



РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
УНИВЕРЗИТЕТ „СВ.КИРИЛ И МЕТОДИЈ“- СКОПЈЕ
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ- СКОПЈЕ

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

**ПОЛИТИКИТЕ НА ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВО КОНТЕКСТ НА
ЈАКНЕЊЕТО НА БЕЗБЕДНОСТА, ПРАВДАТА И СЛОБОДНОТО ДВИЖЕЊЕ НА
ЛУЃЕ НИЗ ВНАТРЕШНИОТ ПАЗАР НА ЕУ**

Ментор:
Проф. д-р *Билјана Секуловска-Габер*

Кандидат:
М-р *Владо Лазовски*

Скопје, јуни 2015 година



REPUBLIC OF MACEDONIA
UNIVERSITY "ST. CYRIL AND METHODIUS" – SKOPJE
ECONOMIC FACULTY SKOPJE

DOCTORAL DISERTATION

**EU JUSTICE AND HOME AFFAIRS POLICIES WITH THE JUSTICE AND FREE
MOVEMENT OF PEOPLE IN THE INTERNAL MARKET**

Mentor:

Prof. Dr. Biljana Sekulovska-Gaber

Candidate:

Vlado Lazovski MSc

Skopje, June 2015

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Јас, долупотпишаниот, Владо Лазовски од Штип, Република Македонија, роден на 12.3.1982 година во Штип, ја давам следнава:

ИЗЈАВА

- Дека докторската дисертација е авторско дело.
- Дека идеите и деловите што се преземени од авторите се доследно наведени.
- Подготвен сум да одговарам морално, материјално и кривично за одредени барања доколку се покаже дека не сум ги почитувал одредбите од законите со кои се гарантираат авторските права.
- Дека наведените податоци се точни.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

БЛАГОДАРНОСТ

За несебичната посветеност и трпение при изработката на докторската дисертација, благодарност ѝ должам на менторот проф. д-р Билјана Секуловска-Габер, професор на Економски факултет при Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје.

Посебна и најголема благодарност им должам на членовите на моето семејство кои ми дадоа неизмерна поддршка, беа покрај мене и ме поддржаа и во најтешките моменти при изработката на трудот.

АПСТРАКТ

Политиките на правда и внатрешни работи на Европската унија се во тесна корелација со јакнењето на безбедноста на земјите-членки на Унијата, правдата, како и на слободното движење на луѓето низ внатрешниот пазар.

Дел од битните сегменти на кои ќе се задржиме во оваа докторска дисертација се и одделните сегменти на политиките на правда и внатрешни работи, како што се борбата против трговијата со дрога, организираниот криминал, тероризмот и трговијата со луѓе, како и на степенот на миграција и азил во внатрешниот пазар на Европската унија.

Република Македонија како земја-кандидат за членство во Европската унија се стреми да направи целосна хармонизација и имплементација на законодавството поврзано со политиките на Унијата, па оттаму и со политиките на правда и внатрешни работи во насока на исполнувањето на стратешката цел за полноправно членство во Европската унија.

Клучни зборови: *политики на правда и внатрешни работи, слобода на движење, Шенген, Европска унија.*

ABSTRACT

Policies of Justice and Home Affairs of the European Union are closely correlated with the strengthening of the security of Member States of the Union, Justice, and the free movement of people across the internal market.

Some of the important segments in which we will focus in this doctoral dissertation and the individual segments of the policies of justice and home affairs, are the fight against drug trafficking, organized crime, terrorism and trafficking, as well as the extent of migration and asylum in the internal market of the European Union.

Republic of Macedonia as a candidate country for membership in the European Union aims to make full harmonization and implementation of legislation related to the policies of the Union, hence the policy of justice and home affairs in the direction of meeting the strategic goal of full membership in the European Union.

Keywords: *Justice and Home Affairs, freedom of movement, Schengen, European Union.*

СОДРЖИНА

ПОПИС НА ТАБЕЛИ	10
ПОПИС НА ГРАФИКОНИ	12
ПОПИС НА СЛИКИ	13
КРАТЕНКИ	14
ВОВЕД	17
1. Актуелност на проблематиката	17
2. Предмет, цели и методологија на истражувањето	24
I СОРАБОТКА ВО РАМКИТЕ НА ТРЕТИОТ СТОЛБ - ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ	26
1.1. Конституирање на третиот столб - соработка во областа на правдата и внатрешните работи (Одредби од Договорот од Мастрихт за третиот столб - ПВР)	27
1.2. Инкорпорирање на Шенгенскиот систем во областа на правдата и внатрешните работи (ПВР)	31
1.2.1. Шенгенски информативен систем (СИС)	34
1.3. Улогата на институциите на ЕУ во областите на правдата и внатрешните работи по Договорот од Амстердам	39
1.4. Хашката програма во однос на зацврстување на легалната миграција и развивање на слободата, безбедноста и правдата	43
1.4.1. Стратегија за легална миграција, слобода, безбедност и правда	45
1.5. Меѓувладина и наднационална соработка против криминалните активности надвор од националните граници	53
1.5.1. Полициска и правосудна соработка во кривичните активности	53
1.5.2. Формирање на ЕВРОПРАВДА	55
1.5.3. Полициска соработка	57

1.6. Промоција на принципот на меѓусебно признавање на различните правни системи и нивна хармонизација	60
1.6.1. Судска соработка во граѓански и кривични предмети	62
1.6.2. Соработката на царината и полицијата	64
II. ПОЛИТИКИ НА ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ	68
2.1. Државјанство на ЕУ	69
2.2. Слободно движење на луѓе, азил и визи	74
2.2.1. Слободно движење на луѓе	74
2.2.2. Азил	79
2.2.3. Визи	85
2.3. Борба против трговијата со луѓе, организираниот криминал и тероризмот	88
2.3.1. Борба против трговија со луѓе	89
2.3.2. Организиран криминал	96
2.3.3. Тероризам	101
2.4. Заедничка имиграциона политика (Регулирање на миграциите во ЕУ)	108
2.4.1. Внатрешни и надворешни миграции	116
2.4.2. Имиграција VS интеграција	121
2.4.3. Системот на сина карта (Blue card) во Европската унија во однос на вработување на високо образовани државјани на трети земји	125
III. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ШЕНГЕН СИСТЕМОТ И НЕГОВО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ СЛОБОДНОТО ДВИЖЕЊЕ НА ЛУЃЕ НИЗ ВНАТРЕШНИОТ ПАЗАР НА ЕУ	129
3.1. Влијание на Шенген системот врз слободното движење на луѓе	130
3.1.1. Странци и популација родена во странство	130
3.1.2. Стекнување на државјанство	135
3.1.3. Анализа на трговијата со луѓе во внатрешниот пазар на Европската унија	137
3.2. Влијанието на Шенген системот врз пазарот на труд во ЕУ	142
3.2.1. Статистичка анализа на стапката на вработеност во внатрешниот пазар на ЕУ	147

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

3.2.2. Статистичка анализа на стапката на невработеност во внатрешниот пазар на ЕУ 156

IV ВЛИЈАНИЕТО НА ЛИСАБОНСКИОТ ДОГОВОР ВО ГРАДЕЊЕТО НА ЕВРОПСКАТА ИМИГРАЦИОНА ЛЕГИСЛАТИВА 165

4.1. Влијанието на Лисабонскиот договор врз политиките на правда и внатрешни работи 166

4.2. Слободното движење на луѓе во ЕУ во Договорот од Лисабон и Европската стратегија „Европа 2020“ 168

4.3. Случајот Metock и неговото влијание врз правилата кои се однесуваат на членовите на семејството на државјаните на ЕУ 177

4.4. Случајот McCarthy против државниот секретаријат за внатрешни работи на Велика Британија во однос на слободното движење на луѓе 183

V ВЛИЈАНИЕТО НА ПОЛИТИКИТЕ НА ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВРЗ ИСПОЛНУВАЊЕТО НА СТРАТЕШКАТА ЦЕЛ ЗА ПОЛНОПРАВНО ЧЛЕНСТВО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ 186

5.1. Политиките на правда и внатрешни работи во Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европската унија 187

5.2. Хармонизација на законодавството 192

5.3. Визна либерализација 201

5.3.1. Хронологија на настаните 202

5.3.2. Статистичка анализа на македонски граѓани кои побарале азил во земјите на Европската унија 211

5.4. Слободното движење на луѓе, азил и визи во извештаите на Европската унија 219

5.5. Миграционата криза во Европската унија и Република Македонија 237

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА 248

БИБЛИОГРАФИЈА 258

ПОПИС НА ТАБЕЛИ

Табела 1. Попис на земји од „екс ју“ просторот и нивната потреба за виза во земјите	87
Табела 2. Матрица на трговија со луѓе	90
Табела 3. Странци и популација родена во странство според државјанство и држава на раѓање – 1 јануари 2012 год.	130
Табела 4. Идентификувана трговија со луѓе во внатрешен пазар на ЕУ	139
Табела 5. Најфреквентни државјанства за секоја година посебно	140
Табела 6. Топ 10 држави со жртви на трговија со луѓе во земјите кои не се членки на ЕУ	141
Табела 7. Стапка на вработеност на лица на возраст од 15 до 64 години, 2001 – 2011 година	148
Табела 8. Стапка на вработеност во таргетираните групи на популација 2001-2011 година	150
Табела 9. Стапка на вработеност според највисоко ниво на образование, возраст 25-64, 2011 година	153
Табела 10. Невработеност на младите во ЕУ	160
Табела 11. Стапка на невработеност според пол и возраст 2007-2012 година	162
Табела 12. Основни цели на Лисабонската стратегија 2000-2010 година	170
Табела 13. Топ 3 приоритети на Европа 2020	172
Табела 14. Хронологија на настани за визна либерализација ,	203
Табела 15. Македонски граѓани кои побарале азил во земја-членка на ЕУ 2009 - 2012	211
Табела 16. Македонски граѓани кои побарале азил во Германија во 2012 година	213
Табела 17. Првостепено признавање на азил во ЕУ во 2011 година	215
Табела 18. Барања за азил на македонски државјани во Швајцарија 2009-2012 година	216
Табела 19. Барања за азил на македонски државјани во Франција 2009-2012 година	217

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Табела 20. Пристигнувања по вода и копно во Европската унија по националност во 2014 година 238

Табела 21. Регистрирани пристигнувања во Република Македонија 19.6.2015 - 27.8.2015 година 243

ПОПИС НА ГРАФИКОНИ

Графикон 1. Граѓани на земји вон ЕУ кои се жители на ЕУ-27	133
Графикон 2. Граѓани на земји вон ЕУ кои се жители на ЕУ-27 спрема ниво на HDI во населените земји-членки во 2012 година	134
Графикон 3. Главни земји на потекло на недржавјани во ЕУ-27 во 2012 година	135
Графикон 4. Стапка на невработеност 1995-2012 година	157
Графикон 5. Стапка на невработеност во Евроната (1995 - 2015 година)	157
Графикон 6. Усогласеност на легислативата на РМ со ЕУ	196
Графикон 7. Потреба за комплетна имплементација на теоретската легислатива на РМ која е усогласена со ЕУ	197
Графикон 8. Потребата на Република Македонија за откажување од дел од својот законски суверенитет со цел за влез во ЕУ	198
Графикон 9. Посветеност на надлежните институции на Р.Македонија во процесот на хармонизација со ЕУ легислативата	199
Графикон 10. Соодветна поддршка од политичките актери во процесот на усогласување на легислативата на Р.Македонија со ЕУ	200
Графикон 11. Апликации за азил на македонски граѓани во земјите на Европската унија	205
Графикон 12. Македонски граѓани кои побарале азил во земја-членка на ЕУ 2009 - 2012	212
Графикон 13. Македонски граѓани кои побарале азил во Германија во 2012 година	213
Графикон 14. Вкупно барања за азил во ЕУ на македонски граѓани наспроти барања во Германија во 2012 година	214
Графикон 15. Барања за азил на македонски државјани во Швајцарија 2009-2012 година	216
Графикон 16. Барања за азил на македонски државјани во Франција 2009-2012 година	217

ПОПИС НА СЛИКИ

Слика 1. Визна политика на земјите во Шенген просторот	86
Слика 2. Процеси на трговијата со луѓе	92
Слика 3. Транзитни линии за илегален влез на мигрантите кои пристигнуваат во Европската унија за периодот јануари-јуни 2015 година.....	239

КРАТЕНКИ

ДДВ	Данок на додадена вредност (VAT – Value-Added Tax)
ДЕЗ	Договор за основање на Европската заедница (ТЕЕС - Treaty establishing the European Economic Community)
ДЕУ	Договор за Европската унија (ТЕУ - Treaty on European union)
ЕААГФ	Европскиот фонд за насочување и гаранции во земјоделското производство (ЕАГГФ - European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)
ЕВРОАТОМ	Европска заедница за атомска енергија (ЕУРАТОМ - European Atomic Energy Community)
ЕВРОПОЛ	Европска полициска агенција (ЕУРОПОЛ - European Police Office)
ЕВРОСТАТ	Статистичка служба на Европската унија (ЕУРОСТАТ - Statistical Office of the European Union)
ЕГТС	Европска група за територијална соработка (ЕГТС - European Grouping of Territorial Cooperation)
ЕЕА	Единствен европски акт (СЕА - Single European Act)
ЕЕЗ	Европска економска заедница (ЕЕС - European economic community)
ЕЕО	Европска економска област (ЕЕА - European Economic Area)
ЕЗЈЧ	Европска заедница за јаглен и челик (ЕССC – European coal and steel community)
ЕМУ	Економска и монетарна унија (ЕМУ - Economic and Monetary Union)
ЕП	Европски парламент (ЕП - European Parliament)
ЕРДФ	Европски фонд за регионален развој (ЕРДФ – European Regional Development Fund)
ЕРАЗМУС	Програма за размена на студенти во ЕУ (ЕРАЗМУС - European Community Action Scheme for the Mobility of University Students)

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

ЕС	Европски совет (ЕС - European Council)
ЕСП	Европски суд на правдата (CJEU - Court of Justice of the European Union)
ЕСФ	Европски социјален фонд (ESF - European Social Fund)
ЕУ	Европска унија (EU - European union)
ЕУРЕС	Европска мрежа на служби за вработување (EURES - European Employment Services)
ЕФТА	Европска зона на слободна трговија (EFTA - European Free Trade Association)
ЕЦБ	Европска централна банка (ECB - European Central Bank)
ЗНБП	Заедничка надворешна и безбедносна политика (CFSP - Common Foreign and Security Policy)
ИСПА	Инструмент за регионален развој (ISPA - Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој (OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development)
ОСБП	Област на слобода, безбедност и правда (AFSJ – Area of freedom, security and justice)
ПСА	Процес на стабилизација и асоцијација (SAP - Stabilisation and Association Process)
ПВР	Правда и внатрешни работи (JHA - Justice and Home Affairs)
САПАРД	Инструмент за усогласување на земјоделството (SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)
СИС	Шенгенски информациски систем (SIS - Schengen Information System)
СИС I	Шенгенски информациски систем I (SIS I - Schengen Information System I)
СИС II	Шенгенски информациски систем II (SIS II - Schengen Information System II)

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

ССА	Спогодба за стабилизација и асоцијација (SAA - Stabilisation and Association Agreement)
ТАЦИС	Техничка помош за Заедницата на независни држави (TACIS - Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States)
УНОДЦ	Канцеларија на Обединетите нации за борба против дрога и криминал (UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime)
УНМИК	Мисија на Обединетите нации во Косово (UNMIK - United Nations Interim Administration Mission in Kosovo)
УНХЦР	Канцеларија на Високиот комесаријат за бегалци на Обединетите нации (UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees)
ФАРЕ	Помош за економско реструктурирање на Полска и Унгарија PHARE - Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies

ВОВЕД

1. Актуелност на проблематиката

Европската унија е базирана врз почитување на човековите права, демократските институции и владеењето на правото. Во тој контекст, како една од клучните придобивки која произлезе од почитувањето на овие принципи е таа што Европската унија на своите граѓани им ја гарантира слободата да патуваат, работат и живеат онаму каде што ќе одберат. За да ги почувствуваат целосно бенефитите од остварувањето на оваа слобода, луѓето имаат потреба да живеат и да развиваат свои бизниси во област која ќе им гарантира безбедност и сигурност. Во услови на засилена глобализација и меѓународна мобилност, граѓаните на Европската унија имаат потреба да бидат заштитени од меѓународниот криминал и тероризам, а во исто време мора да имаат еднаков пристап до правдата и уживањето на нивните основни права во Унијата. Покрај тоа, неопходно е унапредување на непреченото движење на луѓе низ Внатрешниот пазар на ЕУ во насока на негово зацврстување. Меѓутоа, со појавата на сè поголема имиграција од трети земји се разви идејата дека истата не треба да биде неконтролирана, туку управувана на еден фер и одржлив начин, со ефикасно контролирање на надворешните граници, усогласено со демографскиот карактер на Унијата.

Првите чекори на соработка во областа на безбедноста и правдата започнале во 1975 година кога била создадена Треви групата (форум за внатрешна соработка за безбедност меѓу министерствата за внатрешни работи и за правда на ЕЕЗ / ЕЗ, создаден во 1975 година и активен сè до стапувањето на сила на Договорот од Мастрихт во 1993 година), составена од министрите за правда и внатрешни работи на тогашните земји-членки. Првата вистинска

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

соработка била потпишувањето на Конвенцијата за имплементација на Шенген во 1990 година со која биле отворени внатрешните граници на ЕУ.¹

Отворањето на границите по паѓањето на Берлинскиот ѕид и завршувањето на Студената војна и блоковската поделеност довело до пораст на транснационалните криминални активности во цела Европа. Пораснал бројот на кривичните дела од типот на трговија со луѓе, илегална имиграција, трговија со дрога и тероризам, кои сè повеќе се појавувале надвор од националните граници. Како одговор на оваа ситуација и превенција од несакани последици, Договорот од Мастрихт (1992) го создаде меѓувладиниот столб за Правда и внатрешни работи (ПВР) кој ќе биде под надлежност на Советот на ЕУ како трет столб и заедно со првите два, Европската заедница (ЕЗ) и Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП), ја сочинуваа структурата на столбови на ЕУ.² Политиките на правда и внатрешни работи се однесуваат на азилот и имиграцијата, заедно со судската, царинската и полициската соработка кои се дефинирани како области од заеднички интерес. Структурата на столбови ја ограничи моќта на Европската комисија, Европскиот парламент и Европскиот суд на правдата да влијаат на новите меѓувладини области од политиката, кои требало да бидат дел од третиот столб, кривичното право и соработката во граѓанските прашања (столбот за ПВР).

Подоцна со Договорот од Амстердам (1997) се отиде уште подалеку, делегирајќи им на институциите на ЕУ, односно на столбот на Европската заедница, целосна контрола врз некои области на политиките на правда и внатрешни работи, како што се азилот и имиграцијата. Со Договорот од

¹ Уште од создавањето на Европската заедница, земјите-членки вложуваат напори за поголемо интегрирање на пазарот преку слободното движење на лица низ заедницата што резултирало со потпишување на Договорот од Шенген во 1985 година и проширен во 1990, со што постепено се отвораа границите помеѓу земјите-потписнички. Шенген-земјите тогаш имплементирале заедничка визна политика за целата област и се договориле за ефикасни контроли на нивните надворешни граници. Овде ќе потврдиме дека е огромно влијанието на Шенгенскиот договор врз пазарот на труд, каде што правата на граѓаните се проширија на начин што можат да работат или нудат услуги каде било во заедницата.

² Третостолбната „архитектура“ ќе биде актуелна сè до усвојувањето на Лисабонскиот договор во 2007 година, односно неговото стапување на сила на 1 декември 2009 година, кога истата се укинува, при што ЕУ го презема правниот субјект ЕЗ.

Амстердам, исто така, се имплементирала Шенгенската конвенција во правото на ЕУ, која служи како поттик за понатамошна соработка на правдата и внатрешните работи. Значи, идејата за област на слобода, безбедност и правда била воведена во мај 1999 година со Договорот од Амстердам каде што е наведено дека ЕУ мора да ја унапреди и развие Унијата како подрачје на слобода, безбедност и правда, во кое е гарантирано слободното движење на лица во корелација со соодветни мерки во однос на контролите на надворешните граници, азилот, имиграцијата и спречувањето и борбата против криминалот.

