

ЗАБРЗУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ  
НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА  
СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ:

**КЛУЧНИ ПРЕДИЗВИЦИ  
И ПРИОРИТЕТИ**



Република Северна Македонија  
Министерство за финансии



Влада на Република Северна Македонија  
Секретаријат за европски прашања

ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ ОД НАУЧНАТА КОНФЕРЕНЦИЈА

# ЗАБРЗУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ: КЛУЧНИ ПРЕДИЗВИЦИ И ПРИОРИТЕТИ



MACEDONIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS



PROCEEDINGS OF THE SCIENTIFIC CONFERENCE  
HELD IN SKOPJE ON 22 JUNE 2023

# **ACCELERATING THE ACCESSION PROCESS OF NORTH MACEDONIA TO THE EU: KEY CHALLENGES AND PRIORITIES**

In cooperation with



MINISTRY OF FINANCE OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA



GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA,  
SECRETARIAT FOR EUROPEAN AFFAIRS

SKOPJE 2023

МАКЕДОНСКА АКАДЕМИЈА НА НАУКИТЕ И УМЕТНОСТИТЕ



ЗБОРНИК НА ТРУДОВИ ОД НАУЧНАТА КОНФЕРЕНЦИЈА  
ОДРЖАНА ВО СКОПЈЕ НА 22 ЈУНИ 2023 ГОДИНА

# ЗАБРЗУВАЊЕ НА ПРОЦЕСОТ НА ПРИСТАПУВАЊЕ НА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ: КЛУЧНИ ПРЕДИЗВИЦИ И ПРИОРИТЕТИ

Во соработка со



МИНИСТЕРСТВО ЗА ФИНАНСИИ НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА



ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА,  
СЕКРЕТАРИЈАТ ЗА ЕВРОПСКИ ПРАШАЊА

СКОПЈЕ 2023

*Програмски одбор:*

акад. *Владо Камбовски*, Раководител на Центарот за стратемски истражувања „Ксенте Богоев“ - МАНУ

акад. *Таки Фиџи*, Македонска академија на науките и уметностите

акад. *Гоце Пеџрески*, Македонска академија на науките и уметностите

акад. *Абулменаф Беџеџи*, Македонска академија на науките и уметностите

проф. д-р *Файмир Бесими*, Министер за финансии на Република Северна Македонија

*Драган Тилев*, државен советник за европски политики и координација

проф. д-р *Глигор Бишев*, професор на Економскиот факултет во Прилеп

проф. д-р *Александар Сџојков*, професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при УКИМ – Скопје

*Организациски одбор:*

д-р *Елена Мујоска Трџевска*, ЦСИ „Ксенте Богоев“ – МАНУ

д-р *Марица Анџовска-Миџев*, ЦСИ „Ксенте Богоев“ – МАНУ

м-р *Таџјана Дранџовска*, ЦСИ „Ксенте Богоев“ – МАНУ

*Билјана Буџлевска*, Министерство за финансии на Република Северна Македонија

*Газменд Ајдини*, Министерство за финансии на Република Северна Македонија

*Ирена Пеџкова*, Министерство за финансии на Република Северна Македонија

*Александра Димовска*, Влада на Република Северна Македонија, Секретаријат за европски прашања

*Уредувачки одбор:*

акад. *Владо Камбовски*

акад. *Таки Фиџи*

## СОДРЖИНА

Предговор .....	9
<b><i>Право и историја</i></b> .....	15
<i>Владо Камбовски</i> : Значењето на владеењето на правото за забрзување на евроинтеграцијата на Северна Македонија .....	17
<i>Димитр Ковачевски</i> : Анализа на економските придобивки и ефекти од зачленувањето во Европската Унија .....	39
<i>Бојан Маричиќ</i> : До каде е Република Северна Македонија во процесот на интегрирање во ЕУ: перспективи, можности и предизвици .....	55
<i>Светомир Шкарик</i> : Слово на Уставот .....	75
<i>Борче Давиќовски</i> : Оптимизација на јавната администрација како предуслов за нејзината реформа во Република Северна Македонија .....	93
<i>Јадранка Дабовиќ Анастасовска</i> : Предизвиците на имплементацијата на новото потрошувачко право на Европската Унија во нашава држава .....	107
<i>Нано Ружин</i> : Проширување на ЕУ: С. Македонија помеѓу геополитичките и политичките премии на новиот светски поредок .....	129
<i>Гордана Лажевиќ</i> : Правна рамка и институционални предуслови за заштита и поддршка на жртвите .....	149
<i>Ренаија Тренеска Дескоска</i> : Уставните измени како предуслов за пристапување на Република Северна Македонија во Европската Унија .....	167
<i>Јејон Шасивари</i> : За уставната нормативна контрола на меѓународните договори – споредбени и домашни аспекти .....	179

<i>Александра Деаноска Трендафилова</i> : Кластерот 1 „Темелни вредности“ и предизвиците на системот за казнена правда во борбата со организираните криминал и корупцијата (со посебен осврт врз конфискацијата на нелегално стекнатиот имот).....	197
<i>Беса Арифи</i> : Казненоправната одговорност на носителите на јавни функции во Република Северна Македонија.....	211
<i>Александра Максимовска Ситојкова, Елена Нешовска Косева</i> : Оценка на состојбите во Република Северна Македонија во Поглавјето 16: извршени реформи во областа на директното оданочување од поднесување на кандидатурата за членство во ЕУ до денес и резултати.....	231
<i>Малинка Ристиќевска Јорданова</i> : Билатералните спорови како индивидуалните услови во преговорите за членство во ЕУ.....	243
<i>Ивица Јосифовиќ</i> : Постапката по претходно одлучување пред Судот на правдата на Европската Унија: предизвик во најава за македонското судство.....	257
<b>Економија</b> .....	273
<i>Таки Фиџи</i> : До каде е Република Северна Македонија со исполнувањето на клучните економски критериуми за интеграција во ЕУ?.....	275
<i>Глигор Бишев, Александар Ситојков, Фајмир Бесими</i> : Фискалните предизвици и европските интеграции – реална наспроти номинална конвергенција.....	297
<i>Гоце Пејрески</i> : Ограничувањата на растот – опаѓачки долгорочни изгледи.....	313
<i>Abdylmenaf Bexheti, Uran Radoniqi</i> : Fiscal Convergence and Fiscal Sustainability – Western Balkans 6 Perspective.....	337
<i>Аниџа Ангеловска-Бежоска, Ана Мийреска, Сулџанија Бојчева-Терзијан</i> : Повеќекратните кризи и реалната конвергенција – закана или можност? Случајот на македонската економија?.....	355
<i>Владимир Филиповски</i> : Реформи на економското владеење и оданочувањето во ЕУ: импликации за фискалната политика на Република Северна Македонија.....	371

