



ISCTBL 2022
INTERNATIONAL SCIENTIFIC CONFERENCE

Универзитет „Гоце Делчев“ –
Штип

Goce Delchev University
Shtip

Факултет за туризам и бизнис
логистика

Faculty of Tourism and
Business Logistics

**Петта Меѓународна Научна Конференција
Fifth International Scientific Conference**

**ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО ТУРИЗМОТ И БИЗНИС
ЛОГИСТИКАТА ВО 21 ВЕК
CHALLENGES OF TOURISM AND BUSINESS
LOGISTICS IN THE 21ST CENTURY**

**ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ
CONFERENCE PROCEEDINGS**



Универзитет „Гоце Делчев“ –
Штип

Goce Delcev University
Shtip

Факултет за туризам и бизнис
логистика

Faculty of Tourism and
Business Logistics

**Петта Меѓународна Научна Конференција
Fifth International Scientific Conference**

**ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО ТУРИЗМОТ И БИЗНИС
ЛОГИСТИКАТА ВО 21 ВЕК
CHALLENGES OF TOURISM AND BUSINESS
LOGISTICS IN THE 21ST CENTURY**

**ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ
CONFERENCE PROCEEDINGS**

30 април 2022 г. / April 30, 2022

Издавач:

Факултет за туризам и бизнис логистика
Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип
Крсте Мисирков, 10-А, 201, 2000, Штип, РС Македонија
Тел: +389 32 550 350
www.ftbl.ugd.edu.mk
www.ugd.edu.mk

За издавачот: д-р Татјана Бошков, декан

Организатор на конференцијата: Факултет за туризам и бизнис логистика

Уредник: д-р Татјана Бошков, декан

Тираж: 146

Година на издавање: 2022

Publisher:

Faculty of Tourism and Business Logistics
Goce Delchev University of Shtip
“Krste Misirkov” no.10-A P.O. Box 201 Shtip 2000, North Macedonia
Tel: +389 32 550 350
www.ftbl.ugd.edu.mk
www.ugd.edu.mk

For the Publisher: Tatjana Boshkov, Ph.D. – Dean

Conference Organizer: Faculty of Tourism and Business Logistics

Editor: Tatjana Boshkov, Ph.D. – Dean

Print circulation: 146

Year of publication: 2022

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

338.48(062)
658.6/.8:164(062)

МЕЃУНАРОДНА Научна Конференција (5 ; 2022 ; [Штип])
Предизвиците во туризмот и бизнис логистиката во 21 век : зборник на трудови / Петта меѓународна научна конференција, 30 април 2022 г. ; [уредник Татјана Бошков] = Challenges of tourism and business logistics in the 21st century : conference proceedings / Fifth international scientific conference, April 30, 2022 ; [editor Tatjana Boshkov]. - Штип
: Универзитет "Гоце Делчев"- Штип, Факултет за туризам и бизнис логистика = Shtip : University "Goce Delchev" -Shtip, Faculty of tourism and business logistics : Факултет за туризам и бизнис логистика = Faculty of Tourism and Business Logistics, 2022. - [274] стр. : илустр.
; см

Фусноти кон текстот. - Трудови на мак. и англ. јазик. - Библиографија кон одделни трудови. - Abstracts. - Резимеа

ISBN 978-608-244-891-6

а) Туризам -- Собири б) Синцир на снабдување -- Логистички системи -- Собири
COBISS.MK-ID 57409541

Организациски комитет:

Проф. д-р. Татјана Бошков, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Доц. д-р. Наташа Митева, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Доц. д-р Цветанка Ристова Магловска, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Доц. д-р. Душко Јошески, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Доц. д-р. Душица Попова, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Меѓународен програмски комитет:

Проф. д-р. Татјана Бошков, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Доц. д-р. Наташа Митева, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Доц. д-р. Цветанка Ристова Магловска, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Доц. д-р. Душко Јошески, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Доц. д-р. Душица Попова, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Проф. д-р. Мишко Цидров, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Машински факултет, Република Северна Македонија