Со цел да им обезбедат на граѓаните подеднаква заштита од криминал на целата територија на ЕУ и да им овозможат еднаков пристап до правдата преку целосно остварување на нивните права се појавила потреба националните судски власти и полициските сили на одделните земји-членки да функционираат заедно. Оттаму, Европската унија започнала да работи на развивање на координирани политики на азил и имиграција, така што барателите на азил и легалните имигранти ќе бидат третирани праведно со цел за нивно целосно интегрирање во европските општества. Тука својата улога најдобро ја играат политиките за правда и внатрешни работи (ПВР) преку кои Европската унија се бори против криминалните активности што се појавуваат помеѓу земјите-членки и го загрозуваат полето на безбедноста, како комбинација на меѓувладината соработка и наднационалните институции раководени од телата на ЕУ.

Оттаму, политиките на правда и внатрешни работи ги регулираат следниве подрачја:

- политиката на азил, миграции и визната политика;
- областа на правда, слобода и безбедност;
- граѓанството на Унијата;
- соработката во кривични предмети и
- соработката во граѓански предмети.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Веќе споменавме дека соработката во областите на правдата и внатрешните работи била формализирана со Договорот за ЕУ (Договорот од Мастрихт во 1992 година, глава VI) со кој бил создаден третиот меѓувладин столб, со цел да се унапреди меѓусебно слободното движење на луѓе. Овие политики го промовираат принципот за меѓупривавање на различните правни системи во рамките на ЕУ, создавајќи го притоа ефектот на хармонизација на истите. Политиката за соработката помеѓу националните судски системи има за цел да им гарантира на граѓаните дека правните одлуки донесени во една земја-членка се признати и имплементирани во друга и создаваат можност за прекугранично судско гонење при остварување на правата на граѓаните. Заедно со другите политики, како што се политиката за азил, миграција и визи, соработка во кривичните предмети, судската соработка во граѓанските предмети претставува основа за изградба на област на правда, слобода и безбедност, но и гаранција за заокружување на внатрешниот пазар, преку остварувањето на слободата за непречено движење на лица.

Исто така, од огромно значење се политиките кои се однесуваат на азилот, бидејќи во континуитет се зголемува бројот на луѓе кои барајќи азил се обидуваат да влезат во Унијата за да избегнат војна, прогон и природни катастрофи, или да обезбедат подобра иднина. Во таа насока се усвоени минимални стандарди и процедури за барателите на азил, а во 2008 година ЕУ го усвои Европскиот пакт за имиграција и азил со цел да се организира легалната миграција.

Сето ова покажува дека политиките на правда и внатрешни работи се развиваат постепено, започнувајќи од една меѓувладина соработка кон целосен централизиран систем со сопствени тела. Таквите тела го вклучуваат Европол, кој ѝ помага на Заедницата во соработката кај меѓународните истраги и има моќ да побара кривични истраги во земјите-членки. Понатаму Европска правда, тело кое работи за подобрување на прекуграничната соработка меѓу обвинителите и судовите и Фронтекс како тело за соработка на граничните контроли. Овде се

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

вбројува и Шенгенскиот информациски систем кој претставува заедничка база на податоци за полицијата и имиграциските власти. Вредно за споменување е и тоа дека Европската унија има и неколку бази на податоци ширум Европа, вклучувајќи го Евродак, каде што се складираат отпечатоци од прсти на оние кои бараат азил спречувајќи создавање на злоупотреби при добивањето на азил. Во јуни 2007 година, Договорот од Прим (потпишан во 2005 година и познат како Шенген III договор) бил инкорпориран во правото на ЕУ и истиот овозможува пан-европска мрежна база на податоци на полицијата за употреба во кривичните постапки. Сите овие тела заедно работат во насока на развивање на политиките на правда и внатрешни работи и во засилувањето на ЕУ како област на безбедност и слобода.

Според тоа, преку политиките за правда и внатрешни работи е креиран заедничкиот Шенгенски простор кој е една од највисоките придобивки на Заедницата и гаранција на слободното движење на луѓе низ тој простор. На тој начин, правото на слободно движење на луѓе, како фундаментално право на граѓаните на Европската унија, автоматски е загарантирано со договорите за остварување на област на слобода, безбедност и правда. Истото неспорно претставува огромна придобивка за граѓаните на сите земји-членки каде што правата на граѓаните се проширија на начин што можат да работат или дадат услуги каде било во Унијата. Уште од создавањето на Европската заедница, земјите-членки вложуваат напори за поголемо интегрирање на пазарот преку слободното движење на лица низ Заедницата, нешто кое всушност и довело до Шенгенскиот договор и зачетоците на соработката во областа на безбедноста и правдата.

Иако првата програма за спроведување на овие цели во пракса била договорена во Тампере, Финска, во октомври 1999 година и била апсолвирана до 2004 година, истата година во Тампере Советот на Европа (1999) основал

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

наднационални тела како што се Европската судска мрежа и Европравда³ (Потпишувањето Договор за соработка помеѓу ЕВРОПРАВДА (EUROJUST) и земја која не е членка на ЕУ претставува највисок можен облик на соработка) за да помогнат при решавањето на прекуграничниот криминал. Во декември 2001 година, лидерите на ЕУ се согласија да се создаде европски налог за апсење, за да во 2006 година истиот биде одобрен. Во 2004 година била усвоена Хашката програма, за период од четири години 2005-2009 година, која ги предводеше политиките за правда и внатрешни работи и истата претендираше кон создавање на заеднички европски систем за азил и заедничка имиграциона политика на ЕУ кои ќе овозможат функционирање на ефикасна полиција на новите надворешни граници на ЕУ и ќе ја зголемат прекуграничната достапност на полициски информации. Таа имала за цел да ја направи Европа вистинско место на слободата, безбедноста и правдата при што главниот фокус бил ставен на создавање на заедничка политика на имиграција и азил за сите тогаш 25 членки на ЕУ. Подоцна програмата од Хаг била заменета со програма од Стокхолм што ќе ги предводи правдата и внатрешните работи за периодот 2010-2014 во насока на воспоставување на визната политика, како и соработка во однос на кривичното и граѓанското право.

И конечно на 13 декември 2007 година се случи потпишувањето на Договорот од Лисабон во Португалија, којшто стапи на сила на 1 декември 2009 година. Целта на договорот е да ги заврши постапките, започнати со Договорот од Амстердам и Договорот од Ница и да ја прошири и зголеми моќта на Европската унија за политиките на правда и внатрешни работи. Така, за првпат со овој Договор на Европскиот суд на правдата му се овозможи јурисдикција над правдата и внатрешните работи. Понатаму, Лисабон ја измени структурата на столбови и ги преименува политиките на правда и внатрешни работи во единствена област на Правда, слобода и безбедност, при што земјите-членки не можат да остварат

³ ЕВРОПРАВДА (EUROJUST) е европска агенција и прва постојана мрежа на судските власти во светски рамки која придонесува за поефикасна борба со транснационалниот организиран криминал од страна на надлежните институции.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

надлежност во оваа област каде што Унијата веќе остварила. Значи наднационалниот столб на ЕУ (каде што, главно, биле содржани одредбите кои се однесуваа на внатрешниот пазар) и двата меѓувладини столба (кои ја регулираа заедничката надворешна и безбедносна политика и соработката во областа на правдата и внатрешните работи) со Договорот од Лисабон се измениле со што се зајакна наднационалната област, интегрирајќи ги во себе областите на правдата и внатрешните работи.

Со Договорот од Лисабон позицијата на Комисијата е зајакната со можноста да поведува постапки против земји-членки поради непочитување на регулативите на ЕУ, што досега не било возможно во рамките на дотогашниот трет столб. Се формираше европски јавен обвинител кој ќе има надлежност за испитување и гонење на лица кои извршиле кривични дела против финансиските интереси на Унијата, нешто кое претставува значајна новина. Понатаму се промовираше идејата дека граѓаните на Европската унија по Лисабонскиот договор ќе живеат во една посигурна Европа, која ќе се залага за поефективна борба против тероризмот, криминалните групации, незаконските миграции и трговијата со луѓе.

Денес Европската унија претставува економски и политички сојуз на 28 европски земји со повеќе од 500 милиони граѓани и со учество од 20,43% (15,2 милијарди долари) во светскиот бруто производ, со што се јавува како предводник во светската економија. Република Македонија, како самостојна, независна и суверена земја, уште при својот зародиш на почетокот од деведесеттите години на 20 век, ја определи својата стратешка цел – полноправно членство во Европската унија. Интересот е огромен, пред сè за нас како мала држава, и оправдан со тоа што ќе се застане под исти чадор со едни од најмоќните светски држави, подобрувајќи ја притоа својата економија во секој поглед. На својот пат кон полноправно членство, уште со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, Република Македонија се определи за соработка во областа на

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

правдата и внатрешните работи, односно соработката во областите на визите, граничната контрола, азилот и миграцијата, како и борбата против организираните криминал и трговијата со дрога. Според тоа, за Република Македонија проблематиката од аспект на влијанието на политиките на правда и внатрешни работи на патот кон полноправно членство и слободното движење на луѓе е актуелна повеќе од кога и да е.

2. Предмет, цели и методологија на истражувањето

Предмет на ова истражување се политиките на правда и внатрешни работи и нивното влијание врз унапредувањето на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе помеѓу земјите-членки на Европската унија. Истите се прикажани преку делувањето на третиот столб - соработка во областа на правда и внатрешни работи. Во трудот се анализирани политиките за правда и внатрешни работи, како и слободното движење на луѓе од аспект на заедничката имиграциона политика. Опфатена е имплементацијата на Шенгенскиот договор и неговото влијание врз слободното движење на луѓе. Исто така, ќе се анализира и влијанието на политиките на правда и внатрешни работи врз исполнувањето на клучната цел за полноправно членство на Република Македонија во ЕУ. Опфатени и анализирани се конкретни случаи од судската пракса како репер за делувањето на овие политики.

Цели на истражувањето се:

- Истражување на европската соработка во рамките на третиот столб – правда и внатрешни работи;
- Истражување на политиките на правда и внатрешни работи, нивната битност и влијание врз развојот и зацврстувањето на внатрешната безбедност во Европската унија со опфат на заедничката имиграциона политика;

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- Приказ на позитивните ефекти од воспоставувањето на слободното движење на луѓе и имплементацијата на Шенген системот;
- Стекнување впечаток за значењето на оваа проблематика за Република Македонија во областа на правдата и внатрешните работи за да се согледа начинот за што побрзо имплементирање и хармонизација на националното со европското законодавство.

Во текот на истражувањето е применет методот на компаративна анализа за да се согледаат резултатите во земјите-членки од создавањето на простор за слободно движење на луѓето и неговото влијание врз унапредувањето на внатрешната безбедност во ЕУ. Понатаму, во докторската дисертација ќе се примени статистичкиот метод како начин за собирање на податоци, како и методите на дедукција и индукција. За собирање на податоци во определени временски периоди ќе се примени и историскиот метод.

I СОРАБОТКА ВО РАМКИТЕ НА ТРЕТИОТ СТОЛБ - ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ

*Во првата глава **СОРАБОТКА ВО РАМКИТЕ НА ТРЕТИОТ СТОЛБ - ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ** е објаснета соработката во областа на правдата и внатрешните работи преку конституирањето на третиот столб и креирањето на единствената Област на слобода, безбедност и правд (ОСБП) - која била воведена во европското примарно право и била вкоренета како општа цел на Европската унија. Овде ќе се прикаже организационата структура на третиот столб и меѓувладината соработка против криминалните активности надвор од националните граници. Ќе биде елабориран Шенгенскиот систем, неговата имплементација и влијанието во областа на правдата и внатрешните работи. Понатаму е направена анализа на Хашката програма и нејзиниот придонес за зацврстување на легалната миграција и развојот на слободата, безбедноста и правдата, за да на крајот биде прикажана меѓувладината и наднационалната соработка против криминалните активности надвор од националните граници на земјите-членки.*

1.1. Конституирање на третиот столб - соработка во областа на правдата и внатрешните работи (Одредби од Договорот од Мастрихт за третиот столб - ПВР)

Соработката во правосудството и внатрешните работи (ПВР) се воспоставила со стапување на сила на Договорот од Мастрихт во 1993 година, каде што е означена како трет столб на којшто се темели Унијата.⁴ Со овој Договор дошло до модификација на претходниот Договор за формирање на Европската заедница при што Европската заедница (ЕЗ) не е укината, туку се додадени некои нови подрачја на делување.⁵ Со тоа таа прераснува од економска интеграција (Европска заедница) во вид на политичка интеграција (Европска унија) која има одредени посебности и сопствени цели различни од оние на Европската заедница.

Со оглед на специфичната структура на новосоздадената Европска унија може да се каже дека Договорот од Мастрихт ја втемелил ЕУ на три темелни елементи, односно на три столба:

- 1) Столб на Европските заедници претставува столб кој ракува со економските, социјалните и еколошките политики со својство на правно лице, а се состои од Европската заедница, Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ, до неговото истекување во 2002) и Европската заедница за атомска енергија (ЕУРАТОМ).
- 2) Столб на заедничка надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) е столб кој се грижи за надворешна политика и воени прашања.
- 3) Столб на правда и внатрешни работи.⁶

Кога говориме за столбот на Европските заедници секогаш мислиме на трите организации коишто таа со време ги апсорбирала:

- Европската заедница за јаглен и челик создадена во 1952 година;

⁴ Договорот од Мастрихт бил потпишан на 7 февруари 1992 година во Мастрихт, Холандија. Со него била воспоставена нова организација на Европската унија, којашто се темелела на три столба под еден заеднички покрив, што ќе биде образложено понатаму.

⁵ Herdegen M., 2002, *Evropsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, str. 37.

⁶ Guyomarch, A., 1997, *Cooperation in the Fields of Policing and Judicial Affairs, u New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Dartmouth Publishing Company Limited, Dartmouth, pp. 124-127.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- Европската економска заедница создадена во 1957 година;
- Еуроатом создаден во 1957 година.

Во поглед на останатите два столба треба да се каже дека нивниот развој, всушност, започнал со формирањето на ЕУ. За овој труд најинтересен е столбот на правосудството и внатрешните работи.

Со создавањето на рамки за соработка во подрачјето на правосудството и внатрешните работи, Договорот од Мастрихт направил револуционерен исчекор во однос на поранешните основачки договори. Договорот од Мастрихт недвосмислено го признал заедничкиот интерес за координација на девет различни подрачја на правосудството и внатрешните работи, но без дефинирање на какви било цели од тие политики.⁷

Станува збор за следните девет подрачја за соработка:

- политиката на азил,
- миграцијата,
- злоупотребата на дрога,
- сузбивање на меѓународни измами,
- надворешни граници,
- правосудна соработка во граѓански работи,
- правосудна соработка во казнени работи,
- полициска и царинска соработка.⁸

Договорот од Мастрихт за носење на одлуки за прашања од правосудните и внатрешните работи не користи институционални рамки од Заедницата, туку создава одделна структура во рамки на третиот столб. За разлика од столбот Европска заедница во којшто важи таканаречениот "*Community method*" за донесување на одлуки, во третиот столб одлуките и понатаму се донесуваат во

⁷ Guyomarch, A., 1997, *Cooperation in the Fields of Policing and Judicial Affairs, u New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making*, Dartmouth Publishing Company Limited, Dartmouth, pp. 124-127.

⁸ Craig, P., 1998, Grainne de Burca, *EU Law -Text, Cases, and Materials*, 2nd ed., Oxford University Press, New York, p.29.

рамките на меѓувладината соработка. Со тоа е потврдено начелото на суверена одговорност на државата-членка за ова исклучително осетливо подрачје.⁹

Меѓувладиниот начин на донесување на одлуки подразбира едногласно донесување на одлука од страна на Советот, а на иницијатива на држава-членка или Европската комисија.¹⁰

Токму таквиот начин на одлучување го спречил побитниот напредок во креирањето на политиката на ЕУ во подрачјето на правосудството и внатрешните работи. По почетните неуспеси во поглед на донесување на одлуки од подрачјето на правосудство и внатрешни работи, со промените на основачкиот договор ќе следат и промени во начинот на одлучување којшто сè повеќе ќе се движи кон одлучување со квалифицирано мнозинство и постапно јакнењето на улогата на Европскиот парламент.¹¹

Со Договорот од Амстердам (1997 година)¹² е реорганизирана соработката во подрачјето на правдата и внатрешните работи.¹³ Со тоа одредени подрачја, како азил, миграција, визи и други политики поврзани со слободното движење на луѓето се поведени под првиот столб, односно под надлежност на Заедницата, што овозможило примена на вообичаени законодавни инструменти, како што се одделни одредби и директиви. Од друга страна, полициската и судската соработка во казнените прашања останала во рамките на третиот столб и за неа се применувале следните инструменти:

- заеднички стојалишта¹⁴,
- рамковни одлуки¹⁵ и одлуки,

⁹ Craig, P., 1998, Grainne de Burca, *EU Law -Text, Cases, and Materials*, 2nd ed., Oxford University Press, New York, p.29.

¹⁰ Craig, P., 1998, Grainne de Burca, *EU Law -Text, Cases, and Materials*, 2nd ed., Oxford University Press, New York, p.29.

¹¹ Turkalj, K., 2006, *Politika Europske Unije na području pravosuđa I unutarnjih poslova s posebnim osvrtom na postupke odlučivanja*, Zbornik radova Pravni fakultet Rijeka, br.2, str.1134.

¹² Договорот од Амстердам бил потпишан на 2 октомври 1997 година, а стапил на сила на 1 мај 1999 година, откако бил ратификуван од сите држави-членки. Договорот од Амстердам ја променил надлежноста врз политиките за азил, миграција и судска соработка во граѓанската материја во првиот столб. Третиот столб бил преименуван во судска и полициска соработка во кривичната материја.

¹³ Така, Шенгенскиот договор кој бил склучен во 1985 година и проширен во 1990 година (истиот претставува договор помеѓу европските држави кој овозможува напуштање на граничните контроли помеѓу земјите потписнички) бил усвоен надвор од рамките на ЕУ и вклучен во Договорите за ЕУ и ЕЗ.

¹⁴ Англ. Common positions.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- конвенции,
- препораки,
- декларации,
- заклучоци итн.¹⁶

Соработката во областа на правдата и внатрешните работи како „трет столб“ се потпира на дотогашните обиди за остварување на европските единства во овие области, кои во квалитативна и политичка смисла до тогаш биле маргинални. Соработката опфаќала судска соработка помеѓу државите-членки на ЕУ во граѓанските и кривичните предмети, но и царинска и полициска соработка. Целите биле проектирани преку воспоставување на безбедност на територијата на ЕУ и борба против расизмот и нетрпеливоста кон странците, тероризмот, трговијата на луѓе, кривични дела против деца, трговија со дрога и оружје, корупција и измами.¹⁷

Третиот столб на ЕУ опфаќа соработка во прашањата на правосудството и внатрешните работи, а од донесувањето на ревидираниот и дополнет Договор за ЕУ од Ница (2003), третиот столб е термилошки и концепциски изменет во Област на слобода, безбедност и правда (ОСБП). Исто така, како и вториот столб на ЕУ оваа област се базира врз принципите на меѓувладината соработка и консензусот, од истите причини за заштита на ексклузивната национална јурисдикција на државите-членки во прашањата од полициската и правосудната соработка.

Следните конкретни прашања се опфатени со третиот столб на ЕУ:

- соработка на националните судови за граѓански и кривични работи;
- полициска соработка;
- сузбивање на расизмот и ксенофобијата;
- сузбивање на трговијата со дрога и оружје;
- борба против организираниот криминал;

¹⁵ Анг. Framework decisions.

¹⁶ Europe Recast: *A History of European Union* by Desmond Dinan (Palgrave Macmillan, 2004).

¹⁷ Вјекovic, S., 2008, *Evropske integracija, Prirucnik za polaganje strucnog ispita*, Vlada Crne Gore, Podgorica, str.27.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- спречување на тероризам и сузбивање на трговијата со луѓе и деца.¹⁸

Основната цел при воспоставувањето на соработка на државите-членки во третиот столб на ЕУ е обезбедување на простор за слобода, безбедност и правда преку заедничка акција за сузбивање на организираниот криминал и тероризам по пат на унапредување на соработката на правосудните органи. За тоа значително придонело создавањето на Европската полиција (ЕВРОПОЛ), која стана оперативна на почетокот од 1998 година. Постепено наведените надлежности се проширија и кон прашањата за сузбивање на економскиот криминал и спречување на перењето на пари на територијата на ЕУ.¹⁹

1.2. Инкорпорирање на Шенгенскиот систем во областа на правдата и внатрешните работи (ПВР)

Во осумдесеттите години од 20 век почнала дебата за концептот на слободно движење на луѓето. Почетоците на визната политка на ЕУ датираат од 1985 година кога пет земји-членки на Европската заедница, Германија, Франција, Луксембург, Белгија и Холандија, во градот Шенинген, во Луксембург го потпишаа првиот Договор за создавање на Шенген областа – област на слободно движење луѓе во Единствениот пазар. Договорот за Европската унија во раните 90-ти ги направи првите чекори во областа на визната политика. Членот 100 од Договорот го обврза Советот да ги определи „третите земји“ чии граѓани мора да поседуваат виза кога ќе ги поминуваат надворешните граници на земјите-членки. Денес преку 400 милиони луѓе живеат на „шенгенското подрачје“.

