадиција во трета држава. Оваа процедура е основната разлика споредено со мислењето на ГА, кое не наметнува било каква соработка меѓу државите-членки.

Суштински, СПЕУ и нареди на Латвија да даде можност Естонија да започне кривична постапка. Доколку тоа не го направи Естонија, тогаш Латвија може да продолжи со екстрадицијата во трета држава, во овој случај Русија. Понатаму, кога

држава-членка добива од трета држава барање за екстрадиција на државјанин на друга држава-членка, првата држава-членка е должна да провери дали екстрадицијата нема да ги загрози правата предвидени во членот 19 од Повелбата за фундаменталните права на ЕУ, според кои никој не може да биде оддалечен, протеран или екстрадиран во држава во која постои сериозна опасност да биде подложен на смртна казна, тортура или друг нехуман или понижувачки третман или казнување. Таквата верификација бара повеќе од само утврдување дали третата држава е потписничка на ЕКЧП или има пристапено кон други договори за човекови права. Судот логично ја отвори својата анализа со набљудување дека, во принцип, постоењето на декларации и пристапувањето кон меѓународните договори кои гарантираат почитување на човековите права не е доволен елемент за да обезбеди адекватна заштита против ризикот од лошо постапување на својата територија каде веродостојни извори известуваат за практики применети или толерирани од властите, кои се манифестирани спротивно на принципите на ЕКЧП. Во поддршка на ова размислување, СПЕУ се повикува и на судската пракса на ЕСЧП. Државата-членка мора да процени дали постои ризик од нехуман или понижувачки третман во државата барател на екстрадицијата. Судот, повикувајќи се на својата пракса, држи дека таквата процена мора да се заснова на информации кои се објективни, веродостојни, специфични и правилно преработени. Ваквиот вид на информации може да се обезбеди од пресуди на меѓународните судови, како пресуди на ЕСЧП, како и одлуки, извештаи и други документи создадени од Советот на Европа или под покровителство на ОН. Оттаму Судот одлучи дека држава-членка која добила барање за екстрадиција од трета држава на државјанин на друга држава-членка, мора да потврди дека екстрадицијата нема да ги загрози правата наведени во член 19 од Повелбата на ЕУ.

Случајот *Petruhhin* упатува на тоа како Правото на ЕУ им наметнува на државите-членки две должности пред да екстрадираат државјанин на друга држава-членка во трета држава. Прво, тие мора да пристапат и да ја повикаат државата-членка на засегнатото лице да покрене кривична постапка. Ова е важно бидејќи може да имплицира дека државјанин на Унијата ќе биде процесирани во сопствената држава-членка, да се брани на мајчин јазик и да биде задржан на место кое е поблиску до семејството и пријателите (Peers, 2017 год.). Генерално, приоритетот даден на ЕНА за сметка на барањата за екстрадиција од трети држави го зајакнува значењето на ОСБП како заедничка област во која обвинетите или осудени лица се заштитени според фундаменталните права на ЕУ, наместо заштитата да биде понудена од засегнатата трета држава. Второ, ако другата држава-членка одлучи да не го гони засегнатото лице, државата-членка мора проактивно да потврди дали екстрадицијата може да води кон нехуман или понижувачки третман во третата засегната држава. Понатаму, СПЕУ не бара од држава-членка да пристапи кон трета држава и да ја праша за сите потребни информации за одредување на импликациите за предавање на засегнатото лице.

Случајот *Petruhhin* покренува многу прашања, некои од нив упатени до СПЕУ. На пример, дали обврската прво да се проценат условите со основните права во трета држава е ограничено само на ризикот дека бараното лице може да биде предмет на смртна казна, затвор, тортура или било каков нехуман или понижувачки третман или казнување? Или дали извршниот орган испитува дали се почитуваат стандардите за правично судење и, доколку е така, дали тие треба да бидат стандарди на ЕУ или меѓународни стандарди за човекови права? Дали и во колкава мера органот треба да го земе во предвид правилото *ne bis in idem*? Понатаму, до кој степен заклучокот изведен од случајот *Petruhhin* се однесува на трети држави со кои ЕУ има склучено спогодби за екстрадиција?

Одлуката имала доста различно прифаќање. Прилично изненадувачки некои ја толкуваат пресудата како прифаќање на дискриминација на Судот по ова прашање, што не е ниту точно ниту разбирливо. Не е дека Судот го негирал постоењето на дискриминација, како што тоа го направи ГА. Напротив, СПЕУ одлучи дека одредбите кои привилегираат домашни државјани всушност се дискриминирачки и може да бидат оправдани само во одредени случаи, под одредени околности.

Прво – иако Судот експлицитно не го нагласува во својата одлука – државите-членки, кои имаат одредби кои дозволуваат кривични постапки против странски државјани за кривични дела сторени надвор, нема да бидат во можност да екстрадираат граѓани на ЕУ од друга држава-членка. Во такви случаи, нема да постои ризик од криминал кој би останал неказнет ниту пак повреда на принципот *aut dedere aut judicare*. Следствено, оправданост на дискриминација нема да биде возможна.

Второ, домашните држави на обвинетите би имале можност да избегнат екстрадиција во трета држава, откако државата-членка која треба да ја спроведе екстрадицијата ќе треба секогаш да ја контактира домашната држава-членка пред да се екстрадира во трета држава. Најверојатно, мнозинството држави-членки ќе избегнат екстрадиција на своите граѓани; доколку одбијат екстрадиција на нивните граѓани кога се уапсени дома, зошто тие треба да се согласат на тоа само поради тоа што обвинетиот бил уапсен во друга држава-членка. Според тоа, кога се земаат во предвид овие две можности, станува јасно дека бројот на екстрадиции на граѓани на ЕУ во трети држави значително ќе се намали. Како и да е, точните претпоставки се уште не се можни, откако Судот не ги разјасни сите постоечки прашања.

12.2.2.4 Заемното признавање и Европскиот доказен налог

ЕНА е режим кој е најпознат пример на заемно признавање, но не и единствениот. Заемното признавање е користено во однос на финансиските аспекти на кривичното право, како што е предвидено со мерките кои се однесуваат на извршување на наредби, замрзнување на имот и финансиски казни.

Заемното признавање, исто така, е користено во однос на доказите, што доведе до Рамковна одлука 2008/978/JHA за Европскиот доказен налог (РОЕДН). Чувствителноста на прашањата во оваа област се гледа од фактот дека оригиналниот предлог на ЕК од 2003 година, но конечно е усвоен во 2008 година. Почетниот поттик за ЕДН дојде од Програмите од Тампере и Хаг. Мерката е видена како суштинска компонента на стратегијата на ЕУ за кривично право и која може да го надополни ЕНА и режимите кои се однесуваат на извршувањето на наредбите во поглед на кривичните финансиски казни.

Националното чувство се евидентни во контекст на Рамковната одлука. ЕНА овозможува државата-издавач и налогот да добие објекти, документи и податоци од држава-извршител за целите на кривична постапка. Ова е предвидено со член 4, став 2 од РОЕДН кој предвидува дека ЕДН не може да бара од органот на извршување да спроведе испитување, да земе изјави, итн.; да спроведе физичко испитување или да добие физички материјал како ДНА или отисоци; да добие информации, на пример, преку следење на комуникации; спроведе анализа на постоечки објекти, документи или податоци; или добивање на податоци од комуникации.

Режимот на ЕДН, исто така, има и различни заштитни мерки вградени во системот. Членот 7, под а од РОЕДН предвидува дека ЕДН треба да се издаде само кога добивањето на бараните податоци е сразмерно и пропорционално за целите на кривичната постапка. Членот 7, под б од РОЕДН натамошно наведува дека ЕДН треба да се издаде само кога сите потребни документи може да се добијат според правото на државата-издавач во споредливи случаи. Членот 13 од РОЕДН содржи заштитни мерки од перспектива на државата од која се бара извршување на ЕДН и наведува листа од бројни основи по кои државата може да се одбие признавањето на ЕДН и неговото извршување, вклучително и: *ne bis in idem*, имунитет или привилегии; двоен криминалитет; и територијалност.

Националните чувства се рефлектирани во компромисите предвидени во ЕДН режимот, како што е утврдено со членот 14 од РОЕДН кој се однесува на двојниот криминалитет. Членот 14, став 1 од РОЕДН предвидува дека извршувањето на ЕДН не е предмет на утврдување на двоен криминалитет, освен доколку се утврди потреба од пронаоѓање или одземање. Според тоа, предмет на ова предупредување, не постои услов бараните документи да се однесуваат на дело утврдено како кривично во

државата за кое се бара да се изврши ЕДН. Членот 14, став 2 од ЕДН наведува дека дури и ако е потребно спроведување на пронаоѓање или одземање за извршување на ЕДН, повеќето сериозни кривични дела, како што се трговија со дрога, луѓе и оружје, убиство, киднапирање и измама, доколку во државата-издавач се утврдени како кривични дела за кои е предвидена затворска казна или наредба за притвор за максимален период од најмалку три години, нема да подлежат на верификација на двојно кривично дело под никакви околности. Понатаму, членот 14, став 3 од РОЕДН предвидува дека државата која треба да го изврши ЕДН може да го одбие извршувањето доколку не се однесува на кривичните дела наведени во членот 14, став 2 од РОЕДН на основите на двоен криминалитет, што е предмет на одредени квалификации кои се однесуваат на кривичните дела поврзани со даноци и царина.

Грижи околу човековите права се наведени во членот 1, став 3 од РОЕДН, кој наведува дека РОЕДН нема да ги модификува обврските за почитување на човековите права и правните принципи од членот 6 од ДЕУ. Ова е зајакнато со точка 8 и точка 27 од Преамбулата на РОЕДН, според кои ништо во оваа Рамковна одлука не може да се толкува како забрана за одбивање да се изврши ЕДН кога постојат причини да се верува, врз основа на објективни елементи, дека ЕДН е издадена заради гонење или казнување на некое лице заради пол, расно или етничко потекло, религија, сексуална ориентација, националност, јазик или политичко мислење, или дека позицијата на лицето може да биде во спротивност со која било од овие причини.

ЕДН режимот требало да се имплементира до 2011 година, но поради фрагментарноста во однос на собирањето на докази, група на држави-членки предложи усвојување на Директива која ќе го замени ЕДН.

12.2.2.5 Заемното признавање и Европскиот извршен налог

Од 2016 година Рамковната одлука за ЕДН е ставена вон сила и заменета со Директивата 2014/41/EU за Европски истражен налог, која се применува на сите видови истражни мерки и сите видови на докази.

Европскиот истражен налог (ЕИН), кој стапи во сила во мај 2017 година, е одлука издадена или потврдена од страна на судски орган на државата-издавач да преземе истражни мерки во државата-извршител со цел прибирање на докази. Доказите може веќе да постојат или можат да бидат пронајдени како резултат на спроведена истрага. Од државите-членки се бара да го извршат ЕИН кој се заснова на заемно признавање. Директивата, во членот 1, став 4, наведува дека не смее да ги модификува обврските за почитување на човековите права и правните принципи како што е предвидено во членот 6 од ДЕУ. Според член 4 од Директивата, ЕИН може да се бара за широк опсег на постапки и притоа не е ограничен само на кривични постапки. Државата-издавач мора да го наведе видот на истражните мерки кои е потребно да бидат преземени од органот на извршување.

Исто како и кај ЕДН, постојат заштитни мерки кои се однесуваат на условите под кои може да се издаде ЕИН. Така, според членот 6 од Директивата, ЕИН може да се издаде само доколку е неопходно и сразмерно за целите на постапките, земајќи ги предвид правата на осомничениот или обвинетото лице; и истражните мерки наведени во ЕИН да бидат употребени под исти услови во сличен домашен случај. Доколку извршниот орган има причина да верува дека не се исполнети наведените услови, може да се консултира со органот на издавање за важноста на извршувањето на ЕИН, по што органот на издавање може да одлучи да го повлече ЕИН.

Според член 9, став 2 од Директивата, истражниот орган може да одбие да се усогласи со истражните мерки на органот на издавање доколку тие се спротивни на основните принципи на правото во државата-извршител, додека членот 10 од Директивата наведува дека органот на извршување, под одредени исклучоци, може да употреби истражни мерки различни од оние наведени во ЕИН. Во членот 11 од Директивата, таксативно ги наведува случаите во кои органот на извршување може да одбие да го признае, односно изврши ЕИН и тие се однесуваат на:

- (а) кога постои имунитет или привилегија или кога постојат правила за определување и ограничување на кривична одговорност во врска со слободата на печатот и слободата на изразување во други медиуми;
- (б) кога извршувањето на ЕИН ќе им наштети на суштинските национални безбедносни интереси, ќе го загрози изворот на информацијата или ќе вклучува употреба на класифицирани информации;
- (в) кога истражната мерка утврдена во ЕИН нема да биде овластена според правото на државата-извршител во сличен домашен случај;
- (г) кога извршувањето на ЕИН би било спротивно на принципот „*ne bis in idem*“;
- (д) кога ЕИН се однесува на кривично дело за кое се тврди дека е извршено надвор од територијата на државата-издавач и целосно или делумно на територијата на извршната држава, а однесувањето во врска со кое е издадено ЕИН не е прекршок во државата-извршител;
- (е) кога има значителни основи да се верува дека извршувањето на истражната мерка наведена во ЕИН ќе биде некомпатибилна со обврските на државата-извршител во согласност со член 6 од ДЕУ и Повелбата во однос на почитувањето на човековите права;
- (ж) кога однесувањето за кое е издадено ЕИН не претставува кривично дело според правото на државата-извршител, освен ако станува збор за кривично дело наведено во категориите на дела утврдени во Анекс Д, како што е наведено од органот на издавање во ЕИН, доколку е казниво во државата-издавач на казна затвор или притвор за максимален период од најмалку три години; или
- (з) употребата на истражната мерка наведена во ЕИН е ограничена според правото на државата-извршител на список или категорија на кривични дела или на кривични дела што се казниви со одреден праг, што не го вклучува делото опфатено со ЕИН.

Крајно, вклучен е мандаторен период за признавање и извршување; одлуката за признавање или извршување на ЕИН, според член 12, став 3, мора да се преземе не подоцна од „30 дена по приемот на ЕИН“, додека истрагите, според став 4, треба да се преземат од државата извршител „не подоцна од 90 дена“. Крајно, основите за одбивање се јасно наведени во членот 11 каде, освен надополнување на традиционалните рестрикции, грижите се наведени и во однос на „националните безбедносни интереси“.

12.3 Зајакната соработка и итна кочница

Одредбите на членовите 82 и 83 од ДФЕУ, исто така, во ставот 3 ја предвидуваат можноста за покренување на таканаречена итна кочница доколку легислативата која е во прашање ќе влијае на фундаменталните аспекти на кривично-правниот систем на државите-членки. Поконкретно, доколку се појави сценарио за итна кочница, држава-членка може да побара предлог-директивата да се проследи до Европскиот совет. Во тој случај, привремено се прекинува вообичаената законодавна постапка. По разгледување, и во случај на консензус, Европскиот совет, во период од четири месеци од привременото прекинување, го враќа предлогот назад до Советот со што се запира привременото прекинување на вообичаената законодавна постапка.

Очигледно е дека ваквата можност изгледа атрактивно за државите-членки со силна поврзаност меѓу кривичното право и државата и нивната загриженост околу отстапувањето на нивниот суверенитет по прашања од кривичното право. Сепак, што се однесува до квалитетот на итната кочница, може да се аргументира дека постапката е повеќе политичко решение: Може да се стекне заклучок, на прво место, дека, во пракса, итната кочница не е предвидено да се користи. Наместо тоа, изгледа како што се вели во јавниот живот: воздржување од насилство или во најлош случај насилниците ќе бидат гонети. Според ваквата изјава, лесно е да се забележи дека ваквата можност не е идеално решение во поглед на идните проблеми, иако изгледа побезбедно. Друга политичка анализа на Договорот од Лисабон и ОСБП аргументира дека знакот за

забрана е поставен со причина: казниво е во сите држави-членки и државите-членки треба да се воздржат од повлекувањето на кочницата со цел да се избегне непотребен застој. Поентата е дека премногу флексибилност може да доведе до преголема комплексност. Иако е точно дека сценариото за итна кочница ќе создаде фрагментација, се претпоставува дека проблемот е пофундаментален од тоа. Суштината е дека самото вклучување на итната кочница автоматски создава гаранција за успешно европско кривично право како што самиот факт на пренесување на кривичното право на супранационално ниво го поставува прашањето дали Договорот од Лисабон е создаван со цел да соживее со парадигмата на ОСБП. Ова е особено важно откако се работи и за адекватна заштита на индивидуите на ниво на ЕУ (Carrero & Geyer, 2007 год.).

Дали држава-членка ќе ја покрене итната кочница или не, Договорот од Лисабон, како и да е, ја обезбедува можноста од зајакната соработка за другите држави-членки. Поспецифично, став 4 од членот 82 и 83 потенцираат: Во истиот рок, во случај на несогласување, и ако најмалку девет држави-членки сакаат да воспостават зајакната соработка врз основа на соодветната предлог-директива, тогаш тие за тоа ги известуваат Европскиот парламент, Советот и Комисијата. Во тој случај, се смета дека е дадено овластување да се продолжи со зајакната соработка, спомената во член 20 став 2 од ДЕУ и член 329 став 1 од овој Договор, и се применуваат одредбите за зајакната соработка. Накратко, ова значи дека не постои обврска како што е наведена во членот 329 став 1 за доставување барање до Комисијата, специфицирајќи го опсегот и целите на зајакнатата соработка. Не постои обврска (како што е наведено во член 20, став 2) дека Советот е последното средство за усвојување на одлуката. Ова предвидува две прашања. Прво, можно е да се аргументира дека самиот факт дека државите-членки нема потреба да укажуваат на потребата за последно средство како што е наведено во член 20 став 2 може да се смета како дисхармонија со чувствителниот карактер на кривичното право како *ultimo ratio* (односно последно средство). Второ, изгледа помалку видливо како зајакнатата соработка ќе работи во пракса. Всушност, може да постои ризик дека таквата соработка може да создаде повеќе брзини на различен степен. Точно е дека постои феноменот на Европа на два брзини, каде некои држави-членки имаат волја за продолжат со интеграцијата во воспоставување на највисоки можни стандарди на соработка, посебно со средства за размена на информации, особено во борбата против тероризмот, прекуграничниот криминал и илегалната имиграција. Таквата соработка сега е интензивизирана на основа на Договорот од Лисабон.

12.4 Супсидијаритет и пропорционалност

Принципите на супсидијарност и пропорционалност се доста нагласувани во Договорот од Лисабон. Протоколите за примената на принципите на супсидијарност и пропорционалност и Протоколот за улогата на националните парламенти се системски и треба да се разгледуваат заедно (Craig, 2008 год.). Накратко, Договорот од Лисабон ја зголемува улогата на националните парламенти во мониторинг процесот на супсидијарноста во наметнувањето на обврската да бидат консултирани пред предлагањето на легислативниот акт (член 2 од Протоколот за супсидијарност и пропорционалност) и ЕК мора, уште повеќе, да ги испраќа сите легислативни предлози до националните парламенти во исто време кога ги праќа и до институциите на Унијата и времето ограничено за тоа е зголемено од шест на осум месеци (член 4). Понатаму, Судот ќе има надлежност да разгледува тужбени барања за повреда на супсидијарноста според член 263 од ДФЕУ поднесени од страна на државите-членки, или се доставени од нив во согласност со нивниот правен поредок во име на нивните национални парламенти (член 8). Без да се навлегува во дискусија какво значење има ваквата надлежност на Судот, за ОСБП, Договорот од Лисабон експлицитно потенцира дека националните парламенти гарантираат дека предлозите и законодавните иницијативи, го почитуваат начелото на супсидијарност. Очигледно, обрнувањето внимание на супсидијарноста и пропорционалноста е особено важно во кривичното право со цел да се избегне прекумерна криминализација.

13. ПОЛИЦИСКА СОРАБОТКА ВО ДОГОВОРОТ ОД ЛИСАБОН

13.1 Договорна основа

Разбирливо е дека државите-членки често не се во состојба сами да се борат против прекуграничниот криминал, така што во таа смисла, полициската акција на ниво на ЕУ е многу поефикасна. Полициската соработка и особено воспоставувањето на инструменти за спроведување на правото на ЕУ во оваа област првично беа разгледувани надвор од супранационалната рамка на ЕУ. Што се однесува до кривичното право, државите-членки отсекогаш сметаа дека одржувањето на јавниот ред и истрагите на кривичните дела е област која исклучиво потпаѓа под нивниот национален суверенитет и поради тоа беа внимателни да не се дозволи директната примена на правото на ЕЗ. Наместо тоа, тие одбраа да ја развиваат својата соработка преку традиционалните средства на меѓународното право: ја создадоа Шенгенската област како засебен договор, го создадоа поранешниот „трет столб“ да се справува со сите прашања кои се однесуваат на полициската и соработка во кривичната материја на основа на меѓувладината соработка, како и воспоставувањето на Европол со склучување на посебна конвенција. Сите овие мерки беа во голема мера интегрирани во рамката на ЕУ и потпаднаа под влијание на правото на ЕУ со Договорот од Лисабон. Во поглед на овие напори за зајакнување на соработката и проширување на влијанието на ЕУ, државите-членки ги задржаа своите ексклузивни одговорности и надлежности, како што е утврдено со членот 72 на ДФЕУ во поглед на одржувањето на законот и редот и гарантирање на внатрешната безбедност.

Полициската соработка во ДФЕУ е регулирана од многу мал број членови, од член 87 до член 89 под Наслов V. Се разбира, тоа не значи дека само овие членови се однесуваат на полициска соработка – таа се појавува директно или индиректно во другите делови на ДФЕУ. Од друга страна, полициската соработка е регулирана со низа други правни акти на ЕУ – регулативи, директиви и одлуки, што ја прави правната рамка за полициската соработка во рамките на ЕУ распарчена, односно остава простор за различни решенија помеѓу националното законодавство, актите донесени пред и по Договорот од Лисабон.

Денес, постојат неколку димензии на полициска соработка во Европа и тие се рефлектирани во ДФЕУ. Прво, властите за спроведување на правото во државите-членки меѓусебно соработуваат – хоризонтална соработка. Оваа форма на соработка е доминирана од активностите кои овозможуваат мерки за превенција, откривање и истражување на кривичните дела според членот 87 од ДФЕУ. Членот 87, став 1 од ДФЕУ предвидува дека ЕУ ќе воспостави полициска соработка, поврзувајќи ги надлежните органи на сите држави-членки, вклучително и полицијата, царината и другите служби за спроведување на законот, во врска со спречување, откривање и истрага на кривични дела Според став 2 од истиот член, мерките може да се усвојат во согласност со вообичаената законодавна постапка кои се однесуваат на: собирање, складирање, процесирање, анализа и размена на релевантни информации; поддршка за персоналот; и заеднички истражни техники во однос на откривање на сериозните форми на организиран криминал. Таквата соработка вклучува мерки како прислушување, аудио и видео надзор и слични специјални доказни активности. Сепак, според ставот 3 воспоставувањето на мерките кои се однесуваат на оперативната соработка меѓу националните органи се усвојуваат во посебна законодавна постапка со едногласност во Советот и согласност од ЕП. Ова е предмет на „итна кочница“ и можност од покренување на засилена соработка според постапката објаснета погоре.

Второ, органите за спроведување на правото во државите-членки соработуваат со Европол, супранационална полициска мрежа – вертикална соработка. Членот 88 се однесува на Европол. Неговата мисија е поддршка и зајакнување на дејствувањето на полициските власти на државите-членки, како и на другите служби за спроведување на законот, и нивната меѓусебна соработка во спречување и борба против тешки кривични дела што влијаат на две или повеќе држави-членки, тероризам и облици на криминал

што влијаат на заедничкиот интерес опфатен во политиката на Унијата. Упатувањето на формите на криминал кои влијаат на заедничките интереси покриени со политика на Унијата го проширува мандатот на Европол. Легислативните регулативи усвоени со вообичаена законодавна постапка ја одредува структурата, операциите, областите на дејствување и задачите, вклучително и постапки за надзор на активностите на Европол од страна на ЕП и националните парламенти. Задачите на Европол вклучуваат: собирање, складирање, обработка, анализа и размена на информации; и координирање, организирање и спроведување на истражни и оперативни активности, кои се извршуваат заедно со надлежните органи на државите-членки или во контекст на заеднички истражни тимови, кога тоа е соодветно во соработка со Европска правда. Ваквата формулација ја воспоставува основата за доделување на оперативна способност на Европол според член 88, став 3 од ДФЕУ и ова е зајакнато со потребата дека секоја оперативна акција мора да се спроведе заедно и во согласност со релевантните национални органи кои имаат ексклузивна надлежност за примена на присилни мерки.

Трето, државите-членки и ЕУ ја подигнаа полициската соработка на меѓународно ниво. Склучувањето на билатерални договори за размена на податоци и имиња на патници е неодамнешен развој и помалку контроверзен пример за таквата соработка.

Регулативата 2016/794 го замени претходниот правен основ за Европол, која сега е агенција за соработка на органите за спроведување на законите. Неговите овластувања се предвидени за соочување со новите форми на кривична активност, а постои и одредба за демократски надзор на неговите операции. Негова главна задача е поддршка и зајакнување на акциите од надлежните органи на државите-членки и нивната заемна соработка во спречување и борба против сериозните кривични дела кои опфаќаат две или повеќе држави-членки, тероризам и форми на криминал кој влијае на заедничкиот интерес опфатен со политика на Унијата. Кривичните дела се наведени во Анекс 1 од Регулативата и Европол има овластување да се справи со истите.

13.2 Полициската соработка и размена на податоци

Успешно откривање, истрага, гонење и казнување на сторителите на кривични дела, со прекугранична димензија, не може да се замисли без полициска соработка на државите-членки на ЕУ. Нема успешна полициска соработка без комуникација и размена на податоци и информации помеѓу националната полиција, односно другите тела за спроведување на законот на државите-членки на ЕУ. Еден, можеби најважен, аспект на полициската соработка е собирањето, процесирањето и трансферот на податоци. Повеќето од легислативните мерки во оваа област имаат за цел да ги направат информациите достапни од една држава-членка и применливи во друга држава-членка или достапни и применливи на ниво на ЕУ. Уште откако беше креирана Програма од Хаг во 2004 година, таканаречениот принцип на достапност ја создаде основата за полициска соработка.

Во ера во која терористичките напади стануваат сè почести и во која е овозможена скоро непречена комуникација и соработка на организирани криминални групи (првенствено земајќи ги предвид отворените внатрешни граници на ЕУ и развојот на дигиталните технологии), потребна е непречена, навремена и ефикасна размена на податоци од страна на националните полициски служби и други надлежни органи. Покрај делата кои се резултат на организиран криминал и тероризам, агенциите за спроведување на законот разменуваат и информации за сериозни злосторства извршени од поединци, како што се дела против животот и телото. Се разменуваат информации со цел поуспешно спроведување на кривични истраги, спречување и откривање на кривични дела и обезбедување јавен ред и мир.

Во пракса, ЕУ досега следела три пристапи: прво, ја креираше заедничката база на податоци на европско ниво, како што е информацискиот систем на Европол, *SIS I* и *SIS II*, *VIS*, Царинскиот информациски систем или Еуроодак за размена на отисоци; второ, ЕУ презеде мерки за да им се овозможи на државите-членки заемно да имаат пристап до базата на податоци, како што е случајот со Одлуката од Прум. Овие мерки

не мора нужно да го вклучат правото на директен пристап до информациите кои се задржани во овие бази (како што е случај со податоците за регистрација на возилата), но може да биде ограничен на проверката на совпаѓање. Трето, ЕУ ги обврза приватните компании да ги складираат информациите на своите клиенти за нивни потреби, како што е случајот на чување на податоците.

На ниво на ЕУ, постојат бројни инструменти за размена на податоци, со цел борба против тероризмот и прекуграничниот криминал. Европол, исто така, игра важна улога во размената на податоци, дозволувајќи им на државите-членки да разменуваат податоци преку мрежната апликација за безбедна размена на информации (*SIENA – Secure Information Exchange Network Application*), која разменува податоци помеѓу Европол, државите-членки и трети држави што имаат склучено договори за соработка со Европол. Размената на податоци во полициската соработка не застанува на ниво на ЕУ, бидејќи тероризмот и организираниот криминал ги надминуваат нејзините граници. ЕУ, исто така, соработува со држави кои не се членки на ЕУ, како и со меѓународни организации како Интерпол.

Иако постојат многу инструменти за размена на податоци на ниво на ЕУ, се поставува прашањето за користење на нивниот целосен капацитет. Проблемите што се јавуваат при примена на алатки за размена на податоци се различни. Развојот на различни механизми на ЕУ придонесе за сложеноста на примената на различни инструменти и доведе до можност за преклопување во истата област. Постојењето на различни канали на размена, исто така, доведува до конфузија, доколку нивните начини на примена не се јасно дефинирани и разбрани. Покрај тоа, постојат практични проблеми со спроведувањето што остануваат нерешени, што ги тера оние кои се вклучени во размената на податоци да се свртат кон употреба на неформални механизми за комуникација, со цел да се избегнат одложувања. Исто така, постојат одредени пречки за размена на информации, кои се условени од законските ограничувања на државите-членки, како и случаи кога информации се разменуваат, но државата што ги примила не ги користи.

Прашањето што се јавува во врска со размената на податоци е прашањето за почитување на правото на заштита на личните податоци и правото на приватност, кои се загарантирани со Повелбата на ЕУ. Повеќето стратешки документи и други правни акти наведуваат дека размената на податоци се врши со целосно почитување на овие права, но таквите гаранции често не се доволни. Кога станува збор за прашања за борба против тероризмот и организираниот криминал, кои се едни од најопасните социјални појави, многу е тешко да се најде вистинската рамнотежа помеѓу нивното ефективно сузбивање и целосното почитување на основните човекови права.

13.2.1 Шведска иницијатива и Прумска одлука

Основниот правен акт што ги утврдува правилата за функционирање на размената на податоци помеѓу органите за спроведување на законот на државите-членки на ЕУ е Рамковната одлука 2006/960/ЈНА на Советот за поедноставување на размената на информации и информации, позната и како Шведска иницијатива.

До усвојувањето на шведската иницијатива, не постоела правна рамка на ниво на ЕУ за брза и едноставна размена на информации помеѓу националните полициски сили и другите агенции за спроведување на законот на државите-членки на ЕУ. Размената на такви информации отсекогаш била попречувана од разни формалности и бирократија, кои се разликувале од една до друга држава-членка. Шведската иницијатива е правно обврзувачки акт, со кој се поедноставени правилата за размена на информации меѓу државите-членки, со цел да се бори против прекуграничниот криминал, така што условите за размена на информации не се построги од оние на национално ниво. Размената на информации може да се изврши и со Европол и со Европска правда, доколку информациите се однесуваат на кривични дела чие откривање, спречување и санкционирање е во надлежност на Европол, односно на Европска правда.

Рамковната одлука на Советот, исто така, наведува случаи во кои една држава-членка може да одбие барање за пристап до информации на друга држава-членка:

- Кога барањето го загрозува националниот интерес на држава-членка;
- Кога тоа го загрозува успехот на кривичната истрага;
- Кога не се согласува или не е релевантно за целта за која се бара информацијата;
- Кога релевантниот правен орган не дава согласност, доколку постои таква можност.

Држава-членка може да одбие барање за пристап до информации ако, според правото на државата-членка барател, казната за извршеното кривично дело е помала од една година.

Корените на соработката дефинирани со одлуката од Прум (позната и како Шенген III) се наоѓаат во Конвенцијата потпишана во 2005 година од Германија, Шпанија, Франција, Луксембург, Холандија, Австрија и Белгија, во германскиот град Прум. Со цел да се исполнат индивидуалните барања на потписниците на договорот, основните делови на Конвенцијата од Прум требало да бидат применливи за сите држави-членки. Од оваа причина, основните елементи на Конвенцијата од Прум се вклучени во правната рамка на ЕУ со Одлуката на Советот 2008/615/JHA од 23 јуни 2008 година за интензивирање на прекуграничната соработка, пред сè со цел ефикасна полициска и судска соработка во кривични прашања, особено во борбата против тероризмот, прекуграничниот криминал и нелегалната миграција.

Одлуката вклучува одредби кои се однесуваат на автоматизиран пристап до базите на податоци за ДНК профил, размена на податоци од национални системи за автоматизација на отпечатоци од прсти и размена на некои податоци за регистрација на возила преку автоматски интернет пребарувачи. Во врска со настани од големи размери, кои имаат прекугранична димензија, оваа одлука, исто така, промовира соработка, со цел да се спречи извршувањето на кривични дела и да се одржи јавниот ред и мир, како и безбедноста. Во овие случаи, податоците можат да се користат само во врска со тој конкретен настан. Исто така, со цел борба против тероризмот, но само во одделни случаи и кога постојат претпоставки дека ќе биде сторено кривично дело, можно е да се разменат ограничен и јасно дефиниран обем на податоци.

Одлуката од Прум предвидува и други начини на соработка, со цел да се промовира прекуграничната соработка, како што се заеднички патроли, размена на полициски и други службени лица меѓу државите-членки и заемна помош на надлежните органи на државите-членки во врска со одржувањето на јавниот ред и мир при масовни собири или други настани од големи размери, кои се случуваат во случаи на природни катастрофи или несреќи со сериозни последици.

Главната карактеристика на спроведувањето на Одлуката од Прум е можноста полициски службеник на една држава-членка, за време на истрагата, да има пристап не само до базата на податоци за ДНК-профилот на неговата држава, туку и до другите држави-членки. Тој може да го испрати барањето до една или до сите држави-членки кои ги исполнуваат законските и технички услови за обработка на барањето во согласност со Одлуката од Прум. Сепак, службеникот нема пристап до лични податоци или податоци за кривични дела, доколку примероците се совпаѓаат. За да се добијат овие информации, мора да се следи пропишаната правна постапка. Оваа постапка започнува откако ќе се добие потврда од друга држава-членка дека натпреварот, на пример, примероци од ДНК или отпечатоци од прсти, навистина постои.

Она што се покажа како проблематично во пракса е ефективното спроведување на Одлуката од Прум од страна на државите-членки, бидејќи за нив се утврдени амбициозни и скапи обврски. Иако државите-членки добија финансиска и техничка поддршка од ЕУ, голем број држави-членки сè уште не ги исполниле сите законски обврски наметнати со Одлуката од Прум или исполниле само дел од нив. Еден од приоритетите утврдени со новата агенда за безбедност на ЕУ е да се обезбеди целосно спроведување на Одлуката од Прум од страна на сите држави-членки.

13.2.2 Европски информативен систем за кривична евиденција (*ECRIS*)

Компјутеризираниот европски информативен систем за кривична евиденција – *ECRIS* (*European Criminal Records Information System*), е основан во април 2012 година, со цел да се постигне ефикасност во размената на информации за кривични пресуди помеѓу државите-членки на ЕУ. Причината за развој на ваков систем е загриженоста дека пресудите се донесени без да се земат предвид можните престапи на обвинетите во другите држави-членки на ЕУ. Ова создаде нецелосна слика за начинот на однесување на осудените лица и нивото на потенцијална закана што тие ја претставуваа.

ECRIS воспостави електронска поврзаност на базите на податоци за кривична евиденција досиеја и овозможува брза и лесна размена на податоци помеѓу државите-членки на ЕУ, олеснувајќи ја работата на обвинителите и судиите. Овој систем обезбедува пристап до сите податоци за пресудите изречени против сторителите, без оглед на надлежноста. Важноста лежи во користењето на податоците на начин што обезбедува поголема јавна безбедност во иднина. Барања за пресудите донесени во кривични случаи, покрај кривичната постапка, можат да бидат поднесени и за други цели. Сепак, правните акти со кои се регулира *ECRIS*, Рамковните одлуки 2009/315/JHA и 2009/316/JHA, не ги обврзуваат замолените држави во овие случаи да ги обезбедат. Државата од која се побарани податоците донесува одлука дали ќе ги достави, врз основа на националните закони. Државите имаат должност да ги направат достапни податоците и да ја олеснат размената преку националните власти надлежни за ова прашање. Преносот на податоци се врши по електронски пат, со користење на стандардизирани формати кои содржат категории на прекршоци и казни.

Правилата што ја регулираат размената на информации и функционирањето на *ECRIS* се дадени со Рамковната одлука 2009/316/JHA на Советот. Членот 8 од оваа одлука ја дефинира временската рамка во која треба да се одговори на барањето за информации. За сите случаи е ограничено на 10 дена. Секоја држава-членка има централно тело одговорно за водење на кривична евиденција. Генералниот секретаријат на ЕУ е одговорен за дистрибуција на информации помеѓу овие тела во сите држави-членки. Она што е клучно за ефикасно функционирање на размените преку *ECRIS* е дека националните бази на податоци за криминалистички податоци се точни и ажурирани. Проблеми што можат да се сретнат при користење на *ECRIS* се дека државите понекогаш немаат случаи заведени во електронска форма, што може да доведе до размена на податоци во хартиен формат.

Постојат три главни канали кои се користат за размена на податоци помеѓу државите-членки на ЕУ:

1. Дополнителни барања за информации на национално ниво (*SIRENE – Supplementary Information Request at the National Entry*). *SIRENE* може да го следи објавувањето на предупредувања во рамките на Шенгенскиот информациски систем и да собира дополнителни информации од државата-членка што го издала предупредувањето. Тие се ангажирани 24 часа на ден, седум дена во неделата и работат врз основа на прирачникот *SIRENE*. Размената на информации се врши преку внатрешен мрежен систем, кој е воспоставен со влегувањето во сила на втората генерација на Шенгенскиот информациски систем (SIS II).
2. Европска полициска канцеларија – Европол. Националните единици на Европол разменуваат информации со седиштето на Европол. Националните единици, исто така, можат да разменуваат информации независно, надвор од Европол. Единиците можат да разменуваат информации директно или користејќи ги офицерите за врски на Европол, кои се дел од националните единици и работат во седиштето на Европол во Хаг. Алатката за комуникација, позната како *SIENA*, е развиена за да се обезбеди размена на податоци помеѓу државите-членки на безбедносен начин.

3. Канцеларии на Интерпол во државите-членки. Меѓусебната соработка помеѓу канцелариите на Интерпол е можна 24 часа на ден, седум дена во неделата, без вклучување на главните штабови во процесот. За соработка се користи инструмент за размена развиен од Интерпол, наречен I-24/7.

Покрај споменатите механизми, можна е и меѓусебна размена на податоци преку офицерите за врски во амбасадите на државите-членки на ЕУ, кои се вклучени во работата кога станува збор за истрага на посложени случаи.

13.2.3 Систем за евиденција на патници – *PNR* систем

Системот за евиденција на патници или *PNR* (*Passengers Name Record*) системот е уште еден инструмент за следење на терористите и криминалните мрежи што се користи во многу држави низ светот во последните неколку децении, бидејќи овие форми на криминал најчесто вклучуваат прекуграничен елемент и меѓународно патување. Како одговор на укинувањето на контролите на внатрешните граници според Шенгенската конвенција, ЕУ предвидува размена на лични податоци помеѓу органите за спроведување на законот. Затоа, информациите собрани од авиокомпаниите од патници можат да бидат клучни за изведување на криминалците и терористите пред лицето на правдата. Тие се многу важни за откривање и „обележување“ на патници кои претставуваат потенцијална опасност.

PNR е систем кој содржи информации обезбедени од самите патници кои ги даваат на авиокомпаниите при резервација на авионски билети, како и други информации за патниците што авиокомпаниите ги собираат за комерцијални цели, во текот на нивниот бизнис, за овозможување на резервации и спроведување на процесот на пријавување. На 27 април 2016 година, ЕП и Советот ја усвоија Директивата 2016/681 за употреба на податоци за името на патниците – *PNR* Директива – која регулира трансфер на такви податоци до органите за спроведување на законот на државите-членки и нивна обработка за спречување, откривање, истрага и гонење на терористички кривични дела и сериозни кривични дела.

Податоците за имињата на патниците се лични информации обезбедени од патници и собрани и чувани од авиопревозниците. Системот може да содржи информации, како што се датуми на патување, дестинација, информации за билети, детали за контакт, туристички агенции преку кои се резервираат билети, средства за плаќање, број на седиште и информации за багаж. Системот е многу важна алатка за спроведување на законот бидејќи овозможува спречување, откривање и истрага на тероризам и други форми на сериозно кривично дело, како што се дрога, трговија со луѓе, сексуална експлоатација на деца и други.

Системот *PNR* ги надополнува веќе постоечките алатки за справување со прекуграничниот криминал. Обработката на податоците за *PNR* им овозможува на органите за спроведување на законот да откријат лица кои не се осомничени за криминал или тероризам пред да се покаже дека анализата на специфични податоци е можно. Повеќето држави-членки веќе користеа податоци за *PNR* доделени според националното законодавство на полицијата или на други органи. Системот *PNR* на ЕУ ги усогласува законските одредби на државите-членки, избегнувајќи ја правната несигурност и безбедносните празнини, а истовремено ја штити заштитата на податоците.

Директивата *PNR* има за цел да го регулира преносот на податоци за патници од авиокомпаниите до националните власти, како и нивната обработка на овие податоци. Според директивата, авиокомпаниите треба да обезбедат податоци на патници за летовите што влегуваат или излегуваат од ЕУ. На државите-членки им е дозволено, но не се обврзани, да собираат податоци за патници во врска со избраните летови во рамките на ЕУ.

Директивата утврдува дека собраните податоци можат да бидат обработени само за спречување, откривање, истрага и гонење на терористички и сериозни кривични

дела. Во контекст на овие активности, *PNR* податоците можат да се користат на повеќе начини:

- за проценка пред пристигнување или пред поаѓање на патниците според дефинирани критериуми на ризик, или со цел да се идентификуваат конкретни лица;
- како придонес во развојот на овие критериуми за ризик;
- за специфични истраги или гонења.

Според Директивата, државите-членки потребно е да воспостават специфични субјекти одговорни за собирање, складирање и обработка на податоците на патници, единици за информации за патници, како и да усвојат список на надлежни органи кои имаат право да бараат или да добиваат податоци за патници. Овие правила важат за летовите што пристигнуваат од трети држави кон државите-членки на ЕУ. Исто така, државите-членки можат да одлучат да ги применат овие мерки за летовите што заминуваат и пристигнуваат во држава-членка на ЕУ, односно на летови во рамките на ЕУ. Задача на информативните единици за патници е:

- Да ги соберат податоците за патниците од авиопревозниците;
- Да ги споредат податоците со релевантни бази на податоци за спроведување на законот
- Обработување на податоци според претходно утврдени критериуми, со цел идентификување на лицата кои можат да бидат вклучени во терористичко дело или тешко кривично дело.
- Дистрибуирање на податоците за патници до националните надлежни органи, Европол и други држави-членки, спонтано или како одговор на соодветно образложени барања.

За да се заштитат основните права на заштита на личните податоци, приватноста и недискриминацијата, директивата вклучува низа ограничувања за пренос, обработка и задржување на *PNR* податоци:

- директивата забранува собирање и употреба на чувствителни податоци;
- податоците можат да се чуваат само за период од 5 години и мора да бидат обезличени по период од 6 месеци, така што субјектот на податоците не може веднаш да се препознае;
- од државите-членки се бара да формираат единица за информации за патници за управување и заштита на податоците; оваа единица мора да вклучува службеник за заштита на податоците;
- државите-членки мораат да обезбедат патниците да бидат јасно информирани за собирање *PNR* податоци и за нивните права;
- автоматската обработка на податоците за *PNR* не може да биде единствената основа за одлуки што произведуваат негативни правни ефекти или сериозно влијаат врз некое лице;
- преносот на *PNR* податоци во трети држави може да се одвива само во ограничени околности и од секој случај поединечно.

Во однос со трети страни, ЕУ веќе има потпишано договори со кои им се дозволува на операторите на ЕУ да пренесуваат податоци до патници на САД, Австралија и Канада. Што се однесува до Канада, СПЕУ во своето мислење од јули 2017 година одлучи дека Спогодбата меѓу ЕУ и Канада не може да се склучи во постоечката форма и преговорите за ревизија на предвидениот договор за податоци на патници со Канада се завршени и финализирани. Во февруари 2020 година, Советот донесе одлука со која се овозможува склучување на договор за податоци на патници со Јапонија.

13.3 Оперативна полициска соработка

Оперативната полициска соработка во ЕУ се развива постепено, како придружен елемент на воспоставувањето на единствениот пазар и потребата да се одговори на новите закани за безбедноста и безбедноста на граѓаните на ЕУ. Во рамките на

просторот без граници и пасошка контрола, се појавија нови безбедносни предизвици со кои националните агенции за спроведување на законот не можеа да се справат. И покрај тоа што полициските сили на државите-членки претходно соработуваа оперативно на билатерално и мултилатерално ниво, пред се на *ad hoc* основа, не постоел единствен систем за координација и насочена соработка на ниво на ЕУ. Затоа, покрај размената на информации, воспоставувањето на ОСБП создаде и потреба да се најдат механизми за полициска соработка меѓу државите-членки и на оперативно ниво.

Воспоставувањето механизми за оперативна полициска соработка бил долг и макотрпен процес, пред сè затоа што било потребно да се најде рамнотежа помеѓу принципот на супранационалност, од една страна, и националниот суверенитет на државите-членки, од друга страна. Имено, иако институциите на ЕУ имаат исклучителна надлежност над одредени економски политики, како што се царинска унија или пазарна политика, тоа не е случај со политиките што ја нарушуваат самата суштина на суверенитетот на државите-членки, како што е областа на внатрешните работи. Затоа, иако државите-членки без поголеми несогласувања се согласија на супранационалност, сепак постоел силен отпор за пренесување на одлуките за политиките за внатрешни работи на ниво на Унијата.

За овој проблем сведочи историјата на донесување одлуки од областа на полициската соработка, што најдобро може да се опише како постепена комунитаризација на оваа политика, односно премин од меѓувладин во комунитарен метод на одлучување. Имено, почетокот на соработката во областа на внатрешните работи е формирањето на Треви Групата на Самитот во Рим во 1975 година, како строго меѓувладино тело, целосно одвоено од тогашната ЕЗ. Подоцна, со Договорот од Мастрихт во 1993 година, Групата Треви формално престана да постои и била интегрирана во „третиот столб“ на ЕУ, односно во областа на ПВР. Меѓу другите политики, овој трет столб вклучува полициска соработка. Со Договорот од Амстердам во 1999 година, делови од политиките за внатрешни работи, како што се азил и миграција, беа комунитаризирани и преместени во „првиот столб“. Во „третиот столб“, останаа политиките на полициска и судска соработка во кривична материја. Конечно, Договорот од Лисабон доведе до укинување на поделбата на столбови и целосна интеграција на сите политики во заедничката рамка на ЕУ.

Така, со постепени измени и дополнувања на договорите за основање, постапката за донесување одлуки од областа на внатрешните работи е комунитаризирана, што значи дека ЕК и ЕП во принцип имаат улога во донесувањето одлуки и дека СПЕУ е одговорен за политиките во овие области. Сепак, методот на одлучување во заедницата, односно квалификуваното мнозинство, сè уште не се применува во областа на оперативната полициска соработка. Имено, оперативната полициска соработка остана, со неколку други исклучоци, како што е семејното право, област резервирана за директни меѓувладини преговори, во постапка во која не се вклучени супранационалните институции на ЕУ. Оваа ситуација совршено ја илустрира неподготвеноста на државите-членки да се откажат од надлежноста во област што вклучува употреба на легитимна сила, што е основна функција на државата и главна карактеристика на државноста. Покрај тоа, оперативното полициско работење се однесува на односот на државата кон своите граѓани, со потенцијал за длабоко нарушување на нивните права и слободи, и ова е дополнителна причина зошто оваа област на соработка сè уште не е комунитаризирана.

Што се однесува до правната основа за воспоставување на оперативна полициска соработка, таа се наоѓа во членовите 87-89 од Насловот V на ДФЕУ. Сепак, прилично прецизните одредби за полициската соработка, кои предвидуваат посебна законска процедура за прашања поврзани со оперативната полициска соработка и обична постапка за други области, не даваат доволно информации за јасно разграничување на терминот во правна смисла. Врз основа на досегашната практика, оперативната соработка првенствено се однесува на заеднички истраги и помош во специфични операции, додека не-оперативната соработка вклучува размена на информации, обука, анализа, проценка итн.

Дополнителна карактеристика на областа на оперативната полициска соработка е постоењето на специјални, специјализирани агенции на ЕУ кои се одговорни за различни аспекти во оваа област. Најважниот и најстариот од нив е Европол, кој нема извршни овластувања, но служи како координативно тело на ниво на ЕУ. Покрај тоа, Европол учествува во циклусот на политики на организиран и сериозен криминал, врз основа на кој националните органи за спроведување на законот ја координираат нивната работа. Тесно поврзана со оперативната полициска соработка е Европска правда, која ја опфаќа областа на соработка помеѓу државите-членки во кривична материја. Во рамките на Шенген-зоната, Фронтекс е од особено значење, ги координира и им помага на државите-членки во контролата на надворешните граници на ЕУ. Со цел да се обезбеди експертиза и да се воспостават стандарди во работата на полицијата на ниво на ЕУ, формиран е Европски полициски колеџ – *CEPOL (European Police College)*. Покрај овие, главните агенции од областа на оперативната соработка, има и дополнителни кои обезбедуваат поддршка преку подготовка на анализи и доставување информации, како и техничка поддршка.