<i>Ванчо Узунов: Етапното пристапување, регионалната интеграција и единствениот пазар на ЕУ</i> .....	387
<i>Драѓан Тевдовски, Катирина Тошевска-Тричевска, Елена Макревска-Дисовска, Виктор Ситојкоски: Зошто е важно постепено да се отвораат кохезивните фондови на Европската Унија за земјите од Западен Балкан за време на одолжениот интеграциски процес? Можноста за економска дивергенција со земјите-членки на ЕУ од регионот</i> .....	405
<i>Ѓорѓи Гоцков: Доходна и ценовна конвергенција на македонската економија на патот кон ЕУ – детерминанти и предизвици</i> .....	419
<i>Марица Анѓиовска Мишев, Таијана Дранѓовска, Елена Мујоска Триевска: Доброто владеење и економскиот раст – придобивки и предизвици од членството во ЕУ</i> .....	435
<i>Александра Ивановска-Дациќ: Циркуларната економија како дел од зелената агенда за Западен Балкан со акцент на текстилот и пластиката</i> .....	453
<i>Билјана Ташевска, Сузана Макрешанска-Младеновска: Социјалните расходи – предизвик за фискалната одржливост</i> .....	467
<i>Силвана Мојсовска: Придвижување на ЕУ интеграцијата на Република Северна Македонија преку Спогодбата за стабилизација и асоцијација</i> .....	483
<i>Александра Наќева-Ружин: Реформите на даночната политика како инструмент за забрзана фискална консолидација во Северна Македонија</i> .....	501
<i>Јејон Мазлами, Изеј Зеќири: Фискалните предизвици на Република Северна Македонија на патот кон ЕУ: со децентрализирани или централизирани локални финансии</i> .....	515



*Ивица ЈОСИФОВИЌ\**

## **ПОСТАПКАТА ПО ПРЕТХОДНО ОДЛУЧУВАЊЕ ПРЕД СУДОТ НА ПРАВДАТА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА: ПРЕДИЗВИК ВО НАЈАВА ЗА МАКЕДОНСКОТО СУДСТВО**

### **Abstract**

The preliminary ruling procedure before the Court of Justice of the European Union (CJEU), according article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), aims to assist national courts in the correct and uniform application of European Union (EU) Law. It is in accordance with the principles of shared functions and cooperation between the CJEU and national courts. National courts are the ones that primarily apply and enforce EU law, but the interpretation of treaties and acts is up to the CJEU, especially since its judgments have a superior effect on the courts of all member states. Most of the procedures before the CJEU refer to the preliminary ruling procedure. If the membership negotiations were to start, the country would have to undertake a complete reform of the judicial system and the judges would have to acquire a broad knowledge of EU law, and in particular they would have to thoroughly know and understand this procedure and the opportunity that stands before the applicants, through the national courts, to refer to EU Law and thereby initiate such a procedure. After we become a member state of the EU, it is to be expected that there will be a surge of requests to initiate a preliminary ruling procedure before the CJEU. Hence the need for the Macedonian judiciary to be reformed in a timely manner in accordance with the EU standards and to respond to the challenges that will actually appear before the Macedonian judges.

***Keywords:*** *procedure, national courts, Court of Justice, judges.*

---

\* Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип.

## 1. ВОВЕД

Правото на ЕУ функционира преку систем на „децентрализирано“ извршување, каде што националните судови се примарен двигател на усогласеноста. Сепак, не е само на националните судови да ја утврдат прецизната природа на правата и обврските што произлегуваат од актите на ЕУ. Затоа, кога ќе се појават прашања во врска со толкувањето на правото на ЕУ, не е само обврска на националните судови да ги решат. Толкувањето на правно-обврзувачките акти на ЕУ, Повелбата за основните права на ЕУ и другите релевантни принципи, како и сите празнини во законодавната рамка на ЕУ ќе треба да ги реши СПЕУ, преку постапката по претходно одлучување по прашања упатени од судовите во државите-членки во согласност со членот 267 од Договорот за функционирање на Европската унија (Consolidated versions, 2016).<sup>1</sup>

Во децентрализираниот судски систем на ЕУ, постапката по претходно одлучување е средство за промовирање на правно единство и поттикнување на развојот на правото на ЕУ, преку создавање можност за дијалог меѓу националните судови и Судот на правдата на Европската Унија (СПЕУ). Кога Македонија ќе стане членка на ЕУ, ако нашето законодавство не ги рефлектира правилно барањата на правото на ЕУ и тоа е штетно за странките во постапката пред домашните судови, упатувањето до СПЕУ може да биде еден начин да се постигне промена во законодавството и практиката во домашната јурисдикција.