Слободното движење има две значења. Првото значење е класично и тоа подразбира право на слобода на движење на граѓаните од Европската унија, односно нивно право да влезат, престојуват или да останат во друга држава членка на Европската унија.

¹⁸ Gasmi, G., 2010, *Pravo i osnovi prava Evropske Unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, str.159.

¹⁹ Gasmi, G., 2010, *Pravo I osnovi prava Evropske Unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, str.159.

Поновото пошироко значење означува право на кое било лице да ги премине внатрешните граници без контрола. Правото на граѓаните од Европската унија слободно да патуваат во сите држави-членки на Европската унија и да престојуваат во нив не треба да се меша со ова право во смисла на шенгенска соработка којашто подразбира укинување на сите внатрешни граници, бидејќи слободата на движење преставува основа за човековото општествено опстојување. Една од целите на проектот на европската интеграција, којашто е формулирана во педесеттите години од 20 век е овозможувањето на слободно движење на луѓе, услуги, стока и капитал.²⁰

Сепак, државите-членки не успеале да ја постигнат таа цел во првите децении од развојот поради тоа што не можеле да пронајдат компромисно решение. Шенгенскиот договор, познат и само како Шенген, е договор за слободно движење на луѓето низ границите на државите потписнички, постоење на заедничка имиграциона политика и централизирана контрола на надворешните граници на земјите коишто до денес го потпишале овој договор. Членките на Шенгенскиот договор ја сочинуваат таканаречената Шенген зона, односно Шенген простор. Веќе кажавме дека со Шенгенскиот договор којшто првпат е потпишан во 1985 година е создаден сојуз помеѓу одредени членки од Европската унија (Белгија, Франција, Луксембург, Холандија и Германија) кои што ги отстраниле сите гранични контроли на копно, море и на воздушните простори за да обезбедат слобода на движење, па така создале заедничка визна политика. Шенгенскиот договор е потпишан за да се укинат внатрешните граници помеѓу земјите од ЕУ, да се изедначи имиграционата политика кон земјите коишто не се нејзини членки и да се воспостави централизиран пограничен систем во земјите од ЕУ. Постојењето на Шенгенскиот договор овозможило создавање на Европа без граници.²¹ Понатаму со Шенгенскиот договор се воведува помеѓу земјите потписнички поголем степен на координација, особено помеѓу државните тела задолжени за надзор и контрола на државните граници. Така со договорот се бара од државите потписнички да настојуваат да ја засилат размената на информации коишто би можеле да бидат

²⁰ Venda, D.: *Sengenski sporazum*, Primus – Gradska, 2013, Sarajevo.

²¹ Venda, D.: *Sengenski sporazum*, Primus – Gradska, 2013, Sarajevo.

од интерес на други договорни странки, посебно во борбата против криминалот (член 9, став 1 од Шенгенскиот договор). Шенгенскиот договор, имплементиран од 19 јуни 1990 година, претставува продолжение на иницијативата и силниот поттик во процесот на нормизација (стандардизација) на мобилните комуникациски организации таканаречени сини светла (полиција, царина, пожарникари, итна медицинска помош, организација за барање и спасување, крајбрежната стража). Член 44, пак, од Шенгенскиот договор настојува да ја уреди полициската и царинската меѓугранична соработка.²²

Со стапување на сила на Договорот од Амстердам во 1999 година, шенгенската соработка е интегрирана во европските правни и институционални рамки. Пак да спомнеме дека денес шенгенскиот простор има 26 земји и им овозможува на граѓаните, повеќе од 400 милиони, слободно да патуваат од Финска до Грција, од Португалија до границата на Полска, а да не мораат да покажуваат патни исправи. Од 15-те стари членки на ЕУ единствено Велика Британија и Ирска одлучиле да останат вон шенгенскиот простор. Воедно и три земји коишто не се членки на ЕУ - Швајцарија, Норвешка и Исланд пристапиле кон него. Бугарија, Романија и Кипар само делумно го применуваат шенгенскиот *acquis*, а во тек се проверки на границите на тие три земји. Слободата на движење е загарантирана на територија која има морска површина од 42.673 илјади километри и 7.721 километри копнена граница.²³

Слободата на движење преку националните граници и укинувањето на контролата на внатрешните граници се клучни за развојот на внатрешниот пазар. Jonathan Fall, досегашниот главен директор во ЕК задолжен за правосудните и внатрешните работи, сепак бил умерен оптимист околу овој проблем. Задолжен за спроведување на договорот во текот на осумте години, тој не го негира успехот на Шенген, но ги нагласувал неговите слаби точки, особено за прашањата за

²² Mrkaja, M., Batalovic, N., Koprivica, Z., 2013, *Implementacija zemaljskog digitalnog mobilnog radio sistema – tetra u BiH*, Sektor za informatiku i telekomunikacione sisteme, Miinisterstvo bezbjednosti BiH, Sarajevo, str.1.

²³Enter Europe, *Vodic kroz informacije o Europskoj Uniji*, преземено од:<http://www.entereurope.hr/cpage.aspx?page=clanci.aspx&pageID=13&clanakID=4659>.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

имиграција и азил, пишува агенцијата Франспрес. Попуштањето на граничната контрола во просторот би требало да значи зајакнување на надворешните граници и заедничките политики, но истовремено да не се претвори Европа во тврдина, сметал тој. Сепак, шенгенската виза и понатаму е само проект за модернизација на базата на податоци, клучен инструмент за координација на дневните активности на полицијата на ЕУ, но и понатаму не е целосно оперативна.²⁴

Тоа е главно и причината зошто правосудството и внатрешните работи спаѓаат помеѓу најмаладите политики во Европската унија. Процесот на прераснување на соработката на државата во поглед на одделни прашања од правосудството и внатрешните работи во политиката на ЕУ течел постапно и сразмерно бавно. Овие неколку години сведоци сме на исклучително динамичен развој во оваа подрачје на ЕУ. Притоа корисно е да се спомене дека се работи за прашања кои уште од одамна се сметани за важна состојка на националниот суверенитет. Во подрачјето на правосудството и внатрешните работи државите долго време себично ја чувале својата полна компетенција за предметните прашања.

1.2.1. Шенгенски информативен систем (СИС)

Создавањето на „Шенген зона“, односно регион во којшто слободно се движат луѓе и во којшто се поништени границите помеѓу државите потписници на Шенгенскиот договор, предизвикало потреба да бидат елиминирани можните безбедносни проблеми. Затоа во средината на осумдесеттите години од минатиот век е осмислен *Шенгенскиот информативен систем (СИС)*. Тој претставува софистицирана база на податоци којашто овозможува овластените институции на земјите-потписници (пред сè, органите коишто се занимаваат со контрола на границите и судството) да добијат информации за одредени категории на луѓе и предмети. Системот содржи податоци за лицата за коишто е распишана

²⁴Enter Europe, *Vodic kroz informacije o Europskoj Uniji*, преземено од: <http://www.entereurope.hr/cpage.aspx?page=clanci.aspx&pageID=13&clanakID=4659п>.

потерница, за потенцијалните сведоци, за исчезнати лица или за лица коишто целно се надгледуваат. Се регистрираат и возила, лични карти, оружје или банкарски сметки коишто се украдени. Земјите-членки внесуваат информации по пат на сопствена национална мрежа (N-СИС) којашто е поврзана со централниот систем (С-СИС). Шенгенскиот информативен систем е клучен фактор за нормално функционирање на областа на слобода, безбедност и правда^{25 26}.

Базата на податоци на СИС го содржи следното:

- ❖ знаци за предупредување во врска со забраната за влез и престој на државјани од трети земји, односно земји коишто не се членки на Европската унија;
- ❖ знаци за предупредување коишто се однесуваат на лица кои треба да се уапсат и врз основа на европска потерница треба да се предадат или да се изврши екстрадиција;
- ❖ знаци за предупредување коишто се однесуваат на исчезнати лица;
- ❖ знаци за предупредување коишто се однесуваат на лица по кои се трага поради судски процес (во кривичен процес лица на кои им е врачена судска покана, за лица кои се повикани на издржување на казна, за сведоци);
- ❖ знаци за предупредување коишто се однесуваат на тајно разгледување и директна проверка на лица и предмети;

²⁵ Скр. ОСБП.

²⁶ Grupa autora, 2010, *Recnik evropske bezbednosti*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, str.87, Види повеќе:
– Statewatch analysis: From the Schengen Information system to SIS II and the Visa Information System (VIS): the Proposals Explained: http://www.sosf.ch/cms/upload/pdf/eu_statewach_analysis-sisII_2.pdf European Parliament, „Schengen Information System SIS”: http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/zoom_in/25_en.htm.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- ❖ знаци за предупредување коишто се однесуваат на предмети што можат да се запленаат или можат да послужат како доказ во кривичниот процес.²⁷

СИС овозможува пристап до податоци за лица, предмети и моторни возила на полициската и граничната контрола, полициските органи, органите надлежни за издавање на визи, царинските и правосудните органи, потоа надлежните органи за издавање на сообраќајни дозволи, Европската полициска служба (Европол) и Европската канцеларија за правосудна соработка (Европрава). Во согласност со општите принципи за заштита на податоци, Извршниот одбор на Шенген ги признава личните права во следниот поглед:

- ❖ државјаните имаат право до пристап на податоци во SIS коишто се однесуваат на нив;
- ❖ може да побараат исправка на неточни податоци или нивно поништување;
- ❖ можат да се обратат до судот или надлежната власт за да побараат поправка или поништување на податоците, односно одредување на отштета.²⁸

Во ваков формат СИС е оперативен од март 1995 година. Со Договорот од Амстердам целокупниот правен корпус на Шенгенскиот договор, а со него и SIS станале дел од правниот систем на ЕУ. Дизајниран е така што опфаќа 18 земји - 15 земји-членки на Европската унија (ЕУ), Исланд и Норвешка, а едно место е оставено како резерва. Сепак Велика Британија и Ирска не станале негов дел. Затоа, од крајот на деведесеттите години од минатиот век постоеле планови за тоа да се развие „втора генерација“ на СИС таканаречен СИС II. Причината за тоа

²⁷ Ambasada Madjarske, *Obavestjenje o Sengenskoj informacionom sistemu (SIS)*, преземено од: http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/YU/sr/ku_konzuli_infok/sis_sr.htm, пристапено на: 10-09-2013.

²⁸ Ambasada Madjarske, *Obavestjenje o Sengenskoj informacionom sistemu (SIS)*, преземено од: http://www.mfa.gov.hu/kulkepviselet/YU/sr/ku_konzuli_infok/sis_sr.htm.

е прием на новите членки во ЕУ, измената на правниот контекст на SIS, како и извонредниот развој на технологијата.

Втората генерација на СИС била со намера да овозможи Велика Британија, Ирска, како и новите членки (вкупно 12) да учествуваат во системот, но предвидувала и доста нови функции, како што се: користење на биометриски податоци, формулирање на нови категории „можни терористи“ и „насилници“, како и вклучување на нови институции за негово користење (во земјите-членки - безбедносните сили, но и на наднационално ниво - ЕВРОПОЛ, ЕВРОПРАВДА итн.). Било предвидено седиштето и централното одделение на СИС II да биде сместено во Стразбур (Франција), а поддршката на ова одделение да биде во Sankt Johann im Pongau (Австрија). Бидејќи ова е прашање на делот од првиот столб на ЕУ, Комисијата на ЕУ е задолжена за имплементација на проектот, односно за соработка со земјите-членки, за избор на мрежа и ниво на обезбедување на податоците итн. Сепак, од различни причини создавањето на нова генерација на системот доцнела, поради што кон крајот на 2007 година девет нови земји-членки станале дел од СИС (којшто тогаш го сменил своето име во СИС 1+). Бугарија, Кипар, Романија, Велика Британија и Ирска сè уште не се дел од овој систем. Воспоставувањето на СИС II било планирано за 2010 година со тоа што Велика Британија нема да има пристап до досиејата поврзани за имиграција или азил, бидејќи инсистира на тоа да ја задржи сопствената гранична контрола (eng. *opt-out*).²⁹

Наведениот пристап и денес доаѓа до израз преку осетливоста и воздржаноста на државите-членки за пренесување на одделни прашања во надлежност на одлучување на ЕУ. Сепак, Советот на ЕУ усвоил две одлуки коишто се однесуваат на воспоставувањето, операцијата и употребата на втората генерација на Шенгенски информативен систем (SIS II). Овие одлуки го фиксираат

²⁹ Grupa autora: *Recnik evropske bezbednosti*, Centar za civilno-vojne odnose, 2010, Beograd, str.87, види повеќе:
- Statewatch analysis: From the Schengen Information system to SIS II and the Visa Information System (VIS): the Proposals Explained: http://www.sosf.ch/cms/upload/pdf/eu_statewach_analysis-sisII_2.pdf
- European Parliament, „Schengen Information System SIS“: http://www.europarl.europa.eu/comparl/libe/elsj/zoom_in/25_en.htm

датумот за примена на Одлуката 2007/533/ЈНА³⁰ (6840/1/13 REV 1) и Регулативата 1987/2006³¹ (6841/1/13 REV 1) и тоа на 9 април 2013.³² Шенгенскиот информативен систем (SIS) е дата база раширена од земјите-членки од граничната и миграциона власт и правните авторитети, кој содржи информации за лица и изгубени и украдени предмети. Притоа во SIS се применуваат специфични строги правила за заштита на податоци преку разни мерки за отворањето на внатрешните граници од Шенгенскиот договор, но со заштитен механизам во Европската унија. SIS II е уште понапредната верзија на системот и има зголемени функции, како што се способноста да се употребува биометриката, нов тип на аларми, способноста да се поврзат различни аларми (како што се аларми за лица и автомобили) и предмети за директни прашања, па така се обезбедува посилна заштита на податоците. SIS II започнал да функционира на 9 април 2013 година и со тоа станува еден од најголемите светски IT системи кој се состои од три компоненти: централен систем, национален систем на земјите од ЕУ и комуникативна инфраструктура (мрежа) помеѓу централните и националните системи.³³

Во таа смисла во продолжение ќе ги наброиме неговите главни предности:

- Шенгенската конвенција дала овластување за спроведување на прекуграничен надзор (член 40) и прекугранични потери, односно гонење на бегалци и преку граница (член 41).³⁴
- Потоа член 44 од Шенгенската конвенција се занимава со унапредување на телекомуникациски и информатички системи за врски во пограничните зони, при што се тежи кон достигнување на полна интероперабилност.³⁵

³⁰ Одлука на Советот за воспоставување и примена на втора генерација на Шенгенскиот систем SIS II преземено од: http://eurlex.europa.eu/JOIndex.do?year=2007&serie=L&textfield2=205&Submit=Search&_submit=Search&ihmlang=en, OJ L 205, 15/04/2013.

³¹ Регулатива на Советот и Европскиот парламент за воспоставување и примена на втората генерација Шенген систем SIS II, преземено од: <http://eurlex.europa.eu/JOIndex.do?year=2006&serie=L&textfield2=381&Submit=Search&ihmlang=en>, OJ L 381, 28.12.2006.

³² Shatter, A., *Justice and Home Affairs – Press release 3228th Council meeting*, Council of the European Union, Brussels, March 2013, p.10.

³³ Shatter, A., *Justice and Home Affairs – Press release 3228th Council meeting*, Council of the European Union, Brussels, March 2013, p.10.

³⁴ Convention from 19 June 1990, *Applying the Schengen Agreement of 14 June 1985*, Article 40, 41, p.32.

³⁵ Convention from 19 June 1990, *Applying the Schengen Agreement of 14 June 1985*, Article 44, p.33.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- Членот 45 пропишува обврска на земјите-членки со соодветни мерки да обезбедат државјаните на третите земји да пополнуваат регистрациски обрасци и да им се потврдува идентитетот, што е од големо значење за полициската работа.³⁶
- Во членот 46³⁷ е дадено право на полициските органи да разменуваат информации со цел превенција на кривични дела, а членот 93³⁸ се занимава со соработка со користење на SIS којшто помеѓу другото се состои и од база на податоци за потерници.³⁹

1.3. Улогата на институциите на ЕУ во областите на правдата и внатрешните работи по Договорот од Амстердам

Договорот од Амстердам е резултат на работата од конференцијата помеѓу владите започната во Торино во 1996 година. Министерите за надворешни работи од земјите-членки го потпишале во октомври 1997 година, а стапил на сила во 1999 година. Правно, Договорот содржи некои додатоци од Договорот за Европската унија и како таков не ги заменува другите договори, туку рамноправно влегува во правните акти на Унијата.

Најбитните измени воведени во Договорот од Амстердам се:

- ❖ јакнењето на улогата на Европскиот парламент (зголемен е бројот на одлуки коишто се носат по пат на коодлучување);
- ❖ воведување на флексибилност, можност за суспензија на државите-членки од постапките на донесување на одлуки;
- ❖ пренесување на дел од одредбите коишто се однесуваат на соработката во подрачјето на правосудството и внатрешните работи во првиот столб (Договорот од Амстердам ја променил надлежноста врз политиките за азил, миграција и судска соработка во граѓанската

³⁶ Convention from 19 June 1990, *Applying the Schengen Agreement of 14 June 1985*, Article 45, p.34.

³⁷ Convention from 19 June 1990, *Applying the Schengen Agreement of 14 June 1985*, Article 46, p.35.

³⁸ Convention from 19 June 1990, *Applying the Schengen Agreement of 14 June 1985*, Article 93, p.54.

³⁹ Stojanovic, S., Maravic, D: *Sloboda, bezbednost i pravda*, Beograd, 2011, str.80-93.

материја од третиот во првиот столб. Третиот столб бил преименуван во Судска и полициска соработка во кривичната материја).⁴⁰

Битните промени во однос на правдата и безбедноста се случиле токму во 1997 година кога со Договорот од Амстердам дел од правосудството и внатрешните работи се вклучени во првиот столб (столбот на Европската заедница), додека дел останал во третиот столб под името „Полициска и правосудна соработка во казнените работи“ (*Police and judicial cooperation in criminal matters*)⁴¹.

Во првиот столб во поглавјето под името „слободно движење на лица“ биле префрлени одредбите коишто се однесуваат на виза, азил, миграција, како и правосудна соработка во граѓански работи. Понатаму, со посебен протокол од Договорот од Амстердам, шенгенскиот *acquis* е интегриран во правната рамка на ЕУ. Важен напредок во однос на Договорот од Мاستрихт претставува дефинирањето на целите на делување на ЕУ на подрачјата на правосудството и внатрешните работи. Во тој поглед Договорот од Амстердам претставува барање за постигнување слобода на движење под истовремена гаранција за безбедност на граѓаните преку изградба на област на слобода, безбедност и правда. Со тоа е дефинирана главната цел на делување на ЕУ на подрачјата на правосудството и внатрешните работи: воспоставување на Област на слобода, безбедност и правда (Eng: *Area of freedom, security and justice - AFSJ*). Наведената цел е одредена за делување во двата столба, при што во третиот столб воедно се одредени три методи по пат на кои треба да се оствари зададената цел:

- ❖ потесна соработка на полициските и царинските служби на државите-членки со помош на ЕУРОПОЛ;
- ❖ потесна правосудна соработка на државите-членки и
- ❖ хармонизација на одредени делови од казненото законодавство.⁴²

⁴⁰ Pravo EU – 77 razni pojmovi, Beograd, 2008, str.2, достапно на www.megatrend-info.com.

⁴¹ Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Official Journal C340/93.

⁴² Turkalj, K.: *Politika Europske Unije na podrucju pravosudza i unutarnjih poslova s posebnim osvrtom na postupke odlucivanja*, Zbornik radova Pravni fakultet Rijeka, 2006, br.2, p.1135.