Проф. д-р. Никола В. Димитров, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Проф. д-р. Цане Котески, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Проф. д-р. Александра Жежова, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Проф. д-р. Зоран Темелков, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

д-р Билјана Цоневска Гуњовска, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Проф. д-р. Тања Ангелкова Петкова, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Доц. д-р. Оливер Филипоски, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Штип, Република Северна Македонија

Доц. д-р Христина Серафимовска, Факултет за Туризам и Бизнес логистика, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип, Република Северна Македонија

Проф. д-р Слајана Стојановска, Факултет за Бизнес Економија, Скопје, Република Северна Македонија

Проф. д-р Димитар Ковачевски, Универзитет Американ Колеџ Скопје, Република Северна Македонија

Доц. д-р. Васко Шутаров, МИТ Универзитет, Факултет за безбедност, Република Северна Македонија

Проф. д-р. Глигор Бишев, Универзитет „Св. Климент Охридски“ - Битола, Економски факултет Прилеп, Република Северна Македонија

Проф. д-р. Мадалина Теодора Андреи, Универзитет Хиперион, Факултет за општествени, хуманистички науки и природни науки, Оддел за географија, Романија

Проф. д-р. Соња Квируга, Универзитет Алкала, Оддел за економија, Шпанија

Проф. д-р. Алиса Флеишер, Хебрејскиот универзитет Јерусалим, Роберт Х. Смит, Факултет за земјоделие, Храна и Животна средина, Оддел за економија на животна средина и управување, Израел

Проф. д-р. Ноам Шовал, Хебрејски универзитет Ерусалим, Факултет за општествени науки, Оддел за географија, Израел

Проф. д-р. Нурија Елиса Морере Молинеро, Универзитет Реј Хуан, Шпанија

Проф. д-р. Никола Хурвулиадес, Американ Колеџ Солун, Грција

Проф. д-р. Донила Пипа, Универзитет Марин Барлети, Економски факултет, Албанија

Проф. д-р. Мохамед Фуад, Ариш Универзитет, Факултет за уметност, Египет

Проф. д-р. Френсис Вериза, Универзитет Толиара, Факултет за општествени науки, Мадагаскар

Проф. д-р. Октавиан Сербан, Букурешки Универзитет за Економија, Факултет за храна од земјоделие и економија на животната средина, Романија

Проф. д-р. Сабина Георгечи, Асоцијација за промоција на туризмот, Дробета Турму-Северин, Романија

Проф. д-р. Серафима Роскова, Молдовска академија за науки, Академија за економски науки на Молдавија, Република Молдавија

Проф. д-р. Стела Дерменчиева, Универзитет на Велико Трново Свети „Кирил и Методиј“, Оддел за Географија, Бугарија

Проф. д-р. Марта Боровска Стефанска, Универзитет во Лоџ, Факултет за Географски науки, Институт за градежна средина и Просторна, Полска

Проф. д-р. Јулиана Поп, Универзитет за економски студии, Факултет за бизнис и туризам, Романија

Проф. д-р. Елена Тома, Универзитет Хиперион, Факултет за општествени, хуманистички науки и природни науки, Оддел за географија, Романија

Проф. д-р. Ирина Лазар, Универзитет Хиперион, Факултет за општествени, хуманистички науки и природни науки, Оддел за географија, Романија

Проф. д-р. Озгур Јерли, Дужче Универзитет, Факултет за Шумарство, Оддел за пејсажи, Турција

Доц. д-р. Жарко Радјеновиќ, Универзитет во Ниш, Центар за иновации, Србија

Проф. д-р. Драго Цвијановиќ, Универзитет во Крагујевац, Факултет за Хотелски менаџмент и Туризам Врњачка Бања, Србија

Проф. д-р. Дарко Димитровски, Универзитет во Крагујевац, Факултет за Хотелски менаџмент и Туризам Врњачка Бања, Србија