Кај постапката по претходно одлучување, според членот 267 од Договорот за функционирањето на Европската Унија (ДФЕУ), СПЕУ одлучува по прашања околу правото на ЕУ што се појавило во постапка по тужба поднесена пред националниот суд. Постапката не може да се покренува ако одредбата на Правото на ЕУ е доволно прецизна и јасна. Доколку во постапката пред национален суд се појави некое прашање поврзано со пра-

<sup>1</sup> Членот 267: 1. Судот на правдата на Европската Унија е надлежен да донесува прелиминарни одлуки за следново: (а) толкувањето на Договорите; (б) валидноста и толкувањето на актите на институциите, телата, канцелариите или агенциите на Унијата. 2. Кога такво прашање е покренато пред кој било суд или трибунал на држава-членка, тој суд или трибунал може, доколку смета дека е потребна одлука по тоа прашање за да може да донесе пресуда, да побара од Судот да се произнесе за тоа. 3. Кога такво прашање е покренато во случај кој е во постапка пред суд или трибунал на држава-членка против чијашто одлука нема правен лек во националното право, тогаш тој суд или трибунал го покренува тоа прашање пред Судот. 4. Ако ваквото прашање е покренато во случај кој е во постапка пред суд или трибунал на држава-членка за лице кое е во притвор, Судот на правдата на Европската Унија постапува без непотребно одлагање.

вото на ЕУ, националниот суд може, а ако е од последна инстанција мора за таквото прашање да се обрати до СПЕУ, кој додека решава постапката пред националниот суд мирува. Според тоа, СПЕУ не е тој кој во претходна постапка решава по случајот во кој се појавило прашањето, туку неговата пресуда му помага на националниот суд да го реши сопствениот случај, со правилна примена на правото на ЕУ.

Со оглед на таквата функција на претходната постапка, националните судови до СПЕУ не можат да се обраќаат за какви било прашања со кои се соочиле во случаите поднесени до нив како, на пример, за прашања во врска со фактите на случајот или со примената на националното право, туку единствено за толкување на договорите и правото на ЕУ валидноста на актите на институциите на ЕУ. Улогата на Судот не е самиот да ја утврдува усогласеноста на националниот пропис со правото на ЕУ, туку да даде свое толкување на правото на ЕУ за да им помогне на националните судови во усогласување на националните прописи со правото на ЕУ. Сепак, националниот суд е врзан за толкувањето на СПЕУ и не може поинаку да го толкува правото на ЕУ, давајќи му друго значење. Со оглед на авторитетот на СПЕУ, неговите пресуди, донесувани во постапката по претходно одлучување, имаат огромно значење во обезбедувањето на правилна примена на правото на ЕУ, бидејќи, откако ќе бидат донесени, тие се почитуваат на целата територија на ЕУ.

## **2. ФАЗИ НА ПОСТАПКАТА**

Во врска со формата на текстот произведен од националните судови, треба да се забележи дека не постои формално правило за тоа како треба да се напише, бидејќи секој национален правен систем има свои процедурални прашања. Меѓутоа, постапката по претходно одлучување се одвива според однапред утврдени препораки издадени од СПЕУ и упатени до националните судови во врска со покренувањето на постапката. За, таа цел постои Водич наречен „Препораки до националните судови и трибунали, во врска со започнување на постапката по претходно одлучување“ (Court of Justice, 2019), кој има необврзувачки упатства, но кои сепак мора внимателно да се следат. Овие препораки се креирани од Деловникот за работа на СПЕУ (Court of Justice, 2012), судската практика и други практични извори со цел да им се обезбеди учество на страните во постапката.

За да биде релевантно упатувањето, мора да има прашање на правото на ЕУ за кое е неопходна пресуда од СПЕУ за да може националниот суд да донесе пресуда. Просечното време за да се добие пресуда во постапка по претходно одлучување е 15 до 18 месеци. Како и да е, во поглед на кривичните постапки и во согласност со членот 267, став 4, од ДФЕУ и според членовите 105 и 107 од Деловникот за работа на СПЕУ, постојат брзи<sup>2</sup> и итни<sup>3</sup> постапки, од кои вториве често се користат кога поединецот е во притвор и пресудата на СПЕУ може да влијае на одлуката за притвор. Националниот суд мора да ја покрене постапката, наведувајќи ги причините за неа. Откако постапката ќе биде покрената, процесот може да се скрати на само 8 до 10 недели. Оваа постапка, националниот суд има право да ја покрене во било која фаза од постапката. Освен судиите на редовните судови во државите-членки, прашања во постапка по претходно одлучување може да упати и истражен судија, но тоа не може да го направи јавен обвинител.

<sup>2</sup> Членот 105: 1. По барање на упатувачкиот суд или трибунал или, по исклучок, по негова иницијатива, претседателот на судот може, кога природата на случајот бара да се реши во кратко време, откако ќе ги сослуша судијата-известител и генералниот адвокат, да одлучи дека упатувањето за претходна одлука треба да се определи во согласност со одредбите на оваа прописна постапка. 2. Во тој случај, претседателот веднаш ќе го одреди датумот на расправата, кој ќе им биде соопштен на заинтересираните лица од членот 23 од Статутот кога ќе се достави барањето за прелиминарна одлука. 3. Заинтересираните лица од претходниот став можат да поднесат изјави или писмени забелешки во рок пропишан од претседателот, кој не е помал од 15 дена. Претседателот може да побара од заинтересираните лица да ги ограничат прашањата наведени во нивното соопштение за случајот или во писмените забелешки на суштинските законски точки покренати со барањето за претходна одлука. 4. Изјавите за случајот или писмените забелешки, доколку ги има, ќе им бидат доставени на сите заинтересирани лица наведени во членот 23 од Статутот пред расправата. 5. Судот одлучува откако ќе го сослуша генералниот адвокат.