Договорот од Амстердам во поглед на надлежноста на Европскиот суд во сферата на внатрешните работи и безбедноста носи измени овозможувајќи му на Судот продор во тој униски сегмент. Одредбата од Договорот со којашто Унијата се обврзува за почитување на човековите права во духот на Европската конвенција за човекови права останала непроменета, меѓутоа новите одредби ја прошириле надлежноста на Европскиот суд во оваа област, при што судот е овластен да ги применува тие одредби. Овде да ја споменеме и Повелбата на ЕУ за основните права од 2000 година. Повелбата на Европската унија за основните права е усвоена во 2000 година и претставува дополнителна основа за заштита на човековите права, но таа не е правен обврзувачки акт. Многу е важна промената врзана за пренесување на дел од унискиот сегмент, поточно од третиот столб во режимот на комунитарно делување и одлучување. Целта на ова пренесување е воспоставување на област на слобода, безбедност и правда. Тоа се однесува како што претходно е истакнато на режимот на визи, азил, имиграција и слобода на движење на лицата на просторот од заедницата. Овие одредби се однесуваат и на државјаните од третите земји. Тие предвидуваат донесување на мерки со цел осигурување на слободно движење во согласност со намерата за воспоставување на внатрешен пазар и во врска со тоа соодветни мерки кои што се однесуваат на контрола на надворешните граници и борбата против криминалот. Исто така, се предвидуваат и мерки во областа на правосудната соработка во граѓански работи, како и поттикнување и јакнењето на административната соработка, полициската и правосудната соработка особено во кривични работи, поради постигнување на највисоко ниво на безбедност.⁴³

По Договорот од Амстердам, множењето и создавањето на нови инструменти во политиката на правосудството и внатрешните работи во краток период го поминала патот од Самитот во Тампере 1999 година⁴⁴ и била насочена кон социјалната превенција на криминал, како внатре во ЕУ, така и преку интензивна соработка со соседите и партнерите и тоа со превенција од

⁴³ Turcinovic, F.: *Pravo Evropske unije – Materijal za pripremu i kolokvijuma*, Megatrend Univerzitet – Fakultet za poslovne studije, Beograd, 2011, p.41.

⁴⁴ Во 1999 година во Тампере биле усвоени основите за заедничка европска политика за азил и доселување.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

безбедносните закани коишто доаѓале од други територии, но и со репресивни решенија за цврстата политика за имиграција, азил и контрола на визите, договорени на Самитот во Севиља во јуни 2002 година.⁴⁵

Терористичките напади во САД во 2001 година биле поттик за уште поинтензивно создавање на нови антитерористички мерки, како што е Европскиот налог за апсење (*European Arrest Warrant*), што претставува налог за апсење валиден во сите земји-членки на Европската унија (ЕУ) и кој откако ќе се издаде од една држава-членка таа може да бара од друга земја-членка да изврши апсење и трансфер на кривично осомничено или осудено лице. Создавањето на заеднички налог за апсење и слични инструменти повторно ја истакнале дилемата помеѓу ефикасноста во достигнувањето на безбедност и судска заштита на основните права на осомничените.⁴⁶

Без Повелбата на ЕУ за човековите права⁴⁷ којашто требала да биде додаток кон Уставот немало ниту хармонизирани стандарди во областа на човековите права. Уставот не бил усвоен поради неуспехот на Референдумот во Франција и Холандија, но негов поголем дел подоцна е интегриран во Договорот за функционирање на ЕУ, попознат како Договорот од Лисабон. Згора на тоа, неуспехот за ратификација на Договорот за Уставот имал за последица постојана поделба на механизмите за оперативна соработка помеѓу двата столба. Ова доаѓа поврзано со трошоците од зголемената законодавна несигурност поради комплексната мрежа на структури и процедури.

⁴⁵ На Самитот на Европската унија во Севиља се донесени мерки за спречување на илегалната емиграција и се наведува дека основно е да им се помогне економски на сиромашните земји за да ја спречат илегалната емиграција, при што Европската унија се зазема да воведо заеднички стандарди за третманот на бегалците и апликантите за азил и ќе направи повторен преглед на листата на земјите за кои ќе биде потребна виза за влез во земјите на Унијата.

⁴⁶ SlovakAid: *Sloboda, bezbednost, Pravda – Vodici kroz EU politike*, Istraživacki centar Slovacke asocijacije za spoljni politiku RC SFPА, Beograd, 2011, str.44

⁴⁷ Повелбата за фундаменталните права на Европската унија штити одредени политички, општествени и економски права на граѓаните и жителите на Европската унија (ЕУ), во правото на ЕУ. Таа била изготвена од страна на Европската конвенција и свечено прогласена на 7 декември 2000 година од страна на Европскиот парламент, Советот на министри и Европската комисија. Сепак, нејзиниот тогашен правен статус бил неизвесен и немал целосен правен ефект до стапувањето во сила на Договорот од Лисабон на 1 декември 2009 година.

Развојот во овој дел бил неизвесен се додека агендата претежно била водена од целта за спротивставување на тероризмот и додека не се воспоставила рамнотежа помеѓу оперативните инструменти во трите столба:

- I. Првиот столб - правата на државјаните, интеграција на азилантите;
- II. Вториот столб - политика на добрососедство (eng. *Development and Neighbourhood Policies*);
- III. Третиот столб - национална стратегија за превенција на криминалот и соработка на јавните обвинителства (eng. *Prosecutorial*) преку постоечка полициска и судска соработка во третиот столб.⁴⁸

Соработката во политиката на правосудството и внатрешните работи може да води кон поголемо исклучување на оние коишто се оставени вон процесот, на пример имигрантите, соседните држави, обичните граѓани, поради склоноста повеќе кон ефективно и брзо гонење, отколку кон еднаков и праведен пристап на правдата. За да се постигне оваа рамнотежа помеѓу слободата, правдата и безбедноста, од една и парламентарниот и судскиот надзор, од друга страна, неопходни се порационални и потранспарентни процедури за донесување на одлуките во Областа на слободата, безбедноста и правдата.⁴⁹

1.4. Хашката програма во однос на зацврстување на легалната миграција и развивање на слободата, безбедноста и правдата

Програмата од Хаг е донесена во 2005 година за следните чекори на ЕУ во однос на правдата и внатрешните работи. Најпрво, Комисијата го претстави својот план за спроведување на Хашката програма на 10 мај 2005 година, за потоа Европскиот совет да го разгледа напредокот на истата во ноември 2006 година. Целта беше градење на „зона на слобода, безбедност и правда“ во Европската

⁴⁸ SlovakAid: *Sloboda, bezbednost, Pravda – Vodici kroz EU politike*, Istraživacki centar Slovacke asocijacije za spoljni politiku RC SFPA, Beograd, 2011, str.44.

⁴⁹ SlovakAid: *Sloboda, bezbednost, Pravda – Vodici kroz EU politike*, Istraživacki centar Slovacke asocijacije za spoljni politiku RC SFPA, Beograd, 2011, str.44.

унија исполнувајќи го договореното на Самитот во Тампере, од 1999 година. Програмата Тампере беше петгодишна агенда, која заврши во 2004 година. Во јуни 2004 година, Европската комисија претстави комунике за спроведување на оваа програма и поставување на идните нови насоки за правда и внатрешни работи кои ќе се најдат на агендата за наредните години. По спроведените дискусии во Советот, во јули и октомври 2004 година, Холандското претседателство произведе нова програма, за правда и внатрешни работи (денес познато како „слобода, безбедност и правда“) за годините 2005-2010, која ќе биде позната како Хашка програма. Во правните работи втората мултигодишна програма за слобода, безбедност и правда, таканаречената Хашка програма стана пресвртница. Но, прашањата вклучени под наслов „Слобода, безбедност и правда“ не се споредуваат со ниту една друга политика на ЕУ. Наместо тоа тие се неверојано динамични, сензитивни и крајно оспорувани. Навистина при функционирањето на традиционалниот концепт за националниот суверенитет, овие области за заедничко делување се полни со национален страв, ривалски идеологии и натпреварувачка политичка чувствителност. Овие проблеми делумно објаснуваат зошто заедничките и ефективни политички одлуки е тешко да се постигнат и да се одржат. Понатаму, оваа тешкотија се влошува со фактот дека одлуките во овие области значително се развиле преку меѓувладин метод за кооперација и биле предмет на точно одредено анонимно гласачко правило во Советот на министри. На крај, политичката борба против националниот суверенитет и способноста на ЕУ сè уште се развива настрана од тоа дека ЕУ развива заедничка Област за слобода, безбедност и правда (ОСБП) во зголемената Унија.⁵⁰

Целта на Хашката програма е да се подобри заедничкиот капацитет на Унијата и нејзините земји-членки да ги гарантираат основните права, минималната процедурална заштита и пристап до правдата, да обезбедат заштита во согласност со Женевската конвенција за бегалци и други интернационални договори на лицето на коешто има потреба, да ги регулира миграционите текови и

⁵⁰ Balzacq, T., Carrera, S.: *The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice*, 2012, p.1.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

да ги контролира надворешните граници на Унијата, да се бори против внатрешниот криминал и да го потиснува тероризмот, да го реализира потенцијалот на Europol и Eurojust, да се носат дополнителни заеднички признанија за судски одлуки и сертификати, како во цивилните, така и во криминалните работи и да се елиминираат легалните и правните пречки во правните спорови, како во цивилните така и во семејните работи. Ова е цел којашто треба да биде постигната во интерес на сите граѓани во ЕУ со развој на Заедничкиот систем за азил и со подобрување на пристапот до судот, практичната полициска и судска соработка, приближување на законите и развој на заедничката политика.⁵¹

1.4.1. Стратегија за легална миграција, слобода, безбедност и правда

Корените за донесувањето на Хашката програма се во стапувањето на сила на Договорот од Амстердам. Во мај 1999 година политиката за имиграција, азилот и слободното движење на лица биле преместени во царството на Заедницата компетентна во првиот столб на ЕЗ, односно Наслов IV од Договорот за ЕЗ, „Визите, азилот, имиграцијата и другите политики поврзани за слободно движење на лица“. Како дополнување на посветеноста за напуштање на едногласното гласачко правило во период од пет години по стапување на сила на Договорот од Амстердам, Советот бил задолжен да ги усвои мерките за азил (Art. 63.1 EC Treaty⁵²), бегалци и раселени лица (Art. 63.3 EC Treaty⁵³), имиграционата политика (Art. 63.2 EC Treaty⁵⁴) и инструментите коишто ги дефинираат правата, како и условите под коишто граѓаните од земјите кои не се членки на ЕУ престојуваат легално во Унијата и можат да се движат во други земји-членки (Art. 63.3 EC

⁵¹ Council of the European Union: *The Hague Programme : strengthening freedom, security and justice in the European Union*, 2004, Brussels, p.3.

⁵² Членот се однесува на укинувањето на постојаните ограничувања на слободата на обезбедување услуги во рамките на заедницата. Достапно на: <http://www.hri.org/docs/Rome57/Part3Title03.html#Art63>.

⁵³ Како продолжение на членовите 1 и 2 приоритет се дава на оние услуги кои имаат директно влијание на трошоците на производство или либерализација на кои им помага да се промовира размената на стоки.

⁵⁴ Со цел да се постигне фаза на либерализација на одредена услуга, Советот по предлог на Комисијата и по консултации со Економскиот и социјален комитет и Европскиот парламент, во однос на директивите, ќе дејствува едногласно до крајот на првата фаза и од страна на квалификувано мнозинство.

Treaty). За да се искористи најдоброто од состојбата Советот се сложил на 22 декември 2004 година да делува според QMV⁵⁵ за мерките под Arts. 62.1.2.a и 3 EC Treaty, коишто вклучуваат аболицирање на внатрешните гранични контроли на лица, етаблирање на стандарди за проверка на лицата на внатрешните граници и слобода за патување низ ЕУ три месеци за жителите на третите земји. Во таа насока се однесува на QMV за Arts. 63.2.b. и .b EC Treaty, во врска со делењето на товарот помеѓу земјите-членки што се однесува за барачите на азил и илегалните имиграции и репатријацијата на илегалните граѓани. Но, ниту едно од другите полиња за имиграција, како што е легалната миграција, не ги вклучува овие прашања. Хашката програма била усвоена од Европскиот совет на 4-5 ноември 2004 година, поставувајќи нова политичка агенда за наредните пет години (2004-2009).⁵⁶

Хашката програма се обраќа многу добро на истите теми. Но, ако ги споредиме водечките заеднички вредности на програмите од Тампере и Хаг, подоцна изгледа дека е сменет балансот помеѓу „слободата“ и „безбедноста“ на многу критичен начин. Имало битни промени во вредноста врз којашто AFSJ на ЕУ се гради. Всушност, „поделената обврска за слободата базирана врз човековите права, демократски институции и владеење на правото“ како што биле направени во Тампере не се камен-темелник на неговиот наследник. Советот сега дава голем приоритет на безбедноста, што значи: „развојот на областа за слобода, безбедност и правда, одговараат на централната грижа на народите од државите собрани заедно во Унијата“. Со цел да се однесе Хашката програма понапред, Европската комисија усвои Акционен план за имплементирање на Хашката програма 2005/184 на 10 мај 2005 година (понатаму како акционен план).⁵⁷

Акциониот план препознава десет стратегиски цели или приоритетни области. Точното преведување на пресвртниците на Хашката програма во

⁵⁵ Скратено од Qualified majority voting. Владеењето на квалификуваното мнозинство во Советот на Европската унија се однесува на донесувањето на предлози во однос на вработувањето и работните односи (член 153) од Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ).

⁵⁶ European Council, The Hague Programme: Strengthening Freedom, Security and Justice in the European Union, 2005/C53/01, OJ C53/1.

⁵⁷ European Commission, Communication on the Hague Programme: *Ten priorities for the next five years – The partnership for European renewal in the field of Freedom, Security and Justice*, COM(2005) 184 final, Brussels.

конкретни легални инструменти се лоцирани во анексот на Акциониот план, коишто точно ги даваат клучните акции и мерки што треба да се преземат во наредните пет години, како и роковите за нив да бидат усвоени. Десетте политички приоритет што ќе преовладаат во AFSJ за наредните пет години се претставени преку:

- фундаменталните права и граѓанство - создавајќи полноправна политика;
- борбата против тероризмот - работејќи кон глобален одговор;
- заедничка зона за азил - етаблирање на ефективни хармонизирани процедури во согласност со вредностите на Унијата и хуманитарните традиции;
- миграциониот менаџмент - дефинирајќи балансиран пристап;
- интеграција - максимизирање на позитивниот удар на миграцијата врз општеството и економијата;
- внатрешните граници, надворешните граници и визите - развивајќи интегриран менаџмент за надворешните граници за посигурна Унија;
- приватност и безбедност при делење на информации - да се направи вистинскиот баланс.
- организиран криминал - развој на стратегиски концепт;
- Цивилна и криминална правда - гарантирање на ефективни Европски зони за правда за сите.
- Слобода, безбедност и правда - делење на одговорност и солидарност.⁵⁸

Втората фаза за развој на заедничката политика во сферата на азил, миграција и граници започна на 1 мај 2004 година. Треба да се базира на солидарност и фер поделба на одговорноста, вклучувајќи ги финансиските импликации и блиската практична соработка помеѓу земјите-членки: техничка помош, тренинг и размена на информации, мониторинг на соодветните и

⁵⁸ Balzacq, T., Carrera, S.: *The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice*, 2012, pp.3-6.

навремени имплементации и апликации на инструментите, како и понатамошна хармонизација на легислативата. Европскиот совет ги земал предвид оценките на Комисијата и силните погледи искажани од Европскиот парламент во неговите препораки и го советува Советот да усвои одлука базирана врз член 67(2)⁵⁹ ТЕС⁶⁰, веднаш по формалната консултација со Европскиот парламент и не подоцна од 1 април 2005 година да ги примени процедурите одредени со член 251 ТЕС каде што се опфатени мерките за зајакната слобода, предмет на Договорот од Ница, освен за легална миграција. Легалната миграција ќе одигра важна улога во зголемување на општопознатата економија во Европа, за зголемување на економскиот развој и ќе даде свој придонес за имплементирање на Стратегијата од Лисабон. Исто така, може да одигра улога во партнерството со третите земји. Европскиот совет истакнува дека детерминацијата на волуменот за прием на работници мигранти е компетентност на земјите-членки. Европскиот совет земајќи ги предвид резултатите од дискусијата за Зелената карта⁶¹ за работниците мигранти и нејзината битност за имплементација на Стратегијата од Лисабон ја повикува Комисијата да даде политички план за легална миграција вклучувајќи приемни процедури способни да одговорат веднаш на флукуирачките барања за мигранти работници на работниот пазар пред завршување на 2005 година. Како што неформалната економија и илегалното вработување можат да дејствуваат како движечки фактор за илегална имиграција и можат да водат кон експлоатација, Европскиот совет ги повикува земјите-членки да ги достигнат целите за

⁵⁹ Обезбедување на отсуство на внатрешните гранични контроли и обликување на заедничка политика за азил, имиграција и контрола на надворешните граници врз основа на солидарноста меѓу државите, Преземено од: <http://www.statewatch.org/news/2009/nov/lisbon-treaty-jha.pdf>

⁶⁰ Скратено од Treaty establishing the European Community.

⁶¹ Зелената карта на ЕУ за управување со економската миграција од 2005 година имала за главна цел да ги поттикне и продлабочи разговорите помеѓу институциите на ЕУ, земјите-членки и граѓанското општество околу процедурите за прием на економската миграција на државјаните на трети земји. Притоа Комисијата им препорачала на земјите-членки да ги разгледуваат само оние барања за вработување на нивните територии каде што има пројавени слободни работни места и истите не можат да се пополнат со работна сила од државјани на заедницата, со што им се дало предност на работниците кои се државјани на земјите-членки во однос на оние кои не се државјани на ЕУ.

намалување на неформалната економија во европската стратегија за вработување.⁶²

Зајакнување на безбедноста - Европската унија била сè поубедена дека зајакнувањето на слободата, безбедноста и правдата бараат иновативен пристап во поглед на прекуграничната размена на информации. Затоа, почнувајќи од 1 јануари 2008 година размената на информациите требала да биде регулирана со условите утврдени подолу во однос на принципот на достапност, што значи дека низ Унијата секоја земја-членка која има потреба од информации од друга земја-членка може да ги добие од неа земајќи ги предвид барањата околу тековните постапки во таа држава. Комисијата го организираше спроведувањето во пракса на принципот на достапност, при што следните клучни услови треба строго да се почитуваат:

- размената може само да се врши со цел да се извршат правните задачи;
- интегритетот на податоците кои се разменуваат мора да биде загарантиран;
- да се заштитат изворите на информации и да се обезбеди доверливост на податоците во сите фази на размена;
- примена на заеднички стандарди за пристап до податоци и заеднички технички стандарди;
- обезбедување надзор врз почитувањето на заштитата на податоци и соодветна контрола пред и по размената;
- поединците мора да бидат заштитени од злоупотреба на податоци и имаат право да бараат исправка на неточни податоци.⁶³

Методите на размена на информации треба да користат целосна употреба на нови технологии и мора да се приспособат на секој тип на информации преку

⁶² Official Journal of the European Union, Council – The Hague Programme: *Strengthening freedom, security and justice in the European Union*, C 53/1, 2005, p.5.

⁶³ Balzacq, T., Carrera, S., 2012, Chapter 1 – The Hague Programme: *The Long Road to Freedom, Security and Justice*, pp.24-29.