CEPOL е агенција на ЕУ со цел зајакнување на полициската соработка, преку обезбедување обука, ново знаење и вештини на полициските службеници за прашања поврзани со безбедноста на граѓаните на ЕУ, како и овозможување размена на знаења и добри практики во оваа област. Основана е во 2000 година, прво во форма на мрежа што се состои од веќе постојни национални институции за обука, а дури подоцна како посебна агенција на ЕУ, со Одлука на Советот 2005/681/ЈНА, во септември 2005 година. На самиот почеток, седиште на *CEPOL* било во Велика Британија, а во октомври 2014 година е преместена во Будимпешта. Со работата раководи директор, кој одговара пред Управниот одбор составен од претставници на државите-членки, обично од национални институции за обука на полицијата. *CEPOL* настојува да биде признаен и прифатен од страна на националните полиции и другите агенции за спроведување на законот на државите-членки како главен извор на знаење и обука во областа на полициската соработка, истакнувајќи ја соработката и со другите агенции на ЕУ, како Европол, Фронтекс и Европска правда.

13.4 Приоритетни области на полициска соработка

13.4.1 Борба против тероризам

Тероризмот е опасност и закана што не познава граници. Тоа се манифестира преку активности на поединци и групи кои сакаат да ги постигнат своите политички цели преку употреба на терор. Затоа, тоа претставува опасност за целиот општествен поредок во Европа, кој се заснова на демократски вредности и принципот на почитување на човековите права и основните слободи. Слободното движење на луѓе, стоки и услуги, загарантирано во рамките на ЕУ, ја зголемува можноста терористите да го користат просторот без граници за да ги постигнат своите цели. За тоа сведочи анализата на глобалните трендови во терористичките напади, што покажува дека бројот на државите погодени од терористички напади постојано се зголемува.

Имајќи го ова предвид, активностите на ниво на ЕУ, во областа на борбата против тероризмот, стануваат сè поважни и неразделни од постигнувањето на целите на заедничкиот пазар и ОСБП. Исто така, имајќи предвид дека оние што вршат терористички акти често се мотивирани од настани надвор од ЕУ, особено од војните во нејзиното соседство, политиките за борба против тероризмот се развиваат и како дел од ОСБП и како елемент на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП).

Иако во изминатите години има значителен развој во активностите и мерките на ЕУ, во областа на борбата против тероризмот, полицијата и разузнавачките служби на државите-членки остануваат главни актери, бидејќи тие дејствуваат оперативно. Главната улога на ЕК е да дејствува на подобрување на политиката за борба против тероризмот во областа на спречување и заштита од терористички напади, како и управување со нивните последици. Во рамките на ЕК, Генералниот директорат за

миграција и внатрешни работи е одговорен за политиките за борба против тероризмот и екстремизмот. Во рамките на Европскиот совет, координацијата на мерките и донесувањето одлуки поврзани со борбата против тероризмот ја води координаторот на ЕУ за борба против тероризмот. Мерките се преземаат на ниво на ЕУ, во законска рамка утврдена во согласност со принципите на супсидијарност и пропорционалност, во односите меѓу ЕУ и државите-членки.

Иако политиката за борба против тероризмот е во рацете на државите-членки, сепак постојат одредени надлежности на ниво на ЕУ, пред сè во областа на обезбедување поддршка на државите-членки на следниве начини:

- Креирање правна рамка и рамка за соработка;
- Развој на заеднички можности и системи, како што се Шенгенскиот информациски систем или механизмот за цивилна заштита;
- Обезбедување, пред сè, финансиска поддршка за создавање на конкретна и оперативна соработка;
- Настојување стандардите за безбедност и човекови права да бидат вклучени во сите други релевантни политики на ЕУ
- Фондот за внатрешна безбедност обезбедува финансиска поддршка на државите-членки во областа на внатрешната безбедност, вклучително и борбата против тероризмот.

Политиката на ЕУ за борба против тероризмот се развива делумно како елемент на ОСБП и делумно како елемент на ЗБОП, што може да се види од самите Договори. Најважната одредба во областа на борбата против тероризмот е 222 од ДФЕУ која се однесува на солидарноста. Оваа одредба содржи обврска за државите-членки да дејствуваат заедно, во духот на солидарност, ако една од државите-членки е предмет на терористички напад, жртва на природна или човечки предизвикана катастрофа. Задачата на ЕУ во вакви случаи е да ги мобилизира сите инструменти со кои располага, вклучително и воените ресурси на државите-членки, со цел:

- да спречи терористички напад на територијата на држава-членка;
- да ги заштити демократските институции и цивилите од терористички напади; и
- да обезбеди помош на државата-членка на нејзината територија во случај на терористички напади, на нејзино барање.

Како и да е, клаузулата за солидарност треба да се толкува во светло на членовите 75, 83 и 88 од ДФЕУ. Членот 75 ја регулира постапката за донесување регулативи во врска со спречувањето и борбата против тероризмот, преку вообичаена законодавна постапка, дефинирајќи ја рамката за административните мерки, поврзано со плаќања и движења на капитал, како што се замрзнување на средства, финансиски ресурси или економски придобивки. Понатаму, членот 83 ја регулира можноста за усвојување на минимални правила во врска со дефинирање на кривични дела и санкции во врска со особено сериозни кривични дела, со прекуграничен елемент, преку директива во вообичаената законодавна постапка. Особено сериозни кривични дела вклучуваат тероризам, трговија со луѓе и сексуална експлоатација на жени и деца, трговија со дрога, перење пари, корупција, итн. Конечно, членот 88 ја регулира правната рамка за активностите на Европол, во помагање и зајакнување на меѓусебната соработка помеѓу полициските сили на државите-членки, во спречување и борба против сериозен криминал што влијае на две или повеќе држави-членки, тероризам и други злосторства што влијаат на заедничките интереси на ЕУ.

Покрај наведените членови, одредбата за меѓусебна одбрана содржана во член 42, став 7 од ДФЕУ, што создава законска обврска за државите-членки да даваат помош на држава-членка која е жртва на вооружена агресија на нејзината територија во согласност со член 51 од Повелбата на ОН. Оваа повелба содржи одредба за правото на државите на индивидуална и колективна самоодбрана во случај на вооружен напад. Треба да се има предвид ограничувањето што следува во оваа одредба – имено, оваа клаузула не ја загрозува специфичноста на безбедносните и одбранбените политики на државите-членки и наведува дека обврските и соработката во оваа област ќе бидат во

согласност со обврските што произлегуваат од членството во НАТО, за оние држави-членки кои се дел од овој сојуз и дека НАТО останува основа за нивна колективна одбрана и главен форум за спроведување на овие обврски. Сепак, треба да се има предвид дека упатувањето на член 42, став 7 од ДФЕУ е политички акт што не подлежи на формално одлучување во Советот на ЕУ, што значи дека не мора да значи и започнување на координирани оперативни активности. Во оваа смисла, членот 42, став 7 од ДФЕУ е различен од одредбата за колективна одбрана, од членот 5 на Вашингтонскиот договор, чие активирање подразбира непосредно воено спроведување (Missiroli, 2015 год.).

13.4.1.1 Развој на политики за борба против тероризмот

Активностите на ЕУ во борбата против тероризмот започнаа преку меѓувладина соработка во рамките на Групата Треви и се интензивираа на почетокот на 21 век, по терористичките напади во САД на 11 септември 2001 година, а потоа по терористичките напади во Мадрид во 2004 година и Лондон во 2005 година. Следниот бран на развој на политики и мерки за заеднички одговори на предизвикот на тероризмот, се јавува со Стратегијата за внатрешна безбедност од 2010 година, подоцна ажурирана по двата брана терористички напади во Париз, во јануари и ноември 2015 година.

Пристапот на ЕУ кон дефинирање на тероризмот се заснова на Заедничкиот став 2001/931/CFSP на Советот, ревидиран со Заедничкиот став 2006/380/CFSP на Советот, кој се однесува на примена на специфични мерки во борбата против тероризмот, како и со Рамковната одлука 2002/475/JHA, изменета и дополнета во 2008 година, со нова рамковна одлука што нуди заедничка дефиниција за тероризам и терористички престапи.

Според Заедничкиот став 2001/931/CFSP на Советот за примена на специјални мерки за борба против тероризмот, „лица, групи и субјекти вклучени во терористички акти“ значи:

- лица кои вршат или се обидуваат да извршат терористички акти, како и лица кои учествуваат или обезбедуваат поддршка за извршување терористички акти;
- групи и субјекти под директна или индиректна контрола на такви лица, како и лица, групи и субјекти кои дејствуваат во име или по наредба на такви лица, групи или субјекти, вклучително и средства што произлегуваат или настануваат од имот во сопственост, под посредна или непосредна контрола од такви лица, поврзани лица, групи и субјекти.

Со Рамковната одлука 2002/475/JHA на Советот за борба против тероризмот од јуни 2002 година понудена е дефиниција за кривичното дело тероризам, како и за сите други дела поврзани со терористички групи или терористички активности. Рамковната одлука ги обврзува државите-членки да го усогласат своето законодавство, земајќи ги предвид утврдените стандарди, како и да воведат минимални санкции во врска со терористички акти.

При дефинирање на кривичното дело тероризам, беа земени предвид објективните и субјективните елементи на терористичко дело. Ова предвидува дека државите-членки имаат обврска да ги преземат потребните мерки, така што кривичното дело тероризам ги вклучува сите дела што можат да предизвикаат сериозна штета на една држава или меѓународна организација и кои се сторени со цел заплашување на населението, принуда на влада или меѓународна организација на одредено чинење или нечинење, како и сериозна дестабилизација или уништување на основните политички, уставни, економски и социјални структури на државата или меѓународната организација.

Овие дела можат да бидат извршени преку:

- загрозување на животот или физичкиот интегритет на една личност;
- земање заложници;
- уништување на инфраструктурата, јавен имот, информациона системи;

- киднапирање авиони, бродови или други средства за јавен превоз;
- производство, поседување, набавување, транспорт или користење оружје, експлозиви, како и нуклеарно, биолошко и хемиско оружје;
- пуштање во промет на опасни материи на пазарот, подметнување пожари, предизвикување поплави или експлозии што можат да го загрозат човечкиот живот;
- незаконско мешање во извори на енергија, вода или други природни ресурси.

Рамковната одлука, исто така, нуди назначување на терористичка група како структурирана група која се состои од повеќе од две лица, основана за одреден временски период, дејствувајќи колективно и со цел да изврши терористички акти. Предвидено е терористички акти да бидат сторени не само од физички лица, туку и од правни лица, а Рамковната одлука предвидува и нивна одговорност. Покрај актите наведени во член 1 од Рамковната одлука, забранета е закана од кое било од горенаведените дела, како и помагање, поттикнување и обид за извршување терористички акти. Конечно, државите-членки се должни да пропишат санкции за овие кривични дела и истите да бидат ефективни, пропорционални, одвраќачки и да вклучуваат можност за екстрадиција.

Рамковната одлука за борба против тероризмот е изменета и дополнета со Рамковната одлука 2008/919/JHA од 2008 година. Согласно новиот член 3, кривичните дела тероризам ги вклучуваат и следниве дела:

- јавна провокација за извршување терористичко дело;
- вработување за извршување терористички акти;
- обука (подготовка) за извршување терористички акти.

Исто така, членот 2 обезбедува гаранции дека државите-членки немаат обврска да преземаат мерки што би биле во спротивност со основните принципи, во врска со правото на слобода на изразување, кои произлегуваат од уставните традиции на државите-членки.

Исто така, за политиката на борбата против тероризмот важно значење има и Регулативата 2252/2004, која ги обврзува државите-членки да вклучуваат дигитални фотографии и отпечатоци од прсти на граѓани во новите пасоши и поставува одредени стандарди во врска со безбедноста на самиот процес на изработка на пасошот. Европска правда, исто така, има важна улога во борбата против тероризмот, бидејќи собира претставници на правосудните органи на државите-членки, специјализирани за борба против тероризмот, со цел да се координираат во тековните истраги на тероризам.

Рамковната одлука, која го разви основниот концепт на дејствување на ЕУ против тероризмот, е проследена со низа акти што ја нагласија соработката меѓу државите-членки, во области што се од особено значење за негово сузбивање. Ова се, пред сè, мерки што треба да го подобрат протокот и размената на информации за организираниот криминал и тероризмот. Одлуката 2005/671/JHA на Советот бара државите да воспостават специјална служба во рамките на полициските сили, со задача да собираат и проследуваат информации за истраги и други постапки против лица осомничени за терористички активности, како и назначување национални контакт точки за тероризам со Европска правда, кои би собирале и проследувале информации за судски и други постапки против обвинетите за терористичко дејствување.

Во прилог на национално ниво, ЕУ презентирала и голем број иницијативи кои треба да ја подобрат достапноста и протокот на информации на ниво на Унијата, како што е составување и ажурирање на списокот на лица и организации поврзани со терористички активности, создавање европска база на податоци за кривична евиденција, централизирање национални податоци за финансиски активности итн.

По терористичките напади во Мадрид, усвоена е Декларација за борба против тероризмот во 2004 година. Во неа, нападите во Мадрид беа толкувани како предупредување дека тероризмот е опасност за целата меѓународна заедница и за самите вредности врз кои се заснова ЕУ. Затоа, се заклучува дека единствениот начин на ЕУ да се бори против тероризмот е колективното дејствување на сите држави-членки,

во согласност со принципите на заштита на човековите права и демократијата. Европскиот совет ја поздравува политичката определба на државите-членки да работат заедно против тероризмот, во духот на одредбата за солидарност. Покрај тоа, Европскиот совет ги повика другите институции на ЕУ да усвојат соодветно законодавство за заштита и компензација на жртвите на терористички акти, како и да ги распределат средствата во буџетот на ЕУ, со цел да се овозможи создавање фонд за жртви на тероризам. Меѓу предложените мерки во Декларацијата е создавање на координатор за борба против тероризмот, кој ги извршува следниве задачи:

- координирање на работата на Советот во областа на борбата против тероризмот;
- презентирање на предлози за политика и предлагање на приоритетни области за Советот, засновани на анализа на опасност и извештаи на разузнавачките служби;
- редовно известување до Советот и следење на активностите поврзани со одлуките донесени од Советот;
- координација на работата со разни помошни тела на Советот, Европскиот совет и Европската служба за надворешно дејствување;
- воспоставување преглед на сите инструменти достапни на ЕУ;
- следење на спроведувањето на Стратегијата за борба против тероризмот на ЕУ;
- обезбедување активна улога на ЕУ во борбата против тероризмот;
- подобрување на комуникацијата помеѓу ЕУ и трети држави во оваа област.

13.4.1.2 Стратешка рамка за борба против тероризмот

Главните стратешки приоритети и пристап кон борбата против тероризмот се утврдени во Стратегијата на ЕУ за борба против тероризмот од 2005 година, Стратегијата за внатрешна безбедност на ЕУ од 2010 година и нејзиниот наследник - Агендата за безбедност на ЕУ од 2015 година.

Една година по усвојувањето на Декларацијата за борба против тероризмот, ЕУ направи чекор напред со усвојување на Стратегијата за борба против тероризмот на ЕУ. Овој документ повторно започна од премисата дека отстранувањето на границите во рамките на ЕУ овозможува слободен проток на идеи, луѓе, технологии и ресурси и затоа е потребна колективна акција против тероризмот на ниво на ЕУ, што ќе биде во духот на солидарноста. Исто така, бидејќи тоа подразбира неразделност и меѓузависност на внатрешните и надворешните димензии на безбедноста, Стратегијата укажува на потребата од заедничка работа и координација на национално, европско и меѓународно ниво, во борбата против тероризмот. Затоа, се предвидува ЕУ да работи заедно со други меѓународни организации во создавање на меѓународен консензус и стандарди во борбата против тероризмот.

Визијата презентирана во Стратегијата за борба против тероризмот на ЕУ се рефлектира во целта за спроведување на глобалната борба против тероризмот, со почитување и заштита на човековите права, како и да се направи Европа побезбедна, што ќе им овозможи на нејзините граѓани да живеат во област на слобода, безбедност и правда. Стратегијата за борба против тероризмот се потпира на четири столба, накратко претставени како:

- Превенција (*Prevent*): Спречување на лицата да се свртат кон тероризам преку решавање на клучните фактори и причини што можат да доведат до радикализација и регрутирање, како во Европа, така и на меѓународната сцена.
- Заштита (*Protect*): Заштита на граѓаните и инфраструктурата и намалување на ранливоста од напади и тоа преку подобрување на граничната безбедност, транспортот и инфраструктурата.
- Прогон (*Pursue*): Прекугранични и глобални истраги и гонења на терористи; спречување на планирање, патувања и комуникација; оневозможување мрежи за поддршка на терористите; прекинување на финансирањето и пристапот до

ресурсите за извршување напади и изведување на терористите пред лицето на правдата.

- Одговор (*Respond*): Во дух на солидарност, подготовка за управување и минимизирање на ефектите од терористичките акти преку градење на капацитети преку кои треба да се решат последиците, координацијата на одговорите и потребите на жртвите.

Стратегијата за внатрешна безбедност на ЕУ, усвоена во 2010 година, го наведува тероризмот како едно од најзначајните безбедносни закани за Европа, заедно со организиранiot криминал, компјутерскиот криминал, трговијата со луѓе итн. Една од главните одлики на тероризмот е апсолутен недостаток на внимание на човечкиот живот и демократските вредности. Одговорноста за борбата против тероризмот продолжува да се става, пред сè, на ниво на држави-членки, додека ЕК ја задржува улогата на обезбедување поддршка со цел да се постигне координирана акција со помош на координаторот за борба против тероризмот.

Во рамките на борбата против тероризмот, радикализмот и регрутирањето, предвидени се три групи на активности. Првата група на активности имала за цел зајакнување на заедниците со цел да се спречи радикализам и регрутирање. Стратегијата предвидува создавање на Мрежа за подигнување на свеста за радикализација од страна на ЕК, во партнерство со Комитетот на региони, со цел да се соберат најдобрите практики за подигање на свеста за радикализмот и ефективните стратегии за комуникација против тероризмот. Во работата на Мрежата учествуваат носители на одлуки, припадници на полицијата и агенциите за безбедност, обвинители, службеници на единиците на локалната самоуправа, експерти, членови на академската заедница, граѓански организации итн. Во јануари 2014 година, ЕК донесе Комуникација за спречување радикализација на тероризмот и насилниот екстремизам, која вклучува мерки предложени за спречување и зајакнување на отпорноста, како и за помагање на поединци во дерадикализација.

Втората група на активности има за цел да ја прекине достапноста на средства и материјали за терористите и да ги следи нивните трансакции. Како дел од овие активности, ЕК е одговорна за подготовка на административни инструменти, во согласност со Договорите, за замрзнување на средства со цел превенција и борба против тероризмот. Исто така, со оглед на потпишувањето на Програмата за следење на терористички финансии (*Terrorist Finance Tracking Programme – TFTP*) со САД, во 2011 година ЕК работела на развој на политиката на ЕУ во областа на откривање и анализа на финансиски податоци, извршени на територијата на ЕУ. Направени се значителни напори за зголемување на сигурноста и безбедноста, преку откривање и заштита на опасни материји, како што се експлозиви и хемиски, биолошки, радиолошки и нуклеарни материјали преку примена на два акциони плана и Регулатива 98/2013 за ставање во промет и употреба на претходници на експлозиви.

Третата група на активности е заштита од транспорт, односно сообраќај. ЕК доби задача да создаде режим за безбедност на воздушниот и поморскиот транспорт, на европско ниво. Соодветно на тоа, ЕК предвиде развој на соодветен акционен план за политика на транспорт. процената на ризикот, активности од областа на безбедноста на воздухопловството, е проширена на голем број ризици поврзани со патниците.

Европската безбедносна агенда е усвоена во 2015 година, како замена за Стратегијата за внатрешна безбедност и за спроведување на политичките упатства на ЕК. Европската безбедносна агенда се заснова на достигнувањата направени благодарение на Стратегијата за внатрешна безбедност, со цел да се обезбеди континуитет и да се подобри внатрешната безбедност на ЕУ, во периодот 2015-2020 година. Во рамките на овој документ, борбата против тероризмот е еден од трите приоритети на политиката за внатрешна безбедност, заедно со борбата против сериозниот и организиран прекуграничен криминал и борбата против компјутерскиот криминал. Главните препораки на Европската безбедносна агенда, во борбата против тероризмот, се подобрување на дефиницијата и механизмите за борба против

тероризмот, така што тие вклучуваат феномен на странски борци, како и регрутирање и обука преку Интернет.

Потребата да се разгледа борбата против тероризмот се појави особено по терористичките напади во Париз, Копенхаген и Брисел во 2015 година, со цел подобро да се одговори на правните и практичните прашања во врска со собирањето и прифатливоста на доказите во кривичните постапки поврзани со тероризмот. По тој повод беше посочен проблемот со граѓаните на ЕУ кои се приклучуваат на терористички групи во конфликтните зони како странски борци, кои по завршувањето на обуката се враќаат во Европа и претставуваат потенцијална закана. Како дел од овие напори, во јуни 2015 година, ЕК усвои предлог Советот да ја овласти Комисијата да потпише, во име на ЕУ, Конвенцијата на Советот на Европа за спречување на тероризам, како и Дополнителниот протокол на Конвенцијата. Овој протокол бара од сите договорни страни да назначат офицери за врска за промовирање на брза размена на информации за лица осомничени за патување во странство, заради учество во терористички активности. Новата рамка, исто така, треба да овозможи соработка со трети држави, во врска со странските терористички борци.

Како дел од столбот за спречување на тероризмот, ЕУ треба да спроведе превентивни мерки, во форма на отстранување на главните причини и двигатели на тероризам, екстремизам и радикализам. Сепак, борбата против екстремизмот не смее да доведе до стигматизација на една група или заедница, туку мора да се заснова на заеднички европски принципи и вредности. Покрај тоа, на 1 јули 2015 година, Европол ја воспостави Единицата за надгледување на Интернетот (*Internet Referral Unit – IRU*) за борба против терористичката пропаганда, како и слични насилни, екстремистички активности на Интернет. Користењето на Интернет и социјалните мрежи од страна на терористите значително се зголеми во последните неколку години. Преку добро организирани кампањи на социјалните медиуми, тие успеваат да регрутираат следбеници и да промовираат терористички акти и насилен екстремизам. За да се справат со овој феномен, државите-членки на ЕУ одлучија да применат кохерентен и координиран пристап кон превенцијата. Имено, на 12 март 2015 година, Советот за ПБР го овласти Европол да формира единица што ќе се занимава со намалување на влијанието на терористите и насилните екстремисти на Интернет. За таа цел, Единицата за надгледување на Интернетот ќе работи на идентификување и проследување на релевантни информации преку Интернет до Интернет провајдерите и обезбедување поддршка на државите-членки при спроведување оперативни и стратешки анализи.

Како дел од целта за поефикасно гонење на терористите, беа подобрени анти-терористичките капацитети во рамките на Европол, преку создавање на Европски центар за борба против тероризмот (*European Counter Terrorism Centre – ECTC*) на 26 јануари 2016 година. Целта на овој центар, во рамките на Европол, е да обезбеди поголема поддршка на државите-членки, преку подобрување на платформите за размена на податоци и координација на работењето. Посебен фокус на *ECTC* е борбата против странските борци, трговијата со нелегално оружје и спречувањето на финансирањето на тероризам. Европска правда е вклучена во работата на овој Центар, со цел да се подобри координацијата на истрагите и кривичните гонења. Исто така, Центарот ќе работи во правната рамка на Европол и нема да ја нарушува исклучивата надлежност за зачувување на националната безбедност. Европол, исто така, доставува годишен извештај на Европската унија за состојбите и трендот со тероризам. Тоа е стратешки документ подготвен од експерти од Европол, со помош на разни држави-членки и партнери од Европол. Документот дава преглед на терористичките напади во ЕУ и ги истакнува главните трендови поврзани со тероризмот. Исто така, работата треба да продолжи и во врска со следењето на финансиските трансакции поврзани со терористички групи.

13.4.2 Борба против сериозен и организиран криминал

Ефективната борба против сериозниот и организираниот криминал е голем предизвик за државните органи, особено што денес борбата е потешка од кога било, со оглед на технолошкиот напредок што подразбира брз проток на информации меѓу криминални групи. Во борбата против сериозниот и организиран криминал, ЕУ се соочува со дополнителна димензија – фактот дека границите на ЕУ се отворени, што во голема мера ја олеснува соработката на криминалните групи. Синергијата на фактори, како што се технолошкиот напредок, отворените граници, големиот прилив на бегалци и мигранти, како и заканите за понатамошни терористички напади и зголемените немири во соседството на ЕУ, ја прават борбата против сериозниот и организираниот криминал еден од најсложените предизвици на ЕУ денес. Ефикасната и координирана полициска соработка, како и соработката на судските органи на државите-членки, е императив за сузбивање на сериозниот и организиран криминал во рамките на ЕУ.

ЕУ се справува со проблемот на организиран криминал, преку голем број иницијативи, уште од раните 90-ти. Не е лесно да се дефинира кои злосторства се вклучени во таканареченото сериозно кривично дело, односно нема исцрпен список на кривични дела што се сметаат за сериозни; тоа зависи од процената на законодавецот. Тешкотијата во дефинирањето на овој поим произлегува од фактот дека има огромен број на различни активности извршени од криминални групи, како и во структурата на самите групи кои можат да бидат крути и хиерархиски или флексибилни и лабаво поврзани. Доколку потрагата по најмал заеднички именител на овој проблем се спроведе на меѓународно ниво, тоа би било дополнително комплицирано поради постоењето на разлики во кривичните законодавства на различни држави. Кога станува збор за ЕУ, постојат три пристапи со кои националното законодавство го третира организираниот криминал:

- граѓанско-правен, кој се состои од забрана за учество во здруженија на организиран криминал;
- прецедентен пристап, кој се заснова на забрана за здружување заради извршување на кривично дело; и
- скандинавски пристап, што го отфрла поимот организирана криминална група и наместо тоа се потпира на општите одредби на кривичните закони (на пр. соучесништво, помагање и помагање).

Земајќи ги предвид разликите во правните традиции, во 1998 година Советот усвои Заедничка акција 98/733/ЈНА, која, за прв пат во меѓународното право, понуди формулација на организиран криминал. Оваа дефиниција го користи таканаречениот двоен модел или двоен пристап, кој ги обврзува државите-членки да ги криминализираат активното учество во криминални организации и/или здружувањето, со цел извршување на кривично дело, дури и ако одредено лице не учествувало во нивното спроведување.

Иако дефинициите за организиран криминал се разликуваат од држава до држава, постои општ консензус дека организираниот криминал вклучува заедничко дејствување на повеќе лица, со цел да извршат кривични дела, заради финансиска или друга корист. Некои од најчестите форми на организиран криминал вклучуваат перење пари, трговија со дрога, трговија со луѓе, недозволена трговија со оружје, сексуална експлоатација, пред се на жени и деца, но и високо-технолошки криминал, кој денес е еден од најсериозните закани.

Организираниот криминал сам по себе е сериозно кривично дело. И покрај разликите што постојат, еден од објективните показатели за утврдување дали делото припаѓа на тешко кривично дело е висината на загрозената кривична санкција за тоа дело. Колку е поголема казната предвидена за кривично дело во законите на една држава, толку повеќе тоа е знак дека делото е класифицирано како сериозно.

13.4.2.1 Правна и стратешка рамка за борба против сериозен и организиран криминал

Правната и стратешката рамка за борба против сериозниот и организиран криминал на ниво на ЕУ е обемна, поради фактот што станува збор за широка област во која дејствуваат различни актери. Во ЕУ има голем број иницијативи, мрежи и други инструменти кои овозможуваат полициска и судска соработка во кривична материја, во областа на борба против организираниот и сериозен криминал, кои станаа уште поважни, особено со влегувањето во сила на Договорот од Лисабон.

Правната рамка на ЕУ за борба против организираниот криминал се потпира на меѓународни инструменти, како што е Конвенцијата на ОН против транснационален организиран криминал од декември 2000 година (Конвенцијата од Палермо). Други главни елементи на правната рамка за борба против организираниот криминал се Рамковната одлука 2008/841/ЈНА на Советот од 2008 година за борба против организираниот криминал, која ја укина Заедничка акција 98/733/ЈНА, како и одредби од Договорот од Лисабон.

Само по влегувањето во сила на Договорот од Амстердам во 1999 година, се создаде средина во која било можно да се усогласи националното законодавство од областа на кривичното право, пред сè преку воведување на Рамковната одлука како правен инструмент на ниво на ЕУ. Усогласувањето на националните закони го зголеми нивото на заштита од разни видови на криминал на ниво на ЕУ, пред сè затоа што:

- криминалното организирање е набљудувано како отежнувачка околност за други кривични дела;
- кривично организирање е дефинирано како едно од претходни кривични дела кое овозможува примена на директивите на ЕУ за спречување на перење пари;
- поврзано е со примена на принципот на меѓусебно признавање, како камен-темелник во областа на судската соработка во кривична материја.

Може да се заклучи дека е направен голем чекор напред во борбата против организираниот и сериозен криминал на ниво на ЕУ со Договорот од Лисабон во 2009 година. Имено, во минатото, националната полиција и другите органи за спроведување на законот имаа примарна одговорност за борба против криминалот на нивните територии. Со Договорот од Лисабон, се случила промена во ОСБП, кои, меѓу другото, подразбираат одговорност на државите-членки за борба против криминалот на нивната територија, но и можност за интервенција на институциите на ЕУ според принципот на супсидијаритет, доколку акцијата на конкретна држава-членка се покаже како неефикасна. Се разбира, улогата на институциите на ЕУ станува позначајна со прекуграничниот криминал, кој вклучува два или повеќе држави-членки.

Најважниот член на ДФЕУ што регулира спречување на криминал на ниво на ЕУ е членот 84, кој пропишува можност ЕП и Советот, во согласност со вообичаената законодавна постапка, да утврдат мерки за поддршка на актите на државите-членки во областа на спречување на криминал. Имено, во член 83 од ДФЕУ, ЕП и Советот имаат можност, со донесување на директиви во согласност со вообичаената законодавна постапка, да утврдат минимални правила врз основа на кои ќе бидат дефинирани кривични дела и кривични санкции од областа на организираниот криминал со прекуграничен елемент, а потоа да се утврди влијанието на ваквите кривични дела, како и посебните потреби да бидат потиснати на заедничко ниво. Таквите злосторства вклучуваат: тероризам, трговија со луѓе и сексуална експлоатација на жени и деца, недозволена трговија со оружје, перење пари, корупција, фалсификување, високо-технолошки криминал и организиран криминал.

Членот 83 од ДФЕУ предвидува и можност за усогласување на кривичното право на државите-членки, со цел да се овозможи спроведување на политиката на ЕУ. Директивите на ЕУ можат да утврдат минимални правила за дефинирање на кривични дела кои се сметаат за особено опасни и кривични санкции за такви дела. Членот 83, став 1 е правна основа за воспоставување минимални стандарди за дефинирање на кривични дела, како и санкции од областа на особено сериозно кривично дело со

елементи на прекугранична соработка. Членот 83, став 2 дава дополнителна основа за усогласување на законодавството, во случаи кога тоа е потребно за ефективно спроведување на политиката на ЕУ во областите што подлежат на мерки за усогласување.

Кога станува збор за заштита на жртвите на криминал, ЕУ ја донесе Директивата 2012/29/EU за утврдување минимални стандарди за правата, поддршката и заштитата на жртвите на криминал, со која, меѓу другото, се обезбедува правна помош, обесштетување на жртвите и заштита за време на кривичната постапка.

Најважните институции на ЕУ кои овозможуваат соработка во борбата против сериозниот и организиран криминал на ниво на ЕУ се Европол и Европска правда кои се целосно објаснети погоре. Таквата соработка подразбира полициска соработка и комплементарна судска соработка во кривична материја.

13.4.2.2 Посебни облици на тежок и организиран криминал

Постојат низа законски регулативи на ниво на ЕУ, кои се занимаваат со специфични форми на сериозен и организиран криминал.

Трговијата со луѓе е една од најсериозните форми на организиран криминал, распространета поради фактот што е многу профитабилна. Трговијата со луѓе најмногу ги погодува жените и децата, а огромното мнозинство на жртви се принудени на сексуална или економска експлоатација. Луѓето честопати се тргуваат заради органи и нивна продажба на црниот пазар за голема сума на пари.

Трговијата со луѓе на ниво на ЕУ е санкционирана со Директивата 2011/36/EU од 2011 година за спречување и борба против трговија со луѓе и заштита на жртвите. Оваа директива утврдува минимум заеднички правила за утврдување на однесување што може да се смета за трговија со луѓе, пропишува максимална казна за ова дело и им овозможува на државите-членки да ги гонат своите државјани за ова дело сторено на територијата на друга држава-членка. Директивата посветува посебно внимание на заштитата на жртвите на трговија со луѓе и нивните права. Меѓу другото, оваа директива пропишува заштита на жртвите на трговија со луѓе од кривично гонење, поради активности како што се употреба на лажни документи, проституција и имиграција, бидејќи тие биле принудени да вршат такви дела, што е директна последица од трговијата со луѓе. Кон крајот на 2010 година, ЕК назначи координатор на ЕУ за борба против трговија со луѓе со задача да ја подобри координацијата и да ја хармонизира работата на институциите на ЕУ, агенциите, меѓународните актери и државите, и државите-членки на ЕУ и трети држави, во областа на борбата против трговија со луѓе.

Трговијата со дрога е друга форма на организиран криминал што има негативно влијание широм ЕУ. Со цел ефикасна борба против трговијата со дрога, усвоена е Стратегија на ЕУ за борба против трговијата со дрога, за периодот 2013-2020 година, со цел да ја намали побарувачката и снабдувањето со дрога на ниво на ЕУ, преку стратешки пристап комплементарен на националните политики на државите-членки, што подразбира координирано и заедничко дејствување. Резултатите од политиките на ЕУ во оваа област се објавуваат на годишно ниво во извештаите на Европскиот центар за набљудување на наркотични средства и зависност од дрога (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction – EMCDDA*), кој секоја година доставува годишен Европски извештај за дроги (*European Drug Report*).

Нелегалната трговија со оружје е еден од клучните фактори што влијаат на безбедноста на граѓаните на ЕУ, пред се поради фактот што се користи од организирани криминални групи и дека неговата достапност поддржува други криминални активности, како што се трговија со дрога или трговија со луѓе. ЕУ има едно од најстрогите правила за контрола на оружјето, како што е Директивата 2008/51/ЕС за набавка и поседување на оружје, со која се воведува целосна забрана за продажба на автоматско оружје на цивили. Со цел поефикасно запирање на нелегалната трговија со оружје, ЕУ се обиде да ги контролира сите фази во животниот циклус на огнено оружје, преку воведување ефективни правила и инсистирање на подобра прекугранична соработка. Така, на

пример, секој примерок од оружје произведено во ЕУ мора да биде обележан и мора да биде можно да се следи врз основа на тоа, додека постојат строги контролни процедури и за продавачите и за купувачите на оружје.

Спречувањето на перење пари, стекнато со извршување на кривично дело, е друга област идентификувана како приоритет на ниво на ЕУ. Ова е особено проблематична криминална активност затоа што, пред сè, е поврзана со други криминални активности врз основа на кои се стекнуваат „валкани“ пари. Покрај тоа, поради отворањето и дерегулација на финансиските пазари, огромен проблем е да се следи протоколот на такви пари, бидејќи за нив е потребен многу развиен капацитет на агенциите за спроведување на законот. Пристапот на ЕУ е, од една страна, да се подобри регулативата на финансиските институции и да се воспостават механизми за идентификување на сомнителни активности, и од друга страна, да се подобри способноста на Единиците за финансиско разузнавање (*Financial Intelligence Units – FIU*) за поефикасно да се борат против овој проблем. Главната регулатива што ја регулира оваа област, на ниво на ЕУ, е Третата директива 2005/60/ЕС против перење пари која се однесува на спречување на употреба на финансискиот систем за перење пари и финансирање тероризам. Сепак, и покрај примената на прописите, резултатите не се задоволителни. Затоа, ЕК постојано поддржува интеграција на финансиска истрага и финансиска анализа, како стандарден дел од истрагите, не само за финансиски криминал, туку и за сите форми на сериозен и организиран криминал.

Како што е забележано погоре, Безбедносната агенда ги идентификува организираниот криминал, тероризмот и високо-технолошкиот криминал како трите најголеми безбедносни закани за граѓаните на ЕУ и предлага мерки за борба против нив во периодот 2015-2020 година. Организираниот криминал е важен за тероризмот и високо-технолошкиот криминал, бидејќи преку свои канали ги снабдува терористите и сајбер-терористите со оружје, им овозможува да финансираат и да се инфилтрираат на финансиските пазари, така што затоа овие три закани се тесно поврзани и меѓусебно зависни. Основната логика на Агендата за безбедност е подобро спроведување на постојните инструменти на ЕУ, како што се Шенгенскиот информациски систем (*SIS*), Европскиот информативен систем за кривична евиденција (*ECRIS*), Циклусот на јавни политики на ЕУ за сериозен и организиран криминал, Европскиот налог за апсење (*ENA*) и други. Најважните препораки на Агендата за безбедност во врска со поефикасна борба против сериозниот и организираниот криминал се следниве:

- Проширување на употребата на циклусот на јавни политики на ЕУ за сериозен и организиран криминал до државите што граничат со ЕУ, со цел усогласување на методологијата на работа и стекнување увид во локалните и регионалните трендови во развојот на организираниот криминал;
- Ревизија на правната рамка со која се регулира трговијата со оружје;
- Усвојување на Стратегија на ЕУ за борба против трговијата со луѓе;
- Иницирање заеднички активности и стратегии со трети држави, со цел борба против криумчарењето мигранти;
- Ревизија на постоечките политики и правната рамка која регулира кривични дела против животната средина;
- Разгледување на можни мерки за конфискација на имот на сторители на кривични дела.

13.4.3 Компјутерски криминал

Компјутерскиот криминалот е форма на криминал кој е во пораст затоа што нема препреки во форма на граници, односно извршувањето на овие злосторства е значително олеснето благодарение на глобалното поврзување и масивноста на новите технологии. Со сите услуги што денес се нудат на Интернет, како и со количината на податоци што корисниците ги оставаат на Интернет, ризикот да станат жртви на компјутерски криминал е многу голем, дури и за обичните корисници. Бизнисите во

рамките на единствениот пазар на ЕУ се особено ранливи на компјутерски криминал, бидејќи економските трансакции се повеќе се случуваат преку Интернет. Со оглед на постојаниот развој на информатичките технологии, и фактот дека сè повеќе луѓе користат Интернет, секој ден се појавуваат нови форми на компјутерски криминал и секој од нив претставува нова закана за сите корисници на Интернет.

Најчестата дефиниција за компјутерски криминал е дека станува збор за криминална активност извршена преку Интернет, користејќи електронска комуникациска мрежа и информациски системи. Покрај тоа, информатичките и комуникациските технологии (ИКТ) се повеќе се поврзани со организираниот криминал, особено имајќи предвид дека ИКТ им олеснува на криминалните групи да се вклучат во голем број незаконски активности. Покрај тоа, ИКТ обезбедуваат анонимност и ги намалуваат ризиците за сторителите, особено во областа на економскиот криминал, како што е перењето пари. Во годишните извештаи за Проценка на закана за организиран криминал преку Интернет (*Internet Organised Crime Threat Assessment*), што е извештај и на Европскиот центар за компјутерски криминал (*European Cybercrime Centre – EC3*), ЕУ ги издвојува следниве видови на компјутерски криминал:

- Малициозен софтвер (*Malware*);
- Сексуална експлоатација на деца на Интернет (детска порнографија);
- Финансиска измама;
- Социјален инженеринг;
- Компромитурање на податоци и мрежни напади;
- Напади на критични инфраструктури;
- Криминални финансиски трансфери преку Интернет;
- Криминална комуникација преку Интернет;
- *Даркнет*;
- Криминални активности во сферата на *Big Data*, *Internet of things* и *Cloud*.

Компјутерскиот криминал, како вид на криминал што ги засега сите сфери на државата, бара многу широк пристап кој вклучува флексибилна и ефективна правна и стратешка рамка, како и соработка на повеќе актери, како на национално, така и на меѓународно ниво. Ситуацијата е уште поспецифична бидејќи физичките граници не се значаен фактор во овој вид на кривично дело. Вообичаено е две или повеќе држави да бидат вклучени во еден случај на компјутерски криминал. Со оглед на ова, јасно е дека со компјутерскиот криминал на ниво на ЕУ се справуваат повеќе институции од различен профил, секоја во својот домен на активност.

13.4.3.1 Правна рамка за борба против компјутерски криминал

Со оглед на динамиката на развој на закани за компјутерски криминал, правните акти и стратешката рамка на ЕУ во оваа област, исто така, се променија брзо. Најважните акти за борба против компјутерскиот криминал што ги користи ЕУ се: Конвенцијата на Советот на Европа за компјутерски криминал од 2001 година, Директива 2013/40/EU за напади против информациона системи и Директива 2011/92/EU за борба против сексуална злоупотреба, експлоатација деца и детска порнографија. Исто така, ЕУ усвои два стратешки документи во оваа област: Стратегијата на ЕУ за сајбер безбедност и Европската безбедносна агенда.

Во ноември 2001 година, Комитетот на министри на Советот на Европа ја усвои Конвенцијата за компјутерски криминал во Будимпешта, со што стана позната како Конвенција од Будимпешта. Конвенцијата од Будимпешта е првиот меѓународен договор што се обидува да ја регулира борбата против компјутерскиот криминал, пред се преку усогласување на националните правни рамки и подобрување на меѓународната соработка меѓу државите. Иако оваа Конвенција не е документ усвоен под покровителство на ЕУ, нејзиното значење е големо, имајќи предвид дека таа е основен инструмент за меѓудржавна соработка во областа на компјутерскиот криминал. Сите членки на ЕУ ја потпишаа Конвенцијата, а само Ирска и Шведска ја немаат

ратификувано. Исто така, покрај Конвенцијата, донесен е Дополнителниот протокол, кој се однесува на казнување на акти на расизам и ксенофобија, сторени преку компјутерски системи.

Првиот дел од Конвенцијата ги регулира нормите на материјалното и процесно право, кои државите-потписнички треба да ги пренесат во нивното национално законодавство, како што се нагласување на кривични дела што мора да бидат пропишани (како детска порнографија, компјутерска измама, итн.) или утврдување на овластувањата на надлежните органи и одредени процесни мерки што можат да се користат во случај на тероризам, перење пари, трговија со луѓе, корупција и други сериозни злосторства извршени со помош на ИКТ.

Вториот дел се однесува на меѓународната соработка на потписниците. Членот 25 го поставува општиот принцип дека договорните страни ќе обезбедат заемна помош, во најширока смисла, во истраги или постапки кои се однесуваат на кривични дела во врска со компјутерски криминал, како и пружање помош при собирање електронски докази, односно е-докази (*e-evidence*). Според член 25, став 3, во итни случаи, „најбрзи средства за комуникација, вклучително факс и е-маил“ се сметаат за забрзувачи во процесот на собирање на доказите. Уште поважно, специфични одредби, особено членот 29 дава овластување за „брзо чување на складираните компјутерски податоци“ пред да се направи формално барање за заемна помош. Понатаму, членот 31, став 1, се справува со случаите на заемна помош во поглед на пристапот до складираните компјутерски податоци „кои се наоѓаат на територија на другата страна“, со тоа овозможувајќи, според членот 32 „прекуграничен пристап до складираните податоци со согласност или кога тие податоци се јавно достапни“. Од особено значење е воспоставувањето на 24/7 мрежа, која предвидува секоја држава да назначи контакт-точка, главно сместена во рамки на организациската структура на полицијата или Министерството за внатрешни работи, која е достапна 24 часа на ден, 7 дена во неделата, со цел да им се обезбеди итна и непосредна помош на органите на другите држави за целите на истрагите или постапките за компјутерски криминал. Како и да е, Конвенцијата, останува ограничена во својот опсег бидејќи се применува само на компјутерскиот криминал.

Директивата 2006/24/ЕС за задржување на податоците е донесена во 2006 година од страна на ЕП и Советот, со цел да се утврди обврската за задржување на одредени категории на податоци, од даватели на услуги за електронски комуникации – оператори. Како што е наведено во членот 3, се применува од „провајдерите на јавно достапни електронски комуникациски услуги или од јавна комуникациска мрежа“ и, како што е наведено во член 5, само за претплатнички и интернет податоци. Податоците дадени на оператори, односно обработени од оператори, се исклучително важни за откривање и гонење на сторители на кривични дела и терористи. Директивата, според член 6, се однесувала на задржување на податоците за сообраќај и локација, не само на физички лица, туку и на правни лица и ги обврза операторите да ги задржат таквите податоци во период од шест месеци, до две години од датумот на комуникација, со цел да ги стават достапни на барање на надлежните органи, со цел откривање, истражување и гонење на сторителите на најтешките кривични дела. Директивата не се однесувала на податоците за содржината на комуникацијата. Во 2011 година, ЕК објави Извештај за проценка на Директивата, укажувајќи на низа проблеми во нејзиното спроведување од страна на државите-членки, почнувајќи од разлики во случаи каде што се чуваат податоци, до разлики во националните органи одговорни за барање на такви податоци од операторите. Исто така, уставните судови на многу држави-членки прогласија неуставни национални акти насочени кон транспонирање на Директивата во националното право.

Поради тоа, Иако Директивата за задржување на податоците се покажа како исклучително ефикасен инструмент за откривање и гонење на сторителите на злосторства и терористи, СПЕУ ја прогласи за неважечка во април 2014 година, сметајќи дека се кршат правото на приватност и правото на заштита на личните податоци, загарантирани со Повелбата на ЕУ. Во образложението на својата одлука, СПЕУ

наведува дека, кога податоците задржани во согласност со Директивата се разгледуваат како целина, тие можат да откријат многу прецизни информации за приватниот живот на лицето чии податоци се задржани, како што се дневни навики, место на живеење или живеалиште, движење во текот на денот и социјалните односи што ги негува таа личност. Тоа значи дека недискриминирачкото задржување на податоците може да создаде перманентно набљудување, во спротивност со правото на приватност. Исто така, иако судот признава дека постои јавен интерес за задржување на овие податоци, со цел да се бори против сериозниот криминал и тероризмот, усвојувањето на таква Директива не е во согласност со принципот на пропорционалност, како еден од општите принципи на ЕУ.

Разгледувајќи ја потребата за адаптација на легислативата на ЕУ за задржување на податоците во сајбер-просторот, ЕУ презеде сеопфатен пакет на реформи со цел безбедна заштита на личните податоци. Три значајни инструменти за заштита на податоците треба да се истакнат. Прв инструмент е Регулативата 2016/679 за заштита на податоците, која стапи во сила во мај 2016 година и започна да се применува од мај 2018 година. Обезбедува високо ниво на заштита на личните податоци и го регулира трансферот на личните податоци за комерцијални цели. Оваа регулатива е дополнета со Директивата 2016/680 за заштита на личните податоци од страна на надлежните органи со цел превенција, истрага, откривање и гонење на кривичните дела, која специфично се применува во полицискиот и судскиот сектор.

Овој втор инструмент, таканаречена „Полициска директива“ ќе ја обезбеди заштитата на личните податоци кои се пренесени за целите на е-доказите во кривичните истраги. Воспоставува специфични правила за размена на податоци во областа на превенцијата, истрагата, откривањето и гонењето на кривичните дела, како и извршувањето на кривичните санкции. Кога релевантните власти ќе се соочат со различни задачи од овие посочени, трансферот на податоци потпаѓа под рамката на Регулативата. Директивата не ја зема во предвид полициската и судска соработка со трети држави и се применува само на пренесените податоци достапни меѓу државите-членки. Сепак, државите-членки може да склучуваат билатерални спогодби за трансфер на податоци во кривичните постапки. За други активности, како што е националната безбедност, трансферот на податоци не ја следи Општата регулатива за заштита на податоците или Полициската директива и државите-членки ги применуваат домашните правила.

Со усвојувањето на Општата регулатива за заштита на податоците и Полициската директива, ЕУ го сврте своето внимание на реформирање на Директивата 2002/58/ЕС за приватност и електронски комуникации, како трет инструмент. Оваа директива воспоставува строга забрана за пресретнување и запишување на електронските комуникации и задржување на комбинирани мета-податоци за тие комуникации. Исто така, членот 15 воспоставува ограничувања во дискрецијата на државите-членки на ЕУ за нивна дерогација од овие заложби со цел спроведување на правото. Директивата за е-приватност, заедно со Општата регулатива за заштита на податоците, ќе биде централен дел од размислувањето на ЕУ за прифатливо мешање со онлајн приватноста со цел обезбедување на правото и јавната безбедност.

Директивата 2013/40/EU за напади против информациона системи стапи на сила во септември 2013 година, заменувајќи ја претходната Рамковна одлука 2005/222/JHA на Советот. Поради големиот број на софистицирани сајбер напади од нов вид, кои можат да се контролираат од далечина и со тоа да се координираат нападите, оваа област треба натамошно да се регулира. Целта на оваа директива е понатамошно усогласување на кривично-правната рамка на државите-членки во областа на нападите врз информациските системи, преку воспоставување минимални правила во врска со дефинирање на кривични дела и релевантни санкции, со што се обезбедува прецизна дефиниција за нелегален пристап до информации систем и дека ова дело ќе се казни со најмалку две години затвор. Дополнителна цел е подобрување на соработката помеѓу надлежните органи (полицијата и другите судски органи) на државите-членки и соработката со специјализирани агенции и тела на ЕУ, како што се Европска,

Европол, Европскиот центар за компјутерски криминал (EC3) и Агенцијата на Европската унија за безбедност на мрежата и информациите (*European Union Agency for Network and Information Security – ENISA*).