<sup>3</sup> Членот 107: 1. Повикот за прелиминарна одлука што покренува едно или повеќе прашања во областите опфатени со Наслов V од Третиот дел од Договорот за функционирање на Европската Унија, може, по барање на судот или трибуналот што упатува или, по исклучок, по сопствена иницијатива на Судот, да се разгледува според итна постапка што отстапува од одредбите на овие правила. 2. Упатувачкиот суд или трибунал ги утврдува фактичките и правните прашања кои ја утврдуваат итноста и ја оправдуваат примената на таа исклучителна постапка и, колку што е можно, ќе го наведат одговорот што го предлага на поставените прашања. 3. Доколку упатувачкиот суд или трибунал не поднел барање за примена на итна постапка, претседателот на судот може, доколку се појави *prima facie*, да бара примена на таа постапка, да побара од советот наведен во членот 108 да разгледа дали е неопходно да се постапи по упатувањето според таа постапка.

## 2.1. Постапка пред национален суд

Националните судови имаат обврска да ги применуваат правата на ЕУ кои имаат директен ефект и да ги отфрлат националните закони и практики кои можат да ги прекршат овие права. Првата цел е националниот суд да го игнорира националното законодавство или практика што го прекршува правото на ЕУ и директно да ги применува правилата на ЕУ кои се поповолни. Во тој поглед, странките треба да покажат дека правото на ЕУ е јасно и дека важи за нивниот случај. Оттука, понекогаш е корисно да се убеди судот во јасното значење на одредбата од правото на ЕУ со користење на странски пресуди кои ѝ го даваат истото значење. Само кога националниот суд не е подготвен да го толкува правото на ЕУ, барањето за покренување на оваа постапка може да биде корисно. Во тој момент, неопходно е да му се покаже на националниот суд дека постои прашање или сомнеж за точното значење на правото на ЕУ и дека тоа мора да го реши СПЕУ.

Страните во постапките пред националниот суд самите не поднесуваат упатувања директно до СПЕУ. Одлуката за упатување прашање до СПЕУ е генерално на дискреција на националниот суд, а повисокиот суд не може да го спречи понискиот суд да упатува прашања. Единствено националниот суд, пред кој е изнесен спорот и кој мора да ја преземе одговорноста за судската пресуда, треба да ја утврди, во светлината на конкретните околности на случајот, потребата од покренување на постапката по претходно одлучување за да му се овозможи да ја донесе одлуката и релевантноста на прашањата што ги доставува до СПЕУ. Исто така, не постои услов странките да го прифатат барањето за упатување, бидејќи секој суд на држава-членка може да постави такво прашање.

Во случај на прашање на толкување на правото на ЕУ, националниот суд мора да утврди дали е неопходна прелиминарна одлука на СПЕУ за да му се овозможи да донесе пресуда. Ова е, на пример, кога постојната судска практика на СПЕУ не ги обезбедува потребните насоки за тоа како да се примени одредба од правото на ЕУ. СПЕУ може да одбие да се произнесе по прашање упатено од национален суд само кога е сосема очигледно дека толкувањето на правото на ЕУ што се бара не е поврзано со вистинските факти на предметот, кога проблемот е хипотетички или кога Судот нема пред себе фактички или правен материјал неопходен за да даде корисен одговор на прашањата доставени до него (Георгиевски 2010, стр. 264). Понатаму, националниот суд треба да биде претпазлив и да внимава прелиминарното упатување да не се случува кога постои конфликт помеѓу

индивидуалниот интерес на странките и стратешката цел на постапката што упатувањето се обидува да ја постигне. Меѓу другото, вреди да се земе предвид дека процесот на упатување може да потрае повеќе од една година и има влијание на одложување на исходот на случај кој инаку може побрзо да се реши, особено важно кога обвинетиот е приведен. Националниот суд е тој кој треба да ги формулира прашањата во постапката, нивната форма и суштина. Откако ќе се утврди неопходноста од постапката по претходно одлучување, вообичаена практика е националниот суд да ги повикува сите страни да поднесат поднесоци за прашањата што треба да се постават. Ова дава можност странките да влијаат на начинот на кој се поставуваат прашањата пред СПЕУ и адвокатите треба да ги поттикнат судовите да одржат расправа за ова прашање. Важно е адвокатите да го информираат националниот суд за претходната судска практика на СПЕУ и да покажат дека постои вистинско прашање за правото на ЕУ што треба да се реши.

Според членот 267, став 3 од ДФЕУ, националниот суд од последен степен мора да побара од СПЕУ прелиминарна одлука кога постои вистинско прашање за толкување. Вистинско прашање постои освен ако толкувањето на правото на ЕУ не е очигледно, така што нема разумно сомневање за начинот на кој треба да се толкува мерката или кога истото прашање на кое веќе е одговорено од СПЕУ во друг случај (Георгиевски 2010; стр. 255). Судовите од последна инстанција ги прекршуваат членот 6 од ЕКЧП и членот 267 од ДФЕУ доколку не дадат образложение за одбивање да се упати прашање од правото на ЕУ до СПЕУ (Krommendijk 2020, p. 747). Покрај тоа, во неколку држави-членки, како Германија, Шпанија, Австрија, Чешка и Словенија, обврската на судот од последен степен да упати е дополнително засилена со уставна гаранција, дозволувајќи ѝ на засегнатата страна да тужи пред уставен суд за произволно одбивање (Lacchi 2015).

### *2.1.1. Што треба да содржи барањето на националниот суд*

Во поглед на техничките карактеристики, барањето за покренување постапка по претходно одлучување може да биде во која било форма дозволена со националното законодавство. Бидејќи ќе биде преведено на сите официјални јазици на ЕУ, од витално значење е националниот суд барањето да го изготви едноставно, јасно и прецизно, како и да не биде подолго од 10 страници. Во барањето треба да се наведе националниот суд кој ги упатувања прашањата во постапката по претходно одлучување, како и целос-

ните податоци на странките и секој што ги застапува пред тој суд. Пред да се поднесе барањето, тоа мора да биде датирано и потпишано, а потоа по препорачана пошта да се испрати до Судскиот регистар. Онаму каде што е потребна брза или итна постапка по претходно одлучување, потпишана копија од барањето прво се доставува преку е-пошта, а потоа и оригиналот преку препорачана пошта. На крајот, барањето мора да биде придружено со сите релевантни документи и да ги содржи прецизните податоци за контакт за странките и нивните претставници, како и да содржи копија од списите на предметот.