Проф. д-р. Серџо Чипола, Универзитет во Палермо, Силиција, Италија

Доц. д-р. Марија Белиј Радан, Универзитет во Белград, Факултет за географија, Србија

Доц. д-р. Андреј Мичовиќ, Универзитет во Крагујевац, Факултет за Хотелски менаџмент и Туризам Врњачка Бања, Србија

Проф. д-р. Светлана Станкова, Универзитет во Шумен „Св. Константин Преславки“, Факултет за природни науки, Оддел за географија, регионален развој и туризмот, Шумен, Бугарија

Organizational committee:

Prof. Tatjana Boshkov, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Natasa Miteva, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Cvetanka Ristova Maglovska, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Dusko Joseski, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Dusica Popova, Ph.D., Dusica Popova, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

International program committee:

Prof. Tatjana Boshkov, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Natasa Miteva, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Cvetanka Ristova Maglovska, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Dusko Joseski, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Dusica Popova, Ph.D., Dusica Popova, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Prof. Misko Djidrov, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Mechanical Engineering, Stip, North Macedonia

Prof. Nikola V. Dimitrov, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Prof. Cane Koteski, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Prof. Aleksandra Zezova, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Prof. Zoran Temelkov, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Biljana Conevska Gunjovska, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Prof. Tanja Angelkova Petkova, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Oliver Filiposki, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Assist. Prof. Hristina Serafimovska, Ph.D., Goce Delcev University of Stip, Faculty of Tourism and Business logistics, Stip, North Macedonia

Prof. Slagjana Stojanovska, Integrated Business Faculty, Skopje, North Macedonia

Prof. Dimitar Kovacevski, Ph.D., School of Business Economics and Management, University American College Skopje, North Macedonia

Assist. Prof. Vasko Sutarov, Ph.D., MIT University, Faculty of Security Sciences, North Macedonia

Prof. Gligor Bishev, Ph.D., St. Clement of Ohrid University of Bitola, Faculty of Economics, Prilep, North Macedonia

Prof. Madalina Teodora Andrei, Ph.D., Hyperion University, Faculty of Social, Humanities and Natural Sciences, Department of Geography, Romania

Prof. Sonia Quiroga, Ph.D., University of Alcalá, Department of Economics, Spain

Prof. Aliza Fleischer, Ph.D., The Hebrew University of Jerusalem, The Robert H. Smith Faculty of Agriculture, Food and Environment, Department of Environmental Economics and Management, Israel

Prof. Noam Shoval, Ph.D., The Hebrew University of Jerusalem, Faculty of Social Sciences, The Department of Geography, Israel

Prof. Nuria Elisa Morère Molinero, Ph.D., Universidad Rey Juan Carlos, Catedrática Historia Antigua, Spain

Prof. Nikolas Hourvoulides, Ph.D., American College of Thessaloniki, Greece

Prof. Donila Pipa, Ph.D., Marin Barleti University, Faculty of Economy, Albania

Prof. Mohamed Fouad, Ph.D., Arish University, Faculty of Arts, Egypt

Prof. Francis Veriza, Ph.D., University of Toliara, Faculty of Lettets and Human Sciences, Madagascar

Prof. Octavian Serban, Ph.D., Bucharest University of Economic Studies, Faculty of Agrifood and Environmental Economics, Romania

Prof. Sabina Gheorgheci, Ph.D., Mehedinți Tourism Promotion Association, Drobeta Turnu-Severin, Romania

Prof. Serafima Roșcovan, Ph.D., Moldova Academy of Science, Academy of Economic Studies of Moldova, Republic of Moldova

Prof. Stella Dermendzhieva, Ph.D., University of Veliko Turnovo St Cyril and St. Methodius, Department of Geography, Bulgaria

Prof. Marta Borowska-Stefanska, Ph.D., University of Lodz Faculty of Geographical Sciences, Institute of the Built Environment and Spatial Policy, Poland