Во областа на соработката помеѓу надлежните органи за борба против компјутерскиот криминал, Директивата целосно го презема мрежниот систем 24/7 воспоставен со Конвенцијата од Будимпешта, а членот 13 предвидува дека за размена на информации, државите-членки ќе воспостават оперативна контакт-точка, која ќе биде достапна 24/7 и ќе ја известува ЕК. Она што е ново е обврската на државите-членки да воспостават процедури со кои, во случај на итни барања, надлежните органи ќе бидат обврзани во рок од осум часа да упатат дали ќе одговорот на барањето, во кој рок и во каква форма. Како дополние, од државите-членки ќе се бара да собираат статистички податоци за сајбер напади, кои ќе ги достават до ЕК, со цел да произведат консолидирани извештаи за да се заштитат од идните напади.

Конечно, Директивата 2011/92/EU за борба против сексуалната злоупотреба, експлоатација на деца и детска порнографија од декември 2011 година, која ја замени досега важечката Рамковна одлука 2004/68/JHA на Советот, има за цел усогласување на националното законодавство на државите-членки, во врска со кривични дела поврзани со сексуална злоупотреба, експлоатација на деца и детска порнографија. Исто така, утврдува одредби насочени кон борба против детска порнографија, како што е обврската за итно отстранување на страници за детска порнографија, хостирани на територија на државите-членки. Самата Директива не предвидува посебни форми на полициска и друга соработка.

13.4.3.2 Стратегија за сајбер-безбедност

Стратегијата за сајбер безбедност, донесена во февруари 2013 година, е првиот сеопфатен акт со кој се регулира политиката на ЕУ. Воведот посочува дека економијата на ЕУ веќе е значително погодена од негативните последици од компјутерскиот криминал и дека сајбер криминалот е во пораст, а фактот дека сајбер криминалот нема граници е особено отежнувачки, односно дека извршувањето на овие злосторства е многу олеснето со глобална поврзаност и масивност на новите технологии. Стратегијата дефинира пет стратешки приоритети:

1. Постигнување отпорност кон сајбер напади;
2. Дрastiчно намалување на компјутерскиот криминал;
3. Развој на политика за сајбер одбрана;
4. Развој на индустриски и технолошки ресурси за сајбер безбедност и
5. Воспоставување кохерентна меѓународна политика на компјутерски простор за ЕУ и промовирање на основните вредности.

Во однос на приоритетот од точка 2 – Дрastiчно намалување на компјутерскиот криминал, се потенцира важноста на Конвенцијата од Будимпешта. Подобрувањето на координацијата на ниво на ЕУ, исто така, се споменува како важна стратешка цел и во таа смисла ЕК истакна:

- Поддршка на Европскиот центар за компјутерски криминал (EC3) лоциран во Европол, како централна точка во борбата против компјутерски криминал. EC3 се очекува да обезбеди анализа, компјутерска форензика на највисоко ниво, да помогне во истрагите и да развие инструменти за размена на информации помеѓу надлежните органи во државите-членки.
- Европол да се фокусира на поддршката на државите-членки во истрагата на компјутерскиот криминал и да помогне во разбивање на мрежите за компјутерски криминал, пред се во областите на сексуална експлоатација на деца, финансиска измама и упади на информатички систем. Исто така, од Европол се очекува редовно да подготвува стратешки и оперативни извештаи за трендовите, новите закани и приоритети, поврзани со истрагите спроведени од тимови за компјутерски криминал во државите-членки.

- Европскиот полициски колеџ (*CEPOL*), во соработка со Европол, да дизајнира обуки за членовите на полициските власти за ефективна борба против компјутерскиот криминал.

Според Агендата за безбедност на ЕУ од 2015 година, каде сајбер криминалот е претставен како еден од трите најважни закани за внатрешната безбедност на ЕУ, првиот чекор во борбата против компјутерскиот криминал е целосно спроведување на веќе споменатата Директива за напади врз информациони системи, како и Директивата за борба против сексуална злоупотреба, експлоатација на деца и детска порнографија, додека Конвенцијата од Будимпешта е призната како стандард за меѓународна соработка. Понатаму е нагласено дека е потребен нов пристап во борбата против компјутерскиот криминал во дигиталната ера, кој покрај соработката меѓу полицијата и Европол, би го вклучил и Тимот за брзи реакции во случаи на компјутерски криминал (*Computer Emergency Response Team – CERT*), како и приватниот сектор (на пример, даватели на интернет услуги со нивната техничка експертиза). Исто така се споменува важноста на *EC3*, како и потребата да се инсистира тој да стане централен информативен центар за полицијата во оваа област.

13.4.3.3 Клучни тела за борба против компјутерски криминал

Најважните институции во ЕУ за борба против компјутерскиот криминал се: Европскиот центар за компјутерски криминал (*EC3*), Агенцијата на ЕУ за безбедност на мрежата и информациите (*ENISA*), Тимот за брзи реакции во случаите на компјутерски криминал (*CERT*). Партнерски институции за соработка во оваа област се: Европскиот полициски колеџ (*CEPOL*), Европска правда, Работната единица за компјутерски криминал и Европската група за обука и едукација во областа на компјутерски криминал.

13.4.3.3.1 Европски центар за компјутерски криминал (*EC3*)

На почетокот на 2013 година, во седиштето на Европол е формиран Европскиот центар за компјутерски криминал (*EC3*). Неговата главна улога е да собере експертиза и информации, да обезбеди поддршка во кривични истраги и да промовира решенија на ниво на ЕУ. И покрај фактот дека центарот работи неколку години, тој сè уште активно се развива. Неговата работа е поделена на пет области кои претставуваат клучни функции и секоја од нив е важна за функционирање на целината. Областите на работа на *EC3* се следниве:

- Оперативна поддршка во истрагите за компјутерски криминал во државите-членки на ЕУ и спроведување на заеднички истраги во областа на компјутерскиот криминал, во кои учествуваат две или повеќе држави-членки на ЕУ, и поддршка на соработката за спроведување на законот со држави кои не се членки на ЕУ преку Европска правда;
- Собирање и обработка на информации релевантни за борбата против компјутерскиот криминал за органите надлежни за спроведување на законот во државите-членки на ЕУ;
- Информирање на јавноста, соработка со приватниот сектор, граѓанското општество, истражувачи и академската заедница, со цел да се олесни идентификувањето на компјутерскиот криминал;
- Градење на капацитети за борба против компјутерскиот криминал, во соработка со партнерски институции како што е *CEPOL*, преку обука, подигање на свеста и промовирање на позитивни практики во областа на борба против компјутерскиот криминал, за агенциите за спроведување на законот и судството. Развој на форензички алатки за попрецизно откривање и спречување на компјутерски криминал;
- Стратешко планирање преку анализа на трендови и проценка на ризик, односно предвидување во кој правец ќе се развива компјутерскиот криминал.

Мандатот или надлежноста на ЕСЗ опфаќа три области:

- Случаи со компјутерски криминал во кои сторителите се организирани групи, со посебен фокус на оние кои остваруваат големи количини на нелегален профит, како во случаите на измама преку Интернет;
- Случаи на компјутерски криминал во кои последиците врз жртвата се многу сериозни, како што се сексуална злоупотреба на деца на Интернет;
- Случаи на компјутерски криминал кои влијаат на критичната инфраструктура и информациските системи на ЕУ.

Според мандатот, ЕСЗ има три фокусни точки (*focal points*) во својата организациска структура, како и Заедничката работна група за компјутерски криминал (*Joint Cybercrime Action Taskforce – J-CAT*):

- Фокусна точка – Терминал (*FP – Terminal*) се занимава со случаи на измама со плаќање и нејзината улога е да обезбеди поддршка на агенциите за спроведување на законот во државите-членки на ЕУ кога станува збор за финансиска измама на Интернет. Целта на *FP Terminal* е да обезбеди доверба на корисниците во системот за е-трговија и да ја подигне безбедноста на овој пазар на највисоко можно ниво.
- Фокусна точка – Близнаци (*FP – Twins*) се занимава со борба против злоупотреба и експлоатација на деца на Интернет. Областа на дејствување е да се обезбеди помош и експертиза на националните служби во борбата против електронската дистрибуција на материјал поврзан со злоупотреба и експлоатација на деца и во идентификување на криминални активности на Интернет, како што се објавување видео материјал и споделување материјал што содржи злоупотреба на деца.
- Фокусна точка – Киборг (*FP – Cyborg*) обезбедува поддршка на државите-членки на ЕУ во спречување и борба против разни видови на компјутерски криминал, што негативно влијае на критичните инфраструктури и информациските системи. Специфичниот фокус на *FP Cyborg* е криминалните дела насочени кон компјутерите и мрежните инфраструктури на ЕУ, но и сите кривични дела извршени на Интернет. Кривичните дела што се во фокусот на оваа фокусна точка се: производство и дистрибуција на малициозен софтвер; неовластен упад во заштитениот систем; кражба на чувствителни податоци; Компромитирање на информативниот систем; Кражба на идентитет; Интернет измами.
- Заедничката работна група за компјутерски криминал (*J-CAT*) е проект заснован на соработка на неколку држави-членки на ЕУ (Франција, Германија, Австрија, Холандија, Шпанија, Италија и Велика Британија до пред истапувањето), четири партнерски држави надвор од ЕУ (САД, Австралија, Канада и Колумбија) и ЕСЗ како координатори. Проектот започна во септември 2014 година, како платформа за поддршка на борбата против компјутерскиот криминал во ЕУ и надвор од ЕУ. Целите на *J-CAT* се водење на координирани активности против најголемите закани во областа на компјутерскиот криминал и заштита на значајни цели од потенцијални напади. *J-CAT* се фокусира на високо-технолошки криминал, проучување на техники кои промовираат компјутерски криминал, интернет измама и одредени аспекти на злоупотреба на деца на Интернет. Соработката во рамките на *J-CAT* го стимулира и олеснува заедничкото идентификување, приоритет, подготовка и започнување на прекугранични истраги и операции на партнерите во овој проект.

13.4.3.3.2 Тим за сајбер разузнавање (*CIT*)

Како поддршка на фокусните точки во рамките на ЕСЗ, постои и тим за сајбер разузнавање (*Cyber Intelligence Team – CIT*). Задачата на овој тим е да собира информации од голем број јавни, приватни и отворени извори, со цел да се подобри достапноста на податоците до агенциите за спроведување на законот. На некој начин,

CIT е центар за обработка и анализа на разузнавачки информации од различни извори, со цел да се идентификуваат оние што се клучни за сите членки. *CIT* има улога на сврзано ткиво помеѓу различни актери кои поседуваат и управуваат со различни податоци и кои можат да бидат релевантни за сите. *CIT* има за цел да формира на мапа на сите информации за компјутерски криминал во ЕУ, со цел да ги идентификува идните закани што е можно побрзо. За да се исполни оваа цел, *CIT* проактивно ја следи околината, препознавајќи ги новите трендови и модели на компјутерскиот криминал и ги проследува информациите до релевантните засегнати страни. *CIT* служи како платформа за соработка помеѓу агенциите за спроведување на законот, национални тимови за компјутерски криминал (*Computer Emergency Response Team – CERT*) експерти од приватниот сектор и претставници на академската заедница. Главната улога на оваа платформа е да биде контакт-точка, каде се пријавуваат сите истраги од областа на компјутерскиот криминал, особено оние поврзани со интернет пазарот и злоупотребата на виртуелните валути. Исто така, јавниот и приватниот сектор можат да се обратат до *CIT* и да побараат помош во мултидисциплинарни истраги, кога *CIT* дава брз одговор.

13.4.3.3.3 Агенција за безбедност на мрежата и информациите (*ENISA*)

Агенцијата на ЕУ за безбедност на мрежата и информациите (*European Union Agency for Network and Information Security – ENISA*) е институција која не се занимава директно со полициски работи, но е многу важна во областа на компјутерскиот криминал, бидејќи служи како централна точка за развој на стратегии за превенција, главно со цел да се заштити внатрешниот пазар на ЕУ. Затоа, таа нема овластување да работи, туку да ја координира и аналитички да ја следи областа на компјутерски криминал. *ENISA* е основана во 2004 година и претставува независна институција, со седиште во Грција, но нејзината структура е таква што е вмрежена во секоја држава-членка на ЕУ.

Главната цел на *ENISA* е да ги зголеми капацитетите на ЕУ, државите-членки и деловната заедница, во спречување, решавање и борба против проблемите од областа на безбедноста на информациите и безбедноста на мрежата. *ENISA* служи како експертски центар што ја стимулира соработката помеѓу јавниот и приватниот сектор на национално ниво и на ниво на ЕУ. За разлика од *EC3*, што е многу прецизно кога станува збор за активности што се сметаат за нејзина улога во ЕУ, *ENISA* има малку поголема слобода, а нејзините активности се базираат на следниве теми:

- Советување и обезбедување поддршка на ЕК и државите-членки во решавањето на безбедносните потешкотии во врска со хардвер и софтвер;
- Собирање и анализа на податоци поврзани со безбедносни инциденти во сајбер просторот на ЕУ;
- Промовирање на методи за проценка и управување со ризик, со цел зголемување на капацитетот за борба против закани за безбедноста на информациите;
- Подигање на свеста и соработка со различни актери во областа на безбедноста на информациите, преку развој на приватно-јавно партнерство во деловниот сектор.

Постои посебна единица за секоја од темите во рамките на *ENISA*, но границите не се цврсто дефинирани и има преклопувања по теми, што на крајот придонесува за соработка на ниво на Агенцијата. Овие единици се платформа за соработка меѓу државите-членки и немаат независно работење. Станува збор за четири единици:

- Тимови за компјутерски одговор на итни случаи (*Computer Emergency Response Teams – CERT*) за брза реакција во случаи на компјутерски криминал или нарушена компјутерска безбедност. *ENISA* ја координира мрежата на *CERT* и ја стимулира нивната директна соработка и соработка со други институции на сите нивоа на ЕУ;

- Единица за отпорност на мрежи и услуги за заштита на критична информатичка инфраструктура (*Resilience of Networks and Services and Critical Information Infrastructure Protection*) обезбедува поддршка на агенциите на ЕУ, приватниот сектор и ЕК при развивање на применлива стратегија за подготвеност, одговор и обновување, како и поддршка на политики и мерки што се во согласност со новите закани со кои се соочуваат критичните информатички инфраструктури;
- Управување со ризик и проценка на ризик (*Risk Management – Risk Assessment*) е сектор кој развива стратегии за проценка и управување со ризик во областа на безбедноста на информациите и мрежната безбедност;
- Идентитетот, приватноста и довербата (*Identity, Privacy and Trust*) е единица што тесно соработува со ЕК и дава препораки во спроведувањето на Европската дигитална агенда, како и во реформите и спроведувањето на директивите на ЕУ.

13.4.3.3.4 Агенција за оперативно управување со системи од големи размери (*eu-LISA*)

Агенцијата на ЕУ за оперативно управување со ИТ-системи од големи размери (*eu-LISA*) во областа на слободата, безбедноста и правдата е основана во 2011 година со Регулативата 1077/2011 и стана оперативна во декември 2012 година. Седиштето на Агенцијата е во Талин, Естонија, додека оперативниот центар е во Стразбур, Франција.

Активностите на *eu-LISA* се финансираат буџетот на ЕУ. Агенцијата, исто така, добива придонеси од државите поврзани со имплементација, примена и развој на Шенген-*acquis*, од државите-членки на ЕФТА, како и доброволни придонеси од државите-членки на ЕУ за финансирање специфични проекти.

Првичниот мандат на Агенцијата бил да биде одговорна за оперативниот менаџмент на два веќе постоечки ИТ системи од големи размери:

- Шенгенскиот информациски систем (*SIS*), информативен систем во широк обем на ЕУ, кој зачувува предупредувања и обезбедува информации за одредени категории барани или исчезнати лица или предмети. Овозможување на надлежните национални власти од државите од Шенген-зоната, како што се полицијата и граничните полицајци, да влезат и да се консултираат со овие предупредувања за лица или предмети, системот игра клучна улога во олеснување на слободното движење на луѓето во рамките на Шенген-зоната и обезбедување високо ниво на безбедност што ги поддржува граничните контроли на надворешните граници на Шенген, како и во спроведувањето на законот и судската соработка низ ЕУ. Оваа одговорност била пренесена на *eu-LISA* по нејзиното создавање, а Агенцијата е одговорна за испораката на втората генерација на системот (*SIS II*) во 2013 година и нејзино оперативно управување.
- Визниот информациски систем (*VIS*), информациски систем од голем обем кој собира податоци и одлуки за апликации за визи за краток престој за посета или транзит низ Шенген-зоната. *VIS* ги поврзува конзулатите во државите што не се членки на ЕУ и сите надворешни гранични премини на државите од Шенген, дозволувајќи им да разменуваат податоци за визите. Системот е основан со одлука на Советот во 2004 година и се прошири на регионална основа, почнувајќи од октомври 2011 година. *eu-LISA* го презеде оперативниот менаџмент од ЕК кога стапи во функција во декември 2012 година. Проширувањето на системот е завршено на сите национални конзулати во ноември 2015 година и на сите официјални гранични премини на ЕУ во февруари 2016 година.

Во 2013 година, на Агенцијата и е доверен оперативниот менаџмент на Еуроодак, база на податоци што содржат податоци за отпечатоци од прсти на апликанти за азил и државјани на трети држави кои нередовно ги преминале надворешните граници или кои престојуваат нередовно во држава-членка. Еуроодак е првиот биометриски систем на ЕУ и првиот мултинационален биометриски систем во светот. Еуроодак работи

континуирано од јануари 2003 година и претрпе многу проширувања и надградби. Се користи од сите држави-членки на ЕУ, како и од 4 придружни држави кои учествуваат во Даблинскиот систем, што воспоставува униформни критериуми за испитување на апликациите за азил: Исланд, Норвешка, Лихтенштајн и Швајцарија. Системот овозможува споредба на отпечатоци од прсти на баратели на азил и лица уапсени во врска со нередовно или нелегално преминување на границата. Новата регулатива 603/2013 на Еуроодак стапи на сила во јули 2015 година, а националните полициски сили, како и Европол, можат да пристапат до системот и неговата база на податоци за отпечатоци за спречување, откривање и истражување на најтешките форми на криминал, вклучително и тероризам.

Со *SIS II*, *VIS* и Еуроодак, *eu-LISA* е одговорна за управување со основните инструменти што овозможуваат да се заштити Шенген-зоната и да се поддржи управувањето со границата, како и да се спроведат политиките за азил и виза на ЕУ. Оттука, Агенцијата игра клучна улога во заштитата на безбедноста на државите-членки и на европските граѓани.

Во согласност со членот 31 од Регулативата 1077/2011 за *eu-LISA*, помеѓу 2015 и 2017 година ЕК изврши евалуација на дејствувањето на Агенцијата за:

- да го испита начинот и степенот до кој Агенцијата ефективно придонесе за оперативното управување на ИТ-системите од големи размери во ОСБП и ги исполни своите законски задачи; и
- да ја процени нејзината улога во контекст на стратегијата на Унијата насочена кон координирано, ефективно и кохерентно ИТ опкружување на ниво на ЕУ.

Генерално, евалуацијата утврди дека Агенцијата ефикасно обезбеди оперативно управување со ИТ-системите од големи размери во ОСБП и ги исполни задачите утврдени во Регулативата 1077/2011, како и новите задачи што и беа доверени после тоа. Исто така, утврди дека *eu-LISA* ефикасно придонесе за воспоставување на покоординирана, ефективна и кохерентна информатичка средина за управување со системи од големи размери за поддршка на имплементацијата на политиките на ЕУ во ОСБП. Во врска со управувањето на Агенцијата, извештајот за проценка на ЕК утврди дека Агенцијата „воспостави соодветни политики, процеси и процедури за управување, структурирање и организирање на операции“ и дека нејзиното „управување е во согласност со одредбите за управување утврдени со Регулативата и Деловник за работа“. Понатаму, евалуацијата на ЕК само „ја идентификуваше потребата од ограничена ревизија или проширување на задачите што беа доделени на *eu-LISA* при утврдувањето на регулативата и другите релевантни правни инструменти.“

Сепак, оваа евалуација на *eu-LISA* се совпадна со почетокот на периодот на интензивни и длабоки еволуции во врска со политиките на ЕУ во областа на внатрешните работи. Ова повлече презентација на бројни нови иницијативи за политики и законски предлози меѓу 2016 и 2018 година, вклучително:

- предлог за воспоставување систем за влез/излез (*EES*), односно систем за регистрирање на податоци за влез и излез и одбивање на податоци за влез на државјани на трети држави кои ги преминуваат надворешните граници на Шенген, кој ќе стане првиот ИТ-систем од големи размери, всушност развиен од *eu-LISA*;
- предлог за преглед на Даблинската регулатива („Даблин IV“), доверување на *eu-LISA* за развој и оперативно управување со нов автоматизиран систем („Даблински автоматизациски систем“);
- предлог за преглед на регулативата Еуроодак, проширувајќи го опсегот на системот и влијанието на улогата на *eu-LISA*;
- предлог за воспоставување на Европски систем за информации и авторизација за патувања (*ETIAS*), автоматски систем на Интернет за идентификување на нерегуларна миграција, безбедност или јавно-здравствени ризици поврзани со безвизни државјани на трети држави кои патуваат во ЕУ пред нивното пристигнување, што треба да се развие од *eu-LISA*;

- предлог за ревизија на правната рамка на SIS, проширување на неговата употреба и подготовка на системот за негова интероперабилност со други големи информациски системи на ЕУ, како што се VIS, Еуроџак, ETIAS и EES;
- предлог за воспоставување централизиран систем за идентификација на државите-членки кои имаат информации за осуденици на државјани на трети држави и лица без државјанство за дополнување и поддршка на Европскиот информативен систем за кривична евиденција (ECRIS), што треба да се развие и управува од eu-LISA;
- предлог за воспоставување рамка за интероперабилност помеѓу информациските системи на ЕУ во областа на полициска и судска соработка и азил и миграција, кој предвидува дизајнирање и развој, и последователно техничко управување од eu-LISA преку компоненти за интероперабилност;
- предлог за надградба на VIS со цел подобро да се одговори на развојните безбедносни и миграциски предизвици и да се подобри управувањето со надворешната граница на ЕУ.

Сите овие нови случувања и иницијативи ја натераа ЕК во јуни 2017 година да предложи нова регулатива за eu-LISA која предвидува значително продолжување на мандатот на Агенцијата и да направи соодветни прилагодувања на нејзината структура на управување. По завршувањето на законодавната постапка, новата Регулатива 2018/1726 е усвоена од ЕП и Советот на 14 ноември 2018 година, со која се укинува и заменува Регулативата од 2011 година, и стапи на сила во декември 2018 година.

Новата регулатива ја прави Агенцијата одговорна за следниве задачи:

- дизајнирање, развој и оперативно управување со EES, ETIAS и ECRIS;
- обезбедување квалитет на податоците на ИТ системите од големи размери во ОСБП (член 12);
- развој на потребните активности за овозможување на интероперабилност на ИТ-системите од големи размери во ОСБП (член 13); и
- обезбедување поддршка на државите-членки и ЕК за прашања поврзани со ИТ-системи со голем размер во ОСБП (член 16), вклучително и помош при креирање на заеднички решенија за спроведување на обврските на државите-членки што произлегуваат од законодавството на ЕУ за децентрализирани системи и *ad hoc* техничка или оперативна поддршка при справување со миграциските предизвици.

Новата регулатива, според член 14 и 15, исто така, и дава на Агенцијата поголема улога во истражувањето, проектите и активности во врска со ИТ-системи од големи размери во ОСБП. Покрај тоа, ја проширува можноста Агенцијата да соработува со институциите, телата, канцелариите и агенциите на ЕУ. Член 41 од Регулативата укажува на тоа дека Агенцијата соработува со ЕК, со други институции и тела на Унијата, канцеларии и агенции, во работите опфатени со Регулативата, „со цел да се постигнат, меѓу другото, координација и заштеди на финансии, за да се избегне удвојување и промовираат синергија и комплементарност во однос на нивните активности“. Оваа соработка ќе се одвива во рамките на формалните работни аранжмани, соодветно овластени од Управниот одбор, кои „можат да обезбедат споделување на услуги помеѓу агенциите, каде што е соодветно, или според близината на локациите или од областа на политиката во границите на соодветните мандати и без предрасуди за нивните основни задачи“. Овие работни аранжмани, покрај тоа, „може да воспостават механизам за враќање на трошоците“. Оваа можност за воспоставување на формални аранжмани за соработка со институциите, телата, канцелариите и агенциите на Унијата првенствено е насочена кон ОСБП, но не е строго ограничена на тоа. Во принцип, eu-LISA може да воспостави работни договори со институциите и телата на ЕУ активни во други области на политиките на ЕУ.

Со оглед на продолжувањето на мандатот на eu-LISA, буџетот на Агенцијата е енорно зголемен. Придонесот на ЕУ, кој претставува најголем дел од приходите на Агенцијата, се зголеми од 67,7 милиони евра во 2017 година на 204 милиони евра во

2019 година, што е раст од 300% за само две години. Бројот на вработените во Агенцијата, исто така, значително се зголемува, на прогресивен начин. Бројот на вработени од 162 на крајот на декември 2018 година (за разлика од 120 кога беше основана Агенцијата во 2013 година) порасна над 250 во 2019 година, над 290 во 2020 година и се очекува над 320 во 2021 година, што е зголемување од 197% за четири години.

Моделот на управување со *eu-LISA* е прилично традиционален и сличен на повеќето децентрализирани агенции на ЕУ. Структурата на управување на Агенцијата се состои од:

- Управен одбор, составен од претставници на државите-членки на ЕУ и ЕК, со мандат од 4 години и можност за неограничен реизбор, одговорен за обезбедување на општа ориентација за активностите на Агенцијата. Со Управниот одбор раководи Претседавач, кој има свој заменик, со мандат од 4 години. На состаноците на Управниот одбор присуствуваат и претставници на Европол, Европрана, Фронтекс и КЕЈО;
- Извршен директор; назначен од Управниот одбор, со мандат од 5 години и можност за реизбор, одговорен за оперативното и административното управување на Агенцијата. На Извршниот директор му помага заменик со ист мандат од 5 години и можност за реизбор;
- Советодавни групи, составени од претставници на државите-членки на ЕУ и на ЕК со мандат од 4 години и можност за повторен избор, задолжени за обезбедување на Управниот одбор со експертиза во врска со ИТ-системите од големи размери. Како и на состаноците на Управниот одбор, така и во рамки на Советодавните групи може да присуствуваат претставници на Европол, Европрана, Фронтекс и КЕЈО.

Генерално, овие измени се дизајнирани да го одразуваат зајакнувањето и продолжувањето на мандатот на Агенцијата, со цел да и се овозможи успешно да се справи со транзицијата од оперативен менаџер на постојните системи во развивач на нови системи, вклучително и сега во ОСБП и да се справи со зголемениот обем на работа што нужно доаѓа со развојот. Сепак, овие промени не ја сменија суштински структурата на управување на Агенцијата, утврдена со Регулативата 1077/2011 и која во голема мера останува на сила денес.

14. ИНСТИТУЦИИ И МЕХАНИЗМИ НА ПРАВОСУДНА И ПОЛИЦИСКА СОРАБОТКА

14.1 Европавда

Со Одлука 2002/187/ЈНА на Советот од 2002 година е основана Европавда – Европско тело за постојана судска соработка – орган на ЕУ во подрачјето на Полициската и судската соработка во кривична материја, чија основна задача е да ја подобри и координира соработката помеѓу судските тела на државите-членки на ЕУ кога овие тела спроведуваат гонење на кривични дела поврзани со тероризам и организиран криминал. Во таа смисла, Европавда стана неизбежна точка за состаноци за националните судски тела кои ги координираат нивните заеднички активности и помагаат да се решат практичните проблеми што произлегуваат од секојдневната практика. Затоа, може да се истакне дека Европавда се профилирал и позиционира како тело на ЕУ, кое, од една страна, обезбедува сигурна размена на информации помеѓу државите-членки на ЕУ, вклучени во гонење на кривични и од друга страна, ја подобрува ефективната соработка со олеснување на имплементацијата на некои инструменти за судска соработка, како што е Европскиот налог за апсење или Заедничките истражни тимови.

На неговото основање му претходеше долгогодишна расправа концентрирана врз прашањето за создавање на единствен европски правосуден простор, а непосреден повод за таквата одлука се заклучоците од Самитот во Тампере од 1999 година за создавање на посебно тело што ќе има задача да придонесе за реализација на концептот на ЕУ како ОСБП, составено од судии, јавни обвинители и полициски службеници, делегирани од секоја држава-членка заради зајакнување на борбата против тешките форми на криминал. Понатаму, беше одлучено Европавда да ја има задачата за олеснување на координацијата меѓу националните обвинителства, истрагите на организираниот криминал и соработката со Европската судска мрежа. На 14 декември 2000 година, како поддршка на концептот воспоставена е привремена единица за судска соработка под назив про-Европавда. Создавањето на овој орган е инспирирано, според тоа, со потребата од заеднички и ефикасни мерки за спречувањето на потешките форми на криминал, особено на организираниот криминал, со забрзување и поедноставување на формалните судски и полициски постапки во државите-членки. Од друга страна, како што е истакнато во Преамбулата на одлуката за нејзиното основање, тоа антиципира прифаќање и на други структурни мерки на ниво на ЕУ, насочени кон оптимална соработка во постапките на казненото гонење што би се спроведувале на територијата на државите-членки, со почитување на основните човекови слободи и права.

Ефикасната борба против новите форми на криминал е попречена со разликите во казнените законодавства, преовладувањето на традиционалните стојалишта за апсолутниот суверенитет на државата и казненото право како негова директна рефлексија, бавност во ратификацијата и во имплементацијата на меѓународните инструменти за соработката во спречувањето на криминалот итн.

Во 2008 година, Советот усвои нова одлука со цел зајакнување на улогата и капацитетите на Европавда во борба против организираниот криминал. Понатаму, зајакнувањето и проширувањето на надлежностите на Европавда е овозможено со Програмата од Стокхолм, петгодишен план со насоки за ОСБП за периодот од 2010-2014 година. Европавда ги има следниве надлежности:

- Барања од државите-членки за обезбедување на информации за да може да ги спроведе своите задолженија;
- Олеснување на размената на информации
- Помош во координацијата на истрагите и обвиненијата меѓу државите-членки или меѓу државите-членки и ЕК
- Испраќање на барања до државите-членки:

- За преземање на истраги или обвиненија
- Разгледување дали некоја држава може да биде во подобра позиција за преземање на истрага или обвиненија
- Координација и соработка со другите држави-членки
- Воспоставување на заеднички тимови за истрага
- Преземање на посебни истражни мерки
- Преземање на секакви други оправдани мерки за истраги и обвиненија за сериозен прекуграничен или организиран криминал.

Со имплементација на одлука на Советот од 2009 година за зајакнување на Европавда, мандатот на Европавда е проширен на сите видови на криминал и кривични дела за кои е надлежен и Европол. Целите кои се предвидени со оваа одлука за зајакнување на Европавда се следниве:

- Зајакнување на оперативната соработка
- Зголемување на размената на информации
- Олеснување и зајакнување на соработката меѓу националните власти
- Зајакнување и воспоставување на соработката со партнерите и трети држави.

Членот 85 од ДФЕУ предвидува нова правна основа за идниот развој на Европавда. Мисијата на Европавда е да ја поддржува и зајакне координацијата и соработката помеѓу националните органи за истраги и гонење во врска со сериозниот криминал што влијае на две или повеќе држави-членки или да бара кривично гонење врз заедничка основа, врз основа на спроведени операции и информации доставени од органите на државите-членки и од страна на Европол.

Преку регулативи донесени во согласност со вообичаената законодавна постапка, ЕП и Советот ја утврдуваат структурата, работењето, полето на дејствување и задачите на Европавда. Овие задачи може да вклучуваат:

- (а) започнување на кривични истраги, како и предлагање на гонења спроведени од надлежните национални органи, особено на оние што се поврзани со прекршоци извршени против финансиските интереси на Унијата;
- (б) координација на истрагите и гонењата споменати во точка (а);
- (в) зајакнување на судската соработка, вклучително и разрешување на судири на судска надлежност и тесна соработка со Европската правосудна мрежа.

Овие регулативи, исто така, утврдуваат аранжмани за вклучување на Европскиот парламент и националните парламенти во евалуацијата на активностите на Европавда.

Во декември 2009 година, Колегиумот на Европавда овозможи воспоставување на работна група која ќе работи на иднината на Европавда со цел да се рефлектира идниот развој на Европавда во контекст на создавањето на КЕЈО. Основната цел на работната група е зајакнувањето на овластувањата на Европавда според членот 85 од ДФЕУ и воспоставувањето на КЕЈО од Европавда. Во Акциониот план за имплементација на Програмата од Стокхолм од април 2010 година на Европавда и е дадена можноста директно да иницира истраги, како и да се направи внатрешната структура на Европавда поефикасна и да се вклучат ЕП и националните парламенти во евалуација на активностите на Европавда.

Во јули 2013 година, ЕК поднесе предлог до ЕП и Советот за нова регулатива за Европавда за да се обезбеди „единствена и реновирана правна рамка за нова Агенција за соработка во кривичната правда (Европавда)“, како правен наследник на Европавда која е основана во 2002 година. По обемните преговори, ЕП и Советот ја усвоија Регулативата 2018/1727 за Агенцијата на Европската унија за соработка во кривична правда во ноември 2018 година. Бидејќи Данска не учествува во Регулативата за Европавда, бројот на национални претставници во декември 2019 година се намали на 27 претставници, а по повлекувањето на Велика Британија од ЕУ на 31 јануари 2020 година, бројот е намален на 26 национални претставници.

Новата Регулатива 2018/1727 за Европавда, која ја заменува и укинува Одлуката на Советот 2002/187/ЈНА, е донесена на 6 ноември 2018 година. Регулативата

ја воспоставува Агенцијата на Европската унија за соработка во кривичната правда (Европравда), како замена и наследник на Единицата за судска соработка на Европската унија основана во 2002 година. Регулативата воспостави:

- нов систем на управување за Европравда;
- го разјасни односот помеѓу Европравда и Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител;
- пропиша нов режим за заштита на податоците;
- донесе нови правила за надворешните односи на Европравда; и
- ја зајакна улогата на европските и националните парламенти во демократскиот надзор на активностите на Европравда.

Регулативата за Европравда директно се применува од 12 декември 2019 година во државите-членки, без потреба од национални акти за транспонирање. Европравда е основан како орган на ЕУ со правен субјективитет и е составен од претставници на сите држави-членки од редот на судиите, јавните обвинители или полициските службеници кои имаат соодветни овластувања (во правните системи во кои полицијата има, на пример, овластувања да ја води формалната предистражна постапка). Секој од нив може да продолжи да ја врши својата функција во државата што ја претставува. Секој од членовите на ова тело може да има по еден или по повеќе помошници. Заради олеснување на работата на Европравда, секоја држава-членка определува еден или повеќе национални кореспонденти, кои соработуваат со неговите членови деташирани од односните држави. Седиштето на Европравда е во Хаг. Неговите активности се финансираат од буџетот на ЕУ.

Својата основна функција – да ја помогне соработката во гонењето на тешките форми на криминал – Европравда не ја остварува спротивно на постојните инструменти на соработка, туку во нивна поддршка и со нивно користење. Според одлуката за нејзиното основање, Европравда ги остварува своите активности во судската соработка меѓу државите-членки во однос на следниве казнени дела: дела што со Конвенцијата за Европол од 1995 година се ставени и во надлежност на Европравда, компјутерски криминал, измами и корупција и сите други дела што ги засегаат финансиските интереси на ЕУ, перење на пари, еколошки криминал, учество во криминална организација и други дела поврзани со наведените. И покрај таксативното набројување на делата, теоријата го прифаќа стојалиштето дека таа листа не е затворена и дека подрачјето на неговите активности може да се прошири и на други дела кога тоа ќе го побараат државите-членки.

Активностите на Европравда се состојат во промовирање и подобрување на координација помеѓу надлежните органи на државите во однос на истрагите и постапките, подобрување на соработката помеѓу надлежните органи, особено со олеснување на заемната судска помош и екстрадициите, и поддршка од надлежните органи на државите-членки за подигање на ефикасноста на нивните истраги и постапки. Европравда постапува во истраги и во постапки што тангираат најмалку две држави-членки, што не ја исклучува можноста за неговото вклучување во истрагите што се водат само во една држава или во држава-членка и некоја трета држава.

Активностите на поддршка и олеснување на истрагите се остваруваат на два начини: со поединечни ангажмани на членовите на ова тело во нивните национални држави, или колективно, особено кога се работи за помасовни облици на организиран криминал, за акции од поголем обем или на барање на еден или повеќе членови. Колегиумот на Европравда се состои од по еден член од секоја држава-членка со еден глас при одлучувањето. Колегиумот одлучува со квалификувано или просто мнозинство, избира од своите членови претседател и двајца потпретседатели во согласност со Советот. Во рамките на Европравда се формираат и *ad hoc* тела и тимови за спречување на определени облици на тежок криминал (тероризам, трговија со луѓе, перење на пари, итн.). Заради надзор над користењето и заштитата на личните податоци за лица опфатени со нејзините активности, во рамките на Европравда е воспоставено и надзорно тело составено од претставници на сите држави-членки.

Своите активности Европавда ги остварува проактивно со определени барања, прелози, интервенции, итн. во однос на надлежните органи на државите-членки или реактивно, постапувајќи по барање на тие органи. Таквиот карактер на нејзините активности го детерминира и статусот на претставниците на државите-членки во ова тело: тие не се офицери за врска разменети меѓу нивните национални држави, туку нејзини функционери како институција на ЕУ, но од друга страна немаат посебно утврдени овластувања, туку ги имаат овластувањата што се определени од страна на нивните национални држави. Тие, значи, имаат статус и овластувања како судии, јавни обвинители или полициски службеници на нивните матични држави, дефинирани со домашното право и меѓународните инструменти за судска соработка прифатени од таа држава. Така, на пример, националните членови на ова тело имаат пристап кон судските, обвинителските или кон полициските евиденции и податоци во својата држава како и секој друг судија, јавниот обвинител или полициски службеник и имаат овластувања да воспоставуваат директни контакти со надлежните органи на својата држава. Но, сепак во крајна инстанца, секоја држава-членка го определува обемот на овластувањата на сопствениот член, така што може да определи минимални или максимални овластувања во однос на истрагите и другите постапки на казненото гонење и соработка со органите на други држави.

Во остварувањето на своите активности Европавда соработува со другите органи во сферата на судската и полициската соработка, како Европол, континуирано ја известува ЕК и најмалку еднаш годишно го информира ЕП и Советот за учеството во истрагите и нивните резултати. Особено се важни односите со Европол, во однос на кој орган Европавда нема никаква супрематија, туку помеѓу нив е воспоставена соработка како меѓу две независни тела, од кои секое ги развива своите функции на своето специфично подрачје. Притоа, иницијативите за ангажирање на Европавда доаѓаат обично од Европол. Со рамковната одлука за Европски налог за апсење од Советот во 2002 година, во надлежност на Европавда е ставено одлучувањето кој налог за апсење на определено лице да се изврши во случај кога такви наредби се издадени од судовите на повеќе држави. Исто така, државата што не постапува во рамките на роковите определени со рамковната одлука за извршување на налогот за апсење, должна е да ја известува Европавда за причините за непочитување на роковите.

Со воспоставувањето на Европавда не се отстранети сите пречки за поефикасна судска соработка во спречувањето на криминалот. Иако ова тело покажува доста успех во вршењето на своите функции, неговото учество во заедничките истраги, имено, честопати се губи во лавиринтите на меѓународните инструменти за заемна судска соработка. Европавда донекаде може да ја олесни нивната примена преку создавање на заеднички екипи за истрага, но иницијативата за тоа потекнува од државата-членка. Државите не се со ништо обврзани да одговараат на нејзините барања, да разменуваат информации или да ги побараат нејзините услуги, а кога ќе побараат нејзино ангажирање не се со ништо обврзани да ја продолжат истрагата на тој начин или да ги искористат нејзините резултати. Извесен исклучок претставува колективното барање од Европавда за определени информации или преземање на дејства во истрагите, во кој случај, државата ако одбие има обврска да го образложи своето одбивање да соработува. Зајакнувањето на улогата на Европавда претпоставува негово трансформирање во Европски центар за експертизи што ќе обезбедува експертска помош на националните судови и полиции во откривањето и гонењето на тешките форми на криминал.

Европавда може да се смета како претходник на КЕЈО, но задачите според одлуката на Советот ја нагласуваат нејзината улога како олеснувач: да побара од националните власти (а) да преземат истрага или обвинение за специфични дела; (б) заедничка координација кога се соочуваат со прекугранични случаи; (в) да отстапат кога друга држава е во подобра позиција за спроведување на истраги или обвиненија, во случаи на конфликт на јурисдикции; и (г) да воспостават заеднички истражни тимови.

14.2 Европол

Европската полициска канцеларија (Европол) е еден од најамбициозните европски проекти во областа на соработката за правда и внатрешни работи. Создадена е како одговор на сè поголемата димензија на криминални и терористички мрежи, кои ги извршуваат своите незаконски активности на транснационално ниво, што претставува значителна закана за внатрешната безбедност на сите европски држави, како и за безбедноста на нивните граѓани.

Европол потекнува од Треви групата, како форум за безбедносна соработка, создаден меѓу министрите за внатрешни работи и правда на ЕЗ во 1976 година. На почетокот, Треви групата се фокусираше на меѓународниот тероризам, но наскоро започна да опфаќа и другите области на прекуграничен криминал во рамките на ЕЗ. Идејата за европска полициска канцеларија за прв пат била промовирана од Европскиот совет во Луксембург во јуни 1991 година, каде е предложено е создавање на европска полициска агенција (Европол) најдоцна до 31 декември 1993 година. Првично, оваа структура требала да биде без оперативна надлежност со улога на споделување информации меѓу две или повеќе држави за прашања од транснационален криминал, како организиран криминал, тероризам, перење пари, трговија со дрога.

Идејата од Самитот во Луксембург била дополнително разработена на Европскиот совет во Мастрихт во декември 1991 година, каде Европскиот совет се согласи да формира Европска полициска канцеларија (Европол) чија почетна функција би била да организира размена на информации за трговија со дрога. Европол е основан со Договорот од Мастрихт, предвидено во членот К.1, точка 9, како тело што има за цел во рамките на заемната соработка во сферата на правда и внатрешните работи да развие систем на размена на информации. Според членот К.1, точка 9: „Државите-членки ги сметаат следниве области како прашања од заеднички интерес: ... полициска соработка заради спречување и борба против тероризам, нелегална трговија со дрога и други сериозни форми на меѓународен криминал, вклучително и доколку е потребно, одредени аспекти на царинската соработка, во врска со организирање на систем на унија за размена на информации во рамките на Европската полициска канцеларија (Европол)“.

Започна со ограничени операции во 1994 година во ембрионална форма преку Единицата за дрога на Европол. Со Конвенцијата за Европол од 26 јули 1995 година во Брисел оваа служба е трансформирана во вистинска меѓувладина полициска организација, независна од европските институции и државите-членки со седиште во Хаг. Стапи во сила на 1 октомври 1998 година по нејзината ратификација во сите држави-членки. Прогресивно го прошири својот мандат во други области на транснационален криминал и стана целосно оперативна на 1 јули 1999 година. Европол има својство на правно лице и може да склучува договори со ЕЗ или државите-членки и да членува во Меѓународната организација на криминалистичката полиција – Интерпол.

По 11 септември 2001 година, на Европол му е доделен поширок анти-терористички мандат. Сепак, неговата улога била ограничена заради тенденцијата на некои држави-членки да ги фаворизираат своите домашни истражни органи. Оваа состојба не се смени значително, дури и по терористичките напади во Мадрид во март 2004 година и Лондон во јуни 2005 година. Всушност, Европол не успеа да ја добие целосната поддршка од државите-членки, кои во многу наврати доставуваа информации со ограничена вредност. Во 2009 година, Европол е официјално трансформиран во Агенција на ЕУ за спроведување на законот преку Одлуката 2009/371/ЈНА на Европскиот совет од 6 април 2009 година и целосно интегриран во рамки на ЕУ. Одлуката на Советот, која стапи на сила на 1 јануари 2010 година, ја замени Конвенцијата и го реформира Европол како Агенција на ЕУ која е предмет на општите правила и процедури што се применуваат за сите агенции на ЕУ. Агенцијата нема извршни овластувања и нејзините службени лица немаат право да апсат

осомничени лица или да дејствуваат без претходно одобрение од надлежните органи во државите-членки.

Основната цел при основањето на Европол – борбата против трговија со дрога – подоцна со одлуки на Советот е проширена врз борбата против тероризмот, фалсификувањето и перењето пари. Договорот од Амстердам ја проширува улогата на Европол во прибирањето и обработката на информации и во водењето на истраги, создавајќи услови за неговите интервенции на териториите на државите-членки. Со одлука на Советот од декември 2000 година е основан и Европскиот полициски колеџ од највисоки претставници на државите-членки, чијашто задача е поттикнување на соработката меѓу националните полициски образовни институции, заради развивање на идентични едукативни програми за превенција и репресија на криминалот. Договорот од Ница воспоставува потесна соработка меѓу Европол и Европска правда во која Европска правда ја развива својата активност во судска поддршка на Европол, заради јакнење на борбата против тешките форми на криминал и обезбедување на повисоко ниво на заштита на граѓаните.

14.2.1 Организација

Внатрешната организација на Европол одговара на неговата позиција како супранационално тело воспоставено со меѓудржавен договор. Советот на министри за правда и внатрешни работи на ниво на ЕУ е одговорен за главната контрола и именувањата во Европол. Советот ги назначува Извршниот директор и замениците на директорите и го одобрува буџетот на Европол (кој е дел од генералниот буџет на ЕУ), заедно со ЕП. Исто така, заедно со ЕП, Советот може да донесе регулативи поврзани со работата на Европол. Секоја година, Советот доставува посебен извештај до ЕП за работата на Европол.

Највисок орган е Управниот одбор составен од онолку членови колку што има држави-членки и дополнителен член од Европската комисија. Се состанува најмалку двапати годишно и повеќето од своите одлуки ги усвојува со двотретинско мнозинство во вршење на работите од неговата надлежност. Негови главни одговорности се да обезбеди стратешки насоки за Агенцијата и да ја надгледува имплементацијата на нејзините задачи, да усвојува свои годишни и повеќегодишни програми за работа и годишен буџет и да ги извршува одговорностите за управување предвидени со актите за Европол. Покрај тоа, Управниот одбор е надлежен и за предлагање, именување и разрешување на директорот, утврдување на организационите и статусни прашања во службата на Европол, финансирање и решавање на спорови меѓу државите и Европол или меѓу самите држави во врска со неговите активности. Во рамки на Управниот одбор се наоѓа и Секретаријатот кој дава поддршка на претседавачот со одборот, на целиот одбор, како и на неговите работни групи и комитети.

Извршен орган на Европол е директорот, кој има тројца заменици именувани со едногласна одлука на Советот на министри за правда и внатрешни работи и со мандат од 4 години и можност за реизбор, по претходно добиено мислење од Управниот одбор. Директорот ги именува и разрешува службените лица на Европол, по претходно селективно регрутирање од редот на докажани полициски службеници во државите-членки. Тие се во постојан професионален однос со Европол со сите привилегии и имунитети на негови функционери и со обврски за независно вршење на нивната должност и чување на службена тајна. Извршниот директор е одговорен за: администрацијата на Европол; извршувањето на задачите доделени на Европол; надзор над управувањето со персоналот; и сите други задачи доделени со актите за Европол или од Управниот одбор.

Организацијата на Европол натаму ја сочинуваат и националните тела што се должни да ги основаат државите-членки како единствени органи за врска меѓу Европол и другите национални полициски структури. Нивниот состав и број е препуштен на националните полициски органи, а односите на секоја национална единица на Европол со другите полициски структури во државата се регулирани со националните закони.

Нивна основна задача е да ја координираат соработката и размената на информации меѓу надлежните органи на државата и Европол, така што имаат и улога на своевиден филтер во однос на доставувањето на такви информации и може да ги сопрат истите ако оценат дека се засегнати битни национални безбедносни интереси или дека може да ги компромитираат резултатите на истрагата што се води во таа држава.

Мрежата на Европол ги вклучува и државните офицери за врска, испратени во Европол од страна на неговите национални единици. Офицерите за врска ги именува државата, но со претходна согласност на Европол и Управниот одбор, од редот на специјалисти во подрачјето на превенцијата и репресијата на облиците на криминал што се во надлежност на Европол. Нивната улога е да ги претставуваат интересите на нивните национални тела, да разменуваат информации и да учествуваат во активностите на Европол. На вака развиената полициска мрежа и се поставени мошне амбициозни задачи: да ја подобри соработката и ефикасноста на полициските служби на државите-членки во борбата против тероризмот, трговијата со дрога и другите тешки форми на транснационален криминал што укажуваат на постоење на организирана криминална структура и засегаат две или повеќе држави-членки на начин што, според тежината на тие облици на криминал и нивните последици, се налага потребата од заедничко дејствување. Од тие причини, на Советот на ЕУ му е дадено овластување со своја одлука да утврдува и други форми на криминал со цел проширување на овластувањата на Европол. Во оваа смисла, со одлука на Советот од 2001 година надлежностите на Европол се проширени и на сите казнени дела содржани во посебен анекс на Конвенцијата за Европол.