СПЕУ е обврзан со прашањата формулирани од националниот суд кој го упатува прашањето: тој не може да преземе иницијатива да одговори на прашање од правото на ЕУ кое не е поставено. Бранителите во главната постапка, кои ги застапуваат интересите на странките, треба да се погрижат СПЕУ да добие задоволителни прашања со тоа што ќе предложат што треба да содржи налогот на националниот суд кој го упатува прашањето. Честа е практиката на судовите, а таква ќе треба да биде и практиката на македонските судови, да поканат бранител да ја договори содржината на прашањето кое се упатува, кое потоа се усвојува и испраќа до СПЕУ. Во случај на отсуство на која било од бараните информации, СПЕУ може да ја одбие јурисдикцијата или да го отфрли барањето како недозволиво.

Што се однесува до процедуралните карактеристики на барањето, членот 94 од Деловникот за работа на СПЕУ наведува дека упатувањето на барањето за претходно одлучување од страна на националниот суд треба да содржи:

- Резиме на предметот на спорот и фактичките наоди што ги утврдил надлежниот национален суд или трибунал кој го упатува прашањето. Ова е важно за да му се овозможи на СПЕУ да разбере како се наметнува прашањето на правото на ЕУ во случајот. Без оваа заднина, ќе биде тешко за СПЕУ да даде корисен одговор, а барањето може да биде одбиено;
- Причините што го поттикнале националниот суд да побара толкување на одредбите на правото на ЕУ и односот помеѓу тие одредби и националното законодавство;
- Самите прашања кои директно треба да се постават за толкувањето на одредбите од правото на ЕУ, како и евентуалните последователни прашања,
- Упатувања на националните одредби кои се применуваат на фактите на спорот во главната постапка. Ова треба да вклучи упатување



на судската практика која објаснува како се толкуваат овие одредби и одредбите од правото на ЕУ чие толкување се бара;

- Наведување на причините што го поттикнале барањето и врската помеѓу одредбите на правото на ЕУ и националното законодавство.
- Доколку е соодветно, националниот суд или трибунал да поднесе барање за итна или брза постапка по претходно одлучување.

Националниот судија во текот на постапката пред национален суд треба да ја искористи и можноста за додавање на дополнително прашање во барањето за покренување на постапка по претходно одлучување во случај СПЕУ да одговори негативно на првото прашање. Прашањата упатени до СПЕУ мора да бидат самостојни, но националниот судија има слобода да даде сопствен став за одговорот што треба да се даде на прашањата.

## 2.2. Постапка пред СПЕУ

Сите страни во националната постапка учествуваат во постапката пред СПЕУ, вклучувајќи ги и сите заинтересирани трети страни ако сметаат дека одлуката на СПЕУ може да има ефекти за нив. Од денот кога предметот е заведен во Регистарот, започнува „писмената постапка“. Според членот 23 од Статутот на СПЕУ,<sup>4</sup> кога предметот е примен и архивиран,

<sup>4</sup> Во случаите регулирани со членот 267 од Договорот за функционирање на Европската унија, одлуката на судот или трибуналот на државата-членка која ја прекинува својата постапка и го упатува случајот до Судот на правдата ќе биде известена до Судот од страна на засегнатиот суд или трибунал. Секретарот на Судот за одлуката потоа ќе ги извести странките, државите-членки и Комисијата, како и институцијата, телото, канцеларијата или агенцијата на Унијата што го донела актот чијашто важност или толкување е спорно. Во рок од два месеца од ова известување, страните, државите-членки, Комисијата и, онаму каде што е соодветно, институцијата, телото, канцеларијата или агенцијата што го донеле актот чија важност или толкување е спорна, имаат право да поднесат изјави за случајот или писмени забелешки до Судот. Во случаите регулирани со членот 267 од Договорот за функционирање на Европската унија, одлуката на националниот суд или трибунал, покрај тоа, ќе биде известена од страна на Секретарот на Судот до државите, освен земјите-членки, кои се страни на Договорот за Европската економска област, а исто така и на Надзорниот орган на ЕФТА, каде што е поднесена два месеца од таа област на барањето, кое не може да поднесе барање на случај или писмени забелешки до Судот. Кога договор поврзан со одредена тема, склучен од страна на Советот и една или повеќе земји кои не се членки, предвидува дека тие држави имаат право да поднесуваат изјави за случајот или писмени забелешки кога судот или трибуналот на држава-членка упатува до Судот на правдата за прелиминарна одлука за прашање кое спаѓа во опсегот на договорот, одлуката на националниот суд, исто така, не се однесува на прашањето на националниот суд. Во рок од два месеца од таквото известување, тие држави можат да поднесат до Судот изјави за случајот или писмени забелешки.



се известуваат државите-членки, Европската комисија и институцијата на ЕУ која го усвоила актот чие толкување е во прашање и кои имаат рок од два месеца да достават забелешки. Иако, работниот јазик на СПЕУ е францускиот и сите документи ќе се преведат на француски јазик, сепак секој предмет има и свој „јазик на предметот“. Според членот 37, став 3, од Деловникот, во постапката по претходно одлучување, јазикот на предметот е јазикот на судот што го упатува прашањето. Ова им овозможува на странките во случајот пред националниот суд да ги направат сите свои писмени и усни забелешки на нивниот јазик. Откако ќе се утврди, јазикот на случајот мора да се користи, согласно членот 38, став 1, од Деловникот, во текот на целата постапка, како за време на писмените поднесоци и документи, така и за време на усната расправа. Барањето за претходно одлучување нема нужно да се чита во неговата оригинална верзија, туку во неговата преведена верзија. Затоа, националниот суд мора да се залага да се осигура дека пораката се пренесува што е можно поефективно по преводот. Доколку пишувањето ги исполнува тие правила, барањето ќе биде преведено побрзо, подобро и ќе се погрижи да биде правилно разбрано.