реципрочен пристап, односно интероперативност на националните бази на податоци, понатаму директен онлајн пристап, правејќи ги лесно достапни на Еуропол и постојната централноевропска база на податоци на ЕУ, како што е SIS. Европскиот совет нагласува дека ефективната превенција и сузбивање на криминалот, односно тероризмот како негов најтежок облик, бара од земјите-членки да не ги ограничат своите активности за одржување само на сопствената безбедност, туку да се фокусираат и на безбедност на Унијата како целина. Ефективната борба против прекуграничниот организиран криминал и други тешки кривични дела и тероризам бара интензивирање на практичната соработка меѓу полициските и царинските органи на земјите-членки со Еуропол и подобро искористување на постоечките инструменти во оваа област. Европската унија преку своите органи постојано ги повикува земјите-членки да им овозможат на Еуропол во соработка со Еуројуст да одиграат клучна улога во борбата против сериозниот прекуграничен организиран криминал. Спречувањето на криминалот е неопходен дел од работата за да се создаде простор на слобода, безбедност и правда. На Унијата ѝ се потребни ефективни алатки за да ги поддржи напорите на земјите-членки за спречување на криминалот. За таа цел, Европската мрежа за спречување на криминал треба да се професионализира и зајакне. Бидејќи примената на превенција е многу широка, од суштинско значење е да се фокусира на мерки и приоритети кои се најповолни за земјите-членки. Европската мрежа за спречување на криминалот треба да обезбеди експертиза и знаење за Советот и Комисијата за развивање на ефективни политики за превенција на криминалот. Европскиот совет го поздравува развојот на стратегиски концепт во однос на справување со прекуграничниот организиран криминал на ниво на ЕУ и ги опоменува Советот и Комисијата да го развиваат овој концепт понатаму и да го направат оперативен, во комбинација со други партнери, како што се Еуропол, Еуројуст, EUCPN и ЦЕПОЛ. Во врска со ова, прашањата коишто се однесуваат на корупцијата и нејзините врски со организираниот криминал треба да се испитаат. Европскиот совет ја нагласува битноста за решавањето на проблемот со дрогата во еден сеопфатен, урамнотежен и мултидисциплинарен пристап меѓу политиката

на превенција, помош и рехабилитација на зависност од дрога, политиката на борба против нелегалната трговија со дрога и наркотици и перење пари, и зајакнувањето на интернационалната соработка. Европската стратегија за дрога 2005-2012 била додадена во програмата на ЕУ по нејзиното усвојување од страна на Европскиот совет во декември 2004 година.⁶⁴ Стратегијата се базира на најистакнатите фундаментални принципи на правото на Европската унија, како и на почитувањето на човековиот углед, либералност, демократија, еднаквост, солидарност, како и на правото на човекови права. Целта на стратегијата е да го заштити и подобри доброто општество, како и на секој поединец да му обезбеди здравство и високо ниво на безбедност и интегриран пристап за проблемот со дроги.⁶⁵

Зајакнување на правдата - Во согласност со филозофијата изнесена во заклучоците на Европскиот совет во Тампере (1999), Хашката програма повторно ја нагласува оваа цел за зајакнување на правдата како врвен приоритет при развојот на поблиска судска соработка во кривичната материја. Програмската рамка за судска соработка во кривичната материја под наслов „Градење на доверба“ предвидува дека подобрување на оваа соработка може да се случи преку зајакнување на меѓусебната доверба и прогресивен развој на европската судска култура врз основа на разновидноста на правните системи на земјите-членки, а преку единството на Европското право. Понатаму, како што е јасно од Акциониот план на Европската комисија, имплементирањето на Хаг во мај 2005 година, постепено создавање на зона на правда во ЕУ преку обезбедување ефективен пристап до правда и меѓусебно признавање на судските одлуки е клучна стратешка цел за развој на AFSJ. Судската соработка во кривичната материја има кратка и проблематична историја во ЕУ. Хашката програма повикува на завршување на сеопфатната програма на мерки за спроведување на принципот

⁶⁴ Official Journal of the European Union, Council – The Hague Programme: *Strengthening freedom, security and justice in the European Union*, C 53/1, 2005, pp.6-11.

⁶⁵ Council of the European Union, *EU drugs strategy* (2005-2012), Brussels, 2004.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

на меѓусебно признавање на судски одлуки во кривичната материја.⁶⁶ Понатамошната реализација на меѓусебно признавање како камен-темелник на судската соработка имплицира развој на еднакви стандарди за процедурални права во криминалните постапки. Покрај директното влијание на ЕАВ (European arrest warrant) во статусот на индивидуата, многу години по неговото усвојување сè уште не постои паралелна правна рамка за заштита на правата на осомничените и бранителите во кривичните постапки во ЕУ. Всушност, развојот на принципот на меѓусебно признавање при примена на кривичните закони треба да биде надополнет со рамка која гарантира некој вид на заеднички стандарди за процедурите во правните процеси за кои меѓусебно признавање ќе се бара во ЕУ. Такво приближување на законите е потребно со цел да се заштитат правата на поединците коишто се вклучени.⁶⁷

Покрај тоа, една од наведените цели на Хашката програма е пристапот до правдата, односно фундаменталните права на човекот мора да се заштитат со пристап до правдата.⁶⁸ Хашката програма, исто така, ја истакнува битноста на ЕСЈ за развојот на AFSJ во делот „Зајакнување на правдата“. Всушност, статусот на ЕСЈ во правната соработка во кривичната материја помина голема уставна трансформација во врските помеѓу првиот и третиот столб и областа на кривичните закони. Судската контрола врз извршната акција во AFSJ е од клучно значење за заштита на граѓанските слободи и основните права, како и владеењето на правото.⁶⁹

⁶⁶ House of Lords, European Union Committee: *The Hague Programme: A Five Year Agenda for EU Justice and Home Affairs*, 10th Report of Session 2004-2005, Report with Evidence, Published by the Authority of the House of Lords, HL Paper 84, 23 March 2005, Chapter 8: Criminal Law, p. 39.

⁶⁷ House of Lords, European Union Committee: *The Hague Programme: A Five Year Agenda for EU Justice and Home Affairs*, 10th Report of Session 2004-2005, Report with Evidence, Published by the Authority of the House of Lords, HL Paper 84, 23 March 2005, chapter 8: Criminal Law, p. 40.

⁶⁸ CHALLENGE, A Response to the Hague Programme: *Protecting the Rule of Law and Fundamental Rights in the Next Five Years of an EU Area of Freedom, Security and Justice*, Преземено од: www.libertysecurity.org

⁶⁹ Balzacq, T., Carrera, S.: *The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice*, 2012, pp.24-29.

1.5. Меѓувладината и наднационална соработка против криминалните активности надвор од националните граници

Во однос на меѓувладината и наднационалната соработка против криминалните активности надвор од националните граници ќе биде опфатена анализата на полициската и правосудната соработка во насока на кривичните активности, анализа на формирањето на ЕВРОПРАВДА и Шенгенската полициска соработка.

1.5.1. Полициска и правосудна соработка во кривичните активности

Полициската и правосудната соработка во кривичните работи е дефинирана со Договорот за Европска унија (1992/1993) и Договорот од Амстердам (1997/1999) и го претставува третиот столб во ЕУ. Нејзините цели се превенција и борба против расизмот и ксенофобијата и измамата, односно криминалните активности врз деца.

Полициската и правосудната соработка во кривичните работи подразбира соработка со полицијата, царинската служба и правосудните органи на државите-членки. Соработката во најголем дел се остварува со посредство на агенциите на ЕУ:

- ❖ Европол,
- ❖ Европравда и
- ❖ Европската правосудна мрежа.⁷⁰

Исто така, предвидено е во оваа област да се усогласуваат правилата помеѓу државите-членки, односно да се развива механизам за меѓусебно признавање на судските одлуки во кривичните работи. Кога станува збор за полициска и правосудна соработка во кривичните работи, клучен збор имаат Советот на ЕУ и државите-членки, додека улогата на Европската комисија, Европскиот парламент и судот на правдата на Европските заедници е ограничена.

⁷⁰ Dei, *Policijska i pravosudna saradnja u krivicnim stvarima*, 2010, Преземено од: <http://www.dei.gov.ba/dokumenti>.

На европско ниво во областа на правосудната и полициската соработка во кривичните работи се одлучува врз основа на меѓувладина соработка, а правни инструменти во оваа област се заедничките ставови, рамковните одлуки, одлуките, конвенциите. Полициската и правосудната соработка во кривичните работи како трет столб на ЕУ се развивала постепено. Имено, со Договорот за Европска унија воспоставена е соработка во правосудството и внатрешните работи којашто била означена како „трет столб“, а подразбирала соработка во областа на политиката на азил, управување на надворешните граници на државата-членка, имиграционата политика, борбата против дрогата, спречување на меѓународни измами, судска соработка во цивилните и кривичните прашања, царинската и полициската соработка.⁷¹

Со Договорот од Амстердам е реорганизирана соработката во третиот столб, односно прашањата како што се азил, имиграција, виза и други политики врзани за слободното движење на луѓето префрлени се во првиот столб, односно под надлежност на Заедницата, а полициската и судската соработка за кривични работи останала во рамките на третиот столб. Кон неа е додадена и соработката за превенција и спречување на расизам и ксенофобија, а третиот столб на ЕУ од тогаш се нарекува правосудна и полициска соработка во кривичните работи.

Полициската и правосудната соработка за кривични работи (третиот столб на ЕУ), заедно со областа на Заедницата (првиот столб на ЕУ), којшто се однесува на слободното движење на луѓето се основните елементи за развој на областа на слободата, правдата и сигурноста. Областа на слободата, безбедноста и правдата е создадена со цел да се обезбеди слободно движење на лица и да се обезбеди високо ниво на заштита на граѓаните. Таа опфаќа области од управување на надворешните граници на Европската унија со судската соработка во граѓански предмети и полицијата и судската соработка во кривичните работи, а исто така вклучува и прашања за азилот, имиграцијата и борбата против криминалот, тероризмот, организираниот криминал, недозволената трговија со луѓе, лекови итн. Вистинската материјализација на областа на слободата, безбедноста и

⁷¹ Ibid.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

правдата се заснова на програмите од Тампере (1999-2004) и Хаг (2004-2009). Таа произлегува од Договорот за основање на Европската заедница (глава IV), која ги опфаќа сите области, освен од полицијата и судската соработка во кривичните работи, што доаѓа под (глава VI) од Договорот за Европската унија.⁷²

Со Договорот од Лисабон (2007/2009) е напуштено регулирањето на полициската и правосудната соработка за кривични работи како посебен столб на ЕУ. Прашањата коишто ги покрива заедно со прашањата врзани за слободното движење на луѓето (првиот столб на ЕУ) се регулирани во рамките на слободата, правдата и сигурноста (гранична полиција, азил и миграција, полициска соработка, како и правосудна соработка за кривични работи). Овие области се веќе во поделената надлежност на Европската унија и државата-членка.⁷³

1.5.2. Формирање на ЕВРОПРАВДА

ЕВРОПРАВДА е агенција на Европската унија која се занимава со судска соработка во кривичната материја. Потребата за оваа институција била констатирана уште во заклучоците на Европскиот самит во Тампере, а подоцна е овозможено нејзино формирање со измени во член 31 од Договорот за ЕУ на конференцијата во Ница.

Новата правна рамка на ЕВРОПРАВДА стапила на сила во јуни 2009 година поради зајакнување на ефективностa и ефикасноста при спроведување на петте основни цели:

- Подобрување на размената на информации преку ЕВРОПРАВДА;
- Создавање на минимални стандарди коишто би требало да ги исполнат националните кореспонденти на државата членка за ЕВРОПРАВДА;

⁷²Area of justice, freedom and security, преземено од: [www.europa.eu / legislation_summaries/justice_freedom_security/index_en.htm](http://www.europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_en.htm).

⁷³Dei, *Policijska I правосудна saradnja u krivicnim stvarima*, 2010, преземено од: <http://www.dei.gov.ba/dokumenti>.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- Создавање на механизам за итен повик за подобрување на координацијата при работата (eng. *Emergency On-Call Coordination*);
- Јакнењето на врската помеѓу ЕВРОПРАВДА и националните претставници, како и со Европската судска мрежа;⁷⁴
- Јакнењето на оперативните односи со останатите агенции во ЕУ.⁷⁵

Седиштето на ЕВРОПРАВДА се наоѓа во Хаг, а секоја држава-членка именува национален претставник, тужител, судија или полициски службеник со соодветни овластувања. Кога се во прашање истраги врзани за тешки кривични дела од интерес за најмалку две држави-членки, ЕВРОПРАВДА има надлежност да ја олеснува координацијата на надлежните органи на тие држави, а извршува и други активности од доменот на правосудната соработка во кривичните работи. Во принцип надлежноста на ЕВРОПРАВДА постои во оние случаи во кои и ЕВРОПОЛ има надлежност, а делува како индивидуален национален претставник или во целина којашто се нарекува колеџ. Колеџот ЕВРОПРАВДА може да издаде необврзувачки препораки и мислења во случаи каде што две или повеќе заинтересирани држави-членки не се во можност да разрешат некој спор за надлежност или кога постојат препреки во правосудната соработка. ЕВРОПРАВДА може да бара и од надлежните органи на државите-членки да направат истрага, да формираат заеднички истражни тимови или да преземат специјални и други истражни мерки.⁷⁶

Во својата практична работа ЕВРОПРАВДА се фокусира, главно, на координација на прекуграничната истражна работа. Деталните распити на националните органи за кривично гонење се однесуваат на давање на помош при пронаоѓање на надлежните органи во другите држави-членки. По тој повод органите на државата којашто поднесува истрага му соопштува на соодветниот

⁷⁴ Европската судска мрежа (ЕСМ) ја промовира судската соработка во кривичната материја меѓу земјите на ЕУ, имено преку олеснување на директните контакти меѓу судските органи.

⁷⁵ Kapplinhuis, J., Eurojust: *Signpost on the road to security, freedom and justice in Europe*, Recourse material series, No.73, pp.18-27.

⁷⁶ European Union Committee, *Judicial Cooperation in the EU: the role of Eurojust (Report with evidence)*, 23rd Report of session 2003-04, HL Paper 138, London, p.13.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

национален член на ЕВРОПРАВДА за кој вид на криминал станува збор и ги нуди понатаму неопходните податоци. Тој потоа организира размена на информации во кругот на членките, која може да се одигра и во вид на средба на надлежните службеници на дотичните земји-членки.⁷⁷

За сложените случаи може да се организира и средба во седиштето на ЕВРОПРАВДА, евентуално вклучување на ЕВРОПОЛ или Агенцијата во Комисијата за борба против измама (eng. *European Anti-Fraud Office, OLAF*). Секоја држава-членка именува национален кореспондент за ЕВРОПРАВДА, како и национален систем за координација, којшто ја усогласува работата на низа национални контакт точки за правосудна соработка (споменатиот национален кореспондент за ЕВРОПРАВДА, националниот кореспондент за EЈN, лице за контакт за Мрежата на заеднички истражни тимови итн.).

Во рамките на ЕВРОПРАВДА се именува и еден службеник одговорен за заштита на податоците во согласност со комунитарните стандарди за нивна заштита и заштитата на приватноста на граѓаните. Постои и независно тело кое ја надгледува активноста на ЕВРОПРАВДА во поглед на заштита на податоците. Освен тоа, ЕВРОПРАВДА поднесува извештаи за работа до Советот и Европскиот парламент за својата работа, како и за состојбата во борбата против криминалот и дава предлози за унапредување на правосудната соработка за кривични работи.⁷⁸

1.5.3. Полициска соработка

Во рамките на полициската соработка, со цел превенција и гонење на кривични дела, истакнато значење има ЕВРОПОЛ - Европската полициска канцеларија (eng. *European Police Office, EUROPOL*), којашто е најстара од трите агенции на ЕУ за полициска и правосудна соработка за кривични прашања (ЦЕПОЛ⁷⁹, ЕВРОПРАВДА, ЕВРОПОЛ)⁸⁰, чиешто основање е утврдено со

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Coninx, M: *Eurojust's role in the fight against organized crime*, Bangkok, 2012, pp.2-15.

⁷⁹ ЦЕПОЛ - European Police College, Европски полициски колеџ е агенција на Европската унија, во која се среќаваат високи полициски службеници во цела Европа со цел да се поттикне прекуграничната соработка во борбата против криминалот, одржувањето на јавната безбедност и редот и законот. Таа е основана со

Договорот за ЕУ. Основана е со Конвенцијата за ЕВРОПОЛ (eng. *Europol Convention*) во 1995 година, а нејзината работа официјално започнала на 1 јуни 1999 година. Од јануари 2010 година ЕВРОПОЛ врз основа на одлуката на Советот станала и официјално агенција за спроведување на Законот на ЕУ. Пред тоа ЕВРОПОЛ претставувала меѓународна организација со сопствена правна рамка надвор од европското право и била финансирана директно од државата-членка, а не од буџетот на ЕУ.⁸¹

Полициската и царинската соработка имаат иста позадина како и правосудната соработка во кривичните работи и настојуваат да ги заштитат правата и слободите на граѓаните на ЕУ и да овозможат потполно слободно движење во Унијата. Полициската соработка во најголема мера почива врз Шенгенската правна рамка и ЕВРОПОЛ, а важна е и работата на Европскиот полициски колеџ (eng. *European Police College, CEPOL*). Царинската соработка се базира врз Конвенцијата од Наполи II⁸². Постојат голем број стратегии и програми коишто настојуваат да обезбедат остварување на голем број цели на полициската и царинската соработка, како што се програмите „Превенција и сузбивање на криминал“, програмата „Царина 2013“ и др.

Конвенцијата за ЕВРОПОЛ е променета три пати по 1995 година. Сите измени се сега составен дел од рамковната одлука на Советот. Европската полициска канцеларија како Единица за борба против дрога (eng. *Europol Drugs Unit, EDU*) започнала со активности од 1994 година, а нејзиниот мандат постепено се ширел и од 1 јануари 2002 година опфаќа борба против криминалот и тероризмот. Седиштето на ЕВРОПОЛ е во Хаг, во Холандија. ЕВРОПОЛ функционира поради:

Одлука на Советот 2000/820/ЈНА во 2000 година, која беше изменета во 2005 година од страна на Советот Одлуката 2005/681/ЈНА. Со седиште е во Bramshill, Хемпшир, Англија.

⁸⁰ Европол (кратенка за *Европската полициска агенција*) е агенција за криминалистичко разузнавање на Европската унија. Официјално, како ден на основање се смета 1 јули 1999 година.

⁸¹ Benyon, J., *Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement*, Royal Institute of International Affairs, London, 1994, pp.497-517.

⁸² Конвенција за заемна помош и соработка помеѓу царинските администрации (Наполи II) чиј предмет е регулирање на одредени форми на соработка кои вклучуваат прекугранични дејства за спречување, истрага и гонење на одредени прекршувања на националните законодавства на земјите-членки и царинските прописи на Заедницата.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- воспоставување на поблиска соработка на земјите-членки во борба против криминалот;
- олеснување на размената на информации помеѓу надлежните тела на државите-членки, како и правење на анализа за нив;
- учествување во истрагите и обезбедување на потребните информации за заедничките истражни тимови (eng. *Joint Investigation Teams*), коишто се составени од претставници од земјите-членки.⁸³

Задачите на ЕВРОПОЛ се, пред сè, во насока на борба против нелегалната трговија со дрога, нелегалната трговија со радиоактивни и нуклеарни супстанции, илегално префрлување на лица преку граница, продажба на украдени моторни возила, трговија со луѓе вклучувајќи и сексуално насилство над деца, како и производство и ширење на детска порнографија, тероризам и фалсификување на пари, односно перење на пари. ЕВРОПОЛ располага со низа овластувања, а посебно со оние да разменува информации, да врши анализа на тредновите на криминал, обезбедува експертиза и техничка поддршка при истрага во земјите-членки, како и соработка со трети земји. Во пракса е докажано дека ЕВРОПОЛ, главно, извршува функција на поддршка и координација, како и ограничена оперативна функција. ЕВРОПОЛ обезбедува поддршка при:

- олеснување на размена на информации помеѓу земјите-членки преку нивните координатори за врски одредени во ЕВРОПОЛ како претставници на своите национални полициски органи;
- обезбедување на оперативна анализа во операциите за поддршка;
- изработка на стратешки извештаи (на пример, проценка на закана) и анализа на криминалот врз основа на информации и известувачки податоци добиени од страна на земјите-членки и трети страни;
- обезбедување на експертиза и техничка поддршка за истрага и операција спроведена во рамките на ЕУ под надзор и правна одговорност на земјите-членки на коишто се однесува.⁸⁴

⁸³ Europol, About us, преземено од: <https://www.europol.europa.eu/content/page/about-us> [18/05/2014]

⁸⁴ Europol, Europol Information Management, File no: 2510-271, достапно на: <http://www.mvr.gov.mk/Uploads/Europol%20Products%20and%20Services-Booklet.pdf> [18/05/2014].