Prof. Iuliana Pop, Ph.D., University of Economic Studies, Faculty of Business and Tourism, Romania

Prof. Elena Toma, Ph.D., Hyperion University, Faculty of Social, Humanities and Natural Sciences, Department of Geography, Romania

Prof. Irina Lazăr, Ph.D., Hyperion University, Faculty of Social, Humanities and Natural Sciences, Department of Geography, Romania

Prof. Ozgur Yerli, Ph.D., Duzce University, Faculty of Forestry, Department of Landscape, Architecture, Turkey

Assist. Prof. Zarko Radjenovic, Ph.D., University of Nis, Innovation Center, Serbia

Prof. Drago Cvijanović, Ph.D., University of Kragujevac, Faculty of Hotel Management and Tourism in Vrnjacka Banja, Serbia

Prof. Darko Dimitrovski, Ph.D., University of Kragujevac, Faculty of Hotel Management and Tourism in Vrnjacka Banja, Serbia

Prof. Sergio Cipolla, Ph.D., University of Palermo, Italia

Assist. Prof. Marija Belij, Ph.D., University of Belgrade, Faculty of Geography, Serbia

Assist. Prof. Andrej Mićović, Ph.D., University of Kragujevac, Faculty of Hotel Management and Tourism in Vrnjacka Banja, Serbia

Prof. Svetlana Stankova, University of Shumen “Konstantin Preslavski”, Faculty of natural science, Department of geography, regional development and tourism, Bulgaria

PANEL SESSION

Challenges and implications of COVID-19: reducing disparities and addressing distributional impacts in different sectors

Session chair: Tatjana Boshkov, Assoc.professor and Dean at Faculty of tourism and business logistics, „Goce Delcev University – Stip, N. Macedonia

Panelists

1. Prof. Dr. Tamara Klicek, Ph.D., International Programme on Urban Governance IPUG, National Taipei University, Taiwan
2. Prof. Dr. Madalina-Teodora Andrei, Ph.D., “Spiru Haret” University, Faculty of Geography, Bucharest, Romania
3. Prof. Dr. Mirela-Elena Mazilu, Ph.D. Department of Geography
4. Director of Research Center in Innovative and Regional Tourism, University of Craiova, Romania
5. Dr. Nikolina Vrcelj, Ph.D., Executive Director, Association of Economists and Managers of the Balkans, headquartered in Belgrade, Serbia
6. Prof. Dr. Kemal Cebeci, Marmara University, Faculty of Economics, Department of Public Finance, Director of MIRDEC, Istanbul, Turkey
7. Prof. Dr. Rabi Narayan Kar, Ph.D., FCS, Professor-Principal SLC, University of Delhi, Delhi, India
8. Prof. Dr. Paulo Reis Mourao, Ph.D., Department of Economics & NIPE, Economics & Management School, University of Minho, Braga – Portugal
9. Prof. Dr. Mazhar Abbas Ph.D. , Department of Management & MIS, College of Business Administration, University of Hail, Kingdom of Saudi Arabia
10. Prof. Dr. Kanita Imamović-Čizmić, Ph.D., Department of Legal and Economic Sciences, University of Sarajevo-Faculty of Law, BiH
11. Prof. Dr. Slagjana Stojanovska, Ph.D., Integrated Business Faculty, Skopje, Republic of N. Macedonia
12. Prof. Dr. Slavi Dimitrov Ph.D., Department of Tourism, Deputy Dean of the Faculty of Economics, "St. Cyril and Methodius" University of Veliko Tarnovo, Bulgaria
13. Dr. Žarko Rađenović, Research Associate, University of NišInnovation Center, Serbia
14. Prof. Dr. Boban Melovic, Ph.D., Vice-Dean for international cooperation, Faculty of Economics Podgorica, University of Montenegro

Moderators

First session: Business logistics and business administration

Natasha Miteva, PhD, Vice-Dean for Education, Faculty of Tourism and Business Logistics, Goce Delcev University – Stip, N. Macedonia