Во зависност од потребите на случајот, може да се одржи јавна усна расправа, со што на странките им се дава можност лично да ги изнесат своите аргументи. Сепак, не постои автоматско право на сослушување. Оттука, судот може да одлучи да не одобри усна расправа. Во таков случај, писмените изјави може да бидат единствената можност да се влијае на исходот на случајот. СПЕУ во голема мера се потпира на писмени поднесоци, бидејќи правните аргументи внимателно може да се преведат и прочат како пишани документи, наместо усно на сослушување, често преку истовремено толкување.

Откако ќе се поднесат сите поднесоци, Генералниот адвокат (ГА) назначен за случајот ќе го даде своето мислење.<sup>5</sup> ГА е член на судот, исто како и судиите, но не учествува во расправите. Неговата улога е да му „помага на судот“, во целосна непристрасност и независност. Мислењето се состои од збир на образложени писмени поднесоци, чиешто кратко резиме се чита на суд на денот на објавувањето. Мислењето, како необврзувачки советодавен документ кој му препорачува на Судот да одлучи за случајот на одреден начин, вклучува поцелосна процена на правото и вонсудска академска

<sup>5</sup> Во моментот се 11 ГА, кои имаат задача да дадат непристрасни мислења во врска со случаите на Судот. Тие се независни и имаат слобода во размислувањето, па затоа нивните мислења честопати влегуваат во поопсежна анализа на правото отколку пресудите на Судот, кои се ограничени од случајот и често од потребата за компромис помеѓу совет од повеќе судии.

дебата на правото. Тоа претставува можност за несогласување во систем кој во моментот не дозволува различни пресуди. Тој, исто така, дејствува како механизам за контрола на квалитетот, осигурувајќи дека Советот што одлучува за случајот зема предвид авторитетен, независен став пред да ја донесе својата одлука.

Секој предмет поднесен до СПЕУ му е доделен на „судија-известител“ кој ќе ја напише пресудата на Судот. Кога писмениот дел од постапката е затворен, судијата-известител составува прелиминарен извештај, кој ќе содржи препораки за тоа на која формација на Судот да му го додели предметот (Совет од 3 или 5 судии или Големиот совет од 15 судии, во зависност од важноста на случајот), дали да се откаже од расправа и дали да се откаже од мислењето на ГА. ГА, исто така, дава став за тие прашања и Судот потоа одлучува, на својот неделен генерален состанок на сите 27 судии, дали да продолжи како што е предложено. Судијата-известител по завршување на писмената постапка може да побара од инволвираните страни во предметот да достават дополнителни информации, а може да испрати и конкретни прашања што треба да се решат на сослушувањето, што покажува до кој степен се разгледуваат случаите врз основа на писмени поднесоци.

Со оглед на тоа што има само еден круг писмени молби, ова е можност да се покренат прашања како одговор. СПЕУ има дадено неколку совети до странките (Совет на адвокатските и правните друштва на Европа (ССВЕ), 2016):

- Неколку од судиите ќе ги слушаат поднесоците преку толкување, затоа треба да се користи јасен јазик, за да се олесни толкувањето;
- Усните расправи обично се ограничени на 10-15 минути за секоја странка;
- Ако се поставени прашања пред сослушувањето, странките треба да се повикаат на нив: не треба да се повторуваат точките кои веќе биле изведени во писмените изјави;
- Сослушувањето е можност да се покренат прашања на другите страни;
- ГА и судијата-известител ќе имаат по еден судски службеник кои ќе го изготват пресудата и мислењето.

Судот донесува пресуда во постапката како одговор на прашањата на националниот суд. Судот го толкува правото на ЕУ и го наведува правниот тест што треба да се примени, но не одлучува за самиот случај. Пресудата нема да содржи толку резонирање како Мислењето на ГА, делумно затоа

што претставува одлука која ги вклучува ставовите на сите судии. Затоа, откако Судот ќе ја донесе својата пресуда, предметот се враќа на националниот суд за да донесе одлука за основаноста на случајот.

### **2.3. Повторна постапка пред националниот суд**

Пресудата на СПЕУ дава само толкување на релевантните одредби од правото на ЕУ. Откако тоа ќе се направи, националниот суд сè уште е должен да ја примени пресудата на фактите пред него и да одлучи за случајот. Во некои случаи, на пример, во врска со процена на пропорционалноста, ова може да остави простор за аргументирање, па затоа треба да се има предвид дека, дури и ако исходот од постапката на СПЕУ не е каков што се надеваале странките, сè уште има простор за ублажување на нејзините ефекти и одбрана на нивните интереси. Штом СПЕУ ќе донесе пресуда, таа не го обврзува само националниот суд, туку и сите други национални судови пред кои се покренува тоа прашање.

### **2.4. Итна постапка по претходно одлучување во кривична материја**

Во случај кога националниот суд ќе поднесе барање за итна постапка по претходно одлучување, СПЕУ назначува совет од пет судии којшто ќе ги решава случаите на итна постапка. Постапката вообичаено е прифатена кога едно лице е во притвор до исходот на постапката и притоа се известува само засегнатата држава-членка, како и институцијата на ЕУ што го усвоила предметното законодавство. Одлуката да се постапува по итна постапка ќе определи пократки временски рокови во кои страните треба да достават поднесоци и да ги специфицираат прашањата што треба да бидат опфатени во забелешките, сè со цел да се заштеди времето за преведување. Во оваа постапка, Советот мора да го сослуша ГА, кој дава свој став за случајот, се објавува и доставува до странките заедно со пресудата.