1.6. Промоција на принципот на меѓусебно признавање на различните правни системи и нивна хармонизација

Принципот на меѓусебно признавање на различните правни системи и нивна хармонизација се протега врз повеќето големи области од Европската интеграција во кривичниот закон. Новото законодавство вклучува усогласување на материјалното кривично право, вклучувајќи ги и областите на тероризмот, организираниот криминал и расизам и ксенофобија, меѓусебно признавање со мерки како што е Европскиот докажен налог и законодавство за признавање на одлуките за условна казна и трансфер на осудени лица, работата на телата на ЕУ за кривична правда, како што се Europol и Eurojust, како и развој на стандардите за регулирање на зголемувањето на бројот на механизми од третиот столб за да собира, анализира и врши размена на лични податоци. Со анализа на позадината и содржината на овие инструменти, овој дел ќе го оцени нивното влијание врз идниот развој на ЕУ кривичното право и политиките на правда. Мерките вклучуваат усогласување на материјалното кривично право, меѓусебно признавање на работата на телата на ЕУ за кривична правда, како што се Europol и Eurojust, како и развој на стандардите за регулирање на зголемувањето на бројот на механизмите во третиот столб за собирање, анализа и размена на лични податоци. Она што повеќето од овие инструменти имаат заедничко е тоа што е потребно да помине подолг период помеѓу нивните оригинални предлози и евентуалното усвојување на предлозите. Ова се објаснува во некои случаи, со комплексноста во преговорите и тешкотиите во постигнувањето договор под принципот на едногласност во Советот.⁸⁵

Хармонизацијата на правните системи претставува процес кој има две цели: реформа на правните системи и нивна хармонизација со правото на ЕУ и со правните системи на државите-членки. Хармонизацијата на законодавството, односно правните системи на земјите-членки со правото на ЕУ претставува

⁸⁵ Mitsilegas, V: *The third wave of third pillar law: which direction for EU criminal justice?*, Queen Mary, University of London, London, 2009, p.2

приближување на решенијата на националното законодавство кон правото на ЕУ. Во рамките на ЕУ хармонизацијата, но и унификацијата на правото треба да овозможи остварување на единствен простор на слобода, безбедност и правда, како и единствен пазар во кој непречено се остваруваат економските и другите функции на Унијата. Компатибилноста за укинување на двојното криминално барање наспроти уставното право била доведена во прашање во Република Чешка⁸⁶ и во Унгарија⁸⁷ и сè уште се дебатира за аболицијата на друго место како прашања на принцип⁸⁸. Во практиката постојат очигледни случаи на проблеми поврзани со разликите помеѓу материјалното право на домашното законодавство со она на ЕУ. Во случај на совпаѓање во рамките на една од 32 категории на кривични дела за кои проверката на двојниот криминалитет е укината од страна на Рамковната одлука за европската потерница сè уште се смета за неопходно да се проверат фактите за и против избраната категорија.⁸⁹

Согласно на тоа, забележана е загриженост којашто се однесува за издавањето на европската потерница⁹⁰. Иако повеќе критериуми (нивото на санкција и должината на казната) не се спорни и иако е различна определбата на поединечни земји во однос на сериозноста на определени кривични дела (кражба, вандализам, напад, повреда итн.), сепак постои интерес за поголема модернизација и пропорционалност при издавањето на Европската потерница.⁹¹ Прирачникот за тоа како да се издаде европска потерница, исто така, ги рефлектира овие намери⁹² и во таа насока неколку европски гласноговорници предложија дека пренагласената употреба на европската потерница може да биде исправена на следниот начин:

⁸⁶ Constitutional Court CZ, n° Pl. Us. 66/04 of 03.05.2006.

⁸⁷ Court of Cassation HU, decision 733/A/2007 of 08.03.2008.

⁸⁸ National report LT p.5 and 6.

⁸⁹ National reports BG p.23 (abandoned practice), IE p.50, IT p.15, LT p.5, 13 and 14, DE p.63, SE p.15, MT p.5, PT p.11 (Supreme Court n° 06P4707 of 04.01.2007), SI p.5, AT p.5 and 19, BE p.20 (*Circulaire ministérielle* of 2005 and of 2007). Missions IT, ES, DE. Meeting of 15.04.08.

⁹⁰ National Reports FI p.18, NL p.2, ES p.21, LT p.26 (link with legality), PL (*idem*), AT p.25, DE p.29, 32, 57 and 83.

⁹¹ National reports SE p.13, IT p.38. Missions NL, CZ, IT, UK, ES, PL

⁹² European handbook on how to issue a European Arrest Warrant (Council of the EU, COPEN 70 rev.2 of 18.06.2008).

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- спроведување на сослушување на лицето, ако е потребно преку видеоконференција;
- со помош на пресуда во отсуство, под услов да е во согласност со правилата предложени во FD⁹³;
- Преку изрекување на парична казна која ќе се изврши во согласност со FD од 24 февруари 2005 година.⁹⁴

Понатаму се дефинирала определбата дека треба да се продолжи со приближување на материјалното право кон правото на ЕУ, односно изготвување на заеднички дефиниции за кривичните дела, што генерално се смета како предуслов за донесување и спроведување на политиката за меѓусебно признавање. Од друга страна, разликите коишто се однесуваат на други аспекти во кривичното право, како што се возраста на кривична одговорност, рокови за застареност и одговорност на правни лица, понекогаш се споменува како пречка за успешно реализирање на овие инструменти.⁹⁵

1.6.1. Судска соработка во граѓански и кривични предмети

Националните правосудни системи на земјите-членки се многу различни, така што Советот на 29 мај 2000 година ја усвоил Конвенцијата за давање на заемна помош во кривични работи (eng. *Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union*), а една година подоцна и Дополнителниот протокол за перење на пари и финансиски измами. Овие акти содржат нови и прецизни решенија за поедноставување на соработката помеѓу

⁹³ Initiative of SI, FR, CZ, SE, SK, UK and DE with a view to adopting a Council FD on the enforcement of decisions rendered *in absentia* and amending FD 2002/584, 2005/214, 2006/783 etc. (last version COPEN 120 of 06.06.2008).

⁹⁴ Tiggelen, V.V.G., Surano, L: *Analysis of the future of mutual recognition in criminal matters in the European Union – Final report*, Institute for European Studies, 2008, Brussels, стр.8-10

⁹⁵ Tiggelen, V.V.G., Surano, L: *Analysis of the future of mutual recognition in criminal matters in the European Union – Final report*, Institute for European Studies, 2008, Brussels, стр.8-10.

земјите-членки, но истовремено и навлегуваат во материја којашто традиционално била резервирана за државите.⁹⁶

Конвенцијата, исто така, треба да ја олесни примената на Конвенцијата на Советот на Европа од 1959 година за заемна помош во кривичните работи со Протоколот од 1978 година, како и соодветните одредби од Шенгенската конвенција од 1990 година. Притоа се усвојуваат основните принципи на секоја земја-членка, како и Европската конвенција за заштитата на човековите права и основни слободи од 1950 година. Конвенцијата предвидува услови под коишто е можна меѓусебна помош. Страната од којашто се бара помош мора да ги исполни сите формалности што ги бара страната којашто го испраќа барањето, на пример во поглед на рокови. Ако помошта, на пример, не може да се даде во рок, страната што ја примила замолницата треба без одложување за тоа да ја извести страната што го пратила барањето и можат да постигнат договор за понатамошни мерки.⁹⁷ Општо правило е дека замолницата за правна помош ја испраќаат, како и тоа дека секоја комуникација се одвива директно помеѓу правосудните (и други) тела коишто имаат територијална надлежност за предметната работа. Меѓутоа, постои можност за комуникација и преку централните органи, а таа во некои случаи е и задолжителна. Итните барања може да бидат пратени и преку ИНТЕРПОЛ или други надлежни тела.

Конвенцијата содржи конкретни, практични инструменти за одвивање на правосудната и полициската соработка, на пример во поглед на пронаоѓање и враќање на работи коишто се поврзани со извршување на некое кривично дело, лоцирање, задржување и испорака на лицата поврзани со извршување на некое кривично дело, сослушување на сведоци преку видеолинк, реализација на контролирани испораки, формирање на заеднички истражни тимови, поставување на барања за пресретнување на електронски комуникации, реализација на истрага со странски елементи преку користење на таен агент и др.

⁹⁶ Council of the EU: *Mutual assistance in criminal matters between Member states*, Преземено од: http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/judicial_cooperation_in_criminal_matters/133108_en.htm.

⁹⁷ SlovakAid: *Vodici kroz EU politike - Sloboda, bezbednost, Pravda*, Evropski pokret, Beograd, 2011, str.82-83.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Значи, Конвенцијата дава многу детална и систематска рамка за меѓународната правосудна и полициска соработка во борбата против прекуграничниот криминал. ЕУ во 2001 година усвоила Програма мерки за примена на принципите за меѓусебно признавање на одлуките за кривичните работи.

Програмата содржи мерки коишто се групирани тематски, и тоа: мерки поврзани за признавање на судската пресуда во кривичните работи на друга земја-членка, мерки поврзани за признавање на одлуки во преткривичната постапка, мерки врзани за отстапување на кривично гонење на некое лице на друга земја-членка од страна на државата којашто го започнала процесот, мерки поврзани со изрекување и извршување на санкција изречена во конечната пресуда на друга земја-членка на сопствена територија, мерки поврзани за одлука по изрекување на санкција, пред сè во поглед на надзор над лицата осудени на условна казна или пуштени на условна слобода и др. Програмата, исто така, содржи и мерки за процена на напредокот на земјата-членка за примена на овие препораки, односно мерки.⁹⁸

1.6.2. Соработката на царината и полицијата

Со стапувањето на сила на Договорот од Лисабон во 2007⁹⁹ година и укинувањето на „столбовите“, Европската унија си обезбедила повеќе средства за промоција на полициската соработка, истовремено јакнејќи го парламентарниот надзор врз развојот на таа соработка.

Главната алатка за соработка е Европската полициска канцеларија (EUROPOL). Таа е надополнета со царинската соработка. Сепак, во европската структура за внатрешна безбедност, која е во создавање, полициската и царинската соработка се неразделни од почитувањето на основните права и напредокот на подрачјето на правосудната соработка во казнената материја. Од

⁹⁸ SlovakAid: *Vodici kroz EU politike - Sloboda, bezbednost, Pravda*, Evropski pokret, Beograd, 2011, Стр.82-83.

⁹⁹ European union law, Преземено од: eur-lex.europa.eu: "ISSN 1725-2423 Official Journal of the European Union, C 115 Volume 51, 9 May 2008.

друга страна, во контекст на растечката загриженост предизвикана од тероризмот не може да се запостави надворешната димензија, а особено проблематиката за заштита на личните податоци. Целта на полициската соработка е да се придонесе за создавање на Унијата како простор за слобода, безбедност и правда преку почитување на основните права, здружување со сите надлежни власти од земјите-членки, вклучувајќи ги и полициските служби, царинските служби и други служби за кривично гонење, специјализирани во подрачјата за спречување или откривање на казнени прекршоци и истраги по тоа прашање. Во пракса тоа значи дека споменатите тела, пред сè, соработуваат во откривање и отстранување на тешки облици на криминал (организиран криминал, трговија со дрога, трговија со луѓе) и терористичка соработка.¹⁰⁰

Повеќето граѓани на ЕУ се служат со заедничка валута, а членките остваруваат многу тесна соработка за правни, полициски, одбранбени и надворешно-политички прашања. Еден од приоритетите за функционирањето на ЕУ претставува и ефикасното остварување на безбедноста на границите. За да го спречи прелевањето на организираните криминални активности на својата територија ЕУ вложува значителни средства во кадровските и инфраструктурните капацитети на своите надворешни и внатрешни граници. Во тој поглед, посебно внимание е посветено за јакнењето на капацитетите на субјектите за безбедност на границите, особено во граничните служби (граничната полиција, царината, инспекциските органи и др). Јакнејќи ги сопствените капацитети за безбедност на границите, ЕУ вовела концепт на Интегрирано управување со границите (IBM – eng. Integrated Border Management), којшто не е нов со оглед дека земјите-кандидати, а сега земји-членки на ЕУ, компатибилно на овој концепт во последните неколку години развиле и сопствен систем за управување со границите. Концептот на Интегрирано управување со границата инаку опфаќа три нивоа на соработка помеѓу субјектите за безбедност на границите, односно

¹⁰⁰ Hartmann, R.A.: *Policijska suradnja Evropski parlament*, 2013, преземено од: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_5.12.7.pdf.

граничните служби и тоа: соработка внатре во граничните служби, соработка помеѓу граничните служби и меѓународна соработка¹⁰¹.

Безбедноста на границите на ЕУ е првенствено одговорност на граничната полиција, иако и останатите органи имаат важна улога во остварување на нејзината потполна безбедност. Во врска со тоа треба да се нагласи дека во Европа во изминатиот период доминирала организација во облик на гранична стража, гранична служба, жандармерски единици, карабинери или гранична полиција, додека сега е општоприфатена полициска организација во облик на управа на гранична полиција, дирекција, сектор и слично. Имено, милитарниот систем за обезбедување на државната граница којшто се базирал на линиски концепт на обезбедување е надминат и не е во примена во развиените земји од Европа, бидејќи во минатото бил во функција на заштита на државните граници од потенцијалниот агресор. Денес е во примена полицискиот систем за обезбедување на државните граници базиран на линиско-длабинскиот концепт, чијашто цел е борба против прекуграничниот криминал.¹⁰²

На крај, без разлика на конкретните облици на организација, основните функции на граничната полиција како субјект за безбедност на границата, се: вршење на контрола на преминување и обезбедување на државните граници, со цел сузбивање на секој облик на прекуграничен организиран криминал и тероризам, контрола на движење и престој на странци, решавање на прашањата за азил, како и прифаќање и сместување на странци.¹⁰³

За да се обезбеди квалитетен надзор на надворешните граници на ЕУ, а посебно безбедноста во шенгенскиот простор, од посебна битност е соработката на полициските органи на земјите-членки. Полициските служби се должни меѓусебно да соработуваат и да даваат помош во согласност со националното законодавство и своите надлежности. Соработката се воспоставува врз основа на молба на земјите-членки, а согласно со Договорот, земјите-членки можат да

¹⁰¹ „Nacionalna strategija Integrisanog upravljanja granicom Republike Srbije“, *Službeni glasnik RS*, br. 71/2005.

¹⁰² Dostić, S.: *Uloga granične policije u borbi protiv trgovine ljudima*, Bezbednost, Beograd, br. 3/2007, str. 156.

¹⁰³ Milosevic, M., Dostic, S.: *Saradnja graničnih policija zemalja Evropske Unije – primer SR Nemačke i Poljske*, Kriminalisticko-policijska akademija, Beograd, 2009, str.3.

склучуваат и билатерални договори за соработка на пограничните подрачја (начело на субсидијарност). Основен интерес на таквата соработка е спречување и откривање на казнени дела. Соработката опфаќа размена на информации во пишан или устен облик, размена и оспособување на полициските службеници и воведување на таканаречена полициска правна помош, којашто е насочена во превентивна и репресивна цел.

Соработката е ограничена на оние случаи коишто бараат решавање со присилни средства. Полициската соработка се темели на начелата на солидарност и реципроцитет. Важен дел од Шенгенскиот договор којшто навлегува во суверенитетот на земјите-членки е правото на прекугранично следење, со што им се овозможува на безбедносните органи на една земја-членка да ги спроведуваат тие активности на подрачје на друга земја-членка. Со прекуграничното превентивно следење се врши надзор врз активностите на криминалните организации и лица во други држави. Притоа, можното апсење е исклучиво во надлежност на државата во којашто таквата активност се случува и се спроведува врз основа на националното законодавство на таа држава. Прекуграничното следење е ограничено на точно утврден попис на казнена работа и може да биде планирано или непланирано.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Segvic, S.: *Sengenski rezim upravljanja vanjskim granicama EU*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 1/2011., str.13.

II. ПОЛИТИКИ НА ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ

*Во втората глава **ПОЛИТИКИ НА ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ** детално се прикажани политиките на правда и внатрешни работи, при што се става посебен акцент на државјанството на ЕУ, политиките за визи, азил и нивното влијание врз слободното движење на луѓе. Во оваа глава е објаснета и заедничката имиграциона политика и основите за нејзино регулирање, разликите помеѓу имиграцијата и интеграцијата, како и примената на системот на сина карта во ЕУ во насока на унапредување на процесот на интеграција.*

2.1. Државјанство на ЕУ

Сократ одамна рекол: „Јас не сум ниту Атињанин, ниту Грк, туку граѓанин на светот“. Државјанството на ЕУ им носи на сите граѓани на Европската унија, коишто се околу 508 милиони, низа посебни права што навлегуваат во сржта од нивниот секојдневен живот. Секој државјанин од која било од 28-те земји-членки на ЕУ автоматски е државјанин и на Европската унија. Иако правата загарантирани со државјанството на ЕУ се резервирани само за државјаните од земјите-членки, тие претставуваат примамлива перспектива за сите во земјите-кандидати за членство во ЕУ. Кога Република Македонија ќе стане членка на Европската унија нејзините државјани во потполност ќе ги уживаат истите тие права без одрекување од своето национално државјанство.

Концептот на државјанство во ЕУ е воведен во Договорот за Европската унија или како што популарно се нарекува Договорот од Мастрихт, којшто стапил на сила во ноември 1993 година. Договорот од Амстердам (1997) и Договорот од Лисабон (2007) недвосмислено наведуваат дека државјанството на ЕУ го дополнува, а не го заменува националното државјанство. Правата вкоренети во државјанството на ЕУ се оние загарантирани со Универзалната декларација за човекови права, како и со Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи. Правата што ги дава државјанството од ЕУ јасно се наведени во Повелбата за основните права на ЕУ (во сила од 2009 година) и Договорот за функционирање на Европската унија (во сила од 2008 година, дополнет Договор од Рим).¹⁰⁵

Годината 2013 беше прогласена за европска година на граѓаните посветена на правата коишто ги носи државјанството на ЕУ. Освен тоа, 2013 година ја одбележува 20-годишнината од концептот на државјанство на ЕУ и се подготвувале избори за Европскиот парламент коишто се одржани во 2014 година. Во тој клучен момент на пат кон посилен Европа вистинско време е граѓаните на

¹⁰⁵ The European Parliament, the Council and the Commission solemnly: *Charter of fundamental rights of the European Union*, 2000, Nice, Official Journal of the EC C364/6.

Европската унија да се потсетат на своите права и истовремено преку разни настани и со учество на сите граѓани и сектори на општеството од претприемачи до невладини организации да се креира заедничка визија за тоа како Европа треба да изгледа во 2020 година.¹⁰⁶

Правата коишто произлегуваат од државјанството на Европската унија цврсто се втемелени во примарното законодавство на ЕУ, а потоа значително проширени во секундарното законодавство. Граѓаните коишто ја користат предноста на европскиот проект проширувајќи ги аспектите од својот живот надвор од националните граници преку патувања, школување, работа, склучување на брак, заминување во пензија, купување или наследување на имот, гласање или само купување преку интернет производи од компании со седиште во други држави-членки, треба во потполност да ги остваруваат своите права загарантирани со договорите. Значи, кон слободата на движење на луѓе низ територијата на Европската унија, односно внатрешниот пазар, најмногу вреди да се спомене европското државјанство, како приближување кон целосна интегрираност, кое може да се најде во член 17 од Договорот за основање на Европската заедница. „Секое лице кое го поседува државјанството на една земја-членка е државјанин и на Унијата. Државјанството на Унијата е комплементарно, што значи не го заменува националното државјанство“. Во пракса, тоа значи дека секое лице кое поседува државјанство на една земја-членка на ЕУ е автоматски европски граѓанин. Инаку уште според Договорот за Европската заедница, државјаните на ЕУ ги имаат следните права:

1. Правото да се движат и живеат слободно во рамките на ЕУ (член 18 од ДЕЗ);
2. Правото на глас (да гласаат и да биде гласани) на општинските избори и изборите за Европскиот парламент онаму каде што граѓанинот живее, дури и ако не се државјани на таа земја-членка (член 19 од ДЕЗ);
3. Право на заштита од страна на сите дипломатски и конзуларни претставништва на која било земја-членка на Европската унија во земја

¹⁰⁶ Delegacija Evropske Unija u Srbiji, EU Info Centar: *Drzavljanstvo EU – Radi se o Evropi – radi se o tebi*, European Year of Citizens 2013, Beograd.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

надвор од ЕУ, каде домашната земја на граѓанинот нема дипломатско и конзуларно претставништво (член 20 од ДЕЗ);

4. Правото на петиција до Европскиот парламент и право на жалба до Европскиот народен правобранител (член 21 од ДЕЗ).¹⁰⁷

Правото да се движат и живеат слободно во рамките на ЕУ

Денес со правото на слобода на движење и престој во рамките на Европската унија без дискриминација врз национална основа граѓаните од Европската унија имаат право да патуваат низ 28 држави од ЕУ, но притоа со обврска да бидат исполнети одредени услови. На пример, при влез во друга земја од Европската унија на лицата кои преминуваат може да им се побараат некои лични документи на увид. За да можат граѓаните од ЕУ да престојуваат во некоја друга земја од ЕУ подолго од три месеци мора да исполнуваат одредени услови во зависност од тоа дали работат или се школуваат итн. Граѓаните на Европската унија може да стекнат право на постојан престој во друга држава-членка од ЕУ по период од пет години легален престој во континуитет во таа земја.