Second session: Tourism, hospitality and gastronomy

Natasha Miteva, PhD, Vice-Dean for Education, Faculty of Tourism and Business Logistics, Goce Delcev University – Stip, N. Macedonia



УНИВЕРЗИТЕТ „ГОЦЕ ДЕЛЧЕВ“ - ШТИП
GOCE DELCEV UNIVERSITY OF STIP

ФАКУЛТЕТ ЗА ТУРИЗАМ И БИЗНИС ЛОГИСТИКА
FACULTY OF TOURISM AND BUSINESS LOGISTICS

ПЕТТА МЕЃУНАРОДНА
НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА

FIFTH INTERNATIONAL
SCIENTIFIC CONFERENCE

ПРЕДИЗВИЦИТЕ ВО ТУРИЗМОТ И БИЗНИС
ЛОГИСТИКАТА ВО 21 ВЕК

CHALLENGES OF TOURISM AND BUSINESS LOGISTICS
IN THE 21ST CENTURY

ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ
CONFERENCE PROCEEDINGS

30 април, 2022, Штип / Shtip, April 30th, 2022

Содржина – Contents

СЕСИЈА: БИЗНИС ЛОГИСТИКА И БИЗНИС АДМИНИСТРАЦИЈА.....	15
SESSION: BUSINESS LOGISTICS & BUSINESS ADMINISTRATION.....	15
OPTIMAL LINEAR AND NON-LINEAR LABOR INCOME TAXATION: A CRITICAL SURVEY	16
HOW BUSINESS IMITATION HELPS COMPANIES ESPECIALLY DURING PANDEMIC CRISES	33
LABOUR MARKET, UNEMPLOYMENT AND COMPANIES: OVERVIEW OF THE SITUATION IN N. MACEDONIA DUE TO COVID-19 CRISIS	43
EMOTION SYSTEM AS A SUB-SYSTEM OF PERSONALITY.....	52
ПРЕТПРИЕМНИШТВО ВО УСЛОВИ НА КОВИД ПАНДЕМИЈА: НОВИ ПРАКТИКИ, СТРАТЕГИИ И ПОЛИТИКИ.....	58
УПРАВУВАЊЕ СО МИГРАНТСКИТЕ ТЕКОВИ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА СОГЛАСНО ЧЛЕН 79 ОД ДОГОВОРОТ ОД ЛИСАБОН	66
КРИМСКИ КУЛТУРНО-ДИПЛОМАТСКИ КРСТОПАТИ ВО 21 ВЕК.....	78
ДИГИТАЛИЗАЦИЈАТА НА ЛОГИСТИЧКИТЕ АКТИВНОСТИ – ПЕРСПЕКТИВИ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	89
THE CAPITAL MARKET AS A DRIVER OF ECONOMIC GROWTH-WITH AN EMPHASIS ON INSTITUTIONAL INVESTORS INVESTMENTS.....	101
RFID ТЕХНОЛОГИЈА ВО МАГАЦИНСКОТО РАБОТЕЊЕ.....	109
МЕНАЦИРАЊЕ НА ЧОВЕЧКИРЕ РЕСУСИ ВО МАЛИТЕ; СРЕДНИ И ГОЛЕМИ ПРЕТПРИЈАТИЈА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	121
СЕСИЈА: ТУРИЗАМ, УГОСТИТЕЛСТВО И ГАСТРОНОМИЈА.....	128
SESSION: TOURISM, HOSPITALITY & GASTRONOMY	128
THE TOURISM BRAND OF THE MUNICIPALITY OF CRAIOVA – THE MUSEUM TOURISM	129
ПРЕДЛОГ ТУРИСТИЧКА РЕГИОНАЛИЗАЦИЈА НА Р.С. МАКЕДОНИЈА	145
COPING WITH SEASONALITY: EXPLORATORY STUDY OF TOURISM IN OHRID	161
QUALITY OF GASTRO TOURIST OFFER DURING COVID-19 - PREDICTIONS FROM RURAL HOUSEHOLDS OF VOJVODINA	170
IMPACT OF CUSTOMER SATISFACTION ON CUSTOMER LOYALTY IN A RESTAURANT	180
ECONOMIC EFFECTS OF CONGRESS TOURISM: TWO- STEP CLUSTER APPROACH	187
УНАПРЕДУВАЊЕ НА ТУРИСТИЧКИ АПАРТМАНИ ВО РУРАЛНА ПЛАНИНСКА СРЕДИНА ВО РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА	195
ЗАДОВОЛСТВОТО И НЕЗАДОВОЛСТВОТО НА ПОСЕТИТЕЛИТЕ ЗА ВРЕМЕ НА ТУРИСТИЧКИОТ ПРЕСТОЈ	208
ПРОМОТИВНИ АКТИВНОСТИ ЗА ВРЕМЕ НА ТУРИСТИЧКИОТ ПРЕСТОЈ.....	223
УПРАВУВАЊЕ СО ЗАДОВОЛСТВОТО НА ГОСТИТЕ ВО РЕСТОРАНОТ	239
КАРАКТЕРИСТИКИ НА ГАСТРОНОМИЈАТА ВО ИСТОЧНИОТ РЕГИОН НА РС МАКЕДОНИЈА	250