14.2.2 Мандат на Европол според Конвенцијата од 1995 година

Условите за ангажирање на Европол во превенцијата и истрагите за тешки дела се определени со Конвенцијата од 1995 година во согласност со општото начело на супсидијаритет. Прво, потребно е да се работи за криминална активност на криминална структура или организација, при што поимот структура подразбира организација што има елементи на систем кој се одликува со внатрешна кохерентност и перманентност на своите активности, додека поимот организација се дефинира како група на луѓе здружени заради остварување на некоја криминална цел. Тоа значи дека Европол не може да се ангажира во изолирани криминални случаи на поединци, независно од тежината на делото. Не би потпаднал под неговите компетенции, на пример случајот на некој убиец кој не е припадник на терористичка организација, независно што извршил повеќе убиства во различни држави. Второ, ангажирањето на Европол претпоставува таквите дела да засегаат две или повеќе држави-членки или една иста криминална организација да ги остварува своите активности во две или повеќе држави-членки. Исклучена е негова интервенција кога се работи за криминална структура или организација што ги остварува своите криминални цели само на територијата на една држава-членка.

Но, Европол нема функција на класична федерална полициска структура, да врши полициски истраги во конкретни случаи, да применува посебни истражни мерки, да апси, итн. Во основа, Европол е повеќе центар за размена на информации отколку оперативна полициска служба. Заради ефикасно остварување на своите задачи, воспоставен е и компјутерски систем на Европол каде се прибираат, обработуваат и чуваат податоците доставени од државите-членки и Европол. Системот содржи: база на податоци кон која имаат пристап националните единици, Интерпол и трети држави; досиеја за поединечни случаи, со податоци за жртвите, сведоците или воопшто лицата што може да дадат некоја информација за случајот, врз основа на кои може да се вршат општи анализи или оперативни обработки; и индекс на податоци кон кој имаат пристап службите на Европол и офицерите за врска.

Од самиот почеток на дејствувањето на Европол е истакната една резерва што го допира прашањето на легитимна заснованост и демократска контрола над европските институции. Со оглед на тоа дека Европол има карактеристики на класична

полициска структура – да прибира податоци, да учествува во истраги, итн. – се поставува прашањето за контролата врз неговата работа од демократски легитимирана институција, во прв ред од аспект на почитувањето и заштитата на човековите слободи и права. СПЕУ нема компетенции да го контролира неговото работење, ниту да води постапка по тужба за злоупотреба на полициските овластувања. Со оглед дека овој приговор се однесува на институционалната структура на ЕУ, во која, на пример, ЕП како единствена демократски избрана институција нема такви контролни овластувања, решението на овој конституционален проблем е направено со создавањето на посебен Комитет за надзор над прибирањето, обработката и користењето на податоците со кои располага Европол, составено со по два претставника од секоја држава-членка. Во негов состав е формиран и посебен комитет за жалби од поединци кои имаат право да побараат прибраните податоци за нив да бидат избришани од евиденциите, како и комитет за безбедност чијашто основна грижа е обезбедување на доверливоста на податоците во нивното користење.

Следна конституционална слабост на Европол е што таа останува да дејствува согласно начелото на меѓувладина соработка, односно претставува интегрален дел на меѓудржавната полициска соработка. Тоа во значителна мерка ги намалува ефектите на неговото дејствување кои, слично како и Европавда, се ограничени поради разликите во казнените законодавства, различните решенија во однос на формалните полициски постапки и истрагите, недовербата помеѓу државите мотивирана со заштита на националните безбедносни интереси итн. Наспроти порастот на тешките форми на криминалот, особено тероризмот и трговијата со дрога, опстојува резервиранот однос на државите кон поинтензивна полициска соработка, затоа што тоа задира во најчувствителните подрачја на националниот систем на безбедност. Оттука, можностите за зајакнување на Европол имплицира и воспоставување на КЕЈО и судски систем на ЕУ со компетенции на федерално судство.

Со воведување на еврото, Програмата од Хаг и приемот на нови држави-членки, беа усвоени три протоколи со кои се надополнува Конвенцијата за Европол и тоа:

- Протоколот за перење пари кој го прошири мандатот на Европол за борба против перењето пари, без разлика на кривичното дело;
- Протоколот за Заедничките истражни тимови кој овозможи учество на службениците на Европол во поддршка на капацитетот на овие тимови;
- Данскиот протокол кој направи измени на Конвенцијата за Европол кои се однесуваат на целта на Европол; информациите кои се процесирани од Европол, информациите до ЕП, правото на пристап до документите на Европол, итн.

14.2.3 Измени во Европол со Договорот од Лисабон

Во 2009 година, Европол е официјално трансформиран во Агенција на ЕУ за спроведување на законот преку Одлуката 2009/371/ЈНА на Европскиот совет од 6 април 2009 година и целосно интегриран во рамки на ЕУ. Одлуката на Советот, која стапи на сила на 1 јануари 2010 година, ја замени Конвенцијата и го реформира Европол како Агенција на ЕУ која е предмет на општите правила и процедури што се применуваат за сите агенции на ЕУ. Агенцијата нема извршни овластувања и нејзините службени лица немаат право да апсат осомничени лица или да дејствуваат без претходно одобрение од надлежните органи во државите-членки. Според членот 5.1 од Одлуката на Советот, Европол ги има следниве водечки задачи:

- Собирање, складирање, процесирање, анализа и размена на информации;
- Известување на компетентните власти на државите-членки без одлагање преку националните единици за информации кои се однесуваат за нив и за секоја поврзаност идентификувана меѓу кривичните дела;
- Помош во истрагите во државите-членки, особено со проследување на сите релевантни информации до националните единици;

- Да побара од надлежните власти на државите-членки да иницираат, спроведат и координираат истраги и да сугерира воспоставување на заеднички истражни тимови во специфични случаи;
- Да обезбеди разузнавачка и аналитичка поддршка за државите-членки во врска со големи меѓународни настани;
- Да подготви проценка на законите, стратешки анализи и извештаи за општата состојба поврзано со неговите цели, вклучително и процена на законите од организиран криминал.

Со Договорот од Лисабон, во членот 88 на ДФЕУ предвидено е идното регулирање на Европол:

1. Мисијата на Европол е да го поддржи и зајакне дејствувањето на полициските власти на државите-членки, како и на другите служби за спроведување на законот, и нивната меѓусебна соработка во спречување и борба против тешки кривични дела што влијаат на две или повеќе држави-членки, тероризам и облици на криминал што влијаат на заедничкиот интерес опфатен во политиката на Унијата.

2. Европскиот парламент и Советот, со регулативи донесени во согласност со вообичаената законодавна постапка, ги одредуваат структурата, функционирањето, полето на дејствување и задачите на Европол. Тие задачи може да вклучуваат:

(а) собирање, складирање, обработка, анализа и размена на информации, особено на оние информации проследени од органите на државите-членки или трети држави или тела;

(б) координирање, организирање и спроведување на истражни и оперативни активности, кои се извршуваат заедно со надлежните органи на државите-членки или во контекст на заеднички истражни тимови, кога тоа е соодветно во соработка со Европска правда.

Овие регулативи, исто така, ги утврдуваат постапките за преглед на активностите на Европол од страна на Европскиот парламент, заедно со националните парламенти.

3. Секоја оперативна активност на Европол мора да се извршува во тесна врска или соработка со органите на државата-членка или државите-членки чијашто територија е засегната. Примената на принудни мерки е во исклучива надлежност на соодветните национални органи.

Со Договорот од Лисабон, мандатот на Европол е да ја подобри размената на информации помеѓу надлежните национални власти во спречувањето и борбата против сериозниот прекуграничен криминал. Во моментот, Европол не ги поседува традиционалните полициски оперативни овластувања и не може да ги испрати своите агенти да вршат наметливи операции, како што е претрес на простории. Како резултат, функциите на Европол се фундаментално да соберат и обработуваат информации што генерираат знаење и обезбедуваат докази. Всушност, нејзината примарна функција е да собира, складира, обработува, анализира и разменува податоци за да ја подобри ефикасноста и соработката на националните власти.

Со цел да се има поголем увид во кривичните дела со кои се соочува, Европол спроведува редовни проценки кои нудат сеопфатни, напредни анализи на криминалот и тероризмот во ЕУ, вклучувајќи ги:

- Проценка на закани од сериозен и организиран криминал на ЕУ, која ја ажурира европската заедница за спроведување на законот и носителите на одлуки за развојот на сериозниот и организираниот криминал и законите што ги носи;
- Извештај за состојбата со тероризмот на ЕУ и трендот, кој дава детален извештај за состојбата со тероризмот во ЕУ;
- Проценка на закана од организиран криминал преку Интернет, која известува за клучните наоди и појава на закани и случувања во компјутерскиот криминал;
- Преглед на Европол, годишна публикација која го детализира напредокот постигнат во борбата против криминалот.

Понатаму, со цел да се обезбеди ефикасен и координиран одговор кон меѓународните криминални и терористички групи, Европол треба да биде подеднакво флексибилен и иновативен и да се осигура дека неговите методи и алатки се

ажурирани. Тоа е главната причина поради која Европол има голем број на специјализирани тела и системи за набљудување, меѓу кои:

- Оперативен центар на Европол, центар за размена на податоци меѓу Европол, државите-членки и трети страни;
- Европски центар за компјутерски криминал кој го зајакнува одговорот на спроведувањето на законот за компјутерски криминал во ЕУ и со тоа помага да се заштитат европските граѓани, деловни активности и влади од криминал преку Интернет;
- Заедничка акција за борба против компјутерски криминал која води координирана акција предводена од разузнавачки информации против клучните закани за компјутерски криминал и високи цели преку стимулирање и олеснување на заедничка идентификација, приоритизација, подготовка и иницирање на истраги;
- Европски центар за борба против тероризам, оперативен центар и центар за експертиза што е централен дел од напорите на ЕУ за зајакнување на нејзината реакција кон тероризмот;
- Европски центар за криумчарење мигранти, кој ги поддржува државите-членки во таргетирање и растурање на сложените и софистицирани криминални мрежи вклучени во трговијата со мигранти;
- Координирана коалиција за криминал поврзан со интелектуална сопственост, која е од суштинско значење за напорите на ЕУ да го спречи бранот на криминалот на интелектуална сопственост во и надвор од ЕУ.

Специјализираните системи на Европол, кои нудат брзи и безбедни можности за складирање, пребарување, визуализирање и поврзување на информации, со тоа содржат софистицирано поле за борба против криминалот, што вклучува:

- FIU.net, децентрализирана и софистицирана компјутерска мрежа која ги поддржува единиците за финансиско разузнавање во ЕУ во нивната борба против перење пари и финансирање на тероризам;
- Безбедна апликација за размена на информации, напредна платформа која ги задоволува потребите за комуникација;
- Платформата за експерти за Европол, безбедна, заедничка веб-платформа за специјалисти кои работат во различни области за спроведување на законот;
- Европски информативен систем, референтен систем за кривични дела, лицата вклучени во кривични дела и други поврзани податоци.

Европол ги поддржува властите за спроведување на законот ширум ЕУ за активности за борба против криминалот во сите нејзини овластени области. Овие активности се фокусираат на:

- недозволена дрога;
- трговија со луѓе;
- олеснета илегална имиграција;
- компјутерски криминал;
- криминал поврзан со интелектуална сопственост;
- шверц на цигари;
- фалсификување на еврото;
- измама со ДДВ;
- перење пари и следење на средства;
- мобилни групи на организиран криминал;
- тероризам;

Европол треба да ги координира и поддржува другите тела на ЕУ основани во областа на слободата, безбедноста и правдата, како што се Агенцијата на Европската унија за обука за спроведување на законот, Европската канцеларија за борба против измами и мисиите за управување со кризи на ЕУ. Агенцијата е исто така насочена да им помага на Европскиот совет и ЕК во развојот на стратешките и оперативни приоритети.

На 11 мај 2016 година, ЕП и Советот ја усвоија Регулативата 2016/794 со која се утврдува нов пакет правила и овластувања за агенцијата. Регулативата, која стапи на

сила од 1 мај 2017 година, предвидува зголемени овластувања кои ќе му овозможат на Европол да ги зајакне напорите за борба против тероризмот, сајбер-криминалот и други сериозни и организирани форми на криминал, но вклучува и програми за обука, размена на персонал, создавање на цврст систем за заштита на податоците и зајакнување на парламентарната контрола над Агенцијата. Исто така, новата регулатива ја зајакнува улогата на Европол во поддршката на соработката меѓу органите за спроведување на законот во ЕУ.

Новата регулатива на Европол воведува голем број промени во структурата на организацијата и начинот на кој Агенцијата работи. Но, суштината на постоењето останува непроменета: Европол ќе го поддржува и зајакнува дејствувањето на надлежните органи на државите-членки и нивната меѓусебна соработка во спречувањето и борбата против сериозниот криминал што влијае на две или повеќе држави-членки, тероризам и форми на криминал кои влијаат на заедничките интереси опфатени со политика на Унијата.

Особено, иако сè уште е предвидено дека Европол нема да применува присилни мерки при извршување на своите задачи, во член 5 од Регулативата е утврдено дека нејзиниот персонал може да учествува во активности на Заедничките истражни тимови. Понатаму, во член 6 од Регулативата, се предвидува дека Европол може да побара од надлежните органи на државите-членки да иницираат, спроведат или координираат кривични истраги.

Со цел да се избегнат празнините во информациите во борбата против организираниот криминал и тероризмот, член 7 од Регулативата предвидува обврска за државите-членки да му ги обезбедат на Европол потребните информации и податоци. Новата регулатива го олеснува формирањето на специјализирани единици на Европол со цел брз одговор на појава на терористички закани и други форми на сериозен и организиран криминал. Исто така, вклучува јасни правила за постојните единици или центри, како што се Европскиот центар за борба против тероризам и Единицата за интернет надгледување на Европската унија. Новата регулатива ќе го зајакне мандатот на Европол со цел да биде целосно опремена за да се спротивстави на зголемувањето на прекуграничните кривични дела и терористички закани. Новите овластувања, исто така, ќе ја подобрат способноста на Европол да дејствува како центар за информации на ЕУ во борбата против тероризмот и сериозниот организиран криминал.

Новите овластувања на Европол ќе одат заедно со зголемените заштитни мерки за заштита на податоците, демократската и парламентарна контрола. Регулативата во Насловот VI, утврдува целосен пакет на заштитни мерки за заштита на податоците, кој вклучува назначување на независен службеник за заштита на податоците, според член 41 од Регулативата, и кој треба да соработува со Европскиот супервизор за заштита на податоците и назначување на национален орган за супервизија во секоја држава-членка, според член 42 од Регулативата. Националните власти за заштита на податоците ќе продолжат да играат важна советодавна улога како дел од Одборот за соработка, во кој ќе членува и Европскиот супервизор. Конечно, според новата правна рамка, во член 51 од Регулативата е утврдено дека ЕП заедно со националните парламенти ќе ги испитаат активностите на Европол преку формирање на специјализирана Заедничка парламентарна група за преглед.

Во мај 2020 година, во рамки на Европол е промовиран новиот Европски центар за финансиски и економски криминал. Новиот центар, кој опфаќа 65 меѓународни експерти и аналитичари, е формиран во рамките на постоечката организациска структура на Европол и има за цел да ја подобри оперативната поддршка што им е дадена на државите-членки на ЕУ и на телата на ЕУ во областа на финансискиот и економскиот криминал и да промовира систематска употреба на финансиски истраги.

Европол има персонал од над 1000 службеници и 200 канцеларии за врски, околу 100 аналитичари за криминал и поддршка од над 40 000 меѓународни истраги секоја година. Овие канцеларии за врски се испратени во Европол од страна на државите-членки и партнерските држави кои не се членки на ЕУ, како и меѓународните организации. Од 2017 година, Европол соработува на оперативна основа со Албанија,

Австралија, Босна и Херцеговина, Канада, Данска, Колумбија, Грузија, Исланд, Лихтенштајн, Молдавија, Монако, Црна Гора, Македонија, Норвешка, Србија, Швајцарија, Украина, САД и Интерпол. Слично на тоа, Агенцијата има стратешки договори со Бразил, Кина, Русија, Турција, Канцеларијата на Обединетите нации за дрога и криминал и Светската царинска организација. Ова гарантира брза и ефективна соработка заснована на персонални контакти и заемна доверба. Конкретно, овие канцеларии за врски обезбедуваат оперативна анализа и поддршка за операциите на државите-членки, како и експертиза и техничка поддршка за истрагите и операциите спроведени во рамки на ЕУ и изготвуваат стратешки извештаи и криминалистички анализи на основа на информациите добиени од државите-членки или прибрани од други извори.

14.3 Европски јавен обвинител

Оригиналниот модел на Европскиот јавен обвинител е вметнат во *Corpus Juris* студијата објавена во 1997 година (Delmas-Marty, 1997 год.). Студијата претстави сет на супранационални правила за можно создавање на Европско кривично право. Документот идентификува неколку кривични дела поврзани со измама на Европскиот буџет и воспоставува сеопфатна постапка за истрага и гонење на овие кривични дела, како и прашања на кривична одговорност и казни.

Студијата ја дефинира измамата доста широко покривајќи трошење и земање од буџетот. За целите на истрагата, гонењето, судењето и казнувањето, според студијата територијата на држава-членка на ЕУ претставува единствена правна област и зависи од кривично-правните системи на државите-членки на ЕУ, додека кривичните дела ќе се процесираат преку националните судови.

Идејата за ЕЈО била предмет и на предлогот на Европската комисија (ЕК) за време на меѓувладината конференција во Ница во 2000 година. ЕК подвлече дека постои фрагментација на Европското кривично право со фактот дека националните полициски и правосудни органи се овластени да дејствуваат само на својата територија и предложи улогата на ЕЈО да биде регулирана со одредби во Договорите и преку секундарна легислатива.

Исто така, прашањата за зајакнување на политиките против измамите во ЕУ во голема мера се оставени и на Судот на правдата на Европската унија (СПЕУ) преку неговата пракса. Според добро утврдената практика започнувајќи од случајот *Commission v Greece (Greek Maize case)*, Судот сметал дека државите-членки треба да ги штитат интересите на ЕУ на ист начин како и националните интереси.

Во 2013 година, ЕК изготви нацрт-предлог за воспоставување на КЕЈО според членовите 85 и 86 од ДФЕУ, додека во 2017 година, Советот на ЕУ го воспостави ЕЈО како резултат на засилена соработка меѓу 17 држави-членки. КЕЈО ќе биде со седиште во Луксембург и се очекува да започне со работа во текот на 2020 година. На 3 април 2017 година, Белгија, Бугарија, Германија, Грција, Кипар, Литванија, Луксембург, Португалија, Романија, Словачка, Словенија, Финска, Франција, Хрватска, Чешка и Шпанија го известиле Европскиот парламент, Советот и Комисијата за нивната желба да воспостават засилена соработка засновано на нацрт-регулативата од 2013 година.

14.3.1 Борба против финансиски криминал

Повеќето од постоечките инструменти усвоени од ЕУ во борба против финансискиот криминал се хармонизирани на основа дека постои потреба од засилен одговор кон финансискиот криминал. Неодамнешни примери за легислативната активност на ЕУ во оваа област се Регулативата 596/2014 за злоупотреба на пазарот и Директивата 2014/57/EU за злоупотреба на пазарот (РЗП и ДЗП), засновани на членовите 83 и 114 од ДФЕУ, Петтата директива 2018/843 за перење пари заснована на член 114 од ДФЕУ и Директивата 2017/1371 за сузбивање на измамата против финансиските интереси на ЕУ (познатата *PIF Directive - protection des intérêts financiers*)

заснована на членот 325 од ДФЕУ. Поради тоа, постои преклопување во правните извори, не само меѓу политиките на внатрешниот пазар на ЕУ и растечката важност на ОСБП, туку и поради надворешната димензија на ЕУ. Понатаму, режимот на санкции на ЕУ е изграден околу идејата за регулаторни овластувања кои вклучуваат разни актери и процеси и најчесто преку административни санкции отколку преку кривично право.

Дискусијата треба да се гледа и од општиот контекст на борбата на ЕУ против финансискиот криминал надвор од буџетот на ЕУ. На пример, *PIF* Директивата е значителен развој во еволуција на стратегијата на ЕУ против измамите. Сепак, слично како и Регулативата за КЕЈО, објаснета подолу, опсегот на Директивата е ограничен само на измами сторени против финансиските интереси на ЕУ. Директивата аргументира дека рамката против измами од членот 325 од ДФЕУ е надополнета со мерки на кривичното право на ЕУ за борба против нелегални активности, како перењето пари и корупција – иако не се специфични за заштита на финансиските интереси на ЕУ, сепак придонесуваат за нивна заштита.

Поради недостатокот од надлежност по прашањата од кривичното право на супранационално ниво, борбата против финансискиот криминал традиционално се одвива според членот 114 од ДФЕУ. Доколку се воспостави КЕЈО, според членот 86 од ДФЕУ, обвинителот ќе добие поголеми истражни овластувања во областа на финансискиот криминал. Како што е наведено во предлогот на ЕК за целите на членот 86 од ДФЕУ: „Обвинителот е надлежен за истрага, гонење и покренување на обвинение, по потреба во соработка со Европол, против сторители и соучесници на кривични дела против финансиските интереси на Унијата“.

Додека РЗП се потпира на низа алатки, правилата за борба против измамите остануваат неизбежни. Во контекст на ЕУ, борбата против измамите и поврзаните активности секогаш предизвикуваат комплексна дебата за надлежностите на ЕУ. Се до стапувањето во сила на Договорот од Лисабон, ЕУ се борела со организираниот криминал преку поранешниот „трет столб“ и усвои бројни инструменти за борба против измамата. Членот 83 од ДФЕУ предвидува поголеми надлежности во кривичното право поврзано со прекуграничниот криминал. Сепак, големите надлежности во внатрешниот пазар, како членот 114 од ДФЕУ, се и натаму важни во контекст на борбата со финансискиот криминал во ЕУ. Овие надлежности се важни во поглед на принципите на супрематија и директен ефект, како што членот 114 од ДФЕУ овозможува усвојување на регулативи, со тоа директно влијаејќи на граѓаните и законодавството во државите-членки.

Две работи треба да се разгледаат за прашањето дали ЕУ навистина има потреба од канцеларија која ќе гарантира заштита на нејзините финансиски интереси. Прво, во документот за проценка на влијанието, прикачен на нацрт-регулативата, ЕК аргументира дека голем износ од парите на ЕУ се губи или пренасочува поради измама (приближно од 500 милиони до 3 милијарди евра годишно). Второ, во изминативе години, се случила измени во областа на кривичното право. Сепак, постоечките инструменти кон кои националните органи може да се повикаат не се сметаат за соодветни во соочување со кривичните дела од *PIF* Директивата.

14.3.2 Договорна основа и засилена соработка

Идејата за создавање на КЕЈО произлегува од широко дебатиранiot и долгогодишен проект во изминативе декади за сеопфатен режим на ЕУ против измамите. Сепак, 11 национални парламенти гласаа против предлогот во постапката по „жолта карта“. Оваа процедура е предвидена според членот 12, точка б од ДЕУ според која националните парламенти на државите-членки може да се спротивстават на нацрт-легислатива на основ на принципот на супсидијаритет.

Врз основа на ова гласање, логично било да се активира механизмот на засилена соработка. Наместо тоа, ЕК ко задржа својот предлог неизменет и покрај фактот што процедурата на „жолта карта“ била употребена само два пати од нејзиното воведување во Договорите. Државите-членки повторно го усвоија нацртот со цел да се

избегне такво ниво на сценарио за фрагментација. Како и да е, овие напори не можат да го спречат сценариото за засилена соработка, како што 17 држави-членки ја поднесоа нацрт-регулативата до Европскиот совет. Бидејќи нема едногласност во Европскиот совет, единствената можност за одржување на КЕЈО проектот е преку механизмот на засилена соработка. Кратко, класичниот поим на „засилена соработка“, според членот 20 и 329 од ДФЕУ, значи дека некои држави-членки, во овој случај најмалку девет држави-членки, може да продолжат со флексибилна интеграција. Концептот признава дека има простор за дејствување надвор од моделот на ЕУ и дека не сите држави-членки мора да се движат заедно, притоа почитувајќи се меѓусебно согласно принципот на лојалност од членот 4, став 3 од ДЕУ. Сепак, од перспектива на воспоставување на КЕЈО, постои загриженост околу канцеларијата која нуди само половично решение. Покрај се, која е функцијата на КЕЈО ако не се приклучи целата ЕУ?

Навистина, држави-членки како Велика Британија и Данска се веќе надвор од ОСБП, а Велика Британија веќе ја напушти Унијата на 31 јануари 2020 година. Понатаму, држави-членки како Холандија и Шведска потенцираа дека нема да учествуваат за она што го сметаат за далекосежни надлежности на КЕЈО, вклучително и можноста од проширување на надлежностите за криминал кој не е поврзан со буџетот на ЕУ. Неодамна, Холандија го смени своето мислење и одлучи да учествува во создавањето на КЕЈО.

Идејата за КЕЈО предизвика дискусии во однос на нејзиниот статус и институционална поставеност, опсегот на надлежности, применливите правила на постапката и потенцијална организациска шема. Беа покренати прашања во поглед на достапноста до докази собрани од КЕЈО пред националните судови и судското преиспитување на преземените дејствија. Во оваа насока, членот 86 од ДФЕУ треба да се набљудува заедно со членот 85 во поглед на влијанието на Европска правда.

Најпрвин, членот 85, став 1 од ДФЕУ ја потврдува улогата на Европска правда во хоризонталната соработка во однос на зајакнување на координацијата и соработката меѓу националните истражни и обвинителски власти. Во овој контекст, ЕП и Советот преку регулативи ќе ја утврдуваат структурата и задачите на Европска правда, како и вклученоста на ЕП и националните парламенти во евалуација на активностите на Европска правда. Членот 85, став 2 потенцира дека во судските гонења, без прејудување на членот 86, ќе се преземат формални акти на судска соработка од страна на компетентните национални власти.

Понатаму, членот 86 од ДФЕУ стипулира дека: „Во борбата против кривичните дела што влијаат врз финансиските интереси на Унијата, Советот, со регулативи донесени со посебна законодавна постапка, може да основа Европско јавно обвинителство од Европска правда. Советот постапува едногласно по добивање согласност од Европскиот парламент. Во отсуство на едногласност во Советот, група од најмалку девет држави-членки може да побара предлог-регулативата да се проследи до Европскиот совет. Во тој случај, привремено се прекинува постапката во Советот ... во случај на консензус, Европскиот совет, во период од четири месеци од привременото прекинување, го враќа предлогот назад до Советот за негово донесување.“

Прашања произлегуваат во однос на идната улога на Европска правда, како што фразата „од Европска правда“ предизвикува двосмисленост. Имајќи ја во предвид потенцијалната моќ во иницирање на кривичните истраги, Европска правда може да се трансформира во ЕЈО според членот 85, став 1 од ДФЕУ. Контрадикторно толкување може да резултира во исчезнување на Европска правда доколку надлежностите се доверат на целосно нова институција. Несигурноста во јазикот е со цел да се остави слободен маневарски простор за создавачите во однос на консензусот кој треба да се постигне за конечната перспектива на ЕЈО.

Во ставовите 2 и 3 од членот 86 се наведени надлежностите и одговорностите на КЕЈО. Но, одредбата која наведува дека КЕЈО „врши функција на обвинител во надлежните судови на државите-членки“ повторно остава простор за прашања. Прво, како КЕЈО ќе истражува ако не е дел од националните полициски власти? Второ, дали

гонењето и изведувањето пред правдата значи започнување на случај, кој има потреба од санкција или пополнување на жалби? Трето, како ќе се собираат и проценуваат доказите и како ќе бидат заштитени правата на обвинетиот? Четврто, како ќе се утврдува судското испитување на КЕЈО (преку националните судови или со создавање на судски систем на ниво на ЕУ)? Од друга страна, членот 85, став 1 експлицитно се однесува на улогата на Европска правда во покренувањето на кривичните истраги против финансиските интереси на Унијата, со тоа покренувајќи го прашањето за надлежностите на КЕЈО и дали двете институции ќе се преклопат или ќе дејствуваат одвоено?

Главната надлежност на КЕЈО во борбата против криминалот кој ги нарушува финансиските интереси на ЕУ, според членот 86, упатува дека таквите кривични дела треба да бидат дефинирани во регулативата за време на нејзиното усвојување. Ставот 4 од членот 86 не упатува само на кривичните дела поврзани со финансиските интереси на ЕУ, туку и на можноста од проширување на овластувањата на КЕЈО да вклучи и сериозни кривични дела кои имаат прекугранична димензија, повторно со едногласно одлучување од ЕС по добивање на согласност од ЕП и по консултирање на ЕК, вклучително и согласноста од оние држави-членки кои немаат желба да бидат дел од зајакнатата соработка, со тоа повеќе и повеќе вжештувајќи го прашањето во однос на влијанието врз Европска правда. Како и да е, ако КЕЈО се воспостави преку зајакната соработка, најверојатно, нејзините надлежности ќе бидат ограничени на кривичните дела против финансиските интереси на ЕУ. Ваквата почетна рестрикција во опфатот на активностите на КЕЈО може да спречи евентуален конфликт со националните власти во утврдувањето на надлежностите.

И покрај правната основа за создавање на КЕЈО, сепак не се работи за целосна стандардна процедура од неколку причини. Прво, не постои обврска според договорот за создавање на КЕЈО, иако можноста е предвидена. Второ, не се работи за заедничка правна процедура која овозможува создавање на КЕЈО, туку за посебна процедура која според членот 289, став 2 од ДФЕУ, правниот акт се усвојува од една институција (Советот) со согласност на друга институција (ЕП), а не како што е случај во постапката на со-одлучување. Трето, посебната правна постапка е отежната со фактот дека е потребна едногласност од Советот и дека секогаш ќе има држава-членка која ќе се противи на создавањето на КЕЈО, што значи дека, на крајот, секој предлог ќе се движи во насока на зајакната соработка.

14.3.3 Структура, надлежност и функционирање – Регулатива 2017/1939

Според Регулативата 2017/1939 за имплементирање на засилена соработка со цел воспоставување на КЕЈО, Канцеларијата, според член 3 од Регулативата ќе биде тело на ЕУ со посебен правен субјективитет. Според член 4 од Регулативата, КЕЈО е централизирана институција за одлучување на ЕУ со децентрализирана структура која истражува, гони и подигнува обвиненија за кривични дела против финансиските интереси на ЕУ. Во член 5 од Регулативата е наведено дека независно ќе ги спроведува своите активности согласно правата наведени во Повелбата за основните права на ЕУ и принципите на владеење на правото и пропорционалност. КЕЈО, според член 6, став 1 од Регулативата, има задача да дејствува во интерес на целата ЕУ и нема потреба да бара или добива насоки од било кое надворешно лице, од било која држава-членка или институција, тело, канцеларија или агенција на Унијата. Понатаму, на КЕЈО му е дадена голема автономија во извршувањето на овластувањата за истраги и обвиненија, вклучително и овластувањето од член 25 од Регулативата независно да иницира истраги, како и да преземе случај од домашните органи. Извршните органи на државите-членки се обврзани да ја информираат КЕЈО за секоја преземена истрага во поглед на кривичните дела за кои КЕЈО може да ја извршува својата надлежност.

Во однос на организациската структура, КЕЈО ќе биде организирано како единствено тело со структура на две нивоа: Централна канцеларија и децентрализирано ниво. Централната канцеларија се состои од Колеџ, Постојани совети, Европски главен обвинител, заменик на Европскиот главен обвинител, Европски

обвинители и Административен директор. Како што е наведено во член 8 од Регулативата, децентрализираното ниво се состои од Европски делегирани обвинители сместени во државите-членки кои функционираат како национални и како обвинители на КЕЈО. Постоенето на ваква разноликост на индивидуи и тела крева загриженост околу вистинската централизација на одлучувањето. Ова е резултат на комплицираниот процес на преговори веднаш откако ЕК го поднесе предлогот за регулативата за КЕЈО. Во претходниот предлог на ЕК за КЕЈО не постоел ниту Колеџ на европски обвинители ниту Постојани совети.

Колеџот на КЕЈО, утврден во член 9, став 2 од Регулативата, составен од Европскиот главен обвинител и Европски обвинител од секоја држава-членка, е одговорно за општ надзор над активностите на КЕЈО и обично мнозинство ќе одлучува за стратешките прашања со цел да обезбеди кохерентност, ефикасност и конзистентност во поглед на унифициран пристап на гонење низ целата ЕУ. Постојаните совети, Европскиот главен обвинител (или еден од неговите заменици или делегиран европски обвинител) и двајца постојани членови, предвидени со членот 10 од Регулативата, треба да ги следат и насочуваат истрагите на Европските делегирани обвинители во прекуграничните случаи и да обезбедат имплементација на одлуките на Советот. Понатаму, во точка 25 од Преамбулата е наведено дека составот на Постојаните совети треба да се одреди во согласност со внатрешниот деловник на КЕЈО, во кој, меѓу другото, би требало да се дозволи Европски обвинител да биде член на повеќе од еден Постојан совет кога ова е соодветно за да се обезбеди, во мера која е можна, рамномерно работно оптеретување меѓу поединечни Европски обвинители. Европските обвинители, како што е предвидено со член 12 од Регулативата, на барање на Постојаниот совет, ќе ги надгледуваат истрагите и гонењата преземени од Европските делегирани обвинители во своите држави-членки на потекло. Исто така, според точка 28 од Преамбулата, европски обвинител од секоја држава-членка треба да се назначи во Колеџот. Тие треба да дејствуваат како контакт точки меѓу централната канцеларија и децентрализираното ниво во нивните држави-членки, олеснувајќи го функционирањето на КЕЈО како единствена канцеларија. Надзорниот европски обвинител, исто така, треба да провери дали сите насоки се во согласност со националното право и да го извести Постојаниот совет доколку тоа не е случај.

Во однос на именувањето, како што е предвидено во членовите од 12 до 19 од Регулативата, Европскиот главен обвинител, назначен од Советот на ЕУ со обично мнозинство и согласност од ЕП за мандат од 7 години без можност за повторен избор, ќе раководи со КЕЈО и ќе ја претставува институцијата *vis-à-vis* институциите на ЕУ, државите-членки и трети страни. Европските делегирани обвинители, на предлог на Европскиот главен обвинител и назначени од Колеџот, дејствуваат во име на КЕЈО во нивните држави-членки со исти овластувања како и националните обвинители во поглед на истрагите, гонењата и подигнување на обвиненија до конечна пресуда. Постоечката шема предвидува назначување на двајца или повеќе Европски делегирани обвинители во секоја држава-членка. Административниот директор е одговорен за административни и буџетски прашања на КЕЈО.

Децентрализираната структура е раководена од Европските делегирани обвинители во секоја држава-членка. Според член 5, став 3 од Регулативата, во согласност со насоките на Постојаниот совет и под надзор на Европскиот обвинител назначен за тој Совет, Европските делегирани обвинители ја извршуваат „теренската работа“. Понатаму, според точка 30 од Преамбулата, истрагите на КЕЈО, по правило, треба да бидат спроведени од Европските делегирани обвинители во државите-членки. Тоа треба да се прави во согласност со оваа Регулатива додека, за прашања кои не се опфатени со оваа Регулатива, во согласност со националното право. Европските делегирани обвинители своите задачи треба да ги извршуваат под надзор над Надзорниот европски обвинител и под водство и насоки на надлежниот Постојан совет. Ова го објаснува концептот на „двојна капа“: иако членовите од националните обвинителства се обврзани со нивната лојалност кон националните органи, тие исто така се дел и од КЕЈО кои треба да се држат до насоките на Постојаниот совет кога се

соочуваат со случаи за заштита на финансиските интереси на ЕУ. Прво, според точка 32 од преамбулата, европските делегирани обвинители треба да бидат составен дел од КЕЈО и како такви, кога спроведуваат истраги и гонење на кривични дела од надлежност на КЕЈО, тие треба да дејствуваат исклучиво во корист и во име на КЕЈО на територијата на својата држава. Второ, според точка 34 од преамбулата, европските делегирани обвинители треба да имаат обврска да ги следат насоките на Постојаните совети и европските обвинители.

Бројни се придонесите од ваквата структурна поставеност на КЕЈО. Прво, од перспектива на суверенитетот, извршните органи кои се појавуваат пред националните судови се национални органи, а не супранационални тела. Фактот дека тие се водени, повеќе или помалку, од супранационални тела и надгледувани од Европскиот обвинител од нивната држава на потекло, не го менува фактот дека Европските делегирани обвинители се членови на националните правосудни органи. Второ, од политичка перспектива, државите-членки може да ги насочат своите грижи во поглед на имплементирање на активностите на КЕЈО во различни фази на централно ниво: во Колеџот – преку нивните Европски делегирани обвинители – и до Надзорниот европски обвинител. Трето, од процедурална перспектива, Европските делегирани обвинители се свесни за националните процедурални барања за продолжување на конкретен случај и имајќи предвид дека КЕЈО не обезбедува сеопфатно тело за правила на постапката, потребно е во повеќето случаи да се пристапи кон националното процесно право. Четврто, од економска перспектива, употребата на веќе постоечките национални обвинителства, „двојната капа“ го намалува економскиот удар кој ќе создаде целосно ново тело на ЕУ од обвинители кои дејствуваат во секоја држава-членка. Конечно, од практична национална перспектива, нема поголеми промени предизвикани од КЕЈО. Истото национално тело кое ги истражувало и гонело овие случаи во минатото ќе ги користи истите овластувања во иднина. Единствената значителна разлика е дека тие ќе добиваат насоки од тело на ЕУ, но под надзор на Европскиот обвинител во нивната држава.

Во моментот, како што е наведено во членот 86 од ДФЕУ, КЕЈО има надлежност само над заштитата на финансиските интереси на ЕУ. Фразата „акти кои влијаат на финансиските интереси“ упатува на ограничена надлежност на КЕЈО. Како и да е, крајниот опсег е далекосежен како што задачите на КЕЈО се да истражува, гони и подигнува обвиненија за сторителите на кривични дела против финансиските интереси на ЕУ во согласност со *PIF* Директивата која е неразделно поврзана со нив. Измама која влијае на финансиските интереси покрива сериозни кривични дела против ДДВ системот на ЕУ, како што се оние кои вклучуваат територија на две или повеќе држави-членки и вкупна штета од најмалку 10 милиони евра. Финансиските интереси на ЕУ, како што е наведено во член 22 од Регулативата, исто така, може да бидат оштетени или загрозувани со перење пари, корупција и проневера.

Надлежноста *ratione materiae* покрива дополнителни кривични дела за кои се смета дека се поврзани со *PIF* Директивата, како што се кривичните дела наменети да предвидат материјални или правни средства за сторување кривични дела кои влијаат на финансиските интереси на ЕУ или да обезбедат профит. Понатаму, КЕЈО може да истражува и гони кривични дела поврзани со организиран криминал (вклучително и членство во кривична организација, нејзино организирање или водење) доколку фокусот на таквата нелегална активност е да се сторат повреди на *PIF* Директивата. Крајно, надлежностите на КЕЈО вклучуваат и други сериозни кривични дела со прекугранична димензија и влијаат на повеќе од една држава-членка, како што е тероризам, фалсификување, корупција, перење пари, организиран криминал и недозволена трговија со оружје, дрога и луѓе.

Во поглед на надлежноста *ratione loci* и *ratione personae*, според член 23 од Регулативата, КЕЈО е овластена да ги истражува и гони погоре наведените финансиски кривични дела: (а) кога се сторени целосно или делумно на територијата на една или повеќе држави-членки; (б) кога се сторени од државјанин на држава-членка под услов да има надлежност за вакви кривични дела кога се сторени надвор од нејзината

државна територија; или (в) кога се сторени надвор од територијата на ЕУ од лице кое е предмет на Правилникот за персонал на КЕЈО или Условите за вработување во време на кривичното дело, под услов држава-членка да има надлежност за таквите кривични дела кога се сторени надвор од нејзината државна територија.

КЕЈО, како што е предвидено со членот 26 од Регулативата, ќе постапува со истраги и гонења преку Европските делегирани обвинители од државите-членки на ЕУ каде што е фокусот на кривичната активност или, доколку се извршени неколку поврзани кривични дела од надлежност на КЕЈО, од државата-членка во која се сторени повеќето од кривичните дела. Понатаму, во членот 5, став 6 од Регулативата е утврдено дека во борбата против финансискиот криминал, КЕЈО и надлежните национални органи треба меѓусебно да се поддржуваат и информираат во согласност со принципот на „искрена соработка“ од членот 4, став 3 од ДЕУ. Сепак, надлежноста на КЕЈО оди подалеку од националниот обвинителски систем, Оттука, кога КЕЈО иницира или поттикнува истрага, автоматски предлага било какво национално дејствување за истото кривично однесување.

Како што КЕЈО ќе покренува обвиненија пред националните судови, неговата надлежност ќе биде дефинирана со упатување на кривичното право на државата-членка која ги инкриминира актите или пропустите кои влијаат на финансиските интереси на Унијата и одредува применливи санкции. Во поглед на процесното право, членот 28 од Регулативата наведува дека Европските делегирани обвинители дејствуваат во согласност со Регулативата, додека по прашања кои не се опфатени со истата, во согласност со националното право.

Членовите од 99 до 105 од Регулативата ја регулираат соработката на КЕЈО, според кои може да соработува со државите-членки кои не се дел од проектот, со трети држави и меѓународни организации вклучително и работни аранжмани од техничка и/или оперативна природа со овие субјекти, особено во размена на стратешки информации и воспоставување канцеларии за врски со КЕЈО. Партнерството, исто така, може да вклучи и соработка со други тела, институции и агенции (ОЛАФ, Европол, Европска правда) за поддршка или надополнување на активностите на КЕЈО, како што е обезбедување информации, анализа, експертиза и оперативна поддршка.

Со цел да се задржи независноста на КЕЈО, Регулативата наметнува строга одговорност кон институциите на ЕУ и повикува на постојано потпирање на националното законодавство. Како институционални заштитни мерки, член 6, став 2 од Регулативата бара КЕЈО годишно да дава извештај до ЕП и националните парламенти, како и до Советот и ЕК, овластувајќи го СПЕУ, според член 16, став 5 од Регулативата, по поднесена апликација од ЕП, Советот или ЕК, да може да го разреши Европскиот обвинител во случај на сериозна повреда на службената положба.

Крајно, фер е да се наведе дека создавачите на ДФЕУ веројатно имаа во предвид проширување на надлежностите на КЕЈО за опфаќање и на други кривични дела. Членот 86, став 4 од ДФЕУ, специфично овозможува ЕС – со едногласна одлука – да ги прошири надлежностите на КЕЈО и да вклучи борба против сериозен криминал со прекугранична димензија. Прашањето е: Кои кривични дела од финансиска природа треба да бидат предмет на КЕЈО? Разумен пристап по ова прашање е да се одреди кои кривични дела – во поширока смисла – се веќе предмет на хармонизација според членот 83, став 1 од ДФЕУ. Од формулацијата на оваа одредба, неколку области се потенцирани: перење пари, корупција и фалсификување. Пристапувајќи кон ова проширување само од перспектива на членот 83, став 1 од ДФЕУ може да се покаже како површно. Во оваа смисла, разумно толкување може да ги вклучи и оние случаи вклучени во кривичната хармонизација според членот 83, став 2 од ДФЕУ. Специфичен пример е погоре наведената РЗП која воведува кривични санкции за злоупотреба на пазарот и воспоставува елементи на кривични дела за манипулација на пазарот и нелегална трговија. Кога таквото однесување влијае на повеќе од една држава-членка се чини разумно за КЕЈО да побара надлежност. Значи, постојат три можни начини за проширување на надлежностите на КЕЈО: (а) оние области кои веќе се предмет на кривична хармонизација засновани на сериозен прекуграничен криминал; (б) оние

случаи предмет на кривична хармонизација засновано на потребата од имплементирање на политика на ЕУ; и (в) оние случаи кои не се предмет на кривична хармонизација, но се регулирани со Правото на ЕУ и опфаќаат повеќе од една држава-членка.

14.3.4 Влијание врз Европска и националните судски органи

Во однос на ефектите кои евентуалното воспоставување на КЕЈО може да ги има врз Европска, неколку работи треба да се разгледаат.

Прво, КЕЈО е дизајнирана за да се стекне со супранационален карактер и да воспостави вертикална интеграција во својата област на надлежности со почит кон државите-членки. Ако Европска треба да се движи во иста насока преку употребата на членот 85, став 1 и со овластувања да иницира истраги и решава конфликти на јурисдикција, ќе постои натпревар во однос на тоа кое тело е повеќе супранационално и има поголеми овластувања. Ова може да предизвика Европска почесто да излегува од своите надлежности и, најверојатно, да се движи кон вертикален модел. За КЕЈО, ова ќе значи да се биде постојано под притисок од Европска, предизвикувајќи користење на своите овластувања на повисоко ниво.

Второ, откако ќе се воспостави КЕЈО со надлежност за борба против криминалот кој ги напаѓа финансиските интереси на ЕУ, овластувањата на Европска во истата област треба да бидат адекватно прилагодени. Како што КЕЈО се заснова на засилена соработка и не сите држави-членки учествуваат во нејзиното создавање, тоа значи дека приоритетната кривична област нема целосно да биде одвоена од надлежностите на Европска. Според тоа, поврзано со државите-членки кои не се дел од создавањето на КЕЈО, Европска ќе ги задржи своите надлежности на кривичните дела против финансиските интереси на ЕУ. Иако ова изгледа како јасна поделба, приказната не завршува тука, зошто се појавуваат нови компликации. На пример, кое тело ќе се соочува со случаите кои вклучуваат држави-членки кои учествуваат во создавањето на КЕЈО и оние кои не учествуваат? Дали тоа ќе биде КЕЈО, Европска или двете? Поради оваа причина, КЕЈО може да биде сведен само на борба против кривичните дела кои ги погодуваат финансиските интереси на ЕУ.

За Европска, воспоставувањето на КЕЈО ќе наметне соработка со друго тело кое има паралелни надлежности, но ужива поголеми овластувања. Додека издвојувањето на паралелните надлежности во ограничена сфера на кривичното право - кривични дела против финансиските интереси на ЕУ - се чини како комплексен предизвик, сепак можна е конфронтација со ваквиот предизвик. Истото не може да се каже доколку КЕЈО се основа и во однос на другите кривични дела. Ваквиот развој ќе води кон степен на надминување на функциите и паралелните надлежности, со тоа правејќи ги двете институции, во поголема мера, неспособни во извршувањето на своите задачи.

Кругот на релевантните актери нема да биде комплетен доколку не се посвети внимание и на односите на КЕЈО со националните судски власти. Ова е едно од одлучувачките причини во однос на тешкотиите во создавањето на идеалниот модел на КЕЈО.

Важно прашање во овој контекст е дали и како собраните информации ќе циркулираат? Дали националните власти се обврзани да даваат информации на КЕЈО за одреден случај? Што ќе се случи со информациите ако КЕЈО одлучи да не презема обвинение по одреден случај? Дали е можно националните власти да добијат информации од КЕЈО за подигнување на обвинение на национално ниво?

Едно од најчувствителните прашања во поглед на односите на КЕЈО со националните судски власти е судското испитување на неговите дејствија. Кои дејствија на КЕЈО треба да бидат предмет на судско испитување и преку кој форум? Домашната легислатива на државите-членки може да се подели на две групи засновано на судското испитување на одлуките за покренување на случај. Само неколку држави-членки бараат судско испитување за пресуди по итни обвиненија. Таквите испитувања најчесто

покриваат формални и суштински потреби, како што се пречки во постапката или дали обвинението се заснова на доволно докази. Ваквите проценки најчесто резултираат во: а) обвинение, б) враќање на случајот, или в) запирање на постапката. Доколку обвинението на КЕЈО ќе го поткопа судското испитување на националните судови, тогаш ќе обезбеди поголемо ниво на правна сигурност.

Засновано на погорното кажано, активностите на КЕЈО треба да имаат директни обвинителски надлежности без претходно судско проценување. Конечно, останува клучното процедурално прашање во однос на тоа кој форум ќе го обезбедува судското испитување. Дали тоа ќе биде на Европско ниво (посебни комори во рамката на СПЕУ) или на национално ниво (националните судии)? Од една страна, такви посебни комори во СПЕУ во овој момент не постојат; од друга страна, не е јасно дали моделот на испитување на одлуките од националните судови и вклученоста на супранационално тело е логично во потребниот хиерархиски систем.