Право да гласаат и да се кандидираат на избори

Секој граѓанин од Европската унија има право да гласа и да се кандидира на избори за Европскиот парламент или на општински избори во која било земја од Европската унија во којашто живее, под исти услови, како и државјаните од таа земја. Според најновите прописи на ЕУ поедноставена е процедурата за кандидирање на избори на граѓаните од ЕУ коишто живеат во други држави, а не во оние од кои што потекнуваат.

Право на конзуларна заштита

Кога граѓаните од Европската унија имаат проблем во некоја од земјите којашто не е членка на ЕУ, имаат право да побараат конзуларна заштита од амбасадата или конзуларното претставништво на која било друга држава членка на ЕУ. Помош

¹⁰⁷ Zsofia Asztalos: *Public policies of the European union*, Editura universitatii, Romania, 2008, p.27.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

се дава во случај на смрт, несреќа или болест, апсење или задржување во притвор, насилен злочин и репатријација. Исто така, продолжи зајакнувањето на граѓанските права со воведување на заштитата од страна на институциите на ЕУ преку клаузула што овозможува преземање мерки против дискриминација врз основа на пол, раса или етничко потекло, религија или вера, хендикеп, возраст или сексуална ориентација. Покрај тоа, се потврди определбата на секоја земја-членка да се подигне квалитетот и слободниот пристап до образованието на највисоко ниво што би било во прилог на надминување на невработеноста. Со еден збор, внатрешниот пазар, преку слободното движење на лица, создаде милиони нови работни места и стотици милијарди евра за дополнителен просперитет со отстранување на бариерите и отворање на портите, по што Европјаните можат да живеат, студираат, работат или да се пензионираат каде што сакаат во Европа, а корисниците имаат поголем избор на квалитетни производи и компаниите пристап до многу пошироки пазари.¹⁰⁸ Од 2011 година граѓаните на Европската унија имаат уште едно дополнително право, односно да бараат од Комисијата да предлага нови закони, преку еден вид на Европската граѓанска иницијатива, со што им се овозможува на граѓаните да учествуваат посредно со Европската комисија во подготовката на нови предлог-закони. Петицијата мора да ја потпишат најмалку еден милион граѓани од барем една четвртина од земјите во ЕУ.¹⁰⁹

Право на поднесување петиција до Европскиот парламент и право на поднесување жалба до народниот правобранител

Правото на петиција им дозволува на граѓаните од Европската унија да изразат загриженост или да вложат жалба до Европскиот парламент. Граѓаните на Европската унија можат да побараат од Парламентот да се занимава со нивните лични потреби или жалби, како и со прашања од јавен интерес. Предметот на расправата мора да спаѓа во делокругот на работата на Европската унија и мора директно да се однесува на граѓаните коишто ја поднесуваат жалбата.

¹⁰⁸ Commission of the EU: *The impact and effectiveness of the single market*, Bruxelles, 1996, p.12.

¹⁰⁹ Drzavljanstvo Evropske Unije prvih 20 godina, види повеќе на: www.euinfo.rs и www.europa.rs.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

За неправда нанесена од лошо постапување на некои институции или тела на Европската унија може да се поднесе жалба до народниот правобранител. Граѓаните од Европската унија, исто така, можат директно да се обратат до институциите и советодавните тела во ЕУ и имаат право да добијат одговор на кој било официјален јазик на Европската унија.

Практичното значење на државјанството на Унијата ќе биде зголемено со целосна имплементација на Директивата 2004/38¹¹⁰, којашто го кодифицира правото на Унијата во оваа област и носи јасност и едноставност. Комисијата презеде обврска да достави извештај во 2008 година до Советот и Европскиот парламент, придружен со предлог за дозвола на граѓаните на ЕУ да се движат низ Европската унија под исти услови со националностите на земјите-членки и да го менуваат нивното место на живеење во нивната сопствена држава, во согласност со воведените принципи на правото на Заедницата. Европскиот совет ги поттикнува институциите на Унијата во рамките на нивната можност да одржат отворен, транспарентен и регуларен дијалог со претставниците на асоцијациите и граѓанските заедници и да ја промовираат и олеснат граѓанска улога во јавниот живот. Согласно со плановите на Европскиот совет се повикува Советот, земјите-членки и Комисијата да извршуваат координирани, силни и ефективни работни односи помеѓу оние одговорни за миграцијата и политиката за азил и оние одговорни за други политички полиња релевантни на овие реони. Постојниот развој на Европската политика за азил и миграција треба да биде базиран врз заедничката анализа на миграциониот феномен во сите негови аспекти, како и зајакнување на прибирањето, размената и ефикасната употреба на прецизни информации и податоци за сите релевантни миграциони фактори.

¹¹⁰ 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 (OJ L 158 of 30.4.2004, p. 77).

2.2. Слободно движење на луѓе, азил и визи

2.2.1. Слободно движење на луѓе

Една од четирите темелни слободи врз коишто почива Европската унија и нејзиниот единствен пазар е слободата на движење на луѓе. Најголем правен основ за слободното движење на луѓето и надлежност на органите на Заедницата во оваа област претставува начелниот став од член 6 од Договорот за формирање на ЕЕЗ од 1957 година (Договорот од Рим, денес тоа е член 12), кој забранува секаква дискриминација врз основа на државјанството во рамките на примената на овој Договор и го овластува Советот да донесува прописи за таа цел.¹¹¹

Правната основа на слободата на движење во Договорот за основање на Европската заедница денес ја претставуваат и 3 специфични групи одредби:

- член 14 Договор за основање на ЕЗ којшто воспоставува внатрешен пазар како простор без внатрешни граници со што се обезбедени слободното движење на лица и промет на стока, услуги и капитал, и прописите коишто произлегуваат од него¹¹²;
- член 18 Договор за основање на ЕЗ којшто на сите граѓани од Унијата им дава право на слободно движење и престој на територијата на државите-членки¹¹³;
- насловот IV од Договорот за основање на ЕЗ¹¹⁴ - Визите, азилот, имиграцијата и останатите политики што се во врска со слободното движење – коишто, главно, се занимаваат со прашања врзани за надворешниот аспект на слободата на движење, односно за преминувањето на надворешните граници на ЕУ.¹¹⁵

¹¹¹ *Treaty establishing the European Economic Community*, бил потпишан на 25 март 1957 година, стапил на сила 1 јануари 1958 година.

¹¹² Consolidated version of the treaty establishing the European community, Official journal of the European communities, C 325/33, 24.12.2002, p.12.

¹¹³ Consolidated version of the treaty establishing the European community, Official journal of the European communities, C 325/33, 24.12.2002, p.13.

¹¹⁴ Consolidated version of the treaty establishing the European community, Official journal of the European communities, C 325/33, 24.12.2002, p.25.

¹¹⁵ Dusko Lopandic, Milutin Janjevic: *Ugovor o EU - Rim - Mاستriht - Amsterdam*, Megunarodna politika, Sluzbeni list, Pravni fakultet, Fakultet politickih nauka, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1999.

Тројното зголемување на правната основа е последица од ревизијата на Договорот од Рим за формирање на ЕЕЗ, што ги рedefинирале и првобитните замисли за слободата на движење во согласност со ширење на целите на интеграцијата. Овој процес подразбира и развој на надлежностите на органите на Заедницата во прашањата врзани за оваа материја.¹¹⁶

Слободата на движење на луѓето претставува едно од основните права на граѓаните на ЕУ загарантирано со основачките договори. Таа се остварува внатре во ЕУ без внатрешни граници, а врз основа на соработка во доменот на правосудството и полицијата. Укинувањето на внатрешните граници барало унапредување на управувањето со надворешните граници на ЕУ, како и создавање на заедничка политика за влез и престој на државјаните од третите држави во форма на азил и миграција. Иако принципот на слободно движење беше загарантиран во основачките договори, на прво место, тоа најпрво беше насочено кон работничката популација. Пробивот се случи кога дојде до соработка помеѓу одделни влади, преку потпишувањето на, погореспоменатите, Шенгенската спогодба во 1985 година и на подоцнежната Шенгенската конвенција во 1990 година, која предвидуваше укинување на границите помеѓу земјите-членки. Значи, првиот договор помеѓу државите-членки со којшто се регулира оваа материја е потпишан на 14 јуни 1985 година и е познат како Шенгенски договор. Пет години подоцна на 19 јуни 1990 година државите-членки ја потпишале Шенгенската конвенција со којшто се укинуваат внатрешните граници и со која се воспоставуваат единствените правила за контрола на надворешните граници на ЕУ.

Видовме дека е воспоставен и СИС (Шенгенски информативен систем)¹¹⁷ којшто служи за размена на податоци за лица кои ги преминуваат надворешните

¹¹⁶ Novicic, Z: *Sloboda kretanja ljudi u pravu Evropske Unije*, Beograd, UDK 342.7(4), Bilbid 0025-8555,55, 2003, str.2-7.

¹¹⁷ Шенгенскиот информативен систем – СИС (SIS – Schengen information system) претставува најголем информациски систем за јавна безбедност во ЕУ. Истиот претставува меѓувладина база на податоци која се користи од страна на земјите-членки на ЕУ за одржување и размена на информации за поединци и предмети како би се гарантирала безбедноста при слободното движење на луѓето во ЕУ.

граници од ЕУ. Како дел од правниот и политичкиот поредок на ЕУ, шенгенската соработка со време се развивала како во поглед на бројот на членови (и некои трети држави) коишто ја спроведуваат, така и во поглед на мерките што таа ги опфаќа.¹¹⁸

Слободата за движење на луѓе значи дека граѓаните на Европската унија имаат право да се преселат, населат и вработат во која било држава-членка без изложеност на дискриминација врз основа на своето државјанство. Слободата за движење на луѓе постепено се развивала така што прво ги опфатила работниците, потоа самовработените лица, студентите, а подоцна и сите граѓани од ЕУ. Сепак, ограничувањата за слободно движење на луѓето сè уште се можни од следните причини:

- јавен ред и безбедност,
- заштита на здравјето,
- вработување во јавната служба.¹¹⁹

Основното начело на коешто почива слободата на движење на лицата е поставувањето на еднакви услови за сите лица во своите држави-членки. Исто така, за наведената слобода постоењето на прекуграничниот елемент е предуслов без кој оваа слобода не би ја остварила својата цел. Понатамошен предуслов што мора да се исполни е лицето да има државјанство од една од државите-членки на ЕУ што го прави граѓанин на ЕУ.

Со други зборови, во текот на 1980 година земјите-членки на ЕУ почнале да дебатираат дали граничната контрола помеѓу земјите треба целосно да биде елиминирана или, пак, слободното движење да се однесува само на државјани на ЕУ, настрана од оние кои однадвор пристигнуваат во посета на заедницата прикажувајќи пасош и виза на секоја национална граница. Повеќето земји-членки се определиле да го спроведат принципот на слободно движење и независно од

¹¹⁸ SlovakAid: *Sloboda, bezbednost, Pravda – Vodici kroz EU politike*, Istraživački centar Slovačke asocijacije za spoljni politiku RC SFPA, Beograd, 2011, str.64.

¹¹⁹ Direkcija za evropske integracije, 2010, *Cetiri slobode (Four freedoms)*, Sarajevo, преземено од: <http://www.dei.gov.ba/dokumenti/default.aspx?id=4560&langTag=bs-BA>, пристапено на 10.9.2013.

Европската заедница да креираат област без внатрешна гранична контрола. Затоа, на 14 јуни 1985 година претставници од Белгија, Франција, Германија, Луксембург и Холандија се сретнале во близина на малиот град Шенген во Луксембург да го потпишат Шенгенскиот договор којшто иницирал елиминација на сите пасоши и други проверки помеѓу земјите учеснички и воспоставување единствена надворешна граница. Но, одредбите од Договорот стапиле на сила дури подоцна. Во тој момент, Шенген просторот се гледал како еден вид лабораторија, тестирајќи ја креацијата на заедничка пасошка област пред проширувањето на Шенген врз целата ЕУ. Што се однесува за визите за краток престој (помалку од 90 дена) било подвлечено дека е потребна заедничка политика за движењето на лицата и договорите за одобрување на виза, како и одредбите за униформирани виза за да се дозволи патување низ Шенген зоната. Визите за подолг престој (кои надминуваат 90 дена) останале за понатамошно разгледување, па така се трасирал патот за развој на ЕУ каде што нема да постојат внатрешни гранични контроли, додека надворешните граници беа тема за униформирање на принципите, но останувале во склоп на националните легислативи.¹²⁰

Веќе видовме како Договорот од Амстердам формално го инкорпорира Шенген во рамките на Европската унија како Шенген *acquis* кој стапи на сила во 1999 година. Шенген *acquis* го вклучува Договорот од Шенген во 1985 година и Шенгенската конвенција од 1990 година, како и различни одлуки и договори усвоени во имплементацијата. Со Амстердам, моќта за носење одлуки за Шенген ја доби Советот на министри на ЕУ. Иако Шенген официјално станал дел од ЕУ, договорот не важел за сите земји-членки. Обединетото Кралство првично го одби преферирајќи сами да ги чуваат надворешните граници. Ирска го следеше примерот со цел да ја одржи заедничката патничка област со Велика Британија. Но, Велика Британија и Ирска учествуваат во некои аспекти од Шенген, вклучувајќи го и Шенгенскиот информативен систем. Исланд и Норвешка, исто така, потпишале договор со ЕУ во 1999 година да го продолжат нивното учество

¹²⁰ Touzenis, K: *Free Movement of Persons in the European Union and Economic Community of West African states*, Unites Nations Educational, Scientific and Cultural organization, 2012, pp.28-29.

во Шенген зоната, додека десетте нови земји-членки коишто се приклучија кон ЕУ во мај 2004 година се очекува да го имплементираат целосниот Шенген *acquis* во целост како постоечките Шенген земји, исполнувајќи ги условите поврзани со *acquis*. Пред да можат новите членки во ЕУ да се приклучат целосно кон Шенген и пред да ги елиминираат внатрешните гранични контроли, тие мора да имплементираат размена на податоци и информативен систем потребни за учество во Шенген и тие мора да докажат дека можат ефективно да ги чуваат нивните граници¹²¹,¹²².

Денес, со членот 20 од ТФЕУ¹²³ (Treaty of functioning of the European union)¹²⁴ кој пропишува да се востанови граѓанството на Унијата, така што секое лице коешто има државјанство од некоја држава-членка, воедно е и граѓанин на Унијата. Државјанството на Унијата се додава кон националното државјанство и не го заменува истото. Граѓаните на Унијата меѓу останатото имаат право слободно да се движат и да престојуваат на државно подрачје на државите-членки.

Овде да ја споменеме Директивата 2004/38/ЕЗ¹²⁵ донесена на 29 април 2004 година која се однесува на правата на граѓаните од Унијата и членовите на нивното семејство за слободно движење и престој на територија на држава. Со неа се пропишани три категории за право на престој на лица на територија на други државни-членки:

- престој во држава-членка до три месеци ако лицето има исправна лична карта или пасош; истото се однесува и за членовите на нивното семејство;

¹²¹ Gelatt, J.: *Schengen and the Free Movement of People across Europe*. Washington DC, Migration Policy Institute, Migration Information Source, 2005, Преземено од: <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=338>.

¹²² Touzenis, K.: *Free Movement of Persons in the European Union and Economic Community of West African states*, Unites Nations Educational, Scientific and Cultural organization, 2012, pp.28-29.

¹²³ Поранешен член 17 од ДЕЗ.

¹²⁴ Договорот за функционирање на Европската унија стапил во сила на 1 декември, 2009 година по ратификацијата на Договорот од Лисабон и прави измени и дополнувања на Договорот за Европската унија и Договорот за основање на Европската заедница (ТЕС).

¹²⁵ European commission 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.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- престој во држава-членка од три месеци до пет години се однесува на работници и самовработени лица коишто се граѓани на ЕУ и со тоа стекнуваат право на престој во наведениот период на територијата на која било друга држава-членка; истото се однесува и за членовите на нивното семејство;
- право на траен престој во држава-членка стекнуваат лица коишто континуирано престојуваат на територијата на друга држава-членка најмалку пет години; истото се однесува и за членовите на нивното семејство.¹²⁶

Значи Директивата 2004/38/ЕЗ се однесува на правото на граѓаните на Европската унија и на членовите на нивната фамилија да се движат и да престојуваат слободно на територијата на земјите-членки, со што воедно се менуваат Регулативата бр. 1612/68 и престануваат да важат директивите 64/221/ЕЕЗ, 72/194/ЕЕЗ, 73/148/ЕЕЗ, 75/34/ЕЕЗ, 75/35/ЕЕЗ, 90/365/ЕЕЗ и 93/96/ЕЕЗ.

2.2.2. Азил

Под установата азил се подразбира заштита што некоја држава ја дава на поединец кој бара заштита на нејзина територија или на место надвор од нејзината територија којашто е под контрола на органите на таа држава. Со институционалниот и процедуралниот пораст, Европската унија сè повеќе развивала единствена политика за азил, особено во периодите кога биле зголемени барањата за азил коишто барале поинтензива работа околу ова прашање. Класичната правна доктрина го разгледувала азилот исклучиво како право на државата, а не како индивидуално право на поединецот кој го бара.¹²⁷ Современата правна пракса за давање на азил и понатаму останува во рацете на државата, но современото меѓународно право поставило извесни ограничувања во

¹²⁶ Stingl, K: *Sloboda kretanja osoba u Evropskoj Uniji*, Univerzitet Zagreb, 2013.

¹²⁷ Anuaire de l'Institut de Droit International, Session de Bath, Septembre 1950, Vol. 45D, p. 167.

врска со протерување на странците за да на тој начин се обезбеди барем минимална заштита на човековата личност.¹²⁸

Шенгенскиот договор во поглед на азилот на државите-членки им наложува обврска на државите-членки за примена на Женевската конвенција од 1951 година којашто го уредува статусот на бегалци и нејзиниот протокол од 1967 година, а ги обврзува за соработка со високиот комесар на Обединетите нации за бегалци. Секоја молба за одобрување на азил на подрачјето на државите-членки мора да биде земена на разгледување и мора да биде спроведена брзо и ефикасно. Од таа причина, Шенгенскиот договор утврдува критериуми врз коишто се уредува начинот за делување на која било од државите-членки односно како да постапува според секое конкретно барање на азил – се налага поединечен третман. Во согласност со Шенгенскиот договор државите-членки се должни да разменуваат податоци за новите правила коишто ги прифатиле во врска со политиката за азил, како и статистички податоци за поднесените молби. Исто така, утврдени се начинот и условите за размена на информации помеѓу надлежните органи на две држави членки во врска со подносителите на молба за азил и притоа за тоа подносителот има право да биде информиран.¹²⁹ Информативниот состав има за цел да ги известува и сите држави-членки за лицата на коишто им е одбиено барањето за азил во една од членките, бидејќи тоа има за последица на таквото лице автоматски да му се одбива одобрување за азил и во сите други држави-членки. Иако со сите мерки им се олеснува работата на подносителите на молби за азил сепак, политиката за азил мора да спречува секаква злоупотреба на основните податоци на подносителите.¹³⁰

Со Договорот од Мастрихт прашањето за азил се вградило во таканаречениот „трет столб“, каде што како и останатите прашања од областа на правосудството и внатрешните работи е препуштено за меѓувладина соработка. „Третиот столб“ се јавува за првпат во Договорот од Мастрихт и на симболичен

¹²⁸ Grujic, V.: *Politika azila u Evropskoj Uniji*, Fakultet politickih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd, 2011, str.2-10.

¹²⁹ Oberstar, J., *Približevanje Evropski uniji na področju migracij in azila*, Pravna praksa, št. 37/2001., str. 1.-12.

¹³⁰ Oberstar, J., *Približevanje Evropski uniji na področju migracij in azila*, Pravna praksa, št. 37/2001., str. 1.-12.