ХОТЕЛИТЕ И ТУРИСТИЧКИТЕ АГЕНЦИИ КЛУЧНИ ЗА РАЗВОЈОТ НА РЕЦЕПТИВНИОТ (ДОЈДОВЕН) ТУРИЗАМ ВО ТЕТОВСКИОТ РЕГИОН.....	255
ВЛИЈАНИЕТО НА КОВИД-19 ВРЗ ТУРИСТИЧКИТЕ ДВИЖЕЊА ВО АНАМОРАВА-КОСОВО	265
МЕТОДИ И КРИТЕРИУМИ НА ВАЛОРИЗАЦИЈА НА ТУРИЗМСКИОТ ПОТЕНЦИЈАЛ	270

УПРАВУВАЊЕ СО МИГРАНТСКИТЕ ТЕКОВИ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА СОГЛАСНО ЧЛЕН 79 ОД ДОГОВОРОТ ОД ЛИСАБОН

Ивица Јосифовиќ; Игор Камбовски

Редовен професор, Правен факултет, ivica.josifovik@ugd.edu.mk

Редовен професор, Правен факултет, igor.kambovski@ugd.edu.mk

Апстракт

Договорот од Лисабон направи значителни промени во структурата на договорите на Европската унија и процесите на донесување на легислативата, вклучително и во легислативата за имиграција. Соработката во областа на имиграцијата значително се разви меѓу државите-членки на Европската унија во последниве години. Ова е значајно со оглед на чувствителноста на прашањата за имиграција, кои се инхерентно многу политички. Трудот има за цел да претстави некои аспекти на брзо менувачката политика на Европската унија за имиграција по стапувањето во сила на Договорот од Лисабон и да направи анализа на членот 79 од Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ) кој се однесува на политиката на имиграција. Трудот го објаснува влијанието на членот 79 во управувањето со имиграцијата во Европската унија, особено дали, како резултат на овие промени, се забележува зголемување на наднационалното управување во областа на политиката која традиционално била меѓувладина, со силен фокус на националниот суверенитет. Како резултат на тоа, има значително зголемување на супранационалното управување и преземени се значителни чекори кон заедничко дејствување од страна на институциите на ЕУ и државите-членки. И покрај тоа што е постигнат напредок, трудот нагласува дека тензиите и понатаму постојат и дека нема простор за самозадоволство бидејќи новата рамка на договорот се преточува во понатамошна легислатива која бара континуирана имплементација од државите-членки и спроведување од страна на судските власти како на национално, така и на ниво на ЕУ. Заклучокот упатува на критики кон постоечката договорна рамка утврдена со членот 79 од ДФЕУ, како и насоки за подобрување на истата.