14.3.5 Односите меѓу Европска и Европскиот јавен обвинител

Идните односи меѓу КЕЈО и Европска не се лесна задача. Една од причините е формулацијата од членот 86 од ДФЕУ во која се наведува дека „КЕЈО треба да се основа од Европска“. И покрај силните забелешки, оваа одредба не се истакнува во вистинска смисла на зборот. Формулацијата „од Европска“ е една од најспецифичните точки за институциите на ЕУ и за секој што се обидува да го толкува договорот. Понатаму, точното значење на таквата формулација е далеку од јасна и за нејзината конкретизација екстензивно се дискутира, истовремено заклучувајќи дека без разлика на резултатот од дебатата, двата ентитета ќе имаат привилегирано партнерство (Weyembergh & Briège, 2018 год., стр. 172). Од друга страна, текстовите на двете регулативи ги потенцираат административните, раководните и оперативните врски меѓу КЕЈО и Европска (Espina Ramos, 2018 год., стр. 92). Затоа, треба да се наведе дека односот помеѓу КЕЈО и Европска не треба да се гледа од материјален аспект, туку од оперативно ниво набљудувајќи ја сликата на меѓусебните односи во идната секојдневна работа која ќе има потреба од добра комуникација и соработка во врска со прашања што ќе се појават на дневна основа.

Ова, пред сè, оперативен начин на соработка помеѓу КЕЈО и Европска е видливо уште во точка 10 од Преамбулата на Регулацијата за КЕЈО, која експлицитно потенцира дека односот меѓу КЕЈО и Европска треба да се заснова на тесна врска меѓу нив, заснована на заемна соработка. Понатаму, во точка 69 од Преамбулата на Регулацијата за КЕЈО, водејќи се од принципот на искрена соработка, Европска треба активно да ги поддржува истрагите и гонењата на КЕЈО, како и да соработува од моментот кога ќе биде пријавено сомнително кривично дело до КЕЈО сè до моментот кога ќе утврди дали ќе го гони или на друг начин ќе располага со случајот. Затоа, може да се тврди дека практичниот однос меѓу КЕЈО и Европска треба да се заснова на конкретни оперативни прашања во рамките на нивните надлежности. Тоа значи дека КЕЈО и Европска треба да развијат партнерство што ќе вклучува активна соработка во областите на нивната надлежност. Ова обично вклучува, како што е наведено во точка 102 од Преамбулата на Регулацијата за КЕЈО, истраги спроведени од КЕЈО при што размената на информации или координацијата на истражните мерки во врска со случаи од надлежност на Европска се смета дека е неопходна или соодветна.

Гореспоменатите упатства толкувани во Регулацијата за КЕЈО ја добија потврдата во неодамна усвоената Регулација за Европска. Во овој поглед, важно е да се истакне дека во член 50, став 1 од Регулацијата за Европска експлицитно се предвидува воспоставување и одржување блиски односи со КЕЈО засновано на меѓусебна соработка во рамките на нивните мандати и надлежности и развој на оперативни, административни и управувачки врски меѓу нив. Оваа одредба е дополнета со условот од ставот 4 од истиот член, според кој, Европска, во својата оперативна постапка што е релевантна за КЕЈО, да го извести КЕЈО и, кога е соодветно, да помага со своите активности во врска со прекугранични случаи, вклучително и следново:

- споделување информации, вклучително и лични податоци, во согласност со релевантните одредби од регулативата; и
- барање КЕЈО да обезбеди поддршка.

Конечно, КЕЈО може да се потпре на поддршката и ресурсите на администрацијата на Европска правда. За таа цел, според член 50, став 6 од Регулацијата за Европска правда, Европска правда може да обезбеди услуги од заеднички интерес за КЕЈО. Бидејќи регулативата експлицитно наведува кривични дела за кои е надлежна Европска правда, може да се појави потенцијално преклопување во надлежностите помеѓу КЕЈО и Европска правда. За да се реши овој проблем веќе во почетокот, Регулацијата за Европска правда, во член 3, став 1, експлицитно пропишува дека Европска правда нема да ја извршува својата надлежност во однос на кривични дела за кои КЕЈО ќе преземе истражни и обвинителски задачи и мерки. Европска правда ќе дејствува по исклучок, доколку државите-членки кои не учествуваат во засилена соработка за основање на КЕЈО, исто така се вклучени и на барање на тие држави-членки или по барање на КЕЈО.

Имајќи ги предвид презентираниите идеи за соработка помеѓу КЕЈО и Европска правда, нивниот однос може да се види во оперативно-функционална смисла. Иако нивните меѓусебни односи ќе бидат експлицитно утврдени со склучување на посебна спогодба за работа, треба да се потенцира дека идниот однос треба да се гледа преку призмата на нивните согласни активности во контекст на постигнување на заедничка цел, односно ефективно гонење на сторители на кривични дела во рамки на нивните мандати. Ова може да се постигне само доколку почетните точки на нивната соработка се заемно почитување, помош и соработка, без разлика дали станува збор за размена на информации, олеснување на барањата на КЕЈО за судска соработка или заедничко учество во инструментите за судска соработка.

14.4 Европска канцеларија за борба против измами

Во последните 20 години, Европската канцеларија за борба против измами (ЕКБПИ) била во првите редови во борбата против измамата и заштитата на финансиските интереси на ЕУ. Со годишен буџет од околу 158 милијарди евра, ЕУ мора да вложи огромни напори да осигура дека средствата се трошат правилно и дека нема злоупотреби на штета на европските даночни обврзници.

ЕКБПИ има специфична позиција во рамките на ЕК. Како служба на ЕК, Канцеларијата е одговорна за развој на политиката и законодавство во областа на спречување измами и заштита на финансиските интереси на Унијата. Како независно тело под раководство на нејзиниот генерален директор, ЕКБПИ спроведува истраги во случаи на измама, корупција и други незаконски активности што влијаат на буџетот на Унијата. Со цел да се гарантира непристрасност, ЕКБПИ ужива финансиска и функционална независност при вршење на истражни мерки. Со долг рекорд на успешни истраги, ЕКБПИ може да се квалификува како еден од најпрепознатливите Генерални директорати на ЕК. Ова се должи на справувањето на ЕКБПИ со вакви чувствителни проблеми на современото општество, како што се корупција и злоупотреба на парите на даночните обврзници. Со своите овластувања да спроведува независни административни истраги, како во државите-членки, така и во рамките на европските институции, тела, канцеларии и агенции, ЕКБПИ е ефективен партнер за националните органи за администрација и за спроведување на законот и за институциите и телата на Унијата.

Првото европско тело за борба против измамата – Единицата за координација против измамите (ЕКПИ) е создадено во 1987 година како дел од Генералниот секретаријат на ЕК. Единицата започна со работа следната година, заедно со националните оддели на државите-членки за борба против измама, со цел иницирање на постапки што ги поткопуваат финансиските интереси на ЕУ и обезбеди координација и помош потребни за справување со транснационалната организирана измама. Во 90-тите години се случија внатрешни организациски промени, со создавање на посебна работна група која треба да ја координира работата на државите-членки, во борбата

против финансиските измами. ЕКПИ не е основана врз основа на правен акт за своите активности, но се потпира на општите правила како што е член 280 од Договорот за основање на ЕЗ, Регулативата 2988/1995 за заштита на финансиските интереси на ЕУ, и Регулативата 2185/1996 во врска со теренските проверки и инспекции извршени од ЕК.

Од 1995 до 1999 година, и покрај цврстиот став на ЕК за силна финансиска стабилност, со усвојувањето на Конвенцијата за заштита на финансиските интереси на ЕЗ и нејзините протоколи, обвинувањата за корупција доведоа до оставка на целата ЕК во март 1999 година. Причината за оставката е извештајот за подобрување на финансиското управување со ЕК составен од Комитет на независни експерти, а свикан од ЕП. Комитетот утврди дека тогашната законска рамка за борба против измама која влијае на финансиските интереси на ЕЗ е некохерентна и нецелосна. Според извештајот, постојната рамка „(1) не ја препознава и прилагодува вистинската природа на ЕКПИ, (2) ги остава неефикасни правните инструменти за истрага, гонење и казнување на измамата и (3) не обезбедува доволно гаранции за индивидуална слобода“.

Европската канцеларија за борба против измамите (ЕКБПИ) е независен ентитет создаден со Одлука 1999/352/ЕС на ЕК на 28 април 1999 година, а оперативна од 1 јуни 1999 година. Ова било направено како мерка за спроведување на надлежностите на ЕК за наменско трошење на буџетот на ЕУ, засновано врз финансиски план. Во октомври 1999 година, ЕП и Советот ја усвоија Регулативата 1073/1999 со која се трансформира ЕКПИ во ЕКБПИ, со хибридна природа како истражна канцеларија и политичка служба на ЕК. ЕКБПИ доби повеќе овластувања и независност во спроведувањето на истрагите. Со Регулативата, Канцеларијата спроведува административни истраги за кривични дела против финансиските интереси на ЕУ, но без влијание на надлежностите на државите-членки во покренувањето на кривични процедури. Внатрешните истраги на институциите и телата на Унијата, исто така, станаа дел од мандатот на ЕКБПИ.

ЕКБПИ ги спроведува сите истражни овластувања доделени од ЕК преку легислативата и спогодбите со државите кои не се членки на ЕУ. Со цел да ја извршува својата мисија, ЕКБПИ ги има следниве задачи:

- Спроведува надворешни или внатрешни административни истраги со цел зајакнување на борбата против измамите, корупцијата или друг вид на илегална активност која влијае на финансиските интереси на ЕЗ, како и секој друг акт или активност од оператерите за кршење на одредбите на ЕЗ или кршење на обврските од страна на официјалните лица и службениците на ЕЗ;
 - Ја обезбедува ЕК со поддршка во соработката со државите-членки во борбата против измамите;
 - Развива концепт за борба против измамите;
 - Подготвува легислатива и иницијативи за ЕК со цел превенција од измамите;
 - Секоја друга оперативна активност на ЕК поврзана со борбата против измамите;
 - Ја претставува ЕК на соодветни форуми.
- Според својата законска рамка, ЕКБПИ ги истражува следниве работи:
- Сите области на трошоците на ЕУ (главните категории на трошоци се структурни фондови, фондови за земјоделски и рурален развој, директни трошоци и надворешна помош);
 - приходи на ЕУ, особено царина и недозволена трговија со производи од тутун и фалсификувана стока;
 - Сомневања за сериозно лошо однесување од страна на персоналот на ЕУ и членовите на институциите на ЕУ.

Во согласност со нејзиниот административен мандат, ЕКБПИ истражува неизмамнички неправилности, како и криминално однесување во државите-членки (надворешни истраги) и во рамките на европските институции, тела, канцеларии и агенции (внатрешни истраги). Канцеларијата игра значајна улога во борбата против измамата, корупцијата и другите незаконски активности преку своите истраги насочени

кон овозможување на наплата на финансиите, дисциплински и административни мерки, вклучително и прогон и обвиненија.

Истрагите на ЕКБПИ според новата регулатива доведуваат до четири вида на препораки:

1. Финансиска: ЕКБПИ и ЕК можат да одлучат да побараат враќање на злоупотребените средства
2. Судска: ЕКБПИ ќе го испрати својот извештај до соодветниот државни органи со препорака за правна постапка
3. Дисциплинска: случајот е упатен до органот што има дисциплински овластувања во соодветната институција на ЕУ. ЕК спроведува политика на нулта толеранција.
4. Административна: ЕКБПИ може да препорача измени во процедурите за да се спречи повторување на измамата.

14.4.1 Новата регулатива 883/2013 и соработката со Европскиот јавен обвинител

Заедно со воспоставувањето на Канцеларијата на Европскиот јавен обвинител, пејзажот на ЕУ во борбата против измамата ќе биде поинаков. Основањето на КЕЈО е значаен чекор во зајакнувањето на заштитата на буџетот на ЕУ преку мерки на кривичното право, што исто така го покренува прашањето за улогата на ЕКБПИ. Новата Регулотива 883/2013 на ЕКБПИ, усвоена врз основа на член 325 од ДФЕУ, создава основа за ефикасна и ефективна соработка помеѓу ЕКБПИ и КЕЈО. Со својот предлог, ЕК се залага за одржување на силна ЕКБПИ заедно со КЕЈО, така што сите достапни средства се користат за заштита на финансиските интереси на ЕУ.

Според регулативата, измама која влијае на финансиските интереси на ЕУ претставува секое намерно дело или пропуст:

1. во однос на трошоците:
 - (а) употреба или презентација на лажни, неточни или нецелосни изјави или документи, кои имаат за последица злоупотреба или погрешно задржување на средства од генералниот буџет на Европските заедници или буџетите управувани од или во име на Европските заедници,
 - (б) погрешна примена на таквите средства за други цели освен оние за кои првично биле доделени;
2. во однос на приходите:
 - (а) употреба или презентација на лажни, неточни или нецелосни изјави или документи, кои имаат за последица незаконско намалување на ресурсите на општиот буџет на Европските заедници или буџетите управувани од или во име на Европските заедници,
 - (б) погрешна примена на законски добиена придобивка, со истиот ефект.
3. необјавување информации со кршење на одредена обврска, со ист ефект.

Со Канцеларијата раководи Генерален директор, кој го назначува ЕК, по консултација со ЕП и Советот, со мандат од седум години, без можност за реизбор. Генералниот директор не смее ниту да бара ниту да прифаќа упатства од која било влада или која било институција, тело, канцеларија или агенција, а има право да покрене тужба пред СПЕУ. За постојано следење на истрагите кои ги спроведува Канцеларијата, надлежен е посебен Надзорен комитет за зајакнување и гарантирање на независноста на ЕКБПИ преку регуларно набљудување на нејзините истражни функции. Комитетот, исто така, има улога и во изборот на директорот на Канцеларијата, додека кандидатите за функцијата директор се номинирани од ЕК, по консултација со ЕП и Советот. Комитетот за надзор е составен од пет независни лица што заеднички ги избираат ЕП, Советот и ЕК. Нивниот мандат е пет години, без можност за реизбор, а нивната главна улога е да го информираат директорот за тековните активности на Канцеларијата, без право да учествуваат во истрагите. Исто така, комитетот е одговорен за подготвување на редовниот годишен извештај, кој може да биде презентираан пред ЕП, Советот, ЕК и Европскиот суд на ревизори.

ЕКБПИ има намера да биде клучен оперативен партнер за КЕЈО. ЕКБПИ ќе го стави на располагање на КЕЈО своето 20-годишно искуство во борбата против измамата:

- ќе ги идентификува случаите и ќе ги пријави до КЕЈО;
- поддршка на КЕЈО во истрагите со експертиза и оперативни и аналитички алатки; и
- спроведување комплементарни активности за да се обезбеди административен одговор на измама, на пример, подготовка на брзо финансиско закрепнување или преземање мерки за заштита на буџетот од натамошна штета.

Покрај тоа, онаму каде што КЕЈО не дејствува, особено во државите-членки кои не учествуваат во КЕЈО, ЕКБПИ ќе продолжи да работи.

Со оглед на оваа континуирана и централна улога во заштитата на финансиските интереси на Унијата, втората цел на Регулативата 883/2013 е подобро да се опреми ЕКБПИ со истражни алатки со цел да се подобри ефикасноста на нејзината истражна функција. Во врска со ова, Регулативата содржи голем број насочени измени во врска со пристапот до информации за банкарска сметка, проверки на лице место и инспекции и измама со ДДВ. Измените имаат за цел да ја разјаснат правната рамка на ЕКБПИ и ќе и овозможат да работи на ефективен и покохерентен начин во сите свои истраги.

За да се обезбеди непречена транзиција кон новата институционална рамка и ефективна соработка помеѓу ЕКБПИ и КЕЈО, Регулативата 883/2013 треба да биде во сила до моментот кога КЕЈО ќе стане оперативна.

ЕКБПИ работи во предизвикувачка и брзо променлива околина. Природата на измамата значително се промени во последниве години и постојано се менува во согласност со сè повеќе дигитализираниот свет, во кој трговијата и активностите на криминалните групи се сè повеќе меѓународни. ЕКБПИ треба да биде во согласност со овие предизвици за да може ефикасно да се справи со прекуграничната димензија на измама.

Како дел од ЕК, иако е независна во своите истражни активности, ЕКБПИ е посветена на поддршката на приоритетите на ЕК. Една од нив – заштита на животната средина и борба против климатските промени – е признаена потреба за сите европски граѓани. ЕКБПИ веќе дава приоритет на случаи со еколошка димензија со оглед на зголемената свесност за измамата во животната средина и нејзиното влијание врз постигнувањето на целите на животната средина и здравјето и безбедноста на граѓаните на ЕУ. Со учество во големи операции користејќи ја својата координативна компетентност, ЕКБПИ развива знаење во измама поврзана со животната средина и постигнува успешни резултати. Дејствувајќи во границите на нејзиниот мандат, ЕКБПИ, исто така, заклучи успешни случаи во оваа област, особено во ситуации кога измамници се обиделе да увезат лажна или штетна стока во ЕУ. ЕКБПИ ќе продолжи да ги засилува своите напори за откривање лажни и небезбедни производи, нездрава храна и нелегални операции што ја оштетуваат животната средина.

Врз основа на долгогодишното искуство и експертиза во борбата против измамата, ЕКБПИ стана и центар за знаење за прашања против измама и дополнително ќе ја зајакне оваа улога. Новата стратегија на ЕК за борба против измама од април 2019 година има за цел да го подобри собирањето и анализата на податоците поврзани со измама, како на ниво на ЕУ, така и во државите-членки, и да го зајакне управувањето против измамата низ целата ЕК. Стратегијата се фокусира на подобрување на квалитетот и комплетноста на релевантните информации преку поврзување на различни извори на податоци и создавање корисни алатки за извлекување на оперативни заклучоци. ЕКБПИ ја предводи имплементацијата на стратегијата на ЕК и тесно соработува со сите служби на ЕК за да воспостави широк спектар на активности против измама, како што се скроени стратегии за борба против измама засновани врз ефективна анализа на ризикот. Ова е важен чекор во подготовката на новата генерација на програми за трошење во повеќегодишната финансиска рамка за периодот 2021–2027 година.

ЕКБПИ направи многу за да ги заштити финансиските интереси на ЕУ. Зајакнувањето на законодавната рамка на ЕКБПИ, заедно со воспоставувањето на КЕЈО и пред сè тесната соработка државите-членки и институциите на ЕУ, како и Европавда, Европол, Интерпол и други меѓународни агенции, е од суштинско значење за да се обезбеди дека опсегот на истрагите е сеопфатен и дека новиот институционален пејзаж против измама е ефикасен и функционира непречено. ЕКБПИ ќе продолжи да користи современи технолошки алатки и подобрена оперативна и стратешка анализа, како заради својата истражна работа, така и заради превенција од измама.

Ова покажува дека ЕКБПИ е целосно подготвен да одговори на сите нови предизвици и јавни очекувања, силно наведувајќи дека финансиските интереси на ЕУ ќе продолжат да се штитат на најдобар можен начин.

14.4.2 Достигнувања на Канцеларијата

На ЕКБПИ и е доверена заштитата на европскиот буџет, како од страната на расходите, така и од страна на приходите. Во поширока смисла, ЕКБПИ придонесува за исполнување на ЕУ да биде побезбедно место. За последните 20 години, ЕКБПИ реши повеќе од 5000 случаи и препорача неколку милијарди евра да бидат вратени во буџетот на ЕУ. Во 2018 година, на пример, ЕКБПИ отвори 219 истраги откако ги анализира влезните информации, а реши 167 истраги, што доведе до тоа да издаде 256 препораки до надлежните органи на ЕУ и на национално ниво. Како резултат на истрагите заклучени во 2018 година, ЕКБПИ препорача враќање на 371 милиони евра во буџетот на ЕУ. Годишите на искуство и тим на високо квалификувани истражувачи, форензички експерти и аналитичари ја ставаат Канцеларијата во единствена позиција за идентификување на измами и ефикасно истражување на најсложените и најсложените случаи. Понатаму, бидејќи примарната цел на ЕКБПИ е да се осигура дека нема средства од ЕУ да бидат изгубени од измама, експертите на ЕКБПИ вложуваат големи напори да пронајдат измамници средства, кои честопати се кријат во трети држави. Со цел да се решат овие сложени случаи на транснационална измама и да се пронајдат приносите од измама, ЕКБПИ работи заедно со националните (административни, законски и судски) и меѓународни органи (особено Европавда, Европол, Интерпол). Овие органи ја признаваат ЕКБПИ како доверлив партнер со единствена експертиза во управувањето со случаи на измама и корупција со фондовите на ЕУ и обезбедување дека буџетот на ЕУ е добро заштитен. ЕКБПИ има и единствен истражен мандат за борба против шверцот на тутун во ЕУ што предизвикува огромни загуби во приходите на буџетите на ЕУ и на државите-членки. Особено во сложени прекугранични случаи, ЕКБПИ носи значителна додадена вредност помагајќи во координирање на операциите за борба против криумчарење извршени од царинските органи и агенции за спроведување на законот низ цела Европа и пошироко. Покрај своите истраги во врска со случаи на измама со приходи, ЕКБПИ координира и големи заеднички царински операции со вклучување на ЕУ и меѓународните оперативни партнери.

Покрај своите надворешни активности, ЕКБПИ има и единствен мандат да спроведува внатрешни истраги на институциите, телата, канцелариите и агенциите на ЕУ со цел борба против измама, корупција и каква било друга незаконска активност што влијае на финансиските интереси на Унијата. Канцеларијата испитува сериозни работи во врска со извршувањето на професионалните должности што претставува укинување на обврските на службените лица на ЕУ што може да резултираат во дисциплинска или кривична постапка или еквивалентно неисполнување на обврските од страна на членовите на институциите и телата. Како пример, во 2018 година ОЛАФ спроведе истражни мерки за сериозни неправилности во агенција на ЕУ. Наводите се однесуваат на неправилности во постапките за набавка и наводно лошо управување со финансиските и човечките ресурси. Истражителите на ЕКБПИ испитувале специфични случаи на набавки каде биле користени постапки на исклучок и покрај тоа што не биле

исполнети условите за нивна употреба. ЕКБПИ утврди дека Извршниот директор на Агенцијата не успеал да обезбеди спроведување на специфични постапки за набавка во согласност со принципите на здраво финансиско управување, отворена конкуренција и транспарентност. Како резултат на истрагата на ЕКБПИ, Извршниот директор се повлече од својата позиција. ЕКБПИ препорача враќање на значителна сума од Извршниот директор и ја покани Агенцијата да утврди други специфични износи што произлегуваат од неоправдани трошоци.

14.5 Заеднички истражни тимови

Европската конвенција на Советот на Европа за заемна помош во кривичната материја во 1959 година воведо голем број алатки за зајакнување на интензивна соработка во кривичната материја меѓу правосудните и полициските власти, како што се писма со барања, трансфер на кривична постапка и појавување на сведоци. Овие традиционални инструменти за правна помош имаат два главни недостатоци; (а) тие беа бавни затоа што бара вклучување на многу национални власти и (б) тие честопати беа премногу ограничени затоа што не биле доволни за преземање на усогласени истражни дејства во две или повеќе држави (Sparens, 2011 год., стр. 239).

Врз основа на принципите и упатствата на Конвенцијата на Советот на Европа од 20 април 1959 година и нејзините протоколи, Конвенција за заемна помош во кривична материја меѓу државите-членки на ЕУ од 29 мај 2000 година претставува првиот голем чекор кон создавање „европско управување“ во судската соработка и обезбеди нова алатка за соработка во борбата против прекуграничниот криминалитет: Заедничките истражни тимови (Rijken, 2006 год.). Во подготовката на Конвенцијата на ЕУ, Советот ја надолжни Конвенцијата на Советот на Европа за заемна помош во криминални работи и Протоколот од 1978 година, како и Конвенцијата од 19 јуни 1990 година за имплементација на Шенгенската спогодба.

Формирањето на Заеднички истражни тимови – ЗИТ (*Join Investigation Teams – JIT*), меѓународно познати како меѓународни групи за истрага, спаѓа во основните белези на правната помош. Претставува напредна варијанта на меѓудржавна соработка остварена преку испраќање на службеници за истрага во друга држава. Од меѓународен аспект се работи за група на полициски службеници со потекло од најмалку две или повеќе држави кои работат на расчистување на комплексен криминалитет во кој, на еден или друг начин, се инволвирани најмалку две држави. Ваквите меѓународни групи на истрага можат да се формираат преку зајакнување на службите кои ја водат истрагата со странски истражни служби или пак службите на државата каде се води постапката да преземаат истражни мерки во странска држава.

На територијата на ЕУ, заедничките истражни тимови се истражни тимови формирани за определен период со посебна намена, основани со договор меѓу две или повеќе држави членки, односно надлежни органи. Трети држави може да учествуваат во вакви тимови единствено со согласност на сите останати страни. Целта поради која вакви тимови се формираат е да истражуваат за конкретно сторено кривично дело, додека невозможно е да се формираат вакви тимови за истражување на посебни типови на кривични дела, односно да се користи овој концепт за формирање на специјализирани оперативни тимови со генерички надлежности.

Договорот за Европската унија кон Договорот од Амстердам од 1997 година, ја истакна важноста на соработката помеѓу судството и полицијата. Сепак, идејата за заеднички тимови е правилно разработена на Европскиот совет во Тампере во 1999 година, каде за прв пат споменатата соработка била наведена како „Заеднички истражен тим“. Таквиот тим треба „да се формира без одлагање за борба против трговијата со дрога, трговија со луѓе и тероризам“ (de Moor, 2009 год., стр. 332). Првата правно-обврзувачка одредба ЗИТ е воведена во член 13 од Конвенцијата за заемна правна помош од 2000 година. Како резултат на тоа, членот 13 од Конвенцијата е целосно репродуциран во Рамковната одлука 2002/465/ЈНА на ЕУ за ЗИТ, донесена на 13 јуни 2002 година. Одредбите од Рамковната одлука, доколку не се имплементираат,

не можат да имаат никаков директен ефект врз националните законодавства и на тој начин, државите-членки, согласно член 4 од Рамковната одлука, беа повикани да ги преземат потребните мерки за да ги исполнат одредбите до јуни 2004 година.

Државите-членки ја имплементираа легислативата на три различни начини: преку усвојување на специфични закони за ЗИТ; преку специфични одредби кои се однесуваат на ЗИТ во нивните закони за кривична постапка; или едноставно преку упатување на директна применливост на Конвенцијата за заемна помош од 2000 година во нивниот правен поредок.

14.5.1 Воспоставување на Заеднички истражни тимови

Во член 13 од Конвенцијата за меѓусебна помош во кривична материја помеѓу државите-членки на ЕУ опфатени се токму заедничките истражни тимови каде во став 1 е предвидено дека надлежните органи на две или повеќе држави членки на ЕУ

Основните правила за воспоставување на ЗИТ се содржани во член 13 од Конвенцијата од 2000 година, чија содржина е репродуцирана во член 1 од Рамковната одлука за ЗИТ. ЗИТ започнува со претходно барање од некоја засегната држава, Европска правда или Европол. Претходното барање е проследено со аранжмани на спогодбата за ЗИТ. Членот 13, став 1 предвидува дека ЗИТ се воспоставува со меѓусебна спогодба на две или повеќе држави-членки на ЕУ и со одредена цел за определен период за вршење на кривична истрага во една или повеќе држави членки, што значи истите не се обврзани да формираат вакви тимови, туку е оставено на нив дали ќе ги здружат силите во истрагата. Спогодбата е важен документ бидејќи го забрзува процесот на истрага и притоа ја утврдува специфичната цел на тимот, периодот на дејствување и составот. Препорака на Советот од мај 2003 година предложи модел спогодба за олеснување на воспоставувањето на ЗИТ, иако некои држави-членки веќе имаа усогласено нацрт ЗИТ со цел забрзување на процесот на склучување на спогодбите. Во оваа насока, во 2005 година, секоја држава членка беше задолжена да назначи национален експерт, што водело кон назначување на национални контакт точки на ЗИТ. Така, првиот состанок на националните контакт точки на ЗИТ е одржан на 23 ноември 2005 година, каде е иницирано создавање на Прирачник, односно Водич за правната рамка на државите-членки на ЕУ за ЗИТ, кој треба да посочува кога постои потреба од ваков тим и да им ги понуди законските основи на практичарите за постоењето на овие тимови. Ваквиот Прирачник е донесен на 4 ноември 2011 година од страна на Советот на ЕУ, а вакви состаноци се одржуваат на годишно ниво.

За да постои тим мора да постои конкретна цел, односно сторено кривично дело кое бара истрага и расветлување, како и ограничен временски период, со можност за продолжување, во кој активностите треба да бидат преземани. Барање за формирање на тим може да поднесе било која засегната држава-членка, а тимот се поставува во државата каде се очекува дека ќе се врши истрагата. Условите под кои треба да работи заедничкиот истражен тим на територијата на државата-членка, се: лидерот на тимот треба да биде претставник на надлежниот орган кој учествува во истрагата од државата-членка во која тимот ги презема истражните мерки и треба да работи во границите на надлежноста согласно националното право; тимот ќе ги презема истражните мерки и активностите во согласност со правото на државата-членка на чија територија се преземаат истражните дејствија; членовите на тимот ќе ги вршат работите под водство на лидерот, според условите поставени во договорот; државите членки каде се преземаат истражните дејства, се должни да ги направат сите потребни организациони ангажмани за да им се овозможи непречена работа. Тимот, освен од членови кои потекнуваат од државата-членка каде се преземаат истражните дејствија, е сочинет и од други членови од други држави-членки, кои имаат право да бидат присутни кога се преземаат истражните дејствија (поинаку може да биде одлучено доколку се работи за случај од типот на сексуален криминалитет, особено ако жртвата е малолетна). Во случај да се јави потреба од помош од држава членка која не учествува

во поставувањето на заедничкиот истражен тим, или пак од трета држава, од страна на надлежен орган на државата-членка каде се преземаат активностите може да се состави барање за помош кое се поднесува до надлежен орган во другата држава, во согласност со релевантни инструменти или аранжмани.

Составот на тимот се утврдува во спогодбата, што значи дека може да вклучува припадници на полицијата, како и јавни обвинители и судии. Членот понатаму детално регулира кога и во кои услови може да се состави ваков тим, па се вели дека се составува кога истрагата за сторено кривично дело во една држава-членка е толку тешка и сложена што има потреба од постоење врски со други држави-членки или кога во одреден број од државите-членки на ЕУ се спроведува истрага за сторено кривично дело за кое околностите на случајот и на истрагата бараат координирани и конкретни акции на вклучените држави членки. Иако заклучокот од Европскиот совет во Тампере го ограничи опсегот на ЗИТ само на трговија со дрога, трговија со луѓе и тероризам, Конвенцијата од 2000 година нема ограничувања во поглед на областа на криминалитетот кој ќе го оправда воспоставувањето на ЗИТ. Како последица, заедничкиот тим потенцијално може, исто така, да истражува и помали прекугранични случаи. Сепак, треба да се има во предвид дека државите-членки може да воведат рестрикции во нивното национално законодавство кои се однесуваат на кривични дела кои може или не може да водат кон одредена форма на истраги. Некои држави-членки даваат приоритет на случаи во однос на кои ЗИТ може да бидат воспоставени. Според годишните извештаи на Европска правда, ЗИТ најчесто истражуваат перење пари, измама, учество во кривична организација, трговија со луѓе, дрога и сајбер-криминал.

Еден од аспектите кои се различно имплементирани на национално ниво е идентификацијата на надлежниот орган за овластување и воспоставување на ЗИТ. На пример, во некои држави-членки надлежен орган за воспоставување е јавниот обвинител, во други тоа е Министерството за правда, додека во трети органот зависи од видот на кривичното дело, итн. Тимот е воспоставен во држава-членка каде се спроведуваат истрагите и постои примена на *lex loci*, според член 13, став 3 од Конвенцијата од 2000 година. Примената на *lex loci* за време на заедничките истраги го откажува правилото на *forum regit actum* утврдено во членот 4, став 1 од Конвенцијата кое предвидува дека кога станува збор за заемна правна помош, државата-учесник треба да се усогласи со формалностите и постапките експлицитно утврдени од државата-барател (Block, 2011 год., стр. 84).

Спогодбата за ЗИТ го утврдува лидерот/лидерите под чие водство членовите во тимот ги извршуваат своите задачи. Сепак, координацијата на целосната истрага е извршена од сите заедно. Според принципот на суверенитет, ова значи дека водството во ЗИТ има тековна структура во зависност од местото каде треба да се спроведат истрагите. Фактот дека операциите се раководени од национален орган на држава-членка во која дејствува тимот, без сомневање, претставува предност за ЗИТ бидејќи обезбедува примена на *lex loci* и законско извршување на операциите. Националните легислативи имаат различни одредби во однос на органите кои се овластени да дејствуваат како лидери во ЗИТ, но овие главно се идентификуваат со правосудните органи, како јавниот обвинител или истражниот судија.

Во ЗИТ многу е важно да се разликува меѓу: (а) членови кои ја претставуваат државата-членка на операцијата; (б) назначените членови кои ги претставуваат другите држави-членки и (в) членови претставници на трети држави и агенции, како Европска правда, Европол или ЕКПИ. Членовите на државата-членка и назначените членови ги спроведуваат задачите под водство на лидерот на тимот. Иако во првите дискусии за ЗИТ било предвидено сите членови во тимот да ги имаат истите овластувања со *lex loci*, националните законодавства утврдуваат разлика меѓу овластувањата доделени на членовите и оние доделени на назначените членови.

Во однос на членовите назначени во други држави, членот 13, став 5 од Конвенцијата воспоставува минимални стандарди; тие ќе бидат овластени да бидат застапени кога се преземаат истражните мерки во државата-членка на операција, како потраги и испитувања. Во секој случај, надлежностите на назначените членови може да

се прошират. Прво, од назначените членови може да се побара да дејствуваат на странска територија и може да бидат овластени од лидерот на тимот, во согласност со правото на државата-членка каде тимот дејствува, не само да бидат присутни, туку и да преземат одредени истражни мерки, како што е утврдено со член 13, став 6 од Конвенцијата. Второ, според член 13, став 7 од Конвенцијата, назначените членови кои се поставени во странство може да побараат од своите надлежни органи за истражни мерки во нивните држави-членки без потреба од дополнителни барања според традиционалниот режим за заемна правна помош. Одредбата отелотворува едно од главните и најиновативни предности на ЗИТ, откако барањата не се потребни дури и кога истражните мерки вклучуваат извршување на присилни овластувања, како што е извршувањето на налог за пребарување. Навистина, барањето на член во ЗИТ се смета како да е барања во национален случај.

Сите одредби кои се однесуваат на оперативните овластувања на назначените членови и надлежностите на лидерот на тимот не се еднообразно утврдени со легислативата имплементирана во државата-членка. На пример, во некои држави-членки имплементираната легислатива ги наведува истражните мерки кои назначените членови на друга држава може да ги спроведуваат на домашно ниво за време на активностите на ЗИТ во таа друга држава; во други држави назначените членови се сметаат за странски службеници и како такви не им е дозволено да извршуваат јавни овластувања на таа територија. Ако се овластени од лидерот на тимот, странските службеници може да спроведуваат мерки кои не вклучуваат јавни овластувања.

Понатаму, согласно член 13, став 9 од Конвенцијата, членовите на ЗИТ може, во согласност со нивното национално право, директно да разменуваат информации достапни во нивната држава меѓу членовите на тимот без потреба од формални барања. Добиените информации за време на операција на ЗИТ може да се користат за потребите за кои тимот е воспоставен; за откривање, истрага и гонење на други кривични дела со согласност на државите-членки каде информацијата е достапна, за превенција од итни и сериозни закани кон јавната безбедност или за други цели усогласени меѓу државите-членки кои го воспоставуваат тимот, како што е предвидено со член 13, став 10 од Конвенцијата. Во овој случај, фактот дека информациите може да се разменат без потреба од формалност и одложување е начин на градење и промоција на заемна доверба меѓу практичарите од различни јурисдикции и работни средини. Сепак, потребни се одредени размислувања. Прво, членот 13 од Конвенцијата не ги надминува националните законодавства. На пример, полициски службеник на една држава-членка може да побара од службеници на друг држава-членка следење на комуникации во рамки на втората држава. Сепак, дополнителната можност од користење на оваа информација во судска постапка зависи од две национални законодавства. Особено, членот 13, став 10, под б од Конвенцијата, ја ограничува директната размена на информации која предвидува дека државата која ги обезбедува информациите може да ја повлече својата согласност доколку информацијата се користи за откривање, истрага и гонење на други кривични дела, односно за целите кои не се вклучени во целите на ЗИТ и нивната употреба може да ги загрози тековните национални истраги. Второ, ставовите 9 и 10 од членот 13 од конвенцијата се однесуваат само на информации и не вклучуваат докази; ова може да значи дека доколку држава-членка во домашно законодавство не предвидела можност за размена на докази прибавени во ЗИТ, се користат конвенционалните методи за прибирање докази. Во секој случај, модел на спогодби за ЗИТ предвидува дека страните треба да го овластат лидерот на тимот со задача за давање согласност за прибавување на докази.

14.5.2 Учество на Европрана, Европол и трети држави

Заеднички истражен тим може да биде формиран меѓу држави-членки на ЕУ и трети држави и тоа преку меѓународен правен инструмент, билатерален договор, мултилатерален договор и националната легислатива преку националното

законодавство за кривична постапка. Учеството на агенциите како Европска правда, Европол и ЕКПИ е предвидено во точка 9 од Преамбулата и членот 1, став 12 од Рамковната одлука за ЗИТ, како и во членот 13 од Конвенцијата. Особено, Европска правда стана клучен играч и центар за експертиза во однос на ЗИТ, нешто е нагласено во линија со нејзината мисија за давање ефективна поддршка во прекугранични истраги и прогон. Членот 9 од Одлуката на Советот 2009/426/JHA за зајакнување на Европска правда, како и членот 8 од Регулативата 2018/1727 за Европска правда предвидува учество на националните членови на Европска правда во ЗИТ. Националните членови може да учествуваат со нивните капацитети како надлежни национални органи или во име на Европска правда.

Во 2005 година, воспоставена е Мрежа на национални експерти составена од најмалку еден член од секоја држава-членка. Мрежата промовира употреба на ЗИТ, придонесувајќи кон олеснувањето за воспоставување на тимовите, помагање во размената на искуства и најдобри практики и соочување со правни прашања. Од средината на 2011 година, мрежата има Секретаријат во рамки на Европска правда кој нуди директна поддршка и помош при воспоставувањето на ЗИТ.

Конвенцијата од 2000 година и Рамковната одлука од 2002 година не предвидуваат можност за вклучување на држави кои не се членки на ЕУ како страни во ЗИТ. Сепак, точка 9 од Преамбулата на Рамковната одлука за ЗИТ обезбеди можност за вклучување на претставници на органите на држави кои не се членки на ЕУ како учесници во ЗИТ. Сепак, вклучувањето на држави кои не се членки на ЕУ во ЗИТ е важно со цел поефективен одговор кон предизвиците наметнати од транснационалниот и прекуграничен организиран криминал.

На меѓународно ниво, воспоставување на ЗИТ е предвидено со Конвенцијата на ОН за транснационален криминал од 2000 година и Конвенцијата на ОН за борба против корупцијата од 2003 година, ратификувани од сите држави-членки на ЕУ, како и од голем број на држави надвор од ЕУ и Европа. Во 2003 година, ЕУ потпиша спогодби за заемна правна помош со САД, Норвешка и Исланд. Покрај тоа, членот 13 од Конвенцијата е транспониран во членот 20 од Вториот дополнителен протокол кон Конвенцијата за заемна правна помош и ратификуван од 31 држава-членка на Советот на Европа, од кои 20 држави-членки на ЕУ. Вториот протокол е ратификуван и од Израел и Чиле, како држави кои не се членки на Советот на Европа.

Понатаму, членот 27 од Конвенцијата за полициска соработка за Југоисточна Европа од 2006 година е сличен на членот 13 од Конвенцијата од 2000 година. Конвенцијата од 2006 година има примена во неколку држави-членки на ЕУ, како Австрија, Бугарија, Унгарија, Романија и Словенија и во балканските држави како Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора и Србија. Билатерални спогодби се потпишани и меѓу соседни држави со блиски историски врски и може да вклучуваат одредби за ЗИТ. На пример, Италија има склучено спогодби со Швајцарија и Албанија, Шпанија со Колумбија, итн.

И покрај широкиот опсег на правни основи за воспоставување на ЗИТ во кои може да учествуваат држави кои не се членки на ЕУ, голема грижа претставува размената на информации и, ако е можно, докази со овие држави. Од една страна, погоренаведените меѓународни инструменти не содржат детални одредби по ова прашање и, истовремено, не е јасен опсегот на кој овие правила дефинирани во членот 13 од Конвенцијата од 2000 година може да се применуваат и на државите кои не се членки на ЕУ во ЗИТ како учесници. Од друга страна, размената на информации во рамки на ЗИТ која вклучува исклучиво држави-членки на ЕУ е олеснително со нивото на интеграција кое постои во рамки на ЕУ, што предвидува усогласеност со заедничките стандарди во областа на безбедноста и заштитата на податоците.

14.6 Европска судска мрежа

14.6.1 Европска судска мрежа во кривична материја

Европската судска мрежа во кривична материја (ЕСМКМ) е мрежа на национални точки за контакт за олеснување и подобрување на судската соработка во кривична материја меѓу државите-членки. ЕСМКМ е создадена со заедничка акција на Советот 98/428/ЈНА од 29 јуни 1998 година за исполнување на препораката 21 од Акциониот план за борба против организираниот криминал усвоен од Советот на 28 април 1997 година. Во декември 2008 година, стапи во сила нова правна основа, Одлука 2008/976/ЈНА на Советот од 16 декември 2008 година за Европската судска мрежа, со која се зајакнува правниот статус на ЕСМКМ.

ЕСМКМ е составена од точки за контакт во државите-членки определени од секоја држава-членка меѓу централните власти надлежни за меѓународна судска соработка и судските органи или други надлежни органи со специфични одговорности во областа на меѓународната судска соработка.

Националните точки за контакт се назначени од секоја држава-членка меѓу централните власти надлежни за меѓународна судска соработка, судските власти и други надлежни органи со специфични одговорности во областа на меѓународната судска соработка, како општо, така и за одредени форми на сериозен криминал, како што е организиран криминал, корупција, трговија со дрога или тероризам. Мрежата е составена од повеќе од 300 национални точки за контакт низ државите-членки, ЕК и Секретаријатот со седиште во Хаг и им помагаат на националните судии и јавни обвинители во прекуграничните истраги и обвиненија.

Националниот контакт точки се составени од судии, јавни обвинители, претставници на Министерствата за правда посветени во намерата да го стават своето искуство за потребите на судската соработка во кривичната материја. Со цел да бидат назначени во согласност со домашните правила, правните традиции и внатрешната структура на секоја држава, единствениот потребен услов е да се обезбеди ефективно покривање на сите форми на сериозен криминал низ државата.

Контактните точки имаат пристап кон четири вида информации: информации на контактните точки во другите држави; листа на судови, судии и јавни обвинители; прецизни правни и практични информации што се однесуваат на судскиот и процесниот систем; и текстови на релевантни правни инструменти. ЕСМКМ е во тесни врски со Европска правда и судиите за врска во остварувањето на заедничките активности на спречување на транснационалниот криминал.

Главната улога на точките за контакт на ЕСМКМ, дефинирани како „активни посредници“ е да ја олеснат судската соработка во кривична материја меѓу државите-членки на ЕУ, особено во активности за борба против форми на сериозен криминал. За таа цел, тие испраќаат и спроведуваат барања за судска помош; помагаат во воспоставување на најповолни директни контакти помеѓу надлежните органи; помагаат во решавањето на тешкотиите што произлегуваат од примената на барањата за судска помош; обезбедуваат правни и практични информации потребни за да се подготви ефикасно барање за судска соработка или општо за подобрување на судската соработка; како и координирање на случаи кога серија барања од локалните судски органи во една држава-членка бараат координирано дејствување во друга држава-членка. Покрај тоа, контактните точки на ЕСМКМ се вклучени во организирање и промовирање на обуки за судска соработка. Точките за контакт се среќаваат три пати годишно за да соберат знаења за различните правни системи од државите-членки на ЕУ, да дискутираат за тешкотиите во давањето судска помош и да даваат предлози за решавање на конфликтите.

Принципот врз кој се заснова ЕСМКМ е многу едноставен: идентификувајте ги релевантните лица во секоја држава-членка кои имаат клучна практична улога во областа на судската соработка во кривична материја, со цел воспоставување мрежа на експерти за да обезбедат правилно извршување на барањата за правна помош. ЕСМКМ

е особено важна во контекст на примената на принципот на директни контакти помеѓу надлежните судски органи.

ЕСМ има Секретаријат поставен во рамки на Европска правда во Хаг, одговорен за администрацијата на ЕСМ, кој обезбедува функционирање и континуитет на мрежата. Во согласност со одредбите од член 2, став 8 од Одлуката за ЕСМ, Секретаријатот на ЕСМ е одговорен за администрацијата на Европската судска мрежа. Според член 25 од Одлуката 2002/187/ЈНА на Советот од 28 февруари 2002 година за воспоставување на Европска правда со можност за зајакнување на борбата против сериозниот криминал, како што е дополнето со Одлуката 2003/659/ЈНА на Советот и Одлуката 2009/426/ЈНА на Советот од 16 декември 2008, Секретаријатот на ЕСМ е дел од персоналот на Европска правда, но функционира како посебна единица. Таа ужива автономија, како што е наведено во член 20 од Одлуката на Советот 2009/426/ЈНА за зајакнување на Европска правда.

Секретаријатот на ЕСМ има свој идентитет, за да може не само да ја претставува ЕСМ во тесна консултација и координација со државата-членка што го има претседателството со Советот и да ги исполни своите задачи според Одлуката на ЕСМ, туку и да биде тим со визија, да идентификува нови области во кои ЕСМ може да биде вклучен или фокусиран, искористувајќи ја својата стратешка позиција и да им пренесува на националните точки за контакт ажурирани информации за тоа што се случува во областа на меѓународната судска соработка. Од овие причини, Секретаријатот на ЕСМ мора да биде опремено со сите неопходни средства за да ги исполни своите важни задачи, вклучително и човечки, финансиски и други материјални ресурси.

Како управувачко тело на Европската судска мрежа, обезбедувајќи го ЕСМ со потребното професионално искуство, историја и континуитет, задачите на Секретаријатот во практична смисла, меѓу другото, вклучуваат:

- обезбедување на соодветна администрација на ЕСМ, со цел да се вклучат точките за контакт на ЕСМ за исполнување на нивните задачи и зачувување на идентитетот на ЕСМ;
- воспоставување, одржување и унапредување на информатичкиот систем на ЕСМ;
- изготвување извештаи и документи поврзани со активности на ЕСМ;
- водење на генерален ажуриран запис на проекти и одлуки донесени во рамките на ЕСМ;
- давање поддршка на државата-членка која го има претседателството на Советот во врска со организирање состаноци;
- споделување на информации за предизвиците, достигнувањата, тешкотиите и сите други прашања од општ интерес за ЕСМ со точките за контакт на ЕСМ на постојана основа за консултации;
- подготовка на нацрт-акциони планови за новите и тековните проекти на ЕСМ по консултација со националните дописници;
- воспоставување и одржување на односите со другите тела и структури од областа на судската соработка за кривична, граѓанска и трговска материја, во и надвор од ЕУ; и
- промоција на ЕСМ, вклучително и презентација на ЕСМ на состаноци, конференции или други настани организирани во рамките на ЕУ или надвор од партнери во трети држави или меѓународни организации.

14.6.2 Европска судска мрежа во граѓанска и трговска материја

Европската судска мрежа во граѓанската и трговска материја (ЕСМГТМ) го олеснува вмрежувањето на судските власти во државите-членки на ЕУ за поддршка на спроведувањето на инструментите за граѓанска правда во секојдневните правни практики. Станува збор за флексибилна, а не бирократска мрежа што ги обединува националните судски тела со цел е да се поедностави и зајакне судската соработка помеѓу државите-членки. ЕСМГТМ во граѓанската и трговска материја е основана со:

Одлука 2001/470/ЕС на Советот од 28 мај 2001 година и започна со работа на 1 декември 2002 година, со цел подобрување на практичната примена и имплементацијата на инструментите на ЕУ во областа на граѓанската правда. На овој начин, таа придонесува за поврзување на различните судски системи на државите-членки и за воспоставување на меѓусебна доверба.

Главните задачи на мрежата се да воспостават директни контакти и да процесираат случаи на национални точки за контакт, да го олеснат прекуграничниот пристап до правдата преку информирање на јавните и правните професионалци, преку информативни написи и други публикации, достапни на порталот е-правда на сите јазици на ЕУ и да ги оценуваат и споделуваат искуства за функционирање на специфични инструменти на правото на ЕУ во граѓански и трговски прашања.

Поради големиот број на национални правни системи во ЕУ и нивните разлики, а заради новото законодавство на Унијата, стана неопходно да се обезбеди поддршка и информации за националните органи во прекуграничните случаи преку посебна мрежа. Овие случаи вклучуваат деловни спорови, потрошувачки или работни спорови, како и разводи, старателство над деца и случаи за наследство. Мрежата, формирана за да ја олесни судската и правната соработка помеѓу државите-членки, ги поврзува националните власти одговорни за поддршка на локалните судови.

ЕСМГТМ го олеснува и поддржува воспоставувањето на односите помеѓу националните судски органи преку точки за контакт во сите држави-членки, што исто така го олеснува решавањето на прекуграничните случаи. Соработката на надлежните органи е воспоставена за да обезбеди помош на лица вклучени во прекугранични граѓански и трговски спорови.