Итната постапка по претходно одлучување е воспоставена од 2008 година, често е употребувана во практиката и особено е релевантна за кривичните судови и за практичарите по кривично право. Според оваа постапка, случаите обично ги суди СПЕУ во рок од неколку месеци од поднесувањето на барањето од страна на националниот суд. Бројот на страни

овластени да поднесуваат писмени забелешки, како и должината на писмените поднесоци и времето за нивно поднесување се ограничени, а писмената постапка генерално се води по електронски пат. Според извештаите на СПЕУ, времето на траењето на писмено поднесување според итна постапка се движи од 15 до 21 ден, а целата постапка околу 4,5 месеци (Court of Justice 2022). Во принцип, националниот суд кој ја покренува итната постапка мора да ги утврди фактичките и правните прашања кои ја утврдуваат итноста и ја оправдуваат примената на оваа „исклучителна“ постапка. Затоа, странките во постапката треба да го убедат националниот суд да поднесе сопствено барање за примена на итна постапка.

Итната постапка се применува само во областа на слободата, безбедноста и правдата, односно за прашања што се однесуваат на азил и имиграција и судска соработка во граѓански и кривични прашања и само за итни прашања каде што е неопходно СПЕУ да одлучува многу брзо. Не постои исцрпен сет на критериуми кои наведуваат кога треба да се примени. Меѓутоа, членот 267, став 4, од ДФЕУ наведува дека доколку се постави прашање за правото на ЕУ „во случај што се води пред суд или трибунал на држава-членка во врска со лице во притвор, СПЕУ ќе постапи со минимално одложување“. Итната постапка се заснова на членот 23а од Статутот, а деталните правила се предвидени со членовите 107–114 од Деловникот. Општо земено, предметот се смета за итен кога: (1) субјектот е во притвор или на друг начин е лишен од слобода и (2) продолжувањето на лишувањето од слобода е засегнато од исходот на прелиминарната пресуда.<sup>6</sup>

Успехот во добивањето позитивен одговор од националниот суд да направи барање за итна постапка многу зависи од поединечните судии, поширокиот политички контекст и од фактите во случајот. Одредени судови можеби се повеќе подготвени да поднесат вакви барања, но тешко е да се предвиди каде ќе се појави конкретно прашање на правото на ЕУ. Исто така, важно е националниот суд или трибунал, но и бранителите во постапката, да се обидат да ги идентификуваат случаите кои ќе доведат до „добра“ судска практика што ќе помогне во унапредувањето на човековите права. Бранителите во итната постапка по претходно одлучување пред национален суд или трибунал може да се соочат со две клучни пречки: (1) убедување на националниот судија да се повика на СПЕУ; и (2) убедување на СПЕУ да го прифати барањето за покренување итна постапка.

Релевантноста на правото на ЕУ во домашните постапки и можноста за покренување итни постапки по претходно одлучување пред СПЕУ е во

<sup>6</sup> Ова е потврдено со пресуди на СПЕУ: Case C-477/16 PPU и Case C-237/15 PPU.

голема мера ново за учесниците во кривичната постапка – адвокати, обвинители и судии. СПЕУ е надлежен да одговара на прашања за толкување на кривичното право на ЕУ, во последново време особено за инструментите за прекугранична судска соработка. Покрај тоа, кривичното право на ЕУ, како и секое право на ЕУ, мора да се толкува во согласност со Повелбата за основните права на ЕУ. Она што треба да го има предвид националниот суд е дека лошо формулирано прашање или збир на факти од националниот суд може да доведе до некорисни или понекогаш штетни одлуки од страна на СПЕУ. Од клучно значење е одбраната, заедно со обвинетиот, да им помогне на националните судови соодветно и прецизно да го подготват прашањето и да бидат вклучени во процесот на национално ниво и пред СПЕУ.

СПЕУ има јурisdикција над човековите права и ги толкува сите закони на ЕУ во светлина на Повелбата за основните права. Со оглед на тоа што СПЕУ сега има јурisdикција во областа на полициската и судската соработка, тој сè почесто разгледува кривични случаи каде што обвинетиот ги бара основните права според Повелбата. СПЕУ е особено активен за аргументите кои се однесуваат, на пример, на условите во затворот или за прашања поврзани со независност на судството.

Текстуално, Повелбата е слична на многу начини со Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП) (Charter of Fundamental Rights, 2012). Меѓутоа, за разлика од системот утврден со ЕКЧП, основните права на Повелбата не се самостојни за државите-членки на ЕУ. Не сите национални мерки може да се испитуваат во светлината на Повелбата, туку само оние што спаѓаат во опсегот на правото на ЕУ. Значи, онаму каде што националната мерка е надвор од опсегот на тој закон, таа исто така спаѓа надвор од опсегот на Повелбата.

Учесниците во кривичната постапка, во повеќе наврати, ја изразија неподготвеноста на националните судови низ ЕУ да покренуваат итни постапки по претходно одлучување до СПЕУ, бидејќи традиционално не се признава како суд за „човекови права“ или суд надлежен за кривични прашања. Можеби ќе треба време кривичните судови за да почнат да се обраќаат до СПЕУ, време кое ќе биде потребно и за македонските кривични судови, со време да се подготват за оваа постапка. Сите учесници во кривичните постапки пред македонските судови ќе треба да го поддржат ваквиот процес.

Понатаму, постои и една клучна фундаментална разлика во процедуралното влијание на утврдувањето на основните права пред СПЕУ, во споредба со Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП). Случаите пред СПЕУ

се упатуваат за време на фазата на судење пред националните судови, додека случаите поднесени пред ЕСЧП се разгледуваат години по настанатата повреда, откако ќе се исцрпат сите домашни правни лекови. Покрај тоа, СПЕУ ја нуди опцијата за итна постапка по претходно одлучување каде што лицето е во притвор, што е најбрз пат до пресуда.