Клучни зборови: *Лисабон, миграција, член 79, слободно движење, контрола*

Вовед

Според Шенгенските спогодби, кои содржат само одредени правила за краткорочен престој, имиграциската политика кон државјани на трети држави главно остана во домен на надлежностите на државите-членки. Ова се смени кога Договорот од Маастрих ја утврди имиграциската политика како прашање од заеднички интерес, со тоа започнувајќи постепенa 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. Правото на

имиграција во Договорот од Лисабон е регулирано во член 79 од Договорот за функционирање на Европската унија (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:
 - 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;
 - 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;
 - нелегална имиграција и неовластен престој, вклучително и иселување и репатриација на лица што престојуваат без дозвола;
 - 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.

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“. 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 имаат 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 широка неусогласеност меѓу правните правила и социјалната реалност во однос на миграцијата.

Целта да се обезбеди ефикасно управување со тековите на миграција „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 „влеење со миграцијата“ што одговара на перспективата на државните органи со легитимните интереси на мигрантите. 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, секогаш да се потпрат на човековите права согласно Повелбата на ЕУ.

Опсег на надлежности

Како поделена надлежност, легислативата во областа на миграцијата мора да биде во согласност со принципите на супсидијаритет и пропорционалност, утврдени со член 5, став 3 и став 4 од Договорот за Европската унија (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, потребно е да се има во предвид дека целта 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. 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 оперативна 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.¹ Спротивно, статусот на миграција на членови на семејство

¹ 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

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.² 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.

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 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.³ 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

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.

² *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. OJ L 251, 3.10.2003.*

³ *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*

работници.⁴ 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.⁵ Ако ЕУ одлучи да ги хармонизира постоечките и различни национални закони, ќе треба да биде направено во согласност и со воспоставената судска пракса на Судот на правдата на Европската унија (СПЕУ) за разграничување на правните основи дали предметот и целта на соодветните правила се во корист на членот 79 од ДФЕУ како законски основи. 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, односно 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 и 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

⁴ 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.

⁵ 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.

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 посебни 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.⁶ 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.

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, што ја пресликува експлицитната одредба во Договорите за гласачките права на граѓаните на ЕУ.

⁶ 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.

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 „словите“ во текстот на Договорот го нагласува отсуството на уставна гаранција на слободно движење за државјаните на трети држави. Останува 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.

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 репатриација“ потврдува 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/EC за враќање⁷ и Регулацијата 516/2014 за воспоставување на фондот за азил, имиграција и интеграција.⁸

Спогодби за реадмисија

Практиката да се понудат партнерства за мобилност на ЕУ на трети држави е дел од стратегијата насочена кон зајакнување на контролата на миграцијата. Тие ја сочинуваат политичката рамка во која се преговараат специфични спогодби за реадмисија. Од 2007 година, ЕУ склучи спогодби со трети држави за да се олесни издавањето одобренија од страна на држава-членка на државјаните на трета држава за транзит или престој на територијата на ЕУ во траење од не повеќе од три месеци во секој шестмесечен период од денот на првото влегување на територијата на ЕУ.

⁷ 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.

⁸ 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.

Ефективното управување со миграцијата зависи од соработката со трети држави, особено во поглед на отстранувањето и репатриацијата. 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. 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 Европскиот парламент (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 моментов претставува 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.

Со спогодбите за реадмисија се воспоставуваат процедури за враќање на лица (државјани на трети држави или лица без државјанство) во случаи на илегална миграција. Со договорот од Амстердам од 1999 година, ЕК доби надлежност во склучувањето спогодби за реадмисија. Оваа надлежност сега е јасно утврдена со Договорот од Лисабон во член 79, став 3 од ДФЕУ. Исто така, вреди да се нагласи дека, освен спогодбите за реадмисија, специфични клаузули за реадмисија се исто така вклучени во договорите што ЕУ ги склучува со трети држави за други политички прашања. Ова потврдува дека со текот на годините прашањето за реадмисија на државјани на трети држави стана структурирано прашање на политиката, како и пример за условениот пристап што го следи ЕУ во соработка со трети држави.