начин ги интегрира прашањата врзани за внатрешната безбедност и соработка на внатрешните органи. Она што е посебно интересно е дека прашањето за азил во последен момент е ставено на дневен ред на Меѓувладината конференција којашто претходела за усвојување на Договорот од Мастрихт и тоа на инсистирање на Германија којашто во претходниот период примила дури 58% од сите барања за азил во рамките на сите држави што тогаш биле членки на Европската заедница.¹³¹ Покрај проблемите од сè поголемиот број на барања за азил треба да се спомене и зголемениот број на илегални имигранти. Германија сè до 1993 година имала либерален пристап за азил за што говори и бројката од вкупно 438,191 предадени барања во 1992 година.¹³² Таквата политика Германија ја окупира со огромен број на барања, како и злоупотребата што ја вршеле лицата кои добиле статус на азиланти. Сето тоа било причина Германија да усвои уставен амандман со кој се заоструваат правилата за добивање на азил. Таквата рестриктивна политика ја следеле и други држави-членки како Франција, Велика Британија, Шведска. Со Договорот од Амстердам политиката за азил од „третиот столб“ во којшто владеел принципот на меѓувладино одлучување се префрла во „првиот столб“ на ЕУ. Подобро кажано, со Договорот од Амстердам „третиот столб“ е поделен на два нееднакви дела. Одредбите за полициската и правосудната соработка за кривични работи се нашле во рамките на меѓувладината соработка (наслов VI), односно останале во оној дел на „третиот столб“ утврден со Договорот од Мастрихт, додека во рамките на „првиот столб“, односно Договорот за Европската заедница се нашле „визите, азилот, имиграцијата и останатата политика којашто се однесува на слободно движење на лица (наслов IV)“. Член 73к од Договорот во Амстердам предвидува дека Европската унија со цел остварување на просторот за слобода, безбедност и правда ќе усвои заеднички мерки во областа на азилот коишто се однесуваат на: критериуми и механизми што ја одредуваат државата надлежна за разгледување

¹³¹ Milutin Janjević: *Treći stub Evropske Unije – Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova*, Beograd 2003, str. 181.

¹³² Wolfgang Bosswick: *Development of asylum policy in Germany*, Journal of Refugee Studies, Oxford University, Vol. 13, No. 1 2000, p. 48.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

на барањата на азилантите, минималните стандарди за прием на азиланти, минималните стандарди за привремена заштита на овие лица и друго.¹³³

Со префрлувањето од третиот во првиот комунитарен столб на одлучување се направил чекор напред во комунитаризација на овој проблем, пред сè, поради природата на неговата сложеност којашто барала еволуција кон заеднички прописи и критериуми за сите држави, бидејќи сложеноста на проблемот, всушност, произлегувала од непостоењето на истите. Во таа насока се движел и Самитот во Тампере во 1999 година. Иако никогаш не стапил на сила, Предлог-договорот за Уставот предвидел извесни новитети во областа на азилот и имиграцијата коишто подоцна ги презел Договорот од Лисабон. Со поставувањето на областа за азил и имиграција во рамките на комунитарната надлежност вклучувајќи и одредби чија што цел е обезбедување на почитување на човековите права¹³⁴, Договорот од Амстердам обезбедил ЕУ да има цврста правна основа за усвојување на мерки за заштита на бегалци.¹³⁵

Во заклучокот за предлогот што Комисијата му го дала на Европскиот парламент во јуни 2001 година се наведува дека постоечката заштита за меѓународни бегалци мора да се темели врз заклучоците на Европскиот совет од Тампере и Повелбата на ЕУ за основните права и почитувања на Женевската конвенција со полна и сеопфатна интерпретација на таа конвенција.¹³⁶ Понатаму се наведува дека со оглед на тоа дека постојат различни критериуми за доделување на азил, заедничкото толкување на Женевската конвенција значи дека државите-членки мора да ги решат постојните разлики за толкување на конвенцијата. Сето ова покажува дека се преземени многу напори за да се реши

¹³³ *Treaty of Amsterdam*, čl. 73к, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.

¹³⁴ На пример член 7 и член 13 од Договорот за ЕУ, Договорот за ЕЗ.

¹³⁵ European parliament, Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs Draft report on the Commission communication entitled "*Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum*", 2001.

¹³⁶ European parliament, Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs Draft report on the Commission communication entitled, "*Towards a common asylum procedure and a uniform status, valid throughout the Union, for persons granted asylum*", 2001.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

прашањето за политиката за азил, односно да се тргне кон хармонизација на истото.¹³⁷

Европската комисија во 2002 година почнала со хармонизација и воспоставување на единствениот систем за азил во ЕУ. Во таа смисла се донесени цела низа на документи коишто се однесуваат на критериумите за одредување на ЕУ државите надлежни за разгледување на барањата за азил, минималните стандарди за прифаќање на азиланти, минималните стандарди за гарантирање и укинување на статусот бегалци, привремена заштита на лица од трети земји кои не ги исполнуваат условите предвидени со Женевската конвенција итн.¹³⁸

За политиката на враќање на азил од посебна битност се следните директиви и одлуки:

- Council Directive 2001/40/EC¹³⁹;
- Council Directive 2003/110/EC¹⁴⁰;
- Council Decision 2004/191/EC¹⁴¹;
- Council Decision 2004/573/EC^{142 143}.

Понатаму, за да ја регулира миграцијата на своето население Советот на ЕУ во Брисел, во 2008 година, го донесе Европскиот пакт за емиграција и азил и

¹³⁷ Исто, Grujić, V., 2011, str.6.

¹³⁸ Convention relating to the status of refugees of 28 July 1951. Преземено од: <http://www.asylumlaw.org/docs/international/Geneva1951.pdf>.

¹³⁹ Директива за меѓусебно признавање на одлуки за протерување на државјани од трети земји, Official Journal of the European Communities, L.149/34, June 2001, преземено од: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:149:0034:0036:EN:PDF>.

¹⁴⁰ Директива за поддршка во случај на транзит за потребите од отстранување по воздушен пат, Official Journal of the European Union, L.321/26, December 2003, Преземено од: <http://www.refworld.org/pdfid/47fdfb077b.pdf>.

¹⁴¹ Постапување на критериуми и практични ангажмани за надоместок на финансиските нерамнотежи кои произлегуваат од примена на Директивата 2001/40/EC за меѓусебно признавање на одлуките за протерување на државјани од трети земји, преземено од: <http://policy.mofcom.gov.cn/english/flaw!fetch.action?libcode=flaw&id=aac08a3b-4f52-4623-8233-06c2d1915ff4>.

¹⁴² Директива за организирање на заеднички летови за отстранување од територијата на две или повеќе земји-членки на државјани од трети земји кои се предмет на индивидуално отстранување, Official Journal, L 261 of 6 August 2004.

¹⁴³ Vukovic, D., 2009, Readmisija i upravljanje migracijama, Godisnjak 2009, Univerzitet u Beogradu – Fakultet politickih nauka, Beograd, str.5.

притоа свесен дека целосната имплементација на Пактот ќе бара измени во одредени законски решенија Советот на Европа создава пет основни обврски:

- организирање на легална имиграција со земање предвид на приоритетите, потребите и за прифаќање на капацитетите на секоја земја-членка;
- контрола на нелегалната имиграција преку осигурување дека илегалните имигранти ќе се вратат во своите земји на потекло или на земјата-транзит;
- поефикасни гранични контроли;
- развивање на правото на азил во Европа;
- да се создаде сеопфатно партнерство меѓу земјите на потекло и транзит со цел да се постигне поголем ефект помеѓу миграцијата и развојот.¹⁴⁴

Имплементацијата на пактот предвидува активна вклученост на највисоките институции на Европската унија (Европскиот парламент, Советот на министри, Европската комисија), како и на секоја земја-членка одделно. Согласно овој документ Советот на министри секоја година ќе организира расправа за политиките на имигрција и азил, врз база на презентирани извештаи за имплементацијата на пактот. Земјите-членки ќе го информираат Советот на министри за најзначајните промени во врска со политиките на имигрцијата и азилот.

Пактот е усвоен во октомври 2008 година, додека траело француското претседавање со Европската унија, потврдувајќи го сфаќањето дека прашањето за миграција за Франција било едно од приоритетните. Претседателот Никола Саркози се залагал за усвојување на овој Пакт уште во текот на својата изборна кампања којашто ја водел пролетта 2007 година. Постојат дури и сериозни причини за сомневање дека Пактот претставува европеизација на француската миграциона политика и желба сериозно да се влијае на приоритетите од таканаречената Стокхолмска програма во областа на правдата, слободата и

¹⁴⁴Council of EU: *European Pact on Immigration and Asylum*, Brussels, 2008, p.4

безбедноста, усвоена за периодот од 2010 до 2014 година. Европската комисија покренала јавна дебата за оваа програма токму во времето на усвојување на Пактот.¹⁴⁵ Стокхолмската програма е усвоена во втората половина на 2009 година кога со ЕУ претседавала Шведска и таа ги претставила новите приоритети во рамките на таканаречениот трет столб од ЕУ. Треба да се каже дека кон ова претходеа две сродни програми. Првата е усвоена во тек на Европскиот совет во Тампере за периодот 1999-2004 година и таа ја поставила основата на заедничката политика на ЕУ во областа на миграцијата, азилот, визите и интегрираното управување со границите. Втората, како што рековме, Хашката програма за периодот 2004 - 2009 година моментално во голема мера е усвоена под влијание на случувањата од 11 септември 2001 година.

2.2.3. Визи

Европската унија има единствена визна политика којашто претставува дел од Шенгенскиот договор. Како членки на Европската унија исклучок претставуваат Ирска и Обединетото Кралство коишто не се дел од Шенгенскиот простор (спроведуваат само одредени мерки што се однесуваат на политичката и правната соработка), па со тоа имаат сопствена визна политика во однос на земјите вон Европската унија. Бугарија, Кипар и Романија сè уште не се дел од Шенгенскиот простор, но се во фаза на подготовки да станат дел од истиот, но спроведуваат имиграциона политика која е во согласност со Шенгенскиот договор.

¹⁴⁵ European Commission, Building a European area of justice, преземено од: http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0001_en.htm.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

На слика 1 е претставена визната политика на земјите кои се дел од Шенген просторот:

Слика 1. Визна политика на земјите во Шенген просторот



Извор: Преземено од: <http://www.dubrovnik2013.sdewes.org/visas.php>

Како што се гледа на слика 1, Советот на Европската унија направил две листи на земји:

- ❖ негативна визна листа на земји (Анекс I, Одредба бр.539/2001 на Европскиот совет, исто така позната и како „црна Шенген листа“) со којашто на државјаните им е потребна виза за влез на територијата на земјите-членки од Шенген;
- ❖ позитивна визна листа на земји (Анекс II, исто така позната како „бела Шенген листа“) со којашто на државјаните не им е потребна



Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

виза за влез на територија на Шенген при траење на престој од највеќе 3 месеци во период од 6 месеци.¹⁴⁶

Државјаните на земјите-членки на Европската унија, ЕЕО¹⁴⁷ и Швајцарија се изземени од одредбите на двата анекса на Советот на Европската унија коишто се однесуваат на визната политика, па со тоа имаат право на неограничен пристап и престој во Шенгенскиот простор. Од 2001 година се направени неколку промени за Еквадор и Боливија кои се префрлени од позитивната листа на негативната визна листа, додека по 2006 година Антигва и Барбуда, Бахами, Барбадос, Маурициус, Свети Кристофер и Невис и Сејшелите, Македонија, Србија и Црна Гора, Босна и Херцеговина и Албанија се префрлени од негативна на позитивна визна листа. Според одредбите 810/2009 државјани од дванаесет земји од негативната визна листа (анех I) од 5 април 2010 година треба да имаат виза и во случај на аеродромски транзит низ земјите од Европската унија.

Државјаните на земјите наведени во долната табела 1 може да влезат на територија на Европската унија (Шенгенски простор и/или Ирска, Обединетото Кралство) без виза. За специјалните прекуморски територии на Европската унија важат различни визни одредби.¹⁴⁸

Табела 1. Попис на земји од „екс ју“ просторот и нивната потреба за виза во земјите





Земја	Шенген простор, Бугарија, Кипар и Романија	Ирска	Обединето Кралство
 Албанија	Да	Не	Не
 Босна и Херцеговина	Да	Не	Не

¹⁴⁶ Ministry of foreign affairs of Republic of Turkey: *Visa information for foreigners*, Преземено од: <http://www.mfa.gov.tr/visa-information-for-foreigners.en.mfa>.

¹⁴⁷ ЕЕО - Европска економска област (ЕЕА - European Economic Area).

¹⁴⁸ European commission, Home affairs: *Visa policy*, преземено од: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

 Црна Гора	Да	Не	Не
 Хрватска	Да	Да	Да
 Македонија	Да	Не	Не
 Србија	Да	Не	Не

Извор: Европска комисија, *Visa policy in the European Union*, преземено од: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm

2.3. Борба против трговијата со луѓе, организираниот криминал и тероризмот

Во овој дел од трудот ќе биде направена поединечна анализа на следните сегменти: борбата против трговијата со дрога, организираниот криминал, тероризмот, како и во однос на трговијата со луѓе. Организираниот криминал претставува закана за европските жители, бизнис секторот, државните институции, како и за економијата во целост. Криминалците лесно можат да работат преку домашните граници, што насочува кон потребата од постојана акција и следење на секое лице кое ја преминува границата (на европско ниво). Европската унија постојано ја приспособува својата реакција поврзана со растечката сложеност на ситуацијата. Сето тоа се рефлектира на развојот на специјализираните агенции, споменати погоре, на ЕУ, како ЕВРОПОЛ, ЕВРОПРАВДА и ЦЕПОЛ.

Трговијата со луѓе, без оглед на нејзината цел (сексуална или трудова експлоатација, сексуална експлоатација на деца вклучувајќи детска порнографија) се злосторства заслужни за презир, кои влијаат на најранливите категории на граѓани. Спречувањето и превенцијата се вбројуваат во врвните приоритети на ЕУ и токму затоа Комисијата предлага нови правила со поригорозни мерки против сторителите кои се одговорни за сексуална злоупотреба и трговија со деца, како и подобра помош за жртвите.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Понатаму, фалсификувањето и прекршувањето на правата на интелектуална сопственост стануваат сè пораспространети во земјите на Европската унија. Тука се вклучени стоковни и фармацевтски производи кои не само што се штетни за легитимните комерцијални интереси, туку ги загрозуваат здравјето и безбедноста на европските граѓани кои се подложни на овој вид ризик. Овој профитабилен бизнис значи генерирање на приходи кои се во тесна корелација со дрогата и трговијата со оружје но, имаат понизок степен на ризик.¹⁴⁹

2.3.1. Борба против трговија со луѓе

Трговијата со луѓе претставува врбување, превоз, преместување, давање засолниште и прифаќање на лица по пат на закани за употреба на сила или преку употреба на сила, односно други облици на принудување, киднапирање, измама, злоупотреба на овластување, користење на загрозна положба, давање или примање на парични средства за да се добие согласност од лицето коешто има контрола врз другото лице со цел искористување. Искористувањето во најслаб облик вклучува користење на лица со цел проституција или други облици на сексуално искористување, присилна работа или услуги, ропство, постапки слични на ропство или должничко ропство, па сè до трговија со органи. Во Европската унија бројката на жртви на трговијата со луѓе достигнува до 270.000. По падот на железната завеса, државите од поранешниот Источен блок, како што се: Албанија, Молдавија, Романија, Бугарија, Русија, Белорусија и Украина станаа главни држави-извори за трговија со жени и деца. Често пати девојки и девојчиња се измамани да одат во побогатите држави со ветувања за пари и работа, а потоа се принудени да работат како проститутки. Проценето е дека годишно две третини од жените, со кои за проституција се тргува насекаде низ светот, доаѓаат од Источна Европа, од кои три четвртини претходно никогаш не работеле како проститутки. Главни дестинации се Западна Европа (најчести европски дестинации се Белгија,

¹⁴⁹ European commission, Home affairs: Organized crime & Human trafficking, Преземено од: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/index_en.htm [19/05/2014].

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Холандија, Германија, Италија, според УНОДЦ), Блискиот Исток (Турција, Израел, Обединетите Арапски Емирати), Азија, Русија и Соединетите Држави. Само во ЕУ, бројка од 500.000 жени од Централна и Источна Европа работат како проститутки, од кои не се сите жртви на трговијата со луѓе.¹⁵⁰

Член 3 од *Протоколот против трговија со луѓе на Обединетите нации*¹⁵¹ објаснува дека трговијата со луѓе има три основни елементи:

- ❖ дело (што е направено);
- ❖ начини (како е направено) и
- ❖ цел на искористување (зошто е направено).

Член 5 дополнително бара земјите да докажат дека однесувањето содржано во член 3 во домашното законодавство ќе биде обележано како кривично дело. Битно е да се запамети дека дефиницијата содржана во *Протоколот против трговија со луѓе* постои за да се обезбеди ниво на конзистентност и договор во целиот свет кога е во прашање феноменот трговија со луѓе меѓутоа, домашното законодавство не треба прецизно да ја следи јазичната формулација наведена во *Протоколот против трговија со луѓе*. Односно, домашното законодавство треба да биде приспособено во согласност со домашниот правен систем и да обезбеди примена на значењето и концептот содржани во *Протоколот против трговија со луѓе*.¹⁵²

Табела 2. Матрица на трговија со луѓе

	Трговија со возрасни лица	Трговија со деца
Возраст на жртвата	Повеќе од 18 години	Помалку од 18 години
Ментален елемент	Намера	Намера

¹⁵⁰ Francesca Bosco, Vittoria Luda di Cortemiglia, Anvar Serojitdinov: *Human Trafficking Patterns*, p.58.

¹⁵¹ United Nations: *Protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, supplementing the United Nations convention against transnational organized crime*, 2000.

¹⁵² Ured Ujedinjenih naroda za drogu I criminal - UNODC, 2010, *Trgovina ljudima i krijumcarenje migranata*, str.15.

Физички елемент	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Дело ▪ Начин ▪ Со цел на искористување 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Дело ▪ Со цел на искористување
	Не е битно кога ќе се утврдат начините	Не е битно, начините не мора да бидат утврдени
	Не е потребен	Не е потребен
	Не е потребна	Не е потребна
Прифаќање на личноста со која се тргува или со која се криумичари		
Транснационален карактер		
Вклученост на групите за организиран криминал		

Извор: UNODC, 2010, достапно на:

<http://www.unodc.org/documents/southeasterneurope/Guidelines-Serbian.pdf>

Во табела 2 графички е прикажана основната матрица на трговијата со луѓе, прикажувајќи ги целните групи опфатени со начинот на извршување на трговијата и целта на трговијата.

▪ Компоненти на трговијата со луѓе

Кривичното дело трговија со луѓе има географска, структурна и комерцијална компонента. Во случај на прекугранична трговија со луѓе, географската и структурната компонента може да се изразат на следниот начин:

- ❖ земја на потекло (врбување и извоз);
- ❖ земја на транзит (превоз);
- ❖ земја на пристигнување (увоз и прифаќање).

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Во рамките на овие три подрачја, како што е прикажано на слика 2, извршителите на кривичното дело мора да бидат вклучени во една или повеќе од следните активности:

- ❖ огласување (како дел од процесот на врбување или искористување);
- ❖ изнајмување на простор (безбедни куќи, бордели, работилници во коишто се експлоатираат работници, фабрики итн.);
- ❖ превоз (лични и патни документи и процес на транзит);
- ❖ комуникација (организирање на врбување и искористување);
- ❖ финансиски трансакции (применливи на сето горенаведено).

Слика 2. Процеси на трговијата со луѓе



Извор: <http://www.unodc.org/documents/southeasterneurope/Guidelines-Serbian.pdf>

Отривањето и докажувањето на кривичното дело е токму во една од овие фази од процесот на трговија со луѓе и истражувачите мора да изнајдат начини во потполност да ги искористат овие доказни можности за да можат на тој начин да

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

обезбедат спасување на жртвите, апсење и осудување на трговците, како и конфискација на средствата стекнати по пат на криминал.¹⁵³

- **Борба против трговијата со луѓе**

Во меѓународни рамки, трговијата со луѓе станала предмет на разгледување во текот на деведесеттите години од 20 век кога меѓународната заедница ја интензивирала работата за изнаоѓање на соодветни механизми за борба против оваа исклучително опасна општествена појава. Бројните активности на меѓународните организации се во правец на донесување на низа документи во вид на:

- препораки,
- резолуции,
- конвенции,
- протоколи и декларации.

Сето ова имало влијание на трговијата со луѓе да биде забранета, како на меѓународно, така и на национално ниво. Сепак, многу мал број на