Повеќе од 500 членови на мрежата се поделени во пет категории, кои се наведени подолу. Секоја држава-членка има најмалку една точка за контакт. Мрежата се состои од:

- точки за контакт назначени од државите-членки;
- тела и централни тела дефинирани во правото на Унијата, меѓународни инструменти кои вклучуваат држави-членки или национално законодавство во врска со судската соработка во граѓански и трговски права;
- судии за врски одговорни за соработка во граѓански и трговски прашања;
- други судски или административни органи одговорни за судска соработка во граѓански и трговски прашања, учеството на кое државите-членки сметаат дека е соодветно;
- професионални здруженија кои претставуваат правни професионалци директно вклучени во примената на правото на Унијата и меѓународните инструменти во граѓански и трговски работи на национално ниво во државите-членки.

15. ЗАШТИТА И ПОЧИТУВАЊЕ НА ЧОВЕКОВИТЕ ПРАВА

15.1 Човековите права во рамки на Европската унија

Уставната рамка на ЕУ денес содржи импресивна низа одредби за човекови права. Договорите декларираат дека Унијата е основана на почитување на човековите права, даваат правно-обврзувачки ефект на Повелбата на ЕУ за основните права и го овластуваат пристапувањето на ЕУ кон ЕКЧП. Договорите бараат сите држави-членки да ги прифатат овие вредности и притоа е вклучен механизам на санкции за постоечките држави-членки кои сериозно и постојано ги повредуваат таквите права. Членот 19 од ДФЕУ содржи правна основа за силен анти-дискриминачки режим на ЕУ, додека главна основа за рамката за човекови права во ЕУ е членот 6 од ДЕУ, кој предвидува:

1. Унијата ги признава правата, слободите и начелата утврдени во Повелбата за фундаменталните права на Европската унија од 7 декември 2000 година, како што е приспособена во Стразбур, на 12 декември 2007 година, која ја има истата правна сила како и Договорите.

Одредбите на Повелбата не ги прошируваат на кој било начин надлежностите на Унијата дефинирани во Договорите.

Правата, слободите и начелата во Повелбата се толкуваат во согласност со општите одредби од Наслов VII од Повелбата со кои се уредува нејзиното толкување и примена, со посебно внимание на објаснувањата споменати во Повелбата, кои ги утврдуваат изворите на тие одредби.

2. Унијата пристапува кон Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи. Тоа пристапување нема да влијае на надлежностите на Унијата дефинирани во Договорите.

3. Основните права, гарантирани во Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи и како што произлегуваат од заедничките уставни традиции на државите-членки, претставуваат основни начела на правото на Унијата.

Овој развој е сепак нов. Договорот од Рим од 1957 година, кој ја создаде Европската економска заедница, со цел да се постигне економска интеграција преку воспоставување на заеднички пазар и промовирање и гарантирање на слободното движење на лица, услуги, добра и капитал, не содржи специфична одредба со која се гарантира заштита на човековите права на европско ниво. Државите-членки претпоставуваа дека секое дејствување во областа на заштитата на основните права – покрај принципот на недискриминација врз основа на националноста содржана во текстот на Договорот – ќе биде надвор од опсегот на новоформираната ЕЕЗ.

Сепак, во самиот Договор за ЕЕЗ може да се најдат неколку права кои може да се сметаат како човекови права, како што се: член 48 – правото на слободно движење на работниците; член 52 – слобода на воспоставување на бизнис; член 59 – право на давање услуги; и член 119 – право на еднаков надомест меѓу мажите и жените. Додека комплементарната улога на Советот на Европа и ЕУ може да го објаснат отсуството на заштитата на човековите права во Правото на ЕУ против државите-членки, бидејќи обврските за човековите права биле наметнати на државите-потписнички на ЕКЧП пред создавањето на ЕУ и овие договорни страни ги вклучуваат сите држави-членки на ЕУ, не може да се смета за недостаток на заштита во Правото на ЕУ наспроти повредите на човековите права од самата ЕУ. Во 70-тите години грижата за човековите права добија формално институционално признавање од ЕЗ, вклучително и од СПЕУ и државите-членки. Најзначајниот развој се случи во текот на 90-тите години со усвојувањето на Договорите од Мастрихт и Амстердам, како и прогласувањето на Повелбата за основните права на ЕУ, како и донесувањето на Договорот од Лисабон.

15.2 Судот на правдата и човековите права

Во серија на случаи кои се појавија пред СПЕУ во текот на 50-тите и 60-тите години, Судот првично се спротивстави на обидите подносителите да се повикуваат на

човековите права и принципи признати со домашното право и немал посебна волја да ги третира како дел од правниот поредок на ЕУ, дури и кога тие основни принципи се заеднички за сите држави-членки. Меѓутоа, подоцна ставот на Судот се изменил.

Во тоа време, се воделе во рамки на ЕК и ЕП околу импликациите на доктрината за супрематија на Правото на ЕУ, која Судот ја постави во случајот *Costa v ENEL* и особено околу воочениот ризик дека човековите права заштитени според националните уставни може да бидат поткопани со оваа доктрина. ЕК аргументирала дека основните човекови права се дел од основните принципи на Правото на ЕУ кои, иако автономни од националните уставни, сепак ги земаа во предвид заедничките правни концепции на државите-членки. Врз овој основ, во 1969 година, во случајот *Stauder v City of Ulm*, Судот одговорил позитивно на аргументот заснован врз основното човеково право на достоинство, за кое апликантот тврдел дека било потврдено со спроведување на одредба на ЕЗ во однос на примањето на социјална помош. Откако Судот ја протолкувал мерката на ЕЗ на начин што е конзистентен со заштитата на човековото достоинство, СПЕУ изјавил дека „одредбата за која станува збор не содржи ништо што би ги попречило основните права вградени во општите принципи на комунитарното право и заштитени од Судот.“ Така, во овој случај, СПЕУ за првпат ја потврди категоријата на „општи принципи на Правото на ЕУ“, коишто вклучуваат заштита на основните човекови права (Arestis, 2013 год.).

Новиот пристап бил потврден во случајот *Internationale Handelsgesellschaft v Einfuhr und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, во кој од германскиот Уставен суд било побарано да ја поништи мерката на ЕЗ што се однесува на конфискација на депозит за извозна лиценца, која наводно е во конфликт со германските уставни права и принципи, како што се економската слобода и пропорционалност. СПЕУ ја поддржа мерката на ЕУ, одлучувајќи дека немало повреда на правата, бидејќи ограничувањето на слободата на тргување не е непропорционално на општиот интерес што се поддржува со системот на депозити. Сепак, кога случајот е вратен пред германскиот суд, националниот суд заклучи дека принципот на пропорционалност опфатен со германското уставно право навистина е повреден со системот на депозити на ЕЗ.

15.2.1 Развој на општите принципи на Правото на Европската унија од страна на Судот на правдата

Оттогаш и СПЕУ ја истакна автономноста на општите принципи на Правото на ЕУ како и нивниот извор во правните култури и традиции на државите-членки. Во случајот *Nold v Commission*, што се однесува на драстичното влијание на Регулатива на ЕЗ врз пазарот на јаглен во однос на правото на доволен приход за живот на апликантот, Судот укажал дека постојат два примарни извори на „инспирација“ за општите принципи на Правото на ЕУ: прво, заедничките национални уставни традиции и второ, меѓународните спогодби за човекови права.

Иако денешниот член 6, став 3 од ДЕУ, кој ја кодификува судската пракса на СПЕУ за општите принципи на правото, само ги спомнува ЕКЧП и националните уставни традиции како извори на инспирација, изостанува експлицитно упатување на други меѓународни инструменти за човекови права. Сепак, СПЕУ од време на време, освен ЕКЧП, продолжи да ги цитира и другите меѓународни договори за човекови права и членот 6, став 3 од ДЕУ со сигурност може да се чита како потврда на судската пракса на СПЕУ за општите принципи.

15.2.1.1 Меѓународни инструменти како извор за општите принципи

Пред усвојувањето на Повелбата за основни права, главен меѓународен инструмент за заштита на човековите права како посебен извор на инспирација била ЕКЧП. Уште на почетокот, СПЕУ во случајот *Rutili v Minister for the Interior*, пресудил дека легислативата на ЕУ со која се скратуваат овластувањата на органите на државите-членки за ограничување на слободното движење и престој, како и легислативата за

судско испитување, заштитата против полова дискриминација или заштитата на податоците и приватноста, се специфични манифестации на општите принципи на Правото на ЕУ содржани во ЕКЧП.

Сепак, иако СПЕУ никогаш не одлучил дека ЕКЧП е формално обврзувачка за ЕУ, ниту пак дека нејзините одредби се формално вградени во Правото на ЕУ, сепак членот 6 уште од Договорот од Мاستрихт експлицитно упатува на ЕКЧП. Повеќе практично, СПЕУ, па дури и Генералниот суд, и покрај силното инсистирање на формалната „екстерност“ на ЕКЧП, рутински упатува на „посебното значење“ на ЕКЧП и пресудите на ЕСЧП како клучен извор на инспирација за општите принципи на Правото на ЕУ. Ова овозможи Судот да продолжи да ја докажува автономијата и супрематичноста на Правото на ЕУ, кое останува клучна грижа на Судот.

Понатаму, со тоа што ја третира ЕКЧП како основен извор на инспирација наместо формално обврзувачка, инкорпорирана повелба, СПЕУ ја задржа слободата да оди подалеку од ЕКЧП при признавањето на правата како дел од Правото на ЕУ. Оваа идеја е содржана во членот 52, став 3 од Повелбата за основните права на ЕУ кој упатува дека значењето и опсегот на правата предвидени со Повелбата кои кореспондираат со правата загарантирани со ЕКЧП треба да бидат исти со оние наведени во ЕКЧП, но дека одредбата „нема да претставува пречка за Унијата да обезбеди поекстензивна заштита.“

Настрана од ЕКЧП, СПЕУ ретко се потпира на други регионални и меѓународни инструменти и таквото занемарување привлече критики. Во случајот *Defrene v Sabena III*, СПЕУ, сметајќи дека отстранувањето на половата дискриминација е основно право на ЕЗ, го поткрепил своето тврдење со образложение дека истите концепти се признаени со Европската социјална повелба од 1961 година и Меѓународната организација на трудот од 1958 година во врска со дискриминацијата во однос на вработувањето и занимањето. Во постапка покрената за оспорување на Директивата за обединување на семејството од страна на ЕП, СПЕУ, поддржувајќи ја директивата, се повикал не само на ЕКЧП, туку и на Меѓународниот пакт за граѓански и политички права и на Меѓународната конвенција за правата на детето, а притоа упатил и на трите инструменти за човекови права на Советот на Европа коишто се наведени во самата Директива. Женевската конвенцијата за бегалци повеќе пати е наведувана во случаи кои се однесуваат на директивите на ЕУ за минимални стандарди и услови за прием на баратели на азил, бидејќи легислативата експлицитно упатува на Женевската конвенција.

Во позната пресуда по случајот *Kadi v Council and Commission* од 2005 година, во кој СПЕУ ја поништи имплементацијата на Резолуцијата на Советот за безбедност на ОН за замрзнување на средства на поединци поради повреда на човекови права, Генералниот суд го цитирал обичајното меѓународно право и *jus cogens* правилата на меѓународното право, како и принципите наведени во Повелбата на ОН, за разлика од СПЕУ кој не цитирал ниту еден од овие извори. Додека СПЕУ го повтори ставот даден во случајот *Nold* дека ќе ги следи „упатствата дадени од меѓународните инструменти за заштита на човековите права кон кои државите-членки соработуваат или се потписнички“, сепак, во случајот *Kadi*, СПЕУ упатува само на Повелбата на ЕУ и на ЕКЧП како извори на норми за човековите права применливи во случајот.

Понатаму, додека повеќето од одредбите на Повелбата на ЕУ се засновани на меѓународните инструменти за човекови права, таквите меѓународни инструменти и судовите или телата воспоставени да ги толкуваат – одвоено од ЕКЧП и ЕСЧП – и натаму не се сметаат за влијателен или убедлив авторитет во толкувањето од страна на СПЕУ за одредбите од Повелбата.

Стандардите за основните права на ЕУ треба да бидат треба да се „врзат“ со меѓународните стандарди за човековите права со цел да се избегне потребата државите-членки да мора да бираат меѓу нивната лојалност кон Правото на ЕУ и нивните други меѓународни обврски. Општо гледано, нагласокот на СПЕУ на уставната автономија на ЕУ и неговата релативна одвоеност од поширокиот меѓународен систем за човекови права доведе до критички коментар. Имено, нагласокот на СПЕУ на

автономијата на правниот поредок на ЕУ при одбивањето на нацрт-спогодбата за пристапување на ЕУ кон ЕКЧП дополнително ќе ги заостри критиките.

15.2.1.2 Национални уставни традиции

Пресудите на СПЕУ многу ретко се воде од националните уставни одредби отколку од ЕКЧП и од другите европски и меѓународни инструменти за човекови права, и покрај симболичната истакнатост што и Судот и Договорите им ги дале на „заедничките уставни традиции“ на државите-членки. Додека Генералниот адвокат при изготвување на своето мислење по одреден предмет спроведува одредено истражување на националните уставни одредби, Судот многу поретко цитира некоја специфична уставна одредба.

Причините до одредена мерка се очигледни, со оглед на тоа дека на СПЕУ му е потешко да утврди „заеднички“ пристап кога конкретно право не се јавува во секоја национален устав, при што инструмент како што е ЕКЧП треба да ги одразува колективно споделуваните обврски на сите држави-членки. Понатаму, стравот од компромитирање на супрематијата на Правото на ЕУ преку привидно потпирање врз конкретна национална уставна одредба ја држи будна судска пракса на СПЕУ уште од времето на случајот *Costa v ENEL*. Ова е очигледно во случајот *Hauer v Land Rheinland-Pfalz*, во кој германскиот Федерален управен суд што ја водел постапката одлучил дека нема да се применува регулатива на ЕУ од областа на земјоделството бидејќи е некомпатибилна со германските основни уставни права. СПЕУ во својот одговор ја заснова својата пресуда, како врз „заедничките уставни традиции“ на државите, така и врз колективните обврски од ЕКЧП.

Друго прашање кое може да се појави кога „заедничките уставни традиции“ се цитирани како извор за човековите права на ЕУ е дали СПЕУ треба да ги признае само оние права што ги споделуваат сите или повеќето држави, или дали признавањето на основно право само од една држава-членка треба да биде доволно, како таканаречен „максимален стандард“, да биде дел од општите принципи на Правото на ЕУ (Besselink, 1998 год., стр. 629). Во случајот *Mannesmannröhren-Werke v Commission*, во врска со правото да се остане тивок во контекст на постапка на конкуренција, Генералниот суд не бил заинтересиран за пристапот на „максимален стандард“ и го одбил аргументот дека општиот принцип против самоинкриминарање може да произлезе од правните системи на државите-членки, дури и ако таков принцип постои во германското право.

Во случајот на *Am & S v Commission*, не сите држави-членки биле среќни од отстапувањето на принципот на доверливост меѓу адвокат и клиент што Судот ја направил компаративното проучување на законодавството на државите-членки, а особено француската влада тврдела дека случајот претставува „обид да ѝ се помогне на ЕЗ нешто што не е ништо повеќе од домашен пропис од англиското право.“ Сепак, Генералниот адвокат зазел став дека општ принцип може да се изведе од различни држави дури и ако „концептуалното потекло“ на принципот и „опсегот на неговата детална примена“ се разликуваат од една до друг држава-членка. Спротивно, во случајот *AKZO v Commission*, СПЕУ одбил да ги прошири општите принципи на ЕУ во однос на правната професионална привилегија подалеку од контекстот на независни адвокати, и покрај фактот дека повеќето држави-членки ја прошириле таквата привилегија на корпоративните адвокати, откако Судот заведе став дека не постои „развоен тренд“ или „еднообразна тенденција“ во оваа насока низ државите-членки за да се оправда проширувањето на општите принципи на ЕУ.

СПЕУ употребил слична техника и во случајот *Omega Spielhallen v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, кога одлучил да апстрахира од силната и карактеристична концепција на човечкото достоинство содржана во германското право во полза на поопшт концепт на човеково достоинство кое е заедничко за сите држави-членки, со цел да и се дозволи на Германија да ги дерогира прописите за слободно движење на ЕУ. Сепак, иако може да постои општ консензус меѓу државите дека дадено право постои, се чини неизбежно дека ќе има несогласување за тоа како правото да се

толкува или „пренесе“ во општите принципи на Правото на ЕУ. На пример, дури и кога сите држави-членки се согласни дека треба да постои заштита на слободата на изразување, тие веројатно ќе имаат различни ставови за тоа како, во конкретен контекст, да биде направено тоа. Понатаму, како друг пример, иако сите држави-членки го признаваат правото на живот, сепак мал број од нив, продолжуваат да имаат крајно рестриктивни национални закони за абортус. Како уште еден пример може да послужи силната заштита што Уставот на Германија им ја дава на економските права и на слободата за вршење занимање или професија, додека пак уставите на другите држави-членки отсликуваат различни општествени приоритети. Во случаите *Grant v South West Trains* и *D v Council*, СПЕУ делумно се потпрел врз различни национални правни концепции на бракот за да побие дека постоела било каква повреда на правата на апликантите според општите принципи на Правото на ЕУ.

15.3 Институционален и политички развој

15.3.1 Вклучување на човековите права во Договорите

Како што е погоре наведено, човековите права не се наведени во Договорите од Париз и Рим, а Судот на почетокот бил неподготвен да ги прифати предизвиците засновани врз правата во рамки на Правото на ЕУ. Сепак, откако Судот веќе еднаш го промени својот став, насочувањето кон признавање на „општите принципи на Правото на ЕУ“ брзо добија политичко одобрување. Првично тоа го направи преку заедничка декларација на ЕП, ЕК и Советот во 1977 година во која се обврзале на формално почитување на основните права при користење на своите овластувања. Подоцна, усвоени се низа необврзувачки документи за човекови права, меѓу кои Заедничката декларација од 1986 година, повеќе декларации и резолуции на Европскиот совет за расизам и ксенофобија, Декларација за основните права и слободи на ЕП од 1989 година, Повелбата за основните социјални права на ЕЗ и други. Човековите права го најдоа своето место во Договорите со амандмани воведени во Договорите од Мастрихт, Амстердам, Ница и Лисабон.

Прво, членот 6 од ДЕУ, наведен погоре, наведува различни извори на човекови права во рамки на Правото на ЕУ: Повелбата, која доби обврзувачки статус како и Договорите, ЕКЧП и националните уставни традиции кои ги инспирираат општите принципи на Правото на ЕУ. Според тоа, одредбите од ЕКЧП се релевантни на три начини: прво, оние одредби на Повелбата кои се засновани на одредбите на ЕКЧП имаат исто значење како и одредбите на ЕКЧП; второ, ЕКЧП е еден од основните извори на инспирација за општите принципи на Правото на ЕУ; и трето, одредбите на ЕКЧП ќе станат формално обврзувачки за ЕУ доколку ЕУ евентуално пристапи кон ЕКЧП. За споредба, одредбите на Повелбата на ЕУ и општите принципи на Правото на ЕУ се веќе правно-обврзувачки одредби на Правото на ЕУ, со ист статус како и одредбите на Договорите за ЕУ.

Второ, следејќи го Договорот од Амстердам, почитување на вредностите на кои е основа на ЕУ е предвидено како услов за членство во ЕУ согласно членот 49 од Договорот за ЕУ. По Договорот од Лисабон, членот 2 од ДЕУ сега ја изразува и проширува листата на вредности на кои е основа на ЕУ: Унијата се темели на вредностите на почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучително и правата на лицата што припаѓаат на малцинства. Овие вредности се заеднички за државите-членки во општество во кое преовладуваат плурализмот, недискриминацијата, толеранцијата, правдата, солидарноста и еднаквоста меѓу мажите и жените.

Членот 3 од ДЕУ, воспоставувајќи ги целите на ЕУ, кон истите дополнително додава дека ќе „се бори против социјално исклучување и дискриминација и промовира социјална правда и заштита, еднаквост меѓу мажите и жените, солидарност меѓу генерациите и заштита на правата на детето.“ Во своите надворешни односи, членот 3,

став 5 декларира дека ЕУ, меѓу другото ќе „придонесува за мирот, безбедноста, одржливиот развој на Земјата, солидарноста и заедничката почит меѓу народите, слободна и праведна трговија, искоренување на сиромаштијата и заштита на човековите права, особено правата на детето...“

Трето, членот 7 од ДЕУ, кој, исто така, е предвиден со Договорот од Амстердам, го овластува Советот да суспендира одредени права, вклучително и гласачките права на држава-членка, доколку Европскиот совет утврди дека државата-членка е одговорна за сериозно и постојано кршење на правата во членот 2 од ДЕУ. Членот 7 е дополнет со Договорот од Ница во 2000 година за да обезбеди правична постапка пред да се даде негативна определба против држава-членка и ја вклучува можноста Советот да упати препораки до држава-членка за која се смета дека постои ризик од сериозно кршење. Меѓутоа, и покрај симболиката на членот 7, како и одреден број на обиди што ги направил ЕП за да ја поттикне неговата примена, се чини малку веројатно тој да има значителна примена во практика (Sadurski, 2010 год., стр. 59). Веројатно негово најзабележително достигнување е тоа што го поттикнал формирањето на нова институција – мрежа од независни експерти на ниво на ЕУ за следење и известување на активностите во областа на човековите права од страна на државите-членки.

15.3.2 Агенција за основни права

Во 1997 година, ЕУ го основа Европскиот центар за набљудување на расизмот и ксенофобијата (ЕЦНРК), со седиште во Виена, Австрија. Целите на ЕЦНРК беа да го испитаат обемот и развојот на феномените и манифестациите на расизмот, ксенофобијата и антисемитизмот, да ги анализираат нивните причини, последици и ефекти и да испитаат примери на добра практика. За извршување на своите задачи, ги собира, снима и анализира информациите што им се доставуваат до истражувачките центри, државите-членки, институциите на ЕЗ, меѓународните и невладини организации. ЕЦНРК ја координира и Европската мрежа за расизам и ксенофобијата за информации. Поточно, ЕЦНРК ги набљудува феномените на расизмот и ксенофобијата во следниве области: слободно движење на лица во ЕЗ; медиуми и други средства за комуникација; образование, стручна обука и млади; социјална политика, вклучително и вработување; слободно движење на стоки и култура.

Европскиот совет во Келн во 1999 година за прв пат дискутирал за можноста да се создаде Европска агенција којашто ќе се занимава со прашања поврзани со човековите права. Усвојувањето на Повелбата во декември 2000 година претставувало моќен политички притисок за создавање агенција од ваков вид. Европски совет одлучи да го прошири опсегот на ЕЦНРК со цел да создаде сеопфатна агенција за човекови права. Последователно, во 2005 година, ЕК усвои предлог за регулатива на Советот за основање на Агенцијата и одлука со која се овластува да дејствува во рамките на прашањата од „третиот столб“. По овој развој, во 2007 година ЕУ ја формира Агенцијата за основни права на ЕУ (АОП), независна агенција на ЕУ која ја замени ЕЦНРК, исто така, со седиштето во Виена. Постоела дебата пред воспоставувањето на Агенцијата околу тоа дали нејзините овластувања треба да вклучат мониторинг над државите-членки за целите на членот 7 од ДЕУ, но државите-членки одбија ова да биде вклучено во мандатот на АОП. Наместо тоа, мандатот на АОП покрива собирање на информации, формулирање на мислења, нагласување добри практики, соработка со цивилното општество и објавување тематски извештаи. АОП била активна од нејзиното воспоставување и објавила влијателни извештаи по прашања кои вклучуваат расизам, пристап до правда, попреченост, хомофобија, безбедност и човекови права, сиромаштија, миграција, заштита на податоци, право на детето и насилство над жените.

Целта на АОП е да им обезбеди на институциите на ЕУ и државите-членки на ЕУ, кога го имплементираат Правото на ЕУ, потребна помош и експертиза во врска со основните права. Што се однесува до нејзините надлежности, АОП има моќ да дејствува исклучиво во врска со прашањата поврзани со примената на Правото на Заедницата и, секогаш кога нејзините активности се однесуваат на „третиот столб“, и Правото на ЕУ.

Меѓутоа, во случај на загрозување или сериозно кршење на основните права, може да ја направи својата експертиза на располагање на Советот, утврдено со член 7 ДЕУ.

Агенцијата не е суд, затоа не може да разгледува индивидуални поплаки, да остварува регулаторни овластувања за одлучување или да спроведува систематски и постојан мониторинг на државите-членки на ЕУ. Работата на АОП е водена од повеќегодишната рамка воспоставена од ЕУ, која ги дефинира тематските области што треба да се решат. Ова значи дека политичките институции на ЕУ имаат можност да одлучат на кои теми треба да се фокусира АОП, со што се ограничува нејзиниот обем и опсегот на активности.

15.3.3 Овластувања и политики на Европската унија за човекови права

Измените со Договорот од Амстердам значително го зајакнаа статусот и улогата на човековите права во рамки на правниот поредок на ЕУ, како што упатуваат членовите 2, 3, 6 и 7 од Договорот за ЕУ. Почитувањето на човековите права е услов за легалност на мерките на ЕУ и легислативата на ЕУ мора да се толкува и создава со почитување на човековите права. Сепак, она што е помалку јасно е каков вид на правна надлежност поседува ЕУ за усвојување на легислатива во областа на заштита на човековите права.

Во своето мислење 2/94 со кое се одбива компатибилноста на пристапот на ЕУ кон ЕКЧП во 1996 година, СПЕУ утврди дека „ниту една специфична одредба од Договорот не им доделува на институциите на Заедницата општо овластување за пропишување на правила во областа на човековите права, ниту овластување за склучување меѓународни конвенции во таа област“ и дека одредбата за преодни овластувања од членот 235 (сегашен член 352 од ДФЕУ) била предмет на уставни ограничувања. Оттогаш, состојбата е променета, особено што се однесува до надворешните надлежности на ЕУ и овластувањето да склучува меѓународни спогодби. Значаен пример претставува преговарањето и склучувањето на Конвенцијата на ОН за правата на лицата со попреченост како прв меѓународен договор за човекови права склучен од страна на ЕУ.

Што се однесува да промовирање на човековите права во рамки на ЕУ, не е целосно јасно колку е состојбата променета. И покрај декларацијата во членот 2 од ДЕУ дека ЕУ е основана, меѓу другото, на вредноста на човековите права и одредбата од членот 3 од ДЕУ дека целта на ЕУ е да ги промовира своите вредности, ЕУ и натаму има потреба од специфични надлежности според други одредби во Договорите доколку е потребно преземање на конкретно дејствување. Договорите сè уште не ја обезбедуваат ЕУ со општи овластувања да усвојува правила за човекови права.

Сепак, ЕУ денес поседува моќни алатки за човекови права во специфичната област на недискриминација, бидејќи членот 19 од ДФЕУ и доделува на ЕУ надлежности за усвојување на мерки за борба против дискриминацијата по повеќе основи. Друга значајна област заснована на човековите права е заштитата на податоците. Понатаму, овластувањата утврдени во преодните одредби од членот 352 од ДФЕУ може да се користи, самостојно или во врска со други одредби на Договорот, како правна основа за одредени мерки поврзани со човекови права, како што е усвојувањето на Регулативата со која се воспоставува програма на ЕУ за човекови права и демократизација, како и воспоставувањето на АОП.

Почитувањето на човековите, исто така, сега е вредност и цел на ЕУ која е вклучена во главните текови на надворешните односи на ЕУ. Членот 3, став 5 од ДЕУ предвидува дека ЕУ ќе придонесе за заштита на човековите права во своите односи со останатиот свет, додека членот 21, став 1 од ДЕУ предвидува дека дејствувањето на ЕУ на меѓународната сцена ќе се раководи, меѓу другото, според принципите на демократијата, владеештето на правото, универзалноста и неделивоста на човековите права и основните слободи, почитување на човековото достоинство, начелата на еднаквост и солидарност. Ова дава договорна основа во политиката на ЕУ да ја интегрира заштитата на човековите права во своите надворешни односи. Редовна практика на ЕУ од 1995 година е да ги вклучи одредбите за човекови права во

надворешните спогодби кои се однесуваат на трговија, развој и асоцијативни спогодби и повремено наметнува санкции или се повлекува од трговски договори во случај на повреда на човековите права. Исто така, условеноста заснована на човековите права се употребува и при процесот на прием на нови држави-членки и работи со екстензивна меѓународна програма позната како Европска иницијатива за демократизација и човекови права. Овие и други активности на ЕУ во областа на човековите права секоја година се наведуваат во годишните извештаи на ЕУ за човековите права.

Нема експлицитна заложба во Договорот за заштита и промоција на човековите права во внатрешните политики на ЕУ како што е тоа случај со надворешната политика. Сепак, постојат четири главни одредби во членовите 8, 9, 10 и 11 од ДФЕУ, кои предвидуваат сите политики и активности на ЕУ да ги имаат во предвид родовата еднаквост, опсег на социјални права, други основи на дискриминација и заштита на животната средина, но нема општ услов за вклучување на човековите права. Оваа разлика во нагласувањето на човековите права во надворешните и внатрешните политики водело кон критики за „двоен стандард“ во пристапот на ЕУ кон човековите права, признаен и од страна на Советот на министри. Од друга страна, ЕК се обиде да развие проценка на влијанието на Повелбата за политиките на ЕУ, што со време треба да ги адресира критиките за двојниот стандард. Понатаму, дури и ако ЕУ има недостаток од општо овластување за усвојување на легислатива во областа на човековите права, повеќето специфични делови од легислативата воспоставуваат стандарди за човековите права во одредени области, како што се кривичното право, обединување на семејството, права на бегалците, заштита на податоци и други (Muir, 2014 год., стр. 219).

Пристапот на државите-членки во развојот на правните овластувања на ЕУ во областа на човековите права бил двосмислен. Иако важни институции на ЕУ и норми за заштита на човековите права се прилагодени во изминативе години, како што е Повелбата на ЕУ, членот 19 од ДФЕУ за борба против дискриминација и АОП, државите-членки истовремено се обидоа да ги ограничат овие нови овластувања и институции. Со тоа, членот 51 од Повелбата декларира не воведува ново овластување или задача по нејзиното усвојување; постоела сериозна дебата околу опсегот на примена на Повелбата во државите-членки, додека на АОП намерно не и се дадени овластувања за мониторинг на државите-членки за целите на членот 7 од ДФЕУ. Политичкото противење за интервенција од страна на ЕУ, дури и кога постојат сериозни повреди на човековите права во држава-членка, како на пример во време на колективното вклучување на Ромите во Франција во 2010 година или медиумските рестрикции и мешањето во судската независност во Унгарија, сугерира дека и натаму постои отпор од страна на државите-членки за развојот на таквата улога на ЕУ (Severance, 2010 год.).

15.4 Повелба за основните права

Во 1999 година, Европскиот совет во Келн се согласи да воспостави Повелба за основни права. Повелбата, подготвена како Конвенција, формално е усвоена од страна на Европскиот совет во 2000 година, прогласена од ЕП, ЕК и Советот на Европскиот совет во Ница на 7 декември 2000 година како политичка декларација, без правно-обврзувачки карактер. Повелбата не била додадена на новите обврски на државите-членки кон оние што веќе биле на сила и што произлегуваат од Договорите. Меѓутоа, бидејќи Повелбата содржи високо иновативен потенцијал, државите-членки се заложиле да и дадат на Повелбата форма на свечена декларација, наместо правно-обврзувачка конвенција. Една од причините за оваа одлука може да се припише на фактот дека Повелбата содржела социјални и економски права веќе загарантирани со Европската социјална повелба.

Хоризонталните одредби на крајот од Повелбата се надополнети за време на процесот на изготвување на Уставниот договор во текот на 2003 и 2004 година, но следејќи го неуспехот од одржаните референдуми во Франција и Холандија за ратификација, правниот статус на Повелбата не е решен се до стапување во сила на Договорот од Лисабон. Конечно, во 2009 година, Договорот од Лисабон и дава на

Повелбата правно-обврзувачка сила девет години од нејзиното усвојување. Тоа е потврдено со членот 6 од ДЕУ кој недвосмислено и дава на Повелбата ист правен статус како и Договорите: Унијата ги признава правата, слободите и начелата утврдени во Повелбата за основните права на Европската унија од 7 декември 2000 година, како што е приспособена во Стразбур, на 12 декември 2007 година, која ја има истата правна сила како и Договорите.

Договорот од Лисабон само упатува на Повелбата, без да го вклучи целиот текст во Договорот. Како и да е, ова не ја поткопува огромната релевантност на задолжителниот акт на ЕУ кој станува стандард за судско испитување на мерките на ЕУ и националните мерки за спроведување на Правото на ЕУ и релевантната помош при толкувањето на истите мерки. Договорот, исто така, во членот 6, став 2, утврди дека ЕУ треба да пристапи кон ЕКЧП: Унијата ќе пристапи кон Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи. Таквото пристапување нема да влијае на надлежностите на Унијата дефинирани во договорите.

Од влегувањето во сила на Договорот од Лисабон во 2009 година, значително се зголеми бројот на случаи во кои СПЕУ ја споменува Повелбата во своите образложенија. Новиот правно-обврзувачки статус на Повелбата има големо влијание врз работата на СПЕУ. Така, правно-обврзувачката Повелба има моќ поодлучно да го насочува судскиот систем на ЕУ при одлучувањето за тврдењата за повреда на основните права или поопшто, во својата задача да обезбеди дека при толкувањето и примената на договорите на ЕУ се почитува правото.

Вреди да се одбележи дека Повелбата обединува широк спектар на права и слободи, далеку над само граѓанските, политичките, економските и социјалните права. Всушност, Повелбата вклучува „трета генерација“ основни права, како заштита на културни и еколошки интереси, заштита на податоци, гаранции за биоетика и транспарентна администрација. Се разбира, степенот на значењето на правата е нијансиран, бидејќи Повелбата содржи во истиот документ универзални основни права и слободи кои потекнуваат од најновиот социјален напредок или остварените научни и технолошки достигнувања.

Сепак, во време на усвојувањето на Договорот од Лисабон, Велика Британија и Полска преговараа Протокол кој го ограничува дејството на Повелбата во овие држави. Подоцна, во самиот Договор тоа е предвидено со Протоколот 30 кој содржи два члена, односно член 1: „1. Повелбата не ја проширува можноста на Судот на правдата на Европската унија, или на кој било суд или трибунал во Полска или во Велика Британија, да оценува дека законите, прописите или административните одредби, практики или дејствија на Полска или на Велика Британија не се доследни со основните права, слободи и начела што таа ги потврдува. 2. Особено, и заради избегнување на сомневањата, ништо од она што е содржано во Наслов IV од Повелбата не создава права за кои може да одлучува судот и кои се применливи за Полска или за Велика Британија, освен ако Полска или Велика Британија не предвиделе такви права во своите национални права“; и член 2: „Под услов ако некоја одредба од Повелбата упатува на националните права и практики, таа се применува за Полска или за Велика Британија во опсегот во кој правата и начелата што ги содржи се признаени во правата или практиките на Полска или на Велика Британија.“

Која и да била намерата, постои дебата дали Протоколот 30 има нешто повеќе од само деклараторен ефект. Членот 1 од Протоколот декларира дека „не ја проширува“ можноста на СПЕУ да ги испитува националните мерки за нивна компатибилност со човековите права, но СПЕУ веќе со години претходно извршувал надлежност за испитување на актите на државите-членки во рамки на опсегот на Правото на ЕУ за усогласеност со општите принципи на Правото на ЕУ. Протоколот не ја поништува оваа претходна судска пракса на СПЕУ и откако содржината на Повелбата е заснована на инструменти кои СПЕУ претходно ги навел како извор на инспирација за општите принципи на Правото на ЕУ, членот 1, став 1 од Протоколот изгледа првенствено деклараторен. Членот 1, став 2 од Протоколот е дизајниран да го поддржи или надополни членот 52, став 7 од Повелбата сметајќи дека Насловот 4 од Повелбата, кој

се однесува на Солидарност, не создал било какви нови оправдани права во Полска или Велика Британија, но повторно може да се аргументира дека Повелбата е прилично деклараторна во поглед на она што СПЕУ го правел во минатото под плаштот на „општите принципи на правото.“ Насловот IV од Повелбата едноставно на општите принципи им дава експлицитна основа.

Додека некои го сметаат Протоколот за „исклучување“ (*opt-out*), СПЕУ набрзо го потврди ставот дека тоа не е така. Имено, во *N.S. v Minster for Justice*, случај кој се однесува на примена на правото на азил на ЕУ во Велика Британија, СПЕУ одговори на аргументот даден пред судовите на Велика Британија од страна на државниот секретар дека Повелбата не се применува во Велика Британија потврдувајќи дека: „не ја доведува во прашање применливоста на Повелбата во Велика Британија или во Полска, позиција која е потврдена во Преамбулата на Протоколот ... членот 1, став 1 од Протоколот 30 го објаснува членот 51 од Повелбата во однос на обемот на истиот и нема намера да ја из земе Република Полска или Велика Британија од обврската да ги почитува одредбите од Повелбата или да спречи судот на една од тие држави-членки да обезбеди почитување на тие одредби.“ Времето ќе покаже како националните судови на овие држави ќе го третираат Протоколот 30.

15.4.1 Содржина на Повелбата

Повелбата за основни права требало да ја направи видлива постоечката обврска за почитување на основните права што ја има ЕУ, а не да создаде нешто ново. Европскиот совет ги специфицирал изворите на кои требало да се изготви Повелбата: ЕКЧП, заедничките уставни традиции на државите-членки, како и одредбите на Европската социјална повелба и Повелбата на ЕЗ за основните социјални права на работниците кои одат подалеку од обични цели. Меѓутоа, Повелбата содржи и неколку иновативни одредби, како на пример, забрана за репродуктивно човечко клонирање, но и видливи пропусти, како на пример, заштита на правата на малцинствата. Гледано како целина, Повелбата веројатно би се опишала како креативна дестилација на правата содржани во различни меѓународни и европски спогодби и националните уставни од кои СПЕУ во минатото ги извлекувал правата (Marguery, 2012 год., стр. 444).

По благородната Преамбула во името на „народите на Европа“, Повелбата содржи „позитивни“ и „негативни“ права и содржи седум поглавја, односно наслови (Табела 7). Различните права се групирани во шест посебни поглавја, додека последното поглавје ги содржи таканаречените хоризонтални клаузули или општи одредби: Првите шест поглавја се насловени: I. Достоинство; II. Слободи; III. Еднаквост; IV. Солидарност; V. Граѓански права; VI. Правда.

Повелбата за основни права на ЕУ ги обединува во еден документ основните права, слободи и принципи заштитени и промовирани во ЕУ. Правата вклучени во текстот имаат три различни извори на инспирација: права признати во договорите на ЕЗ и ЕУ и заедно со нив одлучувањето на СПЕУ; правата признати во уставот и уставните традиции на државите-членки; меѓународните договори за човекови права потпишани од државите-членки, пред сè, ЕКЧП.

Табела 7: Наслови и одредби на Повелбата за основни права

Наслов	Одредби
Наслов I - Достоинство	Човечко достоинство (член 1), Право на живот (член 2), Право на интегритет на личноста (член 3), Забрана за мачење и нечовечко или понижувачко постапување или казнување (член 4), Забрана на ропство и принудна работа (член 5).
	Право на слобода и сигурност (член 6), Почитување на приватниот и семејниот живот (член 7), Заштита на лични податоци (член 8), Право на брак и право на основање семејство (член 9), Слобода на мисла,

Наслов II - Слободи	совест и вероисповед (член 10), Слобода на изразување и информирање (член 11), Слобода на собирање и здружување (член 12), Слобода на уметноста и науките (член 13), Право на образование (член 14), Слобода за избирање на занимање и право на работа (член 15), Слобода за деловно работење (член 16), Право на сопственост (член 17), Право на азил (член 18), Заштита во случај на отстранување, протерување или екстрадиција (член 19).
Наслов III - Еднаквост	Еднаквост пред законот (член 20), Антидискриминација (член 21), Културна, религиозна и јазична разноликост (член 22), Еднаквост помеѓу мажите и жените (член 23), Правата на децата (член 24), Права на стари лица (член 25), Интеграција на лицата со попреченост (член 26).
Наслов IV - Солидарност	Право на работниците на информирање и консултирање во претпријатието (член 27), Право на колективно преговарање и дејствување (член 28), Право на пристап до услуги за наоѓање на работа (член 29), Заштита во случај на неоправдано отпуштање (член 30), Фер и праведни услови за работа (член 31), Забрана за работа на деца и заштита на младите луѓе на работа (член 32), Семеен и професионален живот (член 33), Социјално безбедност и социјална помош (член 34), Здравствена заштита (член 35), Пристап до услугите од општ економски интерес (член 36), Заштита на животната средина (член 37), Заштита на потрошувачи (член 38).
Наслов V – Граѓански права	Право на гласање и право на кандидирање на избори на Европскиот парламент (член 39), Право на гласање и право на кандидирање на општински избори (член 40), Право на добро управување (член 41), Право на пристап до документи (член 42), Правобранител (член 43), право на петиција (член 44), Слобода на движење и престој (член 45), Дипломатско и конзуларна заштита (член 46).
Наслов VI - Правда	Право на ефективна правна помош и фер судење (член 47), Пресумпција на невиност и право на одбрана (член 48), Принципи на легалност и пропорционалност на кривични дела и казни (член 49), Право да не се суди или казнува двапати во кривичните постапки за истото кривично дело (член 50).

Првото поглавје ги содржи основните права, како што е правото на живот, забрана за мачење, ропство и погубување. Иако некогаш се чинело дека на некои од овие права местото не им е во Повелбата, која во прв план е насочена кон институциите на ЕУ, врз основа на тоа дека овластувањата на ЕУ за прекршување на тие права остануваат ограничени, постепените поместувања во насока на европска одбранбена политика и растечкиот корпус на за мерки на контрола, кривично право, миграција, бегалци, анти-тероризам сугерираат дека тоа веќе не е така.

Второто поглавје за слободите, исто така, се концентрира на граѓанските и политичките слободи кои се предвидени со ЕКЧП, како што се слободата, здружувањето, изразувањето, сопственоста и приватниот и семејниот живот, но

дополнително содржи и одредени основни социјални права, како што е правото на образование, правото на работа и правото на азил, како и одреден број на одредби што биле особено истакнати во контекст на ЕУ, како што е правото на заштита на податоците и слободата да се врши деловна активност.

Поглавјето III за еднаквост содржи основна гаранција за „еднаквост пред законот“, како и одредба слична (иако не и идентична) на онаа во членот 19 од ДФЕУ, упатување на одредбите за позитивна постапка во полето на половата еднаквост, заштитата на правата на детето, и некои послаби одредби кои гарантираат почитување на културната разноликост, на правата на постарите и на лицата со попреченост.

Поглавјето IV за солидарност содржи одредени трудови права и одразува некои од одредбите од Европската социјална повелба коишто веќе се интегрирани во Правото на ЕУ. Ова Поглавје содржи мешавина од основни одредби, како што се забраната на детскиот труд и правото на правични и праведни работни услови, како и други коишто биле критикувани како недоволно фундаментални за да бидат вклучени во Повелбата, како што е правото на бесплатна услуга за професионална ориентација. Понатаму, ова Поглавје било особено критикувано поради слабата формулација на многу на повеќето од правата содржани во него (вклучувајќи некои, како што се заштитата на животната средина и заштитата на потрошувачите, коишто не се воопшто формулирани како права или слободи), како и поради фразата „во согласност со правото на Заедницата и националните права и практики“ што ги следат и кои се чини дека ја покриваат содржината на гаранцијата.

Поглавјето V содржи „граѓански права“, повеќето од кои, за разлика од претходните одредби од Повелбата, не се универзални, туку се загарантирани само за граѓаните на ЕУ. Овие права ги вклучуваат правата на државјанство во членовите 20-25 од ДФЕУ, додека правата со поширока примена го вклучуваат правото на пристап до документи и правото на добро управување.

Поглавјето VI, насловено Правда, вклучува неколку од таканаречените права на одбрана, како што се правото на правично судење, пресумпција на невиност, принципот на законитост и пропорционалност во казните и препознатливото право на ЕЗ за ефективен правен лек.

15.4.2 Хоризонтални одредби

Последното Поглавје VII содржи општи одредби што се однесуваат на опсегот и на примената на Повелбата, кон кого се однесува, нејзиниот однос со другите правни инструменти и стандардот на заштита. Во ЕУ постојат три различни нивоа на јурисдикција што гарантираат заштита на основните права: националното ниво го сочинуваат националните судови, имено највисоките судови во рамките на хиерархијата на правната јурисдикција; СПЕУ е надлежен на ниво на ЕУ за примена и спроведување на правото на ЕУ и, на континентално и пан-европско ниво, тоа е ЕСЧП. Во однос на националното ниво и примена на Повелбата на ниво на ЕУ, Повелбата ги надополнува, но не ги заменува, националните уставни системи и им се обраќа на националните органи при имплементирање на Правото на ЕУ. Така, државите немаат обврска да ја почитуваат Повелбата кога постапуваат надвор од обемот на ЕУ, имено кога тие делуваат во домашниот домен.

Во моментот на изготвување на Повелбата, едно од главните прашања било да се утврди како Повелбата може да се применува на државите-членки. Одговорот бил вклучен во член 51 во кој се вели дека текстот на Повелбата е упатен до државите-членки само кога тие го спроведуваат Правото на Унијата. Членот 51, став 1 укажува дека Повелбата се однесува на институциите, телата, канцелариите и агенциите на ЕУ и државите-членки при спроведување на правото на ЕУ. Точното значење и опсегот на оваа фраза генерирала значителна дебата и анализа. Принципот на супсидијаритет е наведен во членот 51, став 1 од Повелбата, иако неговото вметнување не е јасно во овој контекст. Членот 51 од Повелбата наведува дека ЕУ и државите-членки „ги почитуваат правата, ги следат принципите и ја промовираат нивната примена во

согласност со нивните соодветни овластувања“ и почитување на ограничувањата на овластувањата на ЕУ според Договорите. Постои тензија меѓу обврската за „промовирање“ на правата во Повелбата и повторуваниот нагласок на ограничувањата на овластувањата на ЕУ, кој се појавува во членот 51, став 2 од Повелбата. Членот 51, став 2 потврдува дека со Повелбата ниту се создава ново овластување или нова задача за ЕУ, ниту се модификува постоечка задача. Соодветната точка на појаснување на членот 51 вели дека „ставот 2 потврдува дека Повелбата не може да има ефект на проширување на надлежностите и задачите коишто Договорите и ги доделуваат на ЕУ. Овдека јасно се наведуваат логичките последици од принципот на супсидијаритет и од фактот дека Унијата ги поседува само оние овластувања што ѝ се доделени. Основните права, како што се гарантирани со Унијата, немаат друг ефект, освен оној во контекст на овластувањата определени со Договорите.“ Следствено, обврска, како резултат на вториот реченица од ставот 1, за институциите на ЕУ да ги промовираат принципите утврдени во Повелбата, може да произлезе само во рамки на ограничувањата на тие исти овластувања.

Навистина, државите-членки ги применуваат одредбите од Повелбата само кога тие го спроведуваат Правото на ЕУ, но нивните институции, тела, канцеларии или органи се обврзани и нивниот авторитет е ограничен со одредбите на нивните уставни при примена на одредби од нивното национално законодавство кои, во крајна линија, подлежат на контрола според одредбите на ЕКЧП. Треба да се наведе дека поимот „држави-членки“ во член 51 ги опфаќа и централните власти, регионалните и локалните тела, како и јавните организации. Понатаму, фразата „при спроведување на правото на Унијата“ се однесува на сите ситуации независно од тоа што една држава-членка исполнува обврска според Договорите или според секундарната легислатива на Унијата. Во овој поглед, како што е изречно утврдено во член 51, став 1 од Повелбата, каде што нема поврзаност со примена на Правото на ЕУ, државите-членки можат да постапуваат според нивните уставни одредби и во согласност со ЕКЧП и правната пракса на ЕСЧП. Ова значи дека Повелбата не е во можност да ги ограничи или негативно да влијае на правата во националните уставни, кога државите-членки дејствуваат на полето на ексклузивна национална надлежност. Понатаму, како што е веќе наведено, Повелбата се применува во однос на принципот на супсидијаритет.

И покрај инсистирањето дека Повелбата е едноставно кодификувана или дополнителна форма на она што веќе постоело според судската пракса на СПЕУ: една широка група од стандарди во споредба со кои се оценуваат постапките на ЕУ и државите-членки во склопот на постоечките политики и овластувања на ЕУ, а не како извор или основа за позитивно дејство, додека пак обврската за промовирање на правата сугерира нешто што е повеќе проактивно. Секако дека исказот од членот 51 дека ниту една од задачите на ЕУ не е изменета со донесување на Повелбата, се чини скоро оксиморонска.

Членот 52, став 1 кој црпи од судската пракса на ЕКЧП и СПЕУ, содржи општа клаузула за „дерогација“, со која се укажува на природата на рестрикциите на правата од Повелбата коишто ќе бидат прифатливи. Секое ограничување на примената на правата и слободите содржани во Повелбата мора да „предвидена со закон“ и мора да ја почитува суштината на тие права и слободи. Ограничувањата мора да ги исполнуваат условите за пропорционалност и мора да бидат „неопходни и вистински да ги исполнуваат целите што се од општ интерес којшто е признаен од Унијата или потребата за заштита на правата и слободите на другите.“

Членот 52, став 2 се однесува на прашањето за преклопување меѓу постоечките одредби од Правото на ЕУ и новите одредби од Повелбата, со кои се предвидува дека правата признаени со Повелбата коишто се засноваат врз Договорите ќе се применуваат според условите и во рамки на ограничувањата дефинирани со тие Договори. Се чини дека намерата била да се избегнат какви било потенцијални разлики во толкувањето на слично формулирани одредби од Повелбата и од Договорите за ЕУ, особено одредбите за државјанство.