Првата фаза во преговорите за спогодби за реадмисија на европско ниво започна во 2001 година како резултат на Стокхолмската програма преку една кохерентна стратегија, додека во 2011 година ЕК започна стратегија за обновена политика на ЕУ за реадмисија. Ваквата стратегија утврди соработка за реадмисија со трети држави да биде дел од кохерентен пакет за мобилност што ќе им се понуди на трети држави и дека политиката за реадмисија ќе биде вградена во севкупните политики за надворешни односи на ЕУ.

Овие спогодби особено се користат како алатка за управување со миграција. Како и да е, постојано се покренува прашањето за ефикасноста на овие инструменти, во однос на соработката со трети држави за реадмисија. Покрај тоа, реадмисијата на мигрантите е повеќеслојна и сложена постапка. Ваквата сложеност е поврзана и со личниот опсег на овие спогодби, кои обично опфаќаат најмалку три категории лица. Тие вклучуваат: (а) државјани на трети држави кои се одбиени како баратели на азил, имено лица чии барања за меѓународна заштита се сметаат за неосновани или недозволиви; (б) државјани на трети држави кои се илегални мигранти, кои поради илегален влез или истекување на неговата виза, немаат правен статус во транзитна или држава-домаќин; или (в) баратели на азил и/или бегалци кои можат да бидат под заштита во држава која е договорна страна во спогодбите за реадмисија, дури и ако тие не се државјани на засегнатата држава. Оваа посебна категорија на лица се очекува да биде особено адресирана во идните спогодби за реадмисија, врз основа на моделот утврден со контроверзниот договор ЕУ-Турција од март 2016 година. Ова е првиот инструмент, со кој ЕУ, неформално ја поддржа практика за надворешни одговорности за заштита на трети држави.⁹

Поради ниската стапка на поврат, самата ЕК призна дека резултатите се разочарувачки. Европскиот суд за ревизори во својот последен извештај за 2021 година потврди дека помалку од 40% од нерегуларните мигранти на кои им е наредено да ја напуштат ЕУ всушност се враќаат во својата матична држава или трета држава.¹⁰ И покрај релативно позитивните резултати постигнати со државите од Западен Балкан и Источното партнерство, соработката за реадмисија останува предизвик, особено во однос на реадмисија на државјани од трети држави.

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. 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 рестриktivна позиција во членот 79, став 4 од ДФЕУ е одговор на повеќегодишните расправи околу дозволеноста за автономна политика на интеграција во рамки на ЕУ. Ова резултирало, меѓу другото, во усвојување на Заедничките основни принципи за политика на интеграција на мигрантите во ноември 2004 година од страна на Советот заедно со претставниците на владите на државите-членки со цел потенцирање на ограничениот опсег на надлежностите на ЕУ. Ваквата комплексна

⁹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.

¹⁰ European Court of Auditors (ECA), Migrant returns and readmission to third countries probed by EU Auditor, Press Release, 28 July 2020.

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 и претставници на владите на државите-членки во 2014 година 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.

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. 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“,¹¹ 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.

Заклучок

Европскиот совет, заедно со Европската комисија, 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.

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. Останува на одговорност на политичарите, кога одлучуваат за изгледот на постоечкиот и иден режим на имиграција

¹¹ 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.

на ниво на ЕУ, да ги избегнуваат различните политички појави и одговори во областа на миграцијата.

Литература

1. *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;
2. *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;
3. *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;
4. *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;
5. *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;
6. *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;
7. European Court of Auditors (ECA), Migrant returns and readmission to third countries probed by EU Auditor, *Press Release*, 28 July 2020;
8. *Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification.* OJ L 251, 3.10.2003;
9. *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;
10. *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;
11. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>.