Учесниците во постапките може да се соочат со неподготвеност од страна на националните обвинители или судии да применат одредено право според правото на ЕУ и наместо тоа да ја продолжат практиката пред стапувањето во сила на правото на ЕУ за одредено прашање, дури и ако тоа е директно кршење на правото на ЕУ. Во овој поглед, може да биде корисно да се развие шаблон за изјаснување во врска со конкретното прашање што постојано се појавува во домашната јурисдикција и кој адвокатите можат да го користат секојпат кога ќе се појави проблемот и да го изнесат до надлежните судови. Потребата за упатување на конкретно прашање може да се разјасни преку повторување на слични аргументи. Евентуално, судијата може да биде подготвен да го искористи образецот за да формулира прелиминарно прашање за применливоста на правото на ЕУ пред СПЕУ со цел да се реши спорот. Колку што е можно, заедничките напори на национално ниво може да бидат корисни за поддршка на потребата за упатување.

### 3. ПРЕПОРАКИ

- Поголемо внимание се дава на ЕКЧП, но Правото на ЕУ е подеднакво важно. Правото на ЕУ е обемно право кое се заснова врз принципите на супрематија (наднационално право) и директна примена (директно применливо во поредоците на државите-членки).
- Кога ќе започне суштинскиот процес на преговори, особено Поглавјата 23 и 24, целиот правосуден систем ќе треба да спроведе сериозна реформа и да се приспособи на Правото на ЕУ, како и да биде подготвен за постапката по претходно одлучување.
- Откако ќе станеме држава-членка на ЕУ, се очекува да има наплив на постапки пред домашните судови во кои странките ќе се повикуваат на правото на ЕУ, па оттука судиите, обвинителите и адвокатите ќе треба да имаат сериозни познавања од правото на ЕУ, како и да ја познаваат и разберат постапката по претходно одлучување и да се грижат за правилна примена и толкување на правото на ЕУ.

- Идните генерации судии, обвинители и адвокати во постапките пред националните судови треба да го познаваат и да го применуваат правото на ЕУ, треба да бидат активни учесници во постапката и секогаш кога ќе се појави прашање од правото на ЕУ за кое е потребно толкување, да бидат проактивни и да се повикуваат на постапката по претходно одлучување, со цел правилна примена на правото на ЕУ.
- Обуките можат да бидат корисни. Националните судии, обвинители, адвокати и странки слободно треба да се повикуваат на правото на ЕУ во домашните постапки – судовите со текот на времето може да бидат убедени да упатат прашање што постојано се покренува. Со обучени судии и обвинители од Правото на ЕУ, целокупната доверба во судството може да оди само во нагорна линија.
- Спроведувањето на правото на ЕУ е долгорочен процес. Покренувањето на постапката по претходно одлучување треба да биде за случаи во кои страните имаат поволен збир на факти, додека од домашниот судија зависи прифаќањето на таквото барање.
- Како што и сега се случува, откако ќе станеме држава-членка на ЕУ, можно е да продолжи тензијата помеѓу различни нивоа на судии, на пример, пониски судови кои не се согласуваат со повисоките судови. Пониските судови може да бидат подготвени да ја искористат својата дискреција за да покренат постапка по претходно одлучување до СПЕУ, со цел да бараат да се отфрли пресуда на повисокиот суд со која не се согласува понискиот суд.
- Вклучување на невладините организации може да биде од корист, бидејќи имаат улога во создавањето дискусии во рамките на адвокатските комори, особено преку соработка со судии, академици и други засегнати страни. Може да организираат тркалезни маси со цел да се развие консензус околу потребата од поднесување на барањата за претходно одлучување, како и да вклучат обуки за судски случаи, каде што учесниците разговараат за решенија по прашања од нивните сопствени јурисдикции.

## Литература

- CCBE. (2016). Practical Guidance for Advocates appearing before the Court of Justice in appeal proceedings. [https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality\\_distribution/public/documents/PD\\_LUX/PDL\\_Guides\\_recommendations/EN\\_PDL\\_20161124\\_Practical-Guidance-for-Advocates-before-the-Court-of-Justice-in-appeal-proceedings.pdf](https://www.ccbe.eu/fileadmin/speciality_distribution/public/documents/PD_LUX/PDL_Guides_recommendations/EN_PDL_20161124_Practical-Guidance-for-Advocates-before-the-Court-of-Justice-in-appeal-proceedings.pdf)



- Charter of Fundamental Rights of the European Union (2012). OJ L C 326. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union (2016). OJ C 202.
- Court of Justice of the European Union (2012). Consolidated version of the Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012 OJ L 265, as amended on 18 June 2013 (OJ L 173, 26.6.2013, p. 65), on 19 July 2016 (OJ L 217, 12.8.2016, p. 69), on 9 April 2019 (OJ L 111, 25.4.2019, p. 73) and on 26 November 2019 (OJ L 316, 6.12.2019, p. 103).
- Court of Justice of the European Union (2019). Recommendations to national courts and tribunals in relation to the initiation of preliminary ruling proceedings, OJ C 380.
- Court of Justice of the European Union (2022). Annual Report 2022. The Year in Review. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-04/qd-aq-23-001-en-n.pdf>
- Court of Justice of the European Union. (2016). Case C-237/15 PPU. Minister for Justice and Equality v Francis Lanigan. ECLI:EU:C:2015:474
- Court of Justice of the European Union. (2016). Case C-477/16 PPU. Openbaar Ministerie v. Ruslanas Kovalkovas, ECLI:EU:C:2016:861.
- Krommendijk J. (2020). It Takes Two to Tango: The Preliminary Reference Dance Between the Court of Justice of the European Union and the National Courts, *European Papers* Vol. 5.
- Lacchi C. (2015). Review by Constitutional Courts of the Obligation of National Courts of Last Instance to Refer a Preliminary Question to the Court of Justice of the EU, *German Law Journal* No. 6.
- Георгиевски С. (2010). Вовед во Правото на Европската унија. Универзитет „Св. Кирил и Методиј“.