Заплетканиот однос меѓу ЕКЧП, меѓународните инструменти за човекови права, националните уставни одредби и Повелбата се обработува во членот 52, став 3 и членот 53 од Повелбата. За време на процесот на изготвување, се одржала долга и жестока дебата околу правилниот однос на Повелбата кон ЕКЧП, како и околу прашањето дали право содржано во Повелбата треба неопходно да се толкува на ист начин како слично или идентично право содржано во ЕКЧП, како и за правилниот однос меѓу СПЕУ и ЕСЧП. Членот 52, став 3 конкретно се однесува на ЕКЧП и очигледно е наменет да ја промовира усогласеноста меѓу одредбите од ЕКЧП и оние на Повелбата, а притоа да не ја спречи ЕУ да развие поширока заштита од онаа која е предвидена со ЕКЧП: Доколку оваа повелба содржи права кои кореспондираат на правата гарантирани со Конвенцијата за заштита на човековите права и основни слободи, значењето и опсегот на тие права ќе бидат исти како и на правата пропишани со Конвенцијата. Тоа нема да претставува пречка за Унијата да обезбедува поширока заштита со своите закони. Оваа одредба конкретно не се занимава со односот меѓу ЕСЧП и СПЕУ, иако се чини дека таа е наменета за промовирање одложување од страна на СПЕУ кон ЕКЧП. Како што е погоре наведено, СПЕУ црпел од судската пракса на ЕКЧП во голем број на случаи, но исто така, црпел и од други (Craig & de Búrca, 2020 год.).

Договорот од Лисабон додаде дополнителни 4 ставови на членот 52 од Повелбата. Членот 52, став 4 наведува дека одредбите од Повелбата што произлегуваат од националните уставни традиции треба да се толкуваат во согласност со тие традиции. Ставот 6 од истиот член ова го надополнува преку наведување дека треба во целост да се имаат во предвид националните закони и практики содржани во Повелбата. Членот 52, став 7, заедно со членот 6, став 1 од ДЕУ, дава толкувачка тежина на појаснувачкиот меморандум кон Повелбата којшто бил изготвен од Секретаријатот: „објаснувањата изготвени како начин да се обезбедат насоки во толкувањето на Повелбата на основните права соодветно се земаат предвид од страна на судовите на Унијата и државите-членки.“

Сепак, најспоруваната измена кон Повелбата направена со Договорот од Лисабон е содржана во членот 52, став 5, кој бара разграничување на одредбите од Повелбата што содржат „принципи“ и стипулира дека одредбите кои содржат „принципи“ би биле „судски поимливи“ само кога истите се имплементирани со законодавни или извршни акти на ЕУ или на државите-членки и само во однос на толкувањето или судските одлуки за легалноста на таквите акти. Се чини дека оваа измена била со намера да воведо во Повелбата некаква верзија на традиционалното, и често критикувано, разграничување меѓу негативно ориентираните граѓански и политички права и позитивно ориентираните економски и социјални права, со намера овие вторите во голема мера да се направат неподложни на правни мерки.

Проширувањето на заштитата и нивото на заштита на Повелбата во однос на националните системи е наведено – и ограничено – во член 53, што на некој начин е слична со членот 53 од ЕКЧП и која се однесува не само на ЕКЧП, туку и националните уставни и меѓународни спогодби: „Ништо во оваа Повелба нема да се толкува како ограничување или негативно влијание врз човековите права и основни слободи како што истите се признати, во нивните области на примена, од страна на правото на Унијата и меѓународното право и меѓународните договори во кои пристапиле Унијата, Заедницата или сите држави-членки, вклучувајќи ја и Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи, и уставите на државите-членки.“ Така, примената на Повелбата не мора да го нарушува прагот на принципите содржани во националните уставни и меѓународните договори.

Присуството на оваа одредба во отсуство на одредба за „супремација“ во Повелбата која ќе ја гарантира примарноста на Правото на ЕУ може да ја доведе во прашање одамна воспоставената доктрина за супремација. Во случајот *Melloni v Ministerio Fiscal*, СПЕУ отфрли такво толкување на членот 53 и категорично ја потврди примарноста на Правото на ЕУ. Во овој случај, шпанскиот Уставен суд го запраша СПЕУ дали членот 53 од Повелбата дозволува држава-членка, која предава индивидуа како резултат на Европски налог за апсење за поднесување на дополнителна состојба на

предавање на лице осудено во отсуство (*in absentia*), со цел да се избегне поткопување на национално уставно право на фер судење и право на одбрана. Според СПЕУ: „Толкувањето предвидено од националниот суд ... е дека член 53 од Повелбата дава генерално овластување на една држава-членка да го примени стандардот на заштита на основните права загарантиран со нејзиниот устав, кога тој стандард е повисок од оној што произлегува од Повелбата и, кога е потребно, да му се даде приоритет во однос на примената на одредбите од правото на ЕУ ... Таквото толкување на член 53 од Повелбата не може да се прифати. Ваквото толкување на член 53 од Повелбата ќе го поткопа принципот на првенство на правото на ЕУ, бидејќи ќе дозволи на една држава-членка да ги разочара правните правила на ЕУ кои се целосно во согласност со Повелбата, каде тие ги нарушуваат основните права загарантирани со уставот на таа држава. Воспоставената судска пракса е таа која, според принципот на првенство на правото на ЕУ, што е суштинска одлика на правниот поредок на ЕУ, правилата на националното право, дури и на уставниот поредок, не смее да се дозволи да ја поткопа ефикасноста на Правото на ЕУ на територијата на таа држава“.

СПЕУ заклучи дека иако членот 53 им остава слобода на националните судови да ги применуваат националните стандарди за заштита на човековите права, ова е прашање на условот дека примарноста, единство и ефективност на Правото на ЕУ нема да бидат погодени. Ваквото толкување на членот 53 како недвосмислена реакција на примарноста на Правото на ЕУ над националните уставни права во случај на конфликт, наместо повеќе плуралистичко гледање на постоечките системи за човекови права, предизвика критични коментари, но мислењето 2/13 за пристапот на ЕУ кон ЕКЧП јасно ја потврди одлуката на СПЕУ во случајот *Melloni*.

Конечно, членот 54 содржи одредба креирана според членот 17 од ЕКЧП, која предвидува дека ниту една одредба од Повелбата нема да имплицира право на ангажирање во активност која има за цел уништување или преголемо ограничување на правата содржани во Повелбата.

Можноста за ширење на надлежностите што произлегуваат од примената на Повелбата од страна на СПЕУ во националните системи за заштита и промоција на човековите права е исклучена со текстот на членот 6 од ДЕУ. Навистина, одредбите од Повелбата не ги прошируваат на кој било начин надлежностите на Унијата, како што е дефинирано во Договорите. Понатаму, ризикот да се поткопаат националните прерогативи е спречено со фактот дека СПЕУ во своите пресуди треба да избалансира различни параметри, меѓу кои и заеднички уставни традиции на држави-членки и национални закони и практики. Последица од фактот дека Повелбата стана правно-обврзувачка е дека во случај на испитување од страна на СПЕУ за законитоста на мерките на ЕУ или националните мерки што спаѓаат во опсегот на Правото на ЕУ, легислативата на ЕУ која е во спротивност со водечките принципи содржани во Повелбата треба да се поништат и притоа да се стават на страна некомпатибилните национални одредби (Groussot & Pech, 2010 год., стр. 5).

15.5 Повелбата за основните права и Европската конвенција за човекови права

Повелбата „позајми“ околу половина од своите права од ЕКЧП. Една од нејзините општи одредби, член 52, став 3, вели дека, до степенот на којшто правата од Повелбата се преземени од ЕКЧП, на нив треба да им се даде истото значење и содржина како што имаат во Европската конвенција. Сепак, во членот 52, став 3 од Повелбата нема експлицитно упатување на судската пракса на ЕСЧП, туку се споменува само ЕКЧП. Сепак, во случајот *J. McB. v L.E.*, држел дека онаму каде правата од Повелбата се исти со оние од ЕКЧП. Судот треба да ја следи јасната и конзистентна судска пракса на ЕСЧП. Така, самата Повелба воспоставува силна врска помеѓу сопствените основни права и ЕКЧП, а членот 52, став 3 има за цел да одржува доследност помеѓу овие две групи права. Ова дава причина СПЕУ, при примената на Повелбата, да одржува контакт со ЕСЧП и неговата судска пракса. Тоа е предвидено и со Декларацијата за членот 6, став 2 од ДЕУ според која е потврдено постоењето на

регуларни дијалози меѓу СПЕУ и ЕКЧП, кои ќе се зајакнат кога ЕУ ќе пристапи кон ЕКЧП. Затоа, членот 52, став 3 ја предвидува ЕКЧП како минимален стандард на човекови права во ЕУ и исто така наведува кон тоа ЕУ да биде индиректно обврзана со ЕКЧП, бидејќи секогаш мора да се следи при ограничување на основните права во ЕУ за да се обезбеди дека ЕУ го одржува истото ниво на заштита. Навистина, се сугерирало дека член 52, став 3 „материјално ги вклучува основните норми на Конвенцијата во Правото на ЕУ“ и дека членот 52, став 3 на релевантните одредби на ЕКЧП им дава ист статус како и примарното право на ЕУ откако Повелбата има иста правна вредност како и договорите, а исто така треба да ги применува и принципите на директен ефект и приоритет во однос на домашното право.

Сепак, кои права на ЕКЧП се во прашање? Формулацијата на Повелбата не е ниту идентична со онаа на ЕКЧП, ниту пак заштитените права се идентични. На пример, член 6 од Повелбата – право на слобода и сигурност – се изразува во една клаузула, додека во член 5 од ЕКЧП се изразува во пет клаузули. Сепак, список со соодветни права може да се најде во официјалните објаснувања, кои, како што веќе е наведено, според член 52, став 7 од Повелбата „соодветно се земаат предвид од страна на судовите на Унијата и државите-членки“ кога ја толкуваат Повелбата. По прашањето за рамнотежа, се чини дека е корисно што ЕУ има своја Повелба за права – и од причини на јасност и транспарентност. Но, Повелбата за права е исто така важна на симболичко ниво – Повелбата на ЕУ може значително да развие значење како ЕКЧП, која е основата за индивидуална заштита.

Меѓутоа, доколку ЕУ треба да го подигне својот профил кон основните права на овој начин, клучно е прашањето како, ако воопшто, тоа би влијаело врз системот на Стразбур под ЕУ? Во овој контекст, вреди да се наведе дека легислативата на ЕУ, кога е можно, може да претставува предност за апликантите за човекови права во врска со постапките во Стразбур. За разлика од ЕКЧП, кога апликантот мора да ги исцрпи сите домашни лекови за да може да се сослуша во Стразбур, апликантите можат да добијат пресуда од ЕСЧП во постапка по претходно одлучување покрената од домашен суд. Домашните судови, исто така, имаат надлежност да издвојат национални мерки што се во спротивност со легислативата на ЕУ за човекови права, која предвидува многу побрз правен лек за разлика од ЕСЧП. Така, дури и оние држави-членки во кои статусот на претходните одлуки на ЕСЧП сè уште е нејасен, можат да бидат принудени да го применуваат, давајќи и на Конвенцијата дополнителна сила преку Правото на ЕУ. На пример, делот 2 од Законот за човекови права во Велика Британија само бара од судовите во Велика Британија „да ја земат предвид“ судската пракса на Стразбур, негирајќи го каков било статус како обврзувачки преседан. Во Германија, Уставниот суд не бара строга примена на судската пракса на ЕКЧП, дури и во случаи директно поднесени против Германија. Затоа, правата на ЕКЧП и судската пракса на ЕСЧП би можеле да се зајакнат преку нивното спроведување како основни права на ЕУ во државите-членки на ЕУ. Колку и да се спроведуваат правата преку ЕУ, ова би можело да резултира во усогласување на ЕКЧП во ЕУ, наместо повеќе диференцирано влијание и дисеминација, особено заради примената на нејзината доктрина на слободна проценка. Понатаму, Судот во Стразбур, исто така, јасно ја призна растечката надлежност на ЕУ во областа на човековите права, повикувајќи сè на судската пракса на судот од Луксембург во своите пресуди.

Покрај тоа, како што се зголеми надлежноста на ЕУ, така се зголеми и нејзината надлежност за човекови права, со евентуално соодветно опаѓање на надлежноста на Стразбур, што е ограничено на домашното право на државите-членки. Повелбата содржи многу повеќе права, и многу повеќе ажуриран каталог, отколку ЕКЧП. Понатаму, според член 52, став 3, Повелбата може да понуди поширока заштита од ЕКЧП, така што апликантите можеби преферираат да ги аргументираат своите права како права на ЕУ, а не права на ЕКЧП. Исто така, постои можност да се применат основните права како општи принципи на правото согласно член 6 од ДЕУ. Доколку надлежностите на ЕУ продолжат да растат, ЕКЧП би можела да биде привидно „излишна“ барем што се однесува до државите-членки на ЕУ. Во моментот Стразбур е преоптоварен и страда

од голем заостаток на апликации, особено од поновите држави-членки, што може да биде уште една мотивација за преземање од страна на Судот во Луксембург. Затоа, сите видови на можни последици за двете институции следуваат од сега обврзувачката природа на Повелбата, воведена со Договорот од Лисабон.

15.5.1 Пристапување на Европската унија кон Европската конвенција за човекови права

Повелбата е во согласност со ЕКЧП донесена во рамките на Советот на Европа. Кога Повелбата се однесува на основните права што исто така се заштитени со ЕКЧП, нивното значење и обемот се исти.

Европската конвенција за човекови права е потпишана во 1950 година и стапи во сила во 1953 година. Текстот на ЕКЧП е „регионална“ транспозиција на главните принципи содржани во Универзалната декларација за човекови права и таа е револуционерна во ваков вид: претставува моќен инструмент што им овозможува на државите-членки да ги заштитат и гарантираат човековите права на секое лице под нивна надлежност.

Системот на Стразбур, како збир на одредби што ја гарантираат заштитата на основните права, го постави ЕСЧП, кој има моќ да донесе пресуда по поднесена апликација, што произлегува од секое лице што е под јурисдикција на држава-членка, кое се жали дека се повредени неговите права од страна на држава-потписничка на ЕКЧП. ЕКЧП и пресудата на ЕСЧП се правно-обврзувачки и секоја држава-членка има обврска да ги почитува пресудите. Успехот на системот на Стразбур не е фактот дека опфаќа широк спектар на права; туку успехот се потпира на фактот дека е создадена судска институција со моќни инструменти за надзор во споредба со другите регионални или меѓународни судови. Ова е точно, особено во врска со фактот дека им овозможува на поединците, кои не се државјани на една од договорните страни на Советот на Европа, но кои треба да бидат под јурисдикција на една од нив, да започнат постапка против држава, прибегнувајќи кон меѓународен и независен суд откако ќе бидат исцрпени домашните правни средства. ЕКЧП, потпишана од сите држави на Советот на Европа, содржи 14 основни права и слободи, на кои многу други се додадени преку ратификација на Протоколите.

Постојат многу перципирани предности при пристапувањето на ЕУ кон ЕКЧП. Официјалното поврзување на ЕУ и ЕКЧП може да се смета како нагласена загриженост на ЕУ за човековите права, а исто така да се елиминираат обвиненијата за двојни стандарди, засновано на критиката дека додека ЕУ бара сите свои држави-членки да бидат страни на ЕКЧП, а самата ЕУ не е страна кон Конвенцијата. Исто така, тоа би ја минимизирало опасноста од спротивставени пресуди кои произлегуваат од СПЕУ и ЕСЧП, со оглед дека тие сега би можеле да одлучуваат за практично идентични прашања. Пристапувањето во ЕУ кон ЕКЧП исто така би ја ублажило ситуацијата во која поединците може да се најдат кога се соочуваат со евентуални прекршувања на ЕКЧП од страна на институциите на ЕУ, со оглед на сегашната состојба во која не постои евентуална помошна акција во Стразбур, освен ако Правото на ЕУ не е имплементирано од некои дејствија на територијата на држава-членка. Пристапувањето, според тоа, би задоволило воочената потреба за надворешен судски надзор на институциите на ЕУ, особено со оглед на големиот раст на агенциите и надлежностите на ЕУ, на пример, во областа на кривичното право.

Пристапувањето на Европската унија кон ЕКЧП ќе претставува извонреден чекор кон повисоко ниво на заштита и унапредување на човековите права во ЕУ. Од основањето на ЕЕЗ, како што е наведено погоре, основните права се заштитени со јурисдикцијата на СПЕУ, но до усвојувањето на Повелбата во 2000 година, отсуството на целосен документ за човекови права во ЕУ се сметало за голем недостаток. Веќе кон крајот на 70-тите години, ЕК, поддржана од ЕП, предложи пристапување на ЕЗ кон ЕКЧП; сепак овој предлог остана недовршен. За време на речиси 30 години, односно од 1970 до 2000 година, постоела политичка волја да се изготви сеопфатен текст што може

јасно да ги дефинира основните права во ЕЗ, но исходот бил рedefиниран со политички необврзувачки препораки. И покрај тоа, во тие години ЕК претстави два проекти со цел да се овозможи пристапување на ЕУ во ЕКЧП (Di Federico, 2010 год., стр. 18). Како резултат, сите држави-членки на ЕУ беа високи договорни страни на ЕКЧП, но не и самата ЕУ. Во 2009 година, со стапувањето во сила на Договорот од Лисабон, пристапувањето на ЕУ како единствен ентитет стана правна обврска. Всушност, во членот 6, став 2 од ДЕУ е утврдено дека ЕУ треба да пристапи кон ЕКЧП, односно „Унијата пристапува кон Европската конвенција за заштита на човековите права и основни слободи. Тоа пристапување нема да влијае на надлежностите на Унијата дефинирани во Договорите.

Првично дизајнирана да биде ратификувана исклучиво од држави-членки на Советот на Европа, преку усвојување на Протоколот 14, ЕКЧП ги смени своите одредби со цел да се овозможи пристапување на меѓународна организација. Всушност, правната основа за пристапување на ЕУ во ЕКЧП е предвидена со член 59 став 2 од ЕКЧП, во кој се вели дека ЕУ може да пристапи кон оваа Конвенција. Со пристапувањето, ЕУ ќе стане 48-членка на ЕКЧП и ќе биде претставена со свој судија во ЕСЧП кој ќе треба да ги почитува пресудите на овој суд.

Евентуалното пристапување на ЕУ кон ЕКЧП е регуларен дел од дебатата за интеграцијата на ЕУ уште од 70-тите години. Сепак, и покрај фактот дека ЕУ сега има своја Повелба за основните права која е делумно создадена според ЕКЧП, како и поради проширениот систем на човекови права на домашно ниво, постојано се поставува прашањето зошто пристапувањето сè уште се смета за потребно. За тоа постојат неколку можни одговори.

Прво, ЕУ продолжува да наидува на критика во однос на нејзината улога кон човековите права и на скептицизмот околу тоа дали нејзината посветеност кон промовирање на човековите права е вистинска. СПЕУ бил „обвинет“ дека го користи дискурсот за човековите права во обид да го прошири своето влијание врз Правото на ЕУ во области кои треба да останат примарна грижа на државите-членки и манипулирање со реторичката сила на јазикот на основните човекови права за промовирање на целите на интеграција или целите на внатрешниот пазар на ЕУ. Затоа, пристапувањето кон ЕКЧП може да помогне да се сигнализира кредибилитетот на ЕУ во однос на заложбите за човекови права.

Второ, за некои поврзана грижа е дека СПЕУ не треба да дејствува како паралелен Суд за човекови права, туку таа задача треба да ја остави на ЕСЧП, суд кој е посебно овластен од државите-членки на Советот на Европа со задача да го надгледува нивното усогласување со ЕКЧП. ЕСЧП не само што бил основан со јасна надлежност за човековите права, туку се стекнал и со експертиза и морална позиција што СПЕУ сè уште не ја споделува.

Трето, натамошна грижа е дека проширувањето на надлежноста на СПЕУ да ги испитува националните закони и нивната усогласеност со човековите права ја крева можноста од конфликт меѓу изрекувањата на двата европски суда по слични прашања. Додека некои сметаат дека не е можен конфликт на толкување меѓу двата суда, други сметаат дека постои јасен ризик.

Конечно, желбата да се биде способен да се оспорат актите на ЕУ директно пред ЕСЧП е можеби најсилниот аргумент за пристапувањето. Пристапувањето ќе значи дека СПЕУ нема да биде конечниот официјален арбитер за усогласеност на дејствијата на ЕУ со човековите права. Доколку пристапувањето се случи, ЕУ ќе има свој судија во ЕСЧП заедно со судиите на државите-членки на Советот на Европа. Според ЕК, пристапувањето ќе помогне во развивањето на заедничка култура на основните права во ЕУ; ќе го зајакне кредибилитетот на системот на човекови права во ЕУ и надворешната политика; ќе ја помести тежината на ЕУ зад системот на Стразбур; и ќе обезбеди развој на хармонизација на судската пракса на двата суда.

Во првото сериозно политичко движење во оваа насока, СПЕУ бил запрашан од Советот во 1994 година за своето Мислење 2/94 според членот 228, став 6 од Договорот од Мастрихт (сегашен член 218, став 11 од ДФЕУ), за тоа дали тогашната ЕЗ имала

надлежност да пристапи кон ЕКЧП. Судот одговори дека ЕУ има недостаток од надлежност според Договорите и дека е потребна нивна измена. Понатаму, Судот сметал дека, според Правото на ЕЗ, Заедницата нема надлежност да се приклучи кон ЕКЧП бидејќи нема соодветна правна основа во Договорот за пристапување, отфрлајќи го аргументот дека тогашниот член 308 од Договорот за ЕЗ може да послужи како основа. Затоа, пристапувањето може да се донесе само со амандмани на Договорот.

Тринаесет години подоцна, во Договорот од Лисабон е предвиден членот 6, став 2 од ДЕУ, кој ја отстранил оваа пречка, обезбедувајќи правна основа за пристапување во ЕУ и кој предвидува не само надлежност, туку и обврска за пристапување на ЕУ кон ЕКЧП. Сепак, иако условите од Мислењето 2/94 на Судот упатуваат дека Судот е загрижен околу основните институционални импликации и уставното значење на пристапувањето, не ја објасни природата на таквата загриженост. Оттука, може да се претпостави дека амандманот кон членот 6, став 2 од ДЕУ ги отстрани сите пречки за пристапување од страната на ЕУ (Jacqu , 2011 год., стр. 995). Од страната на Советот на Европа, долгите одолговлекувања од страна на Русија беа конечно надминати со што се овозможи усвојување на Протоколот 14 кон ЕКЧП кој прави измена на Статутот на Советот на Европа за да овозможи пристапување на ЕУ.

15.5.1.1 Процедура

Затоа, членот 6, став 2 од ДЕУ сега предвидува обврска ЕУ да пристапи кон ЕКЧП. Сепак, тоа не значи дека пристапувањето е во секој случај едноставна работа. Со оглед на посебните карактеристики на ЕУ и нејзината посебна природа како *sui generis*, пристапувањето ќе биде предизвик. Советот на Европа и неговите институции не се дизајнирани со супранационални ентитети. Прашања како што е следново веќе беа проследени во текот на претходните обиди да се поттикне пристапување кон ЕУ – на пример, кој би ја претставувал ЕУ во судот во Стразбур, и дали државите кои не се членки на ЕУ ќе имаат право да водат постапка против ЕУ пред ЕСЧП? Барањето за исцрпување на домашни правни лекови согласно Конвенцијата, исто така, може да доведе до крајно долг судски спор доколку се работи за легислатива на ЕУ, а претходно се донесени одлуки во постапка по претходно одлучување пред СПЕУ. Процесот на пристапување мора да ги земе предвид овие предизвици, како и комплицираните процедури за пристапување, предвидени со Правото на ЕУ.

Пристапувањето мора да ја следи долгата и сложена задолжителна постапка што ги регулира сите договори на ЕУ со трети држави и меѓународни организации, утврдени во член 218 од ДФЕУ. За да се склучи ваков договор, членот 218 предвидува услов за едногласност во Советот на Европа, одобрување на Европскиот парламент со дво-третинско мнозинство од и негово ратификување во сите држави-членки на ЕУ и Советот на Европа. Понатаму, веројатно е дека една или повеќе држави-членки ќе побараат од СПЕУ мислење согласно член 218, став 11 од ДФЕУ за тоа дали договорот за пристапување е компатибилен со Правото на ЕУ. Исто така, може да има загриженост или приговори од некои држави-членки на Советот на Европа кои не се членки на ЕУ. Затоа, процесот на пристапување најверојатно ќе трае неколку години. Комитетот на министри на Советот на Европа во мај 2010 година усвои *ad hoc* услови за изработка, во соработка со ЕУ, на правен инструмент за пристапување на ЕУ во ЕКЧП. За самата ЕУ, Советот на ЕУ донесе одлука во јуни 2010 година со која се овластува ЕК да преговара за договорот за пристапување на ЕУ кон ЕКЧП, на основ на член 6, став 2 од ДФЕУ, член 218, став 8 од ДФЕУ, Протокол 8 и Декларација 2 од Договорот од Лисабон. Официјалните преговори започнаа на почетокот на јули 2010 година. Работната група формирана од „комитет на експерти“ од државите-членки била назначена за изготвување нацрт-документ за пристапување. Една година подоцна, во јули 2011 година, е донесена конечната верзија на нацрт-спогодбата за пристапување на ЕУ кон ЕКЧП.

15.5.1.2 Проблеми

Постојат два проблематични аспекти истакнати од Советот во февруари 2010 година, а кои се однесуваат на зачувување на автономноста на правниот поредок на ЕУ и воведување на механизам на заеднички одговор (Lock, 2010 год., стр. 35).

Автономноста на правото на ЕУ и нејзината специфична *sui generis* природа била главна тема во текот на нејзината правна историја. Пристапувањето во ЕУ кон ЕКЧП не мора да ги нарушува надлежностите на ЕУ, ниту монополот за толкување на СПЕУ во толкувањето на Правото на ЕУ.

Во Мислењето 1/91 и Мислењето 1/00, СПЕУ сметал дека ЕУ нема надлежност да склучува меѓународни договори што ќе му дозволат на друг суд, освен судот на Луксембург, да донесе обврзувачки решенија за содржината или валидноста на Правото на ЕУ. Токму СПЕУ во случајот *Kadi* силно ја истакна автономната природа на правото на ЕУ, особено во однос на основните права. Самиот Договор од Лисабон вовеле дополнителни одредби кои експлицитно бараат договорот за пристапување да се подготви на начин што автономноста на Правото на ЕУ нема да биде поткопана, имено:

- Член 6 (2) ДЕУ предвидува дека пристапувањето „нема да влијае на надлежностите на Унијата, како што е дефинирано во Договорите“.
- Членот 1 од Протоколот 8 предвидува дека договорот за пристапување мора да „обезбеди одредба за зачувување на специфичните карактеристики на Унијата и на Правото на Унијата“.
- Член 2 од Протоколот 8 предвидува дека пристапувањето „не влијае врз надлежностите на Унијата или на овластувањата на нејзините институции“.
- Членот 3 од Протоколот 8 предвидува дека спогодбата за пристапување не смее да влијае на член 344 од ДФЕУ, кој предвидува дека споровите во врска со толкувањето или примената на договорите на ЕУ мора да бидат решени само во согласност со одредбите на Договорите.

За жал, овој Протокол не успева да образложи кои се „специфичните карактеристики на Унијата и на Правото на Унијата“. Затоа неговиот обем е нејасен. Како и да е, се чини јасно дека, ако ЕСЧП треба сам да утврди прашања од Правото на ЕУ, тогаш ова ќе ги наруши тврдењата на Мислењата 1/91 и 1/00 и ќе ја загрози автономноста на правниот поредок на ЕУ. Спогодбата за пристапување, исто така, ќе мора да обезбеди дека државите-членки на ЕУ ќе продолжат да бидат обврзани со член 344 од ДФЕУ.

Сепак, според ЕКЧП и судската пракса на ЕСЧП, утврдено е дека пред сè националните судови треба да ги толкуваат и применуваат актите од домашното право. Домашните лекови мора да бидат исцрпени според член 34 од ЕКЧП за да се обезбеди националните судови имале шанса темелно да го разгледаат прашањето. Откако апликацијата ќе пристигне во Стразбур, ЕСЧП не пресудува за валидноста на националното законодавство, туку за неговата компатибилност со ЕКЧП во конкретен случај. Истите постапки би биле применливи доколку ЕУ стане членка и затоа, теоретски, толкувачката автономност на СПЕУ за правото на ЕУ не треба да биде под закана.

И покрај тоа, голема загриженост во текот на преговорите за нацрт-спогодбата за пристапување е дали, во моментот кога се оспорува дејствување на ЕУ пред ЕСЧП, СПЕУ всушност би имал шанса да одлучува по сите прашања на валидноста на правото на ЕУ кои би можеле да доведат до повреда на ЕКЧП. Доколку не, тогаш и членот 19, став 1 од ДЕУ би бил во опасност. Проблемот произлегува од фактот дека повеќето спорови во ЕУ се покренати од националните судови во постапка која била покрената пред нив, а не преку директни тужби пред судовите на ЕУ (делумно заради прилично рестриктивните правила според член 263 од ДФЕУ), со што се создава опасност дека таквото дејствување може да биде утврдено и финализирано пред националните судови без СПЕУ да има шанса да се произнесе по прашањето. Одлуката дали да се покрене постапка по претходно одлучување до СПЕУ лежи во рацете на националните

судови според член 267 од ДФЕУ. Затоа постои опасност пристапувањето кон ЕКЧП да ја поткопа автономијата на Правото на ЕУ. Судиите на СПЕУ изразија особена загриженост во врска со ова прашање. Значи, се сметало дека е неопходно да се донесе одредена постапка, за да се осигури дека СПЕУ може да изврши внатрешен преглед пред ЕСЧП да изврши надворешен преглед, иако сè уште не е јасно каква форма ќе преземе оваа постапка.

Друга компликација е прашањето кој треба да биде одговорен пред ЕСЧП за кршење на човековите права во контекст на Правото на ЕУ и дали има потреба да се воведат механизам за „заеднички одговор“, што ќе овозможи заедничко учество на ЕУ и засегнатите држави-членки на ЕУ.

Голем дел од правото на ЕУ го спроведуваат нејзините држави-членки и, според тоа, ќе изгледа логично апликантот да се спротивстави на државата. Сепак, државите-членки понекогаш нема да имаат избор или дискреција во однос на тоа дали или како се спроведува акција што произлегува од ЕУ. Во вакви случаи, коренот на проблемот лежи во мерката на ЕУ, а не во државата-членка. Од друга страна, понатаму и посебен предизвик е тој на примарното право на ЕУ, нормално на договорите, што не е можно самите институции на ЕУ да ги изменат. Доколку се утврди дека примарното право ги крши човековите права, тогаш државите-членки треба да бидат заедно страни, бидејќи тие на крајот треба да ги изменат договорите за да ја поправат состојбата. Затоа, пристапувањето на ЕУ предизвикува незгодни прашања за тоа како треба да се подели одговорноста помеѓу државите-членки и ЕУ.

Ова прашање било покренато во член 1, под б од Протоколот од Договорот од Лисабон, со кој се бара со спогодбата за пристапување да се обезбедат одредби „особено во однос врска на: „... механизми за обезбедување дека постапките што ги поведуваат државите што не се членки на Унијата и индивидуалните поднесоци се правилно упатени до државите-членки и/или до Унијата, соодветно“.

Затоа, клучно прашање е кој ќе биде „соодветниот адресар“. Во преговорите за нацрт-спогодбата за пристапување, ова прашање се покажа како контроверзно, особено дека усвојувањето на механизам за заеднички одговор може да работи против индивидуалните апликанти, со тоа што е премногу сложено во однос на правото, или прејудицирајќи ги нивните шанси за успех ако не успеат да се спротивстават на правилната страна, што сигурно би предизвикало и одредено одложување.

Во членот 3 од нацрт-спогодбата за пристапување се утврдени одредби за справување со ова прашање. Членот 3, став 4 од нацрт-спогодбата бара вметнување на нов став на крајот на член 36 од ЕКЧП, во кој се вели: Европската унија или држава-членка на Европската унија може да стане соговорник на постапките со одлука на Судот во околностите утврдени во Договорот за пристапување на Европската унија кон Конвенцијата за заштита на човековите права и основните слободи. Соговорникот е странка во случајот. Прифатливоста на апликацијата се оценува без оглед на учеството на соговорникот во постапката.

Во членот 3, став 5 од нацрт-спогодбата за пристапување се вели дека „Високата договорна страна ќе стане соговорник само по свое барање и со одлука на Судот“. Член 3, став 2 го покрива видот на случајот во кој една држава може само да го избегне кршењето на ЕКЧП со кршење на Правото на ЕУ и наведува: „Кога апликацијата е насочена против една или повеќе држави-членки на Европската унија, Европската унија може да стане соговорник во постапките во врска со наводната повреда што е известена од Судот, доколку се чини дека таквото тврдење ја доведува во прашање компатибилноста со правата на Конвенцијата во однос на одредбата на Правото на Европската унија, особено кога таа повреда може да се избегне само со непочитување на обврската според Правото на Европската унија“.

Примарното право на ЕУ е опфатено со член 3, став 3 од Нацрт-спогодбата, кој предвидува: „Кога апликацијата е насочена против Европската унија, државите-членки на Европската унија можат да станат соговорници на постапките во врска со наводна повреда што е известно од Судот доколку се чини дека таквото тврдење ја доведува во прашање компатибилноста со правата на Конвенцијата во однос на одредбата на

Договорот за Европската унија, Договорот за функционирање на Европската унија или која било друга одредба со иста правна вредност согласно тие инструменти, особено кога таа повреда може да се избегне само со непочитување на обврската според тие инструменти.“ Примарното право на ЕУ може да се измени само преку измена на Договорот по постапката утврдена во член 48 од ДЕУ, која обично бара согласност и ратификација од сите држави-членки на ЕУ, така што не може да се поправи од институциите на ЕУ кои дејствуваат сами, со што би било неопходно да се приклучат на државите-членки како соговорници.

15.5.1.3 Мислење 2/13 на Судот на правдата

Се чини дека се е поставено на место за пристапување на ЕУ, доколку политичките преговори на текстот на договорот за пристапување продолжат непречено. За изготвување на нацрт-спогодбата за пристапување биле потребни три години, со двоумења од Велика Британија и Франција, но кон средината на 2013 година повеќето од спорните точки биле надминати. За да се случи пристапувањето, нацрт-спогодбата треба да биде склучена од Комитетот на министри на Советот на Европа и едногласност од Советот на министри на ЕУ, како и согласност од ЕП и ратификација во сите 47 држави-членки на Советот на Европа. Клучни одредби на нацрт-спогодбата кои се подготвени да се соочат со грижите околу специфичноста на Правото на ЕУ, што било изразено од страна на СПЕУ за време на процесот на преговарање, вклучуваат:

- Механизам за првенствено вклучување на СПЕУ со цел да обезбеди дека ЕСЧП нема да одлучува за усогласеноста на актот на ЕУ со ЕКЧП сè до моментот додека СПЕУ прв не одлучи по прашањето;
- Механизам на заеднички одговор за да се овозможи ЕУ да стане членка на постапките на ЕКЧП против држава-членка, каде што може да се става во прашање усогласеноста на правото на ЕУ со ЕКЧП; и
- Одредба за да се спречи членот 55 од ЕКЧП, кој забранува држава-членка на ЕКЧП да изнесува спорови кои произлегуваат од толкувањето на Конвенцијата пред други институции за решавање на спорови, да се толкува во насока да се однесува на постапки пред СПЕУ или на друг начин да доведе до повреда на член 344 од ДФЕУ.

Сепак, овие одредби се покажаа недоволни за соочување со грижите на СПЕУ и во своето Мислење 2/13 во врска со нацрт-спогодбата во декември 2014 година, Судот изјави дека нацрт-спогодбата не е во согласност со членот 6, став 2 од ДЕУ. Судот не се задоволи со механизмот предвиден во нацрт-спогодбата во однос на погоре наведените три точки, како и со опсегот на други карактеристики од спогодбата, вклучително и неуспехот правилно да се појасни врската меѓу членот 53 од Повелбата и членот 53 од ЕКЧП; ризикот од поткопување на принципот на заемна доверба меѓу државите-членки во рамки на областа на ПВР; фактот дека ЕСЧП ќе добие надлежност да ги испитува мерките на ЕУ во областа на ЗНБП додека СПЕУ е исклучен од такво нешто според Договорот за ЕУ; и ризикот дека Протоколот 16 од ЕКЧП ќе им овозможи на судовите на државите-членки да побараат толкувачка одлука од ЕСЧП по прашања поврзани со Правото на ЕУ пред СПЕУ да има шанса да ги разгледа. Главната тема во противењето на Судот околу различните проблематични одредби од нацрт-спогодбата е потребата од зачувување на специфичностите и автономија на правниот поредок на ЕУ, како и ексклузивитетот на сопствената надлежност.

Мислењето 2/13 е долго и комплексно и има потреба од внимателно читање. Реакциите беа претерано критички, иако постојат и оние кои го бранат мислењето и самата нацрт-спогодба. Сепак, СПЕУ одлучи дека спогодбата не е во согласност со Договорите, ставајќи сомнеж врз спогодбата и претставувајќи го идното пристапување на ЕУ кон ЕКЧП како тешка политичка задача. Иако изгледа неверојатно, со оглед на задолжителната природа на членот 6, став 2 од ДЕУ, дека плановите за пристапување ќе бидат поставени, тешко е да се предвиди која ќе биде патеката во овој поглед.

Главниот сооднос што е во основата на волјата за пристапување кон ЕКЧП од страна на ЕУ е фактот дека со тоа би се избегнало удвојување на европските стандарди за човекови права со што се овозможува воспоставување на единствен институционален механизам за контрола на стандардите што ги практикува ЕСЧП. Во овој поглед, и од нивното основање, Стразбур и Брисел развија одвоен правен поредок, каде ЕСЧП и СПЕУ се највисоки судови. Како што е наведено погоре, со оглед на тоа што сите држави-членки на ЕУ се, исто така, договорни страни на ЕКЧП, самата ЕУ во моментот не е договорна страна. Иако ЕУ е основана на почитување на основните права, ЕКЧП и нејзиниот судски механизам не се применуваат за актите на ЕУ. Затоа, сите држави-членки на ЕУ, како договорни страни на ЕКЧП, имаат обврска да ја почитуваат ЕКЧП, исто така, и при примената или имплементацијата на Правото на ЕУ. Оваа ситуација може да најде законско решение со пристапувањето на ЕУ кон ЕКЧП. Пристапувањето на ЕУ ќе ја зајакне заштитата на човековите права во Европа, со поднесување на правниот систем на ЕУ на независна надворешна контрола.

15.5.1.4 Индиректно испитување на актите на Европската унија од страна на Европскиот суд за човекови права и меѓусебно влијание

Во отсуство на пристапување на ЕУ кон ЕКЧП, бидејќи апликациите против ЕУ не може да се поднесат директно до ЕСЧП, Судот во Стразбур бил подготвен во повеќе случаи да прифати *индиректно* тужби против актите на ЕУ кога тие се поднесени против една или против сите држави-членки.

Во 1999 година, ЕСЧП одлучи во случајот *Matthews v United Kingdom* дека, иако Конвенцијата не предвидува пренесување на националните овластувања врз меѓународни организации како ЕУ, одговорноста на државите за повреда на ЕКЧП ќе продолжи дури и по таквото пренесување. Други последователни случаи беа изнесени пред ЕСЧП опфаќајќи разни форми на дејствување на ЕУ, додека ЕСЧП изгледал подготвен да прифаќа такви индиректни тужби, иако во повеќето случаи ги отфрлил од други причини, како што е недостатокот од жртва или неприменливост на суштинско право. Клучната пресуда на ЕСЧП во поглед на неговата надлежност над актите на ЕУ е случајот *Bosphorus v Ireland*.

Случајот е покренат од авиокомпанија од Турција против Ирска поради одземање, без надомест, на летало кое апликантот го добил под закуп од националната авио-компанија на поранешна Југославија. Турската авиокомпанија *Bosphorus Hava Yollari Turizm (Bosphorus)* изнајмила и регистрирала два авиони кои припаѓале на компанија со седиште во поранешна Федеративна Република Југославија (ФРЈ) и еден од нив е однесен во Даблин (Ирска) со цел работа на одржување од страна на ирска компанија. Следствено, ирските власти го заплениле леталото на барање на Министерот за транспорт на Ирска на основ на Регулативата 990/93/ЕС која се однесува на трговијата меѓу ФРЈ и ЕЗ и претставува дел од режимот на санкции на ОН против ФРЈ утврден со резолуцијата 820 на Советот за безбедност. *Bosphorus* се жалел пред ирскиот Висок суд со тврдење дека одлуката на Министерот за транспорт е повреда на неговото право за почитување на сопственоста. Како и да е, Високиот суд сметал дека регулативата на ЕЗ не е применлива за овој случај затоа што турската компанија на жалителот не била ниту држена ниту контролирана од лице или претпријатие од ФРЈ. По жалба на Министерот за транспорт на основ на погрешно толкување на Регулативата на ЕЗ, Врховниот суд на Ирска покренал постапка по претходно одлучување пред СПЕУ.

Во својата пресуда од 30 јули 1996 година, СПЕУ одлучи спротивно на ирскиот Висок суд и тоа по два основи: прво, дали Регулативата 990/93/ЕС е применлива врз авиокомпанијата *Bosphorus* и второ, дали е повредено правото на сопственост, повикувајќи се на принципот на пропорционалност. Според првиот основ, Судот изјави дека „формулацијата на регулативата не укажува на тоа дека се прави разлика помеѓу сопственоста и контролата на имотот, што значи дека авион во сопственост на ФРЈ чиешто работење или контрола во која било смисла не го уживал овој субјект, сепак не го ослободува од примената на Регулативата 990/93/ЕС. Понатаму, што се однесува до

контекстот и целта на Регулативата 990/93/ЕС, СПЕУ сметал дека е соодветно да се повика на Резолуцијата 820, бидејќи самите регулативи на ЕЗ кои наметнуваат санкции се дизајнирани да им дадат ефект на санкциите кога се изречени од Советот за безбедност преку низа резолуции.

Откако утврди дека Регулативата 990/93/ЕС се применува врз заплениетиот авион, СПЕУ продолжи со утврдување на вториот основ, односно дали заплenuвањето на авионот претставува повреда на правото на *Bosphorus* за мирно располагање со сопственоста, како што е предвидено со член 1 од Протокол 1 на ЕКЧП, преку повреда на принципот на пропорционалност. Што се однесува до тоа дали правилно бил применет принципот на пропорционалност, Судот наведе дека основните права на *Bosphorus*, за кои тврди дека биле повредени, не биле апсолутни, што значи дека целите од општ интерес што ги извршува ЕЗ може да го оправда нивното ограничување. Притоа, Судот објасни дека економските санкции по својата природа може негативно да влијаат врз приватните субјекти, неминовно нарушувајќи го нивното право на сопственост и слободата да вршат трговија или деловна активност, иако тие немале никаква врска со состојбата што довела до режимот на санкции. Судот утврди дека целите на оваа регулатива се важни за да бидат оправдани нејзините негативни ефекти, дури и ако тие би биле значителни. Затоа, откако ќе се направи проценка на целта што ја следи Регулативата, што опфаќа општ интерес од суштинско значење за меѓународната заедница, имено „ставање крај на воената состојба во регионот и на масовните кршења на човековите права и хуманитарно меѓународно право во Република Босна и Херцеговина“, Судот заклучи дека заплenuвањето на авион сопственост на југословенски ентитет не може да се смета за несоодветно или непропорционално.

На 29 ноември 1996 година, Врховниот суд на Ирска ја прифати жалбата на Министерот за транспорт како резултат на пресудата на СПЕУ во постапката по претходно одлучување. На крајот, *Bosphorus* поднесе тужба до ЕСЧП со цел да се испита со цел да се испита одлуката на ирскиот министер врз основа на член 1 од Протокол 1 на Европската конвенција за човекови права, кој се однесува на почитување на правото на сопственост.

Со пресуда во случајот *Bosphorus* од јуни 2005 година, ЕСЧП ја потврди својата пракса, како во случајот *Matthews v United Kingdom* и доста други, дека нема надлежност да ги оценува актите на ЕЗ. Но, сепак ЕСЧП ја призна надлежноста за индиректно оценување на овие акти преку испитување специфични мерки на имплементација на национално ниво. Првично, пресудата за *Bosphorus* ја потврдува судската пракса на ЕСЧП дека секундарната легислатива на ЕЗ остава дискреција во имплементација за државите-членки. Како последица на тоа, и примарното и секундарното право на ЕЗ сега се предмет на разгледување од ЕСЧП и државите-членки на ЕУ можат да бидат одговорни за речиси сите акти на ЕЗ, бидејќи првично учествувале во легислативата како автори на овие акти и се сметаат за оригинални законодавци на актите на ЕЗ, а со тоа и одговорни за сите недостатоци во овој контекст.

Бидејќи авионот бил привремено однесен од ирските власти на ирска територија, ЕСЧП утврдил дека апликантот бил во надлежност на Ирска според член 1 од ЕКЧП. Како резултат, Ирска би можела да биде одговорна за какво било прекршување на ЕКЧП кое ќе произлезе, без оглед на тоа дали делото или пропустот е последица на домашното право или потребата да се исполнат меѓународните правни обврски. Меѓутоа, во овој случај, ЕСЧП сметал дека Ирска не е одговорна и нема повреда што се случила врз основа на следниве основи. Прво, ЕСЧП утврди постоење на „претпоставка“ во која, се додека меѓународната организација се смета дека ги штити основните права ... на начин што може да се смета барем еквивалентен на оној за кој Конвенцијата предвидува, Судот ќе претпостави дека една држава постапила во согласност со Конвенцијата, кога државата немала дискреционо право во спроведувањето на законските обврски што произлегуваат од нејзиното членство во организацијата. Второ, Судот утврди дека, сепак, оваа претпоставка може да се побие

кога заштитата во конкретниот случај се смета за „очигледно дефицитна“. Сепак, заштитата во случајот *Bosphorus* не бил утврден дека е очигледно дефицитна.

ЕСЧП ги набљудува системите за човекови права во ЕУ и утврдил дека навистина произлегува претпоставката дека Ирска дејствувала во согласност со ЕКЧП, на основ дека ЕУ обезбедува заштита на основните права „еквивалентно“ на системот на ЕКЧП и дека не постои дисфункција во системот за контрола на ЕУ за да може да се побие таа претпоставка за конкретниот случај.

По случајот *Bosphorus*, ЕСЧП индиректно ги оценува актите на ЕУ за нивна усогласеност со ЕКЧП во повеќе случаи и се покажа доста подготвен да заклучи дека претпоставката за еквивалентност е неприменлива и да го примени својот нормален стандард на оценување. Во случаи во кои била осудуван системот на азил на ЕУ, ЕСЧП држел дека откако засегнатите држави имаат дискреција да одлучат дали да се справат со апликација за азил, дури и кога не е нивна одговорност според Регулатива на ЕУ, дејствувањето не е стриктно потребно според Правото на ЕУ и оттука претпоставката за еквивалентност не се применува. ЕСЧП, исто така, бил подготвен да се вклучи во аргументите на апликантите дека претпоставката за еквивалентност е според околностите на секој случај поединечно.

Понатаму, како СПЕУ ги цитира пресудите на ЕСЧП, особено во случаи каде има повикување на слични права според Повелбата на ЕУ, откако членот 52, став 3 од Повелбата стипулира дека значењето и опсегот на правата од Повелбата кои кореспондираат со правата во ЕКЧП ќе бидат исти како и на правата пропишани со ЕКЧП (de Búrca, 2013 год., стр. 168).

Потенцијалните разлики во толкувањата меѓу двата Суда по исто прашање биле евидентни уште во раната судска пракса. Сепак, и покрај можноста од конфликт, постоела желба од двата Суда да се избегне конфликтот во нивната судска пракса и да демонстрираат степен на меѓусебна различност по слични прашања кои се појавуваат пред нив. Ова е пристапот наведен во член 52, став 3 од Повелбата, но и Судот во Стразбур исто има упатувања кон Правото на ЕУ и СПЕУ. Повелбата е цитирана во повеќе пресуди на ЕСЧП, па дури и биле следени насоките утврдени од Судот во Луксембург во многу случаи. Понатаму, ЕСЧП дејствувал како извршител на Правото на ЕУ во случаи кои се однесуваат на неуспехот на националниот суд да поведе постапка по претходно одлучување пред СПЕУ, наоѓајќи дека според одредени околности ова претставува повреда на членот 6, став 2 од ЕКЧП кој однесува на правото на правична судска постапка, поконкретно пресумпција на невиност. Двата Суда одржуваат регуларни состаноци за да дискутираат општи прашања од заеднички интерес.

Како и да е, како што ЕП наведе во студија за судската пракса на двата Суда во однос на основните права, СПЕУ понекогаш „очигледно ја изрази предноста на Повелбата над Конвенцијата, без да влезе во конфликт со ЕКЧП“. Ваквата тенденција кон зголемено потпирање врз Повелбата како извор на човековите права во ЕУ и кон поавтономно толкување на Повелбата без упатување кон ЕКЧП, ја одразува загриженоста на СПЕУ во Мислењето 2/13 што се однесува за аранжмани кои тесно ќе ги врзува нормите за човекови права на ЕУ, како прашање на право, до ЕКЧП и особено до пресудите на ЕСЧП.

Со тоа, стандардната формулација во неодамнешната судска пракса на СПЕУ е дека членот 52, став 3 од Повелбата, притоа обезбедувајќи ја потребата за конзистентност помеѓу правото на ЕУ и оној на ЕКЧП, не треба да ја поткопа автономијата на Правото на ЕУ или на СПЕУ; дека без оглед на членот 52, став 3 од Повелбата, сè додека ЕУ не пристапи кон ЕКЧП, не претставува правен инструмент кој е формално инкорпориран во Правото на ЕУ; и затоа примарен извор во случаите засновани на човекови права треба да бидат правата загарантирани со Повелбата.

ЛИТЕРАТУРА

1. Acosta Arcarazo, D. & Geddes, A. (2013). *The Development, Application and Implications of an EU Rule of Law in the Area of Migration Policy*. Journal of Common Market Studies;
2. Acosta Arcarazo, D. & Murphy, C. (eds.) (2014). *EU Security and Justice Law*. Oxford: Hart
3. Antonio Missiroli, M. (2015). *After Paris: why (now) the Lisbon Treaty*. Pretoria: Institute for Security Studies;
4. Arestis, G. (2013). *Fundamental rights in the EU: three years after Lisbon, the Luxembourg perspective*. Bruges: College of Europe;
5. B. Hess, B. & Kramer, X. E. (eds.). (2017). *From common rules to best practices in European civil procedure*. Nomos & Hart;
6. Battjes, H. (2014). *Subsidiary Protection and Other Alternative Forms of Protection*, in: Chetail, V. & Baulez, C. (eds.). *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elger;
7. Bell, M. (2014). *Article 20 (Equality before the Law)*, in: Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. & Ward, A. (eds.). *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Munich: C.H. Beck/Hart;
8. Besselink, L. (1988). *Entrapped by the Maximum Standard: On Fundamental Rights, Pluralism and Subsidiarity in the European Union*;
9. Bigo, D., Carrera, C. & Guild, E. (eds.). (2013). *Foreigners, Refugees or Minorities? Rethinking People in the Context of Border Controls and Visas*. Farnham: Ashgate;
10. Billet, C. (2010). *EC Readmission Agreements*. Nijmegen & Brussels: European Journal of Migration and Law, Vol. 12;
11. Blake, N. (2013). *Luxembourg, Strasbourg and the National Court*. Oxford: International Journal of Refugee Law, Vol. 25;
12. Blextoon, R. Ballegooij, W. (eds). (2005). *Handbook on the European Arrest Warrant*. Hague: Asser;
13. Block, L. (2011). *EU Joint Investigation Teams: Political Ambitions and Police Practices*, in: Hufnagel, S., Bronit, S. & Harfield, C. (eds.). *Cross-border Law Enforcement Regional Law Enforcement Cooperation – European, Australian and Asia-Pacific Perspectives*. Oxford: Routledge;
14. Boeles, P., Den Heijer, M., Loder, G. & Wouters, C.W. (2014). *European Migration Law*. (2nd edition). Cambridge: Intersentia;
15. Bouteillet-Paquet, D. (2002). *Subsidiary Protection of Refugees in the European Union: Complementing the Geneva Convention*. Brussels: Bruylant;
16. Brouwer, E., R. (2008). *Digital Borders and Real Rights*. Leiden: Martinus Nijhoff;
17. C. Mak, C. (2014). *Rights and remedies: Article 47 EUCFR and effective judicial protection in European private law matters* in: Micklitz, H. W. (ed.). *Constitutionalization of European private law*. Oxford: Oxford University Press;
18. Carrera, S. (2009). *In Search of the Perfect Citizen?* Leiden: Martinus Nijhoff;
19. Carrero S. & Geyer F. (2007). *The Reform Treaty and Justice and Home Affairs*. Brussels: Centre for European Policy Studies. Policy Brief No. 141;
20. Costello, C. & Moreno Lax, V. (2014). *The Extraterritorial Application of the EU Charter of Fundamental Rights*, in: Peers, S., Hervey, T., Kenner, J. & Ward, A. (eds.). *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Munich: C.H. Beck/Hart;
21. Costello, C. & Mouzourakis, M. (2014). *Reflections on Reading Tarakhel*. Amsterdam: Asiel & Migrantenrecht;
22. Costello, C. (2006). *Administrative Governance and the Europeanisation of Asylum and Immigration Policy*, in: Hofmann, H. Turk, A. (eds.). *EU Administrative Governance*. Cheltenham: Edward Elger;
23. Craig, P. & de Búrca, G. (2020). *EU Law: Text, Cases and Materials*. (7th edition). Oxford: Oxford University Press;
24. Craig, P. (2008). *The Lisbon Treaty, Process, Architecture and Substance*. Utrecht: European Law Review;

25. de Búrca G. (2013). *After the EU charter of Rights: The Court of Justice as a Human Rights Adjudicator*. Maastricht: Journal of European and Comparative Law;
26. De Moor, A. (2009). *The role of Europol in joint investigation teams: a foretaste of an executive european police office*, in: Cools, M., De Kimpe, S., De Ruyver, B., Easton, M., Pauwels, L., Ponsaers, P. & Vande Walle, G. (eds.). *Readings on criminal justice, criminal law and policing*. Antwerp: Apeldoorn;
27. de Vries, K. (2014). *Towards Integration and Equality for Third Country Nationals? Reflections on Kamberaj*. Utrecht: European Law Review. Vol. 38;
28. de Waele, H. (2011). *The Ever Evolving Concept of EU Citizenship*, in: Talani, L.S. (ed.), *Globalisation, Migration and the Future of Europe: Insiders and Outsiders*. Oxford: Routledge
29. Delmas-Marty, M., (1997). *Corpus Juris: Introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union*. Paris: Economica;
30. Den Heijer, M. (2013). *Reflections on Refoulement and Collective Expulsion in the Hirsi Case*. Oxford: International Journal of Refugee Law, Vol. 25;
31. Di Federico, G. (2010). *The EU Charter of Fundamental Rights: From Declaration to Binding Instrument*. Netherlands: Springer;
32. Drywood, E., (2014). *Who's in and Who's Out? The Court's Emerging Case Law on the Definition of a Refugee*. Netherlands: Common Market Law Review;
33. Duff, A. (1997). *The Treaty of Amsterdam: Text and Commentary*. London: Federal Trust;
34. El Enany, N. (2006). *Who is the New European Refugee?* London: LSE Legal Studies Working Paper No. 19/2007;
35. Engelmann, C. (2014). *Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990-2013)*. Nijmegen & Brussels: European Journal of Migration and Law, Vol. 16, No. 2;
36. Espina Ramos, J.A. (2018). *The Relationship Between Eurojust and the European Public Prosecutor's Office*, in: Bachmaier Winter, L. (ed.). *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead*. Cham: Springer;
37. Feller, F. (2006). *Asylum, Migration and Refugee Protection: Realities, Myths and the Promise of Things to Come*. Oxford: International Journal of Refugee Law, Vol. 18;
38. Fratte, A. (1993). *Understanding Crime: Experiences of Crime and Crime Control*. Torino: UNICRI;
39. Galetta, D. (2010). *The European Asylum Policy: Myth and Reality*, in Birkinshaw, P., & Varney, M. (eds.). *The EU Legal Order after Lisbon*. Netherlands: Kluwer Law International;
40. Galloway, D. (2001). *The Treaty of Nice and Beyond - Realities and Illusions of Power in the EU*. Sheffield: Sheffield Academic Press;
41. Gammeltoft, H. (2014). *Extraterritorial Migration Control and the Reach of Human Rights*, in: Chetail, V. & Baulez, C. (eds.). *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elger;
42. Geddes, A. (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: Sage Publication;
43. Geiger, R., Erasmus Khan, D., & Kotzur, M. (eds.). (2014). *European Union Treaties*. Munich: C.H. Beck/Hart;
44. Groussot C. & Pech L. (2010). *Fundamental Rights Protection in the European Union post Lisbon Treaty*. Paris: Fondation Robert Schuman, European Issue No. 173;
45. Hailbronner, K. & Thiery, C. (1997). *Schengen II and Dublin: responsibility for asylum applications in Europe*. Netherlands: Common Market Law Review, Vol. 34, No 4;
46. Hazelhorst, M.E. (2016). *Free Movement of Civil Judgments in the European Union and the Right to a Fair Trial*. Hague: Asser Press;
47. Hix, S. (2005). *The Political System of the European Union* (2nd edn.). Basingstoke: Palgrave
48. Jacquè, J.P. (2011). *The Accession by the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*. Netherlands: Common Market Law Review;

49. Joppke, C., (2010). *Citizenship and Immigration*. Cambridge, Oxford, Boston, MA: Polity;
50. Kaca, E. (2011). *EU Ukraine Cooperation in Justice and Home Affairs*, in: Snyder, F. & Thym, D. (eds.). *Europe: A Continent of Immigration? Legal Challenges in the Construction of European Migration Policy*. Brussels: Bruylant;
51. Kindt, E. J. (2013). *Privacy and Data Protection Issues of Biometric Application: A Comparative Legal Analysis*. Dordrecht: Springer;
52. Kramer X.E., (2016). *European procedures on debt collection: Nothing or noting? Experiences and future prospects*, in: Hess, B., Bergström, M. & Storskrubb, E. (eds.). *EU Civil Justice. Current Issues and Future Outlook*. Oxford: Hart;
53. Kramer, X.E., (2011). *Cross-border enforcement in the EU: Mutual trust versus fair trial? Towards principles of European civil procedure*, Oxford: International Journal of Procedural Law;
54. Lambert, H. (2014). *Family Unity in Migration Law* in: Chetail, V. & Baulez, C. (eds.). *Research Handbook on International Law and Migration*. Cheltenham: Edward Elger;
55. Lambert, H. (2014). *Transnational Law and Refugee Identity: The Worldwide Effect of European Norms*, in: Kneebone, S., Stevens, D., & Baldassar, L. (eds.). *Conflicting Identities: Refugee Protection and the Role of Law*. Oxford: Routledge;
56. Lavanex, S. & Wallace, W. (2005). *Justice and home affairs: Communitarization with Hesitation*, in: Wallace, H., Pollack, M. & Young, A. *Policy making in the European Union*. (5th edition). Oxford: Oxford University Press;
57. Lavranos, N. (2007). *Opinion 1/03, Lugano Convention*. Netherlands: Common Market Law Review, Vol. 43;
58. Marchetti, C. (2010). *Expanded Borders: Policies and Practices of Preventive Refoulement in Italy*, in: Geiger, M. & Pecoud, A. (eds.) *The Politics of International Migration Management*. London: Palgrave Macmillan;
59. Marguery, T. (2012). *The Protection of Fundamental Rights in European Criminal Law after Lisbon: What Role for the Charter of Fundamental Right*. Utrecht: European Law Review;
60. Motomura, H. (2014). *Immigration Outside the Law*, Oxford: Oxford University Press;
61. Muir, E. (2014). *The Fundamental Rights Implications of EU Legislation: Some Constitutional Challenges*. Netherlands: Common Market Law Review, Vol. 51;
62. Pastore, E. (2004). *Visas, Borders, Immigration*, in: Walker, N. (ed.). *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford: Oxford University Press;
63. Peers S. (2007). *Salvation outside the Church: Judicial Protection in the Third Pillar after the Pupino and Segi Judgments*. Netherlands: Common Market Law Review No. 44;
64. Peers, S. (2011). *EU Justice and Home Affairs*, (3rd edition). Oxford: Oxford University Press
65. Peers, S. (2017). *Extradition to Non-EU Countries: the Limits Imposed by EU Citizenship*, in: Barnard, C. & Peers, S. (eds.). *European Union Law* (2nd edition). Oxford: Oxford University Press;
66. Piris, J. (2007). *The Constitution for Europe: a legal analysis*. Cambridge: Cambridge University Press;
67. Ryan, B. & Mantouvalou, R. (2014). *The Labour and Social Rights of Migrants in International Law*, in: Rubio Marín, R. (ed.). *Human Rights and Immigration*. Oxford: Oxford University Press;
68. Sadurski, W. (2010). *Adding a Bite to a Bark: A Story of Article 7, the EU Enlargement and Jorg Haider*. Colombia: Colombia Journal of European Law. Vol. 16;
69. Sánchez, I. (2013). *Fundamental Rights Protection for Third Country Nationals and Citizens of the Union*. Nijmegen & Brussels: European Journal of Migration and Law, Vol. 15;
70. Scovazzi, T. (2014). *Human Rights and Immigration at Sea*. in: Rubio Marín, R. (ed.). *Human Rights and Immigration*. Oxford: Oxford University Press;
71. Severance, K. (2010). *France's Expulsion of Roma Migrants: A Test Case for Europe*. Washington: Migration Policy Institute;

72. Smyth, K. (2014). *European Asylum Law and the Rights of the Child*. Oxford: Routledge.
- Kostakopoulou, D. (2014), *EU Migration Law*, in: Arcarazo, D. & Murphy, C. (eds.). *EU Security and Justice Law*. Oxford: Hart;
73. Spapens, T. (2011). *Joint Investigation Teams in the EU: Article 13, JITs and the Alternatives*. Leiden: Martinus Nijhoff. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*;
74. Stefanou, C. & Xanthaki, H. (2008). *Towards a European Criminal Record*. Cambridge: Cambridge University Press;
75. Storskrubb, E., (2008). *Civil Procedure and EU Law. A Policy Area Uncovered*. Oxford: Oxford University Press;
76. Thomas, R. (2005). *Biometrics, International Migrants and Human Rights*. Nijmegen & Brussels: *European Journal of Migration and Law*. Vol. 7, No. 4;
77. Thym, D. (2008). *Respect for Private and Family Life under Art. 8 ECHR in Immigration Cases*. Cambridge: *International & Comparative Law Quarterly*, Vol. 57;
78. Thym, D. (2013). *Towards International Migration Governance?* in: Bart Van Vooren, B., Blockmans, S., & Wouters, J. (eds.). *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension*. Oxford: Oxford University Press;
79. Thym, D. (2014). *Residence as de facto Citizenship?* in: Rubio Marin, R. (ed.). *Human Rights and Immigration*. Oxford: Oxford University Press;
80. Thym, D. (2015). *Supranational Differentiation and Enhanced Cooperation*, in: Tridimas, R. & Schutze, T. (eds.). *The Oxford Principles of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press;
81. Thym, D. (2016). *Frontiers of Citizenship*, in: Kochenov, D. (ed.). *EU Citizenship and Federalism: The Role of Rights*. Cambridge: Cambridge University Press;
82. Thym, D. (2016). *Legal Framework for EU Entry and Borders Control*, in Hailbronner, K. & Thym, D. (eds.). *EU Immigration and Asylum Law, Commentary*, (2nd edition). Beck/Hart/Nomos;
83. Thym, D. Zoetewij Turhan, M. (2015). (eds.). *Rights of Third Country Nationals under EU Association Agreements*. Leiden: Martinus Nijhoff;
84. Tobias Lock, T. (2010). *Beyond Bosphorus: The European Court of Human Rights: Case Law on the Responsibility of Member States of International Organisations under the European Convention on Human Rights*. Oxford: *Human Rights Law Review*;
85. Toner, H. (2014). *The Lisbon Treaty and the Future of European Immigration and Asylum Law*, in: Azoulay, L. & de Vries, K. (eds.). *EU Migration Law*. Oxford: Oxford University Press.
86. Turnbull, P. & Sandholtz, W. (2000). *Policing and Immigration: The Creation of New Policy Spaces*, in: Sweet, A. Sandholtz, W. & Fligstein, N. (eds.). *The Institutionalization of Europe*. Oxford: Oxford University Press;
87. Weatherill, S. (2016). *EU Law Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press;
88. Weyembergh, A. & Brière, C. (2018). *Relations Between the EPPO and Eurojust – Still a Privileged Partnership?* in: Geelhoed, W., Erkelens, L.H. & Meij, A.W.H. (eds.). *Shifting Perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, Hague: Asser Press;
89. Wilderspin, M. (2008). *The Rome II Regulation; Some policy observations*. Netherlands: Internationaal Privaatrecht;
90. Wouters, C. (2009). *International Legal Standards for the Protection from Refoulement*. Cambridge: Intersentia.

Правни акти:

1. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*. OJ C 326, 26.10.2012;
2. *Commission Decision 1999/352/EC of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF)*, OJ L 136, 31.5.1999;
3. *Commission Recommendation 2013/396/EU of 11 June 2013 on common principles for injunctive and compensatory collective redress mechanisms in the Member States concerning violations of rights granted under Union Law*. OJ L 201, 26.7.2013;

4. *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Consolidated version of the Treaty on European Union Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union Protocols Annexes to the Treaty on the Functioning of the European Union Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 Tables of equivalences.* OJ C 202, 7.6.2016;
5. *Convention and Protocol Relating to the Status of Refugees, Resolution 2198 (XXI)* adopted by the United Nations General Assembly, United Nations General Assembly resolution 429(V) of 14 December 1950;
6. *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention.* OJ C 254, 19.8.1997;
7. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, CETS No. 005, Council of Europe, April 1950;*
8. *Council Common Position 2001/931/CFSP of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism.* OJ L 344, 28.12.2001;
9. *Council Common Position 2006/380/CFSP of 29 May 2006 updating Common Position 2001/931/CFSP on the application of specific measures to combat terrorism and repealing Common Position 2006/231/CFSP.* OJ L 144, 31.5.2006;
10. *Council Decision 2010/131/EU of 25 February 2010 on setting up the Standing Committee on operational cooperation on internal security.* OJ L 52, 3.3.2010;
11. *Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece.* OJ L 239, 15.9.2015;
12. *Council Decision 2001/470/EC of 28 May 2001 establishing a European Judicial Network in civil and commercial matters,* OJ L 174, 27.6.2001;
13. *Council Decision 2002/187/JHA of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime,* OJ L 63, 6.3.2002;
14. *Council Decision 2003/659/JHA of 18 June 2003 amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime,* OJ L 245, 29.9.2003;
15. *Council Decision 2005/671/JHA of 20 September 2005 on the exchange of information and cooperation concerning terrorist offences,* OJ L 253, 29.9.2005;
16. *Council Decision 2005/681/JHA of 20 September 2005 establishing the European Police College (CEPOL) and repealing Decision 2000/820/JHA,* OJ L 256, 1.10.2005;
17. *Council Decision 2008/615/JHA of 23 June 2008 on the stepping up of cross-border cooperation, particularly in combating terrorism and cross-border crime,* OJ L 210, 6.8.2008;
18. *Council Decision 2008/976/JHA of 16 December 2008 on the European Judicial Network,* OJ L 348, 24.12.2008;
19. *Council Decision 2009/316/JHA of 6 April 2009 on the establishment of the European Criminal Records Information System (ECRIS) in application of Article 11 of Framework Decision 2009/315/JHA,* OJ L 93, 7.4.2009;
20. *Council Decision 2009/371/JHA of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol),* OJ L 121, 15.5.2009;
21. *Council Decision 2009/426/JHA of 16 December 2008 on the strengthening of Eurojust and amending Decision 2002/187/JHA setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime,* OJ L 138, 4.6.2009;
22. *Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof.* OJ L 212, 7.8.2001;
23. *Council Directive 2002/8/EC of 27 January 2003 to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes.* OJ L 26, 31.1.2003;

24. *Council Directive 2002/8/EC of 27 January 2003 to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes.* OJ L 26, 31.1.2003;
25. *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents.* OJ L 16, 23.1.2004;
26. *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification.* OJ L 251, 3.10.2003;
27. *Council Directive 2004/80/EC of 29 April 2004 relating to compensation to crime victims.* OJ L 261, 6.8.2004;
28. *Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted.* OJ L 304, 30.9.2004;
29. *Council Directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.* OJ L 155, 18.6.2009;
30. *Council Directive 91/308/EEC of 10 June 1991 on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering.* OJ L 166, 28.6.1991;
31. *Council Framework Decision 2001/220/JHA of 15 March 2001 on the standing of victims in criminal proceedings.* OJ L 82, 22.3.2001;
32. *Council Framework Decision 2002/465/JHA of 13 June 2002 on joint investigation teams,* OJ L 162, 20.6.2002;
33. *Council Framework Decision 2002/475/JHA of 13 June 2002 on combating terrorism,* OJ L 164, 22.6.2002;
34. *Council Framework Decision 2002/584/JHA of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision.* OJ L 190, 18.7.2002;
35. *Council framework Decision 2004/68/JHA of 22 December 2003 on combating the sexual exploitation of children and child pornography,* OJ L 13, 20.1.2004;
36. *Council Framework Decision 2005/222/JHA of 24 February 2005 on attacks against information systems,* OJ L 69, 16.3.2005;
37. *Council Framework Decision 2006/960/JHA of 18 December 2006 on simplifying the exchange of information and intelligence between law enforcement authorities of the Member States of the European Union,* OJ L 386, 29.12.2006;
38. *Council Framework Decision 2008/841/JHA of 24 October 2008 on the fight against organised crime,* OJ L 300, 11.11.2008;
39. *Council Framework Decision 2008/919/JHA of 28 November 2008 amending Framework Decision 2002/475/JHA on combating terrorism,* OJ L 330, 9.12.2008;
40. *Council Framework Decision 2008/977/JHA of 27 November 2008 on the protection of personal data processed in the framework of police and judicial cooperation in criminal matters.* OJ L 350, 30.12.2008;
41. *Council Framework Decision 2008/978/JHA of 18 December 2008 on the European evidence warrant for the purpose of obtaining objects, documents and data for use in proceedings in criminal matters,* OJ L 350, 30.12.2008;
42. *Council Framework Decision 2009/299/JHA of 26 February 2009 amending Framework Decisions 2002/584/JHA, 2005/214/JHA, 2006/783/JHA, 2008/909/JHA and 2008/947/JHA, thereby enhancing the procedural rights of persons and fostering the application of the principle of mutual recognition to decisions rendered in the absence of the person concerned at the trial.* OJ L 81, 27.3.2009;
43. *Council Framework Decision 2009/315/JHA of 26 February 2009 on the organisation and content of the exchange of information extracted from the criminal record between Member States,* OJ L 93, 7.4.2009;
44. *Council Regulation (EC) No 1206/2001 of 28 May 2001 on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil or commercial matters.* OJ L 174, 27.6.2001;

45. *Council regulation (EC) No 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings.* OJ L 160, 30.6.2000;
46. *Council regulation (EC) No 1348/2000 of 29 May 2000 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters.* OJ L 160, 30.6.2000;
47. *Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.* OJ L 349, 25.11.2004;
48. *Council Regulation (EC) No 2201/2003 of 27 November 2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and the matters of parental responsibility, repealing Regulation (EC) No 1347/2000.* OJ L 338, 23.12.2003;
49. *Council Regulation (EC) No 2252/2004 of 13 December 2004 on standards for security features and biometrics in passports and travel documents issued by Member States.* OJ L 385, 29.12.2004;
50. *Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention.* OJ L 316, 15.12.2000;
51. *Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national.* OJ L 50, 25.2.2003;
52. *Council Regulation (EC) No 4/2009 of 18 December 2008 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations.* OJ L 7, 10.1.2009;
53. *Council Regulation (EC) No 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters.* OJ L 12, 16.1.2001;
54. *Council Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 of 18 December 1995 on the protection of the European Communities financial interests.* OJ L 312, 23.12.1995;
55. *Council Regulation (EEC) No 990/93 of 26 April 1993 concerning trade between the European Economic Community and the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro).* OJ L 102, 28.4.1993;
56. *Council Regulation (EU) 2017/1939 of 12 October 2017 implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office ('the EPPO').* OJ L 283, 31.10.2017;
57. *Council Regulation (EU) No 1259/2010 of 20 December 2010 implementing enhanced cooperation in the area of the law applicable to divorce and legal separation.* OJ L 343, 29.12.2010;
58. *Council Regulation (Euratom, EC) No 2185/96 of 11 November 1996 concerning on-the-spot checks and inspections carried out by the Commission in order to protect the European Communities' financial interests against fraud and other irregularities.* OJ L 292, 15.11.1996;
59. *Directive (EU) 2016/680 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 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;
60. *Directive (EU) 2016/681 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the use of passenger name record (PNR) data for the prevention, detection, investigation and prosecution of terrorist offences and serious crime.* OJ L 119, 4.5.2016;

61. *Directive (EU) 2017/1371 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2017 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of criminal law.* OJ L 198, 28.7.2017;
62. *Directive (EU) 2018/843 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2018 amending Directive (EU) 2015/849 on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing, and amending Directives 2009/138/EC and 2013/36/EU (Text with EEA relevance).* OJ L 156, 19.6.2018;
63. *Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 concerning the processing of personal data and the protection of privacy in the electronic communications sector (Directive on privacy and electronic communications).* OJ L 201, 31.7.2002;
64. *Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States amending Regulation (EEC) No 1612/68 and repealing Directives 64/221/EEC, 68/360/EEC, 72/194/EEC, 73/148/EEC, 75/34/EEC, 75/35/EEC, 90/364/EEC, 90/365/EEC and 93/96/EEC (Text with EEA relevance).* OJ L 158, 30.4.2004.
65. *Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council of 26 October 2005 on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering and terrorist financing (Text with EEA relevance).* OJ L 309, 25.11.2005;
66. *Directive 2006/24/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 on the retention of data generated or processed in connection with the provision of publicly available electronic communications services or of public communications networks and amending Directive 2002/58/EC.* OJ L 105, 13.4.2006;
67. *Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals.* OJ L 348, 24.12.2008;
68. *Directive 2008/51/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 amending Council Directive 91/477/EEC on control of the acquisition and possession of weapons.* OJ L 179, 8.7.2008;
69. *Directive 2008/52/EC of the European Parliament and of the Council of 21 May 2008 on certain aspects of mediation in civil and commercial matters.* OJ L 136, 24.5.2008;
70. *Directive 2011/36/EU of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA.* OJ L 101, 15.4.2011;
71. *Directive 2011/92/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment Text with EEA relevance.* OJ L 26, 28.1.2012;
72. *Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted.* OJ L 337, 20.12.2011;
73. *Directive 2011/98/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State.* OJ L 343, 23.12.2011;
74. *Directive 2012/29/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 establishing minimum standards on the rights, support and protection of victims of crime, and replacing Council Framework Decision 2001/220/JHA.* OJ L 315, 14.11.2012;
75. *Directive 2013/11/EU of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on alternative dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Directive on consumer ADR).* OJ L 165, 18.6.2013;

76. *Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection.* OJ L 180, 29.6.2013;
77. *Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection.* OJ L 180, 29.6.2013;
78. *Directive 2013/40/EU of the European Parliament and of the Council of 12 August 2013 on attacks against information systems and replacing Council Framework Decision 2005/222/JHA.* OJ L 218, 14.8.2013;
79. *Directive 2014/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on the conditions of entry and stay of third-country nationals for the purpose of employment as seasonal workers.* OJ L 94, 28.3.2014;
80. *Directive 2014/41/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 regarding the European Investigation Order in criminal matters.* OJ L 130, 1.5.2014;
81. *Directive 2014/57/EU of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on criminal sanctions for market abuse (market abuse directive).* OJ L 173, 12.6.2014;
82. *Directive 2014/66/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on the conditions of entry and residence of third-country nationals in the framework of an intra-corporate transfer.* OJ L 157, 27.5.2014;
83. *Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.* OJ L 281, 23.11.1995;
84. *Joint Action 98/428/JHA of 29 June 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the creation of a European Judicial Network.* OJ L 191, 7.7.1998;
85. *Joint action 98/733/JHA of 21 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on making it a criminal offence to participate in a criminal organisation in the Member States of the European Union.* OJ L 351, 29.12.1998;
86. *Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF).* OJ L 136, 31.5.1999;
87. *Regulation (EC) No 1393/2007 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters (service of documents), and repealing Council Regulation (EC) No 1348/2000.* OJ L 324, 10.12.2007;
88. *Regulation (EC) No 805/2004 of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims.* OJ L 143, 30.4.2004;
89. *Regulation (EC) No 861/2007 of the European Parliament and of the Council of 11 July 2007 establishing a European Small Claims Procedure.* OJ L 199, 31.7.2007;
90. *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).* OJ L 199, 31.7.2007;
91. *Regulation (EC) No 1896/2006 of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 creating a European order for payment procedure.* OJ L 399, 30.12.2006;
92. *Regulation (EC) No 1987/2006 of the European Parliament and of the Council of 20 December 2006 on the establishment, operation and use of the second generation Schengen Information System (SIS II).* OJ L 381, 28.12.2006;
93. *Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code).* OJ L 105, 13.4.2006;
94. *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).* OJ L 177, 4.7.2008;

95. *Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). OJ L 243, 15.9.2009;*
96. *Regulation (EU) 2015/848 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2015 on insolvency proceedings. OJ L 141, 5.6.2015;*
97. *Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC. OJ L 251, 16.9.2016;*
98. *Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). OJ L 77, 23.3.2016;*
99. *Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 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 (General Data Protection Regulation) (Text with EEA relevance). OJ L 119, 4.5.2016;*
100. *Regulation (EU) 2016/794 of the European Parliament and of the Council of 11 May 2016 on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation (Europol) and replacing and repealing Council Decisions 2009/371/JHA, 2009/934/JHA, 2009/935/JHA, 2009/936/JHA and 2009/968/JHA. OJ L 135, 24.5.2016;*
101. *Regulation (EU) 2018/1726 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for the Operational Management of Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice (eu-LISA), and amending Regulation (EC) No 1987/2006 and Council Decision 2007/533/JHA and repealing Regulation (EU) No 1077/2011. OJ L 295, 21.11.2018;*
102. *Regulation (EU) 2018/1727 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and replacing and repealing Council Decision 2002/187/JHA. OJ L 295, 21.11.2018;*
103. *Regulation (EU) 2019/1155 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 amending Regulation (EC) No 810/2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code). OJ L 188, 12.7.2019;*
104. *Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard and repealing Regulations (EU) No 1052/2013 and (EU) 2016/1624. OJ L 295, 14.11.2019;*
105. *Regulation (EU) No 1077/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice. OJ L 286, 1.11.2011;*
106. *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. OJ L 351, 20.12.2012;*
107. *Regulation (EU) No 265/2010 of the European Parliament and of the Council of 25 March 2010 amending the Convention Implementing the Schengen Agreement and Regulation (EC) No 562/2006 as regards movement of persons with a long-stay visa. OJ L 85, 31.3.2010;*
108. *Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office. OJ L 132, 29.5.2010;*
109. *Regulation (EU) No 492/2011 of the European Parliament and of the Council of 5 April 2011 on freedom of movement for workers within the Union Text with EEA relevance, OJ L 141, 27.5.2011;*
110. *Regulation (EU) No 515/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing, as part of the Internal Security Fund, the instrument for financial support for external borders and visa and repealing Decision No 574/2007/EC. OJ L 150, 20.5.2014;*

111. *Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, amending Council Decision 2008/381/EC and repealing Decisions No 573/2007/EC and No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC.* OJ L 150, 20.5.2014;
112. *Regulation (EU) No 524/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on online dispute resolution for consumer disputes and amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2009/22/EC (Regulation on consumer ODR).* OJ L 165, 18.6.2013;
113. *Regulation (EU) No 596/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 on market abuse (market abuse regulation) and repealing Directive 2003/6/EC of the European Parliament and of the Council and Commission Directives 2003/124/EC, 2003/125/EC and 2004/72/EC Text with EEA relevance.* OJ L 173, 12.6.2014;
114. *Regulation (EU) No 603/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes, and amending Regulation (EU) No 1077/2011 establishing a European Agency for the operational management of large-scale IT systems in the area of freedom, security and justice.* OJ L 180, 29.6.2013;
115. *Regulation (EU) No 606/2013 of the European Parliament and of the Council of 12 June 2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters.* OJ L 181, 29.6.2013;
116. *Regulation (EU) No 650/2012 of the European Parliament and of the Council of 4 July 2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession.* OJ L 201, 27.7.2012;
117. *Regulation (EU) No 655/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters.* OJ L 189, 27.6.2014;
118. *Regulation (EU) No 656/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 establishing rules for the surveillance of the external sea borders in the context of operational cooperation coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.* OJ L 189, 27.6.2014;
119. *Regulation (EU) No 98/2013 of the European Parliament and of the Council of 15 January 2013 on the marketing and use of explosives precursors Text with EEA relevance,* OJ L 39, 9.2.2013;
120. *Regulation (EU, Euratom) No 883/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 September 2013 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) and repealing Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council and Council Regulation (Euratom) No 1074/1999.* OJ L 248, 18.9.2013;
121. *The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union.* OJ C 53, 3.3.2005;
122. *The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders.* OJ L 239, 22.9.2000;
123. *The Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting citizens.* OJ C 115, 4.5.2010;
124. *Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts.* OJ C 340, 10.11.1997;

125. *Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts*. OJ C 80, 10.3.2001;
126. *Treaty on European Union*. OJ C 191, 29.7.1992.

Судска пракса:

1. Judgment of the European Court of Human Rights of 23 of February 2012. *Hirsi Jamaa and Others v Italy*. Application No. 27765/09. <http://hudoc.echr.coe.int/spa?i=001-109231>;
2. Judgment of the European Court of Human Rights of 18 February 1991. *Moustaquim v Belgium*. Application No. 12313/86. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57652>;
3. Judgment of the European Court of Human Rights of 18 February 1999. *Matthews v. United Kingdom*. Application No. 24833/94. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58910>;
4. Judgment of the European Court of Human Rights of 14 February 2017. *Hokkeling v. the Netherlands*. Application No. 30749/12. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-171096>;
5. Judgment of the European Court of Human Rights of 28 November 2013. *Dementyev v. Russia*. Application No. 43095/95. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-138575>;
6. Judgment of the Court of 15 July 1964. *Flaminio Costa v E.N.E.L*. Reference for a preliminary ruling: Giudice conciliatore di Milano - Italy. Case 6-64. ECLI:EU:C:1964:66;
7. Judgment of the Court of 12 November 1969. *Erich Stauder v City of Ulm - Sozialamt*. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Stuttgart - Germany. Case 29-69. ECLI:EU:C:1969:57;
8. Judgment of the Court of 17 December 1970. *Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Frankfurt am Main - Germany. Case 11-70. ECLI:EU:C:1970:114;
9. 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. ECLI:EU:C:1971:32;
10. Judgment of the Court of 14 May 1974. *J. Nold, Kohlen- und Baustoffgroßhandlung v Commission of the European Communities*. Case 4-73. ECLI:EU:C:1974:51;
11. Judgment of the Court of 28 October 1975. *Roland Rutili v Ministre de l'intérieur*. Reference for a preliminary ruling: Tribunal administratif de Paris - France. Case 36-75. ECLI: EU:C:1975:137;
12. Judgment of the Court of 27 October 1977. *Régina v Pierre Bouchereau*. Reference for a preliminary ruling: Marlborough Street Magistrates' Court, London - United Kingdom. Case 30-77. ECLI:EU:C:1977:172;
13. Judgment of the Court of 15 June 1978. *Gabrielle Defrenne v Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*. Reference for a preliminary ruling: Cour de cassation - Belgium. Equal conditions of employment for men and women. Case 149/77. ECLI:EU:C:1978:130;
14. Judgment of the Court of 13 December 1979. *Liselotte Hauer v Land Rheinland-Pfalz*. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße - Germany. Case 44/79. ECLI:EU:C:1979:290;
15. Judgment of the Court of 16 October 1980. *René Hochstrass v Court of Justice of the European Communities*. Case 147/79. ECLI:EU:C:1980:238;
16. Judgment of the Court of 18 May 1982. *AM & S Europe Limited v Commission of the European Communities*. Case 155/79. ECLI:EU:C:1982:157;
17. Judgment of the European Court of Human Rights of 28 May 1985. *Abdulaziz, Cabakes & Balkandali v the United Kingdom*. Applications Nos. 9214/80, 9473/81 and 9474/81. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57416>;
18. Judgment of the European Court of Human Rights of 21 June 1988. *Berrehab v. the Netherlands*. Application No. 10730/84. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57438>;
19. Judgment of the Court of 21 September 1989. *Commission of the European Communities v Hellenic Republic*. Case 68/88. ECLI:EU:C:1989:339;

20. Judgment of the Court of 3 July 1991. *AKZO Chemie BV v Commission of the European Communities*. Case C-62/86. ECLI:EU:C:1991:286;
21. Judgment of the Court of 7 July 1992. *Mario Vicente Micheletti and others v Delegación del Gobierno en Cantabria*. Reference for a preliminary ruling: Tribunal Superior de Justicia de Cantabria - Spain. Case C-369/90. ECLI:EU:C:1992:295;
22. Judgment of the Court of 30 July 1996. *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret AS v Minister for Transport, Energy and Communications and others*. Reference for a preliminary ruling: Supreme Court - Ireland. Case C-84/95. ECLI:EU:C:1996:312;
23. Judgment of the Court of 20 March 1997. *David Charles Hayes and Jeannette Karen Hayes v Kronenberger GmbH*. Reference for a preliminary ruling: Saarländisches Oberlandesgericht - Germany. Case C-323/95. ECLI:EU:C:1997:169;
24. Judgment of the European Court of Human Rights of 2 May 1997. *D. v the United Kingdom*. Application No. 30240/96. <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-58035>;
25. Judgment of the Court of 5 June 1997. *Land Nordrhein-Westfalen v Kari Uecker and Vera Jacquet v Land Nordrhein-Westfalen*. Reference for a preliminary ruling: Landesarbeitsgericht Hamm - Germany. Joined cases C-64/96 and C-65/96. ECLI:EU:C:1997:285;
26. Judgment of the Court of 17 February 1998. *Lisa Jacqueline Grant v South-West Trains Ltd*. Reference for a preliminary ruling: Industrial Tribunal, Southampton - United Kingdom. Case C- 249/96. ECLI:EU:C:1998:63;
27. Judgment of the Court of 14 September 1999. *Frans Gschwind v Finanzamt Aachen-Außenstadt*. Reference for a preliminary ruling: Finanzgericht Köln - Germany. Case C-391/97. ECLI:EU:C:1999:409;
28. Judgment of the Court of 21 September 1999. *Criminal proceedings against Florus Ariël Wijsenbeek*. Reference for a preliminary ruling: Arrondissementsrechtbank Rotterdam - Netherlands. Case C-378/97. ECLI:EU:C:1999:439;
29. Judgment of the Court of 5 October 2000. *Federal Republic of Germany v European Parliament and Council of the European Union*. Case C-376/98. ECLI:EU:C:2000:544;
30. Judgment of the Court of First Instance of 20 February 2001. *Mannesmannröhren-Werke AG v Commission of the European Communities*. Case T-112/98. ECLI:EU:T:2001:61;
31. Judgment of the Court of 31 May 2001. *D and Kingdom of Sweden v Council of the European Union*. Joined cases C-122/99 P and C-125/99 P. ECLI:EU:C:2001:304;
32. Judgment of the Court of 17 September 2002. *Baumbast and R v Secretary of State for the Home Department*. Reference for a preliminary ruling: Immigration Appeal Tribunal - United Kingdom. Case C-413/99. ECLI:EU:C:2002:493;
33. Judgment of the Court of 2 October 2003. *Carlos Garcia Avello v Belgian State*. Reference for a preliminary ruling: Conseil d'État - Belgium. Case C-148/02. ECLI:EU:C:2003:539;
34. Judgment of the Court of 14 October 2004. *Omega Spielhallen - und Automatenaufstellungs-GmbH v Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*. Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht - Germany. Case C-36/02. ECLI:EU:C:2004:614;
35. Judgment of the European Court of Human Rights of 30 June 2005. *Bosphorus v. Ireland*. Application No. 45036/98. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-69564>;
36. Judgment of the Court of First Instance of 21 September 2005. *Yassin Abdullah Kadi v Council of the European Union and Commission of the European Communities*. Case T-315/01. ECLI:EU:T:2005:332;
37. Judgment of the Court of 22 November 2005. *Werner Mangold v Rüdiger Helm*. Reference for a preliminary ruling: Arbeitsgericht München - Germany. Case C-144/04. ECLI:EU:C:2005:709;
38. Judgment of the European Court of Human Rights of 31 January 2006. *Rodrigues da Silva & Hoogkamer v the Netherlands*. Application No. 50435/99. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72205>;
39. Judgment of the Court of 27 June 2006. *European Parliament v Council of the European Union*. Case C-540/03. ECLI:EU:C:2006:429;

40. Judgment of the Court of 20 May 2008. *Commission of the European Communities v Council of the European Union*. Action for annulment. Case C-91/05. ECLI:EU:C:2008:288;
41. Judgment of the European Court of Human Rights of 27 May 2008. *N. v the United Kingdom*. Application No. 26565/05. <http://hudoc.echr.coe.int/fre-press?i=003-2368044-2552947>;
42. Judgment of the European Court of Human Rights of 17 July 2008. *NA v the United Kingdom*. Application No. 25904/07. <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-87458>;
43. Judgment of the Court of 17 February 2009. *Meki Elgafaji and Noor Elgafaji v Staatssecretaris van Justitie*. Reference for a preliminary ruling: Raad van State - Netherlands. Case C-465/07. ECLI:EU:C:2009:94;
44. Judgment of the Court of 23 April 2009. *Uwe Rüffler v Dyrektor Izby Skarbowej we Wrocławiu Ośrodek Zamiejscowy w Wałbrzychu*. Reference for a preliminary ruling: Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu - Poland. Case C-544/07. ECLI:EU:C:2009:258;
45. Judgment of the Court of 4 June 2009. *Athanasios Vatsouras and Josif Koupatantze v Arbeitsgemeinschaft Nürnberg 900*. References for a preliminary ruling: Sozialgericht Nürnberg - Germany. Joined cases C-22/08 and C-23/08. ECLI:EU:C:2009:344;
46. Judgment of the Second Senate of 30 June 2009. *BVerfG - 2 BvE 2/08*. No. 72/2009 of 30 June 2009;
47. Judgment of the Court of 2 March 2010. *Janko Rottman v Freistaat Bayern*. Reference for a preliminary ruling: Bundesverwaltungsgericht - Germany. Case C-135/08. ECLI:EU:C:2010:104;
48. Judgment of the European Court of Human Rights of 20 April 2010. *Villa v. Italy*. Application No. 19675/06 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-98341>;
49. Judgment of the European Court of Human Rights of 10 July 2010. *Del Rio Prada v. Spain*. Application No. 42750/09. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-112108>;
50. Judgment of the Court of 5 October 2010. *J. McB. v L. E.* Reference for a preliminary ruling: Supreme Court - Ireland. Case C-400/10 PPU. ECLI:EU:C:2010:582;
51. Judgment of the Court of 8 March 2011. *Gerardo Ruiz Zambrano v Office national de l'emploi (ONEm)*. Reference for a preliminary ruling: tribunal du travail de Bruxelles - Belgium. Case C-34/09. ECLI:EU:C:2011:124;
52. Judgment of the Court of 5 May 2011. *Shirley McCarthy v Secretary of State for the Home Department*. Reference for a preliminary ruling from null. Case C-434/09. ECLI:EU:C:2011:277;
53. Judgment of the European Court of Human Rights of 28 of June 2011. *Sufi & Elmi v the United Kingdom*. Applications Nos. 8319/07 and 11449/07. <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-105434>;
54. Judgment of the European Court of Human Rights of 21 June 2011. *Ponomaryovi v Bulgaria*. Application No. 5335/05. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-105295>;
55. Judgment of the Court of 15 November 2011. *Murat Dereci and Others v Bundesministerium für Inneres*. Reference for a preliminary ruling: Verwaltungsgerichtshof - Austria. Case C-256/11. ECLI:EU:C:2011:734;
56. Judgment of the Court of 21 December 2011. *N. S. v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*. References for a preliminary ruling: Court of Appeal - United Kingdom and High Court of Ireland - Ireland. Joined cases C-411/10 and C-493/10. ECLI:EU:C:2011:865;
57. Judgment of the European Court of Human Rights of 17 January 2012. *Othman (Abu Qatada) v the United Kingdom*. Application No. 8139/09. <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-108629>;
58. Judgment of the European Court of Human Rights of 6 November 2012. *Hode & Abdi v the United Kingdom*. Application No. 22341/09. <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-114244>;

59. Judgment of the Court, 26 February 2013. *Stefano Melloni v Ministerio Fiscal*. Request for a preliminary ruling from the Tribunal Constitucional (Spain). Case C-399/11. ECLI:EU:C:2013:107;
60. Judgment of the European Court of Human Rights of 27 June 2013. *A.G.A.M. v Sweden*. Application No. 71680/10. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-121571>;
61. Judgment of the European Court of Human Rights of 30 July 2013. *Berisha v. Switzerland*. Application No. 948/12. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122978>;
62. Judgment of the Court, 12 March 2014. *O. v Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel and Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v B*. Request for a preliminary ruling from the Raad van State (Netherlands). Case C-456/12. ECLI:EU:C:2014:135;
63. Judgment of the European Court of Human Rights of 25 March 2014. *Biao v Denmark*. Application No. 38590/10. <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-141941>;
64. Judgment of the European Court of Human Rights of 10 June 2014. *Voicu v. Romania*. Application No. 22015/10 <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-144661>;
65. Judgment of the European Court of Human Rights of 10 March 2015. *Varga and Others v. Hungary*. Applications Nos. 14097/12, 45135/12, 73712/12, 34001/13, 44055/13, 64856/13. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-152784>;
66. Judgment of the European Court of Human Rights of 24 March 2015. *Sanchez v. Italy*. Application No. 11620/07. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-153021>;
67. Judgment of the Court of 4 June 2015. *P and S v Commissie Sociale Zekerheid Breda and College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amstelveen*. Request for a preliminary ruling from the Centrale Raad van Beroep. Case C-579/13. ECLI:EU:C:2015:369;
68. Judgment of the Court of 16 July 2015. *Minister for Justice and Equality v Francis Lanigan*. Request for a preliminary ruling from the High Court (Ireland). Case C-237/15 PPU. ECLI:EU:C:2015:474;
69. Order of the Court of 25 September 2015. *Openbaar Ministerie v A*. Request for a preliminary ruling from the Rechtbank Amsterdam. Case C-463/15 PPU. ECLI:EU:C:2015:634;
70. Judgment of the Court of 5 April 2016. *Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen*. Requests for a preliminary ruling from the Hanseatisches Oberlandesgericht in Bremen. Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU. ECLI:EU:C:2016:198;
71. Judgment of the Court of 24 May 2016. *Openbaar Ministerie v Paweł Dworzecki*. Request for a preliminary ruling from the Rechtbank Amsterdam. Case C-108/16 PPU. ECLI:EU:C:2016:346;
72. Judgment of the Court of 1 June 2016. *Niculaie Aurel Bob-Dogi*. Request for a preliminary ruling made by the Cluj Court of Appeal. Case C-241/15. ECLI:EU:C:2016:385;
73. Judgment of the Court of 28 July 2016. *JZ v Prokuratura Rejonowa Łódź – Śródmieście*. Request for a preliminary ruling from null. Case C-294/16 PPU. ECLI:EU:C:2016:610;
74. Judgment of the Court of 6 September 2016. *Aleksei Petruhhin v Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra*. Request for a preliminary ruling from the Augstākā tiesa. Case C-182/15. ECLI:EU:C:2016:630;
75. Judgment of the Court of 10 November 2016. *Openbaar Ministerie v Krzysztof Marek Poltorak*. Request for a preliminary ruling from the Rechtbank Amsterdam. Case C-452/16 PPU. ECLI:EU:C:2016:858;
76. Judgment of the Court of 10 November 2016. *Openbaar Ministerie v Ruslanas Kovalkovas*. Request for a preliminary ruling from the Rechtbank Amsterdam. Case C-477/16 PPU. ECLI:EU:C:2016:861;
77. Judgment of the Court of 10 November 2016. *Openbaar Ministerie v Halil Ibrahim Özçelik*. Request for a preliminary ruling from the Rechtbank Amsterdam. Case C-453/16 PPU. ECLI:EU:C:2016:860;
78. Judgment of the Court of 25 January 2017. *Minister for Justice and Equality v Tomas Vilkas*. Request for a preliminary ruling from the Court of Appeal. Case C-640/15. ECLI:EU:C:2017:39;

79. Judgment of the Court of 10 August 2017. *Openbaar Ministerie v Tadas Tupikas*. Request for a preliminary ruling from the Rechtbank Amsterdam. Case C-270/17 PPU. ECLI:EU:C:2017:628;
80. Judgment of the Court of 10 August 2017. *Openbaar Ministerie v Sławomir Andrzej Zdziaszek*. Request for a preliminary ruling from the Rechtbank Amsterdam. Case C-271/17 PPU. ECLI:EU:C:2017:629;
81. Judgment of the Court of 24 June 2019. *Criminal proceedings against Daniel Adam Popławski*. Request for a preliminary ruling from the Rechtbank Amsterdam. Case C-573/17. ECLI:EU:C:2019:530;
82. Judgment of the European Court of Human Rights of 21 January. *M.S.S. v Belgium & Greece*. Application No. 30696/09. <http://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-103050>;
83. Judgment of the European Court of Human Rights of 27 September 2011. *Bah v the United Kingdom*. Application No. 56328/07. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-106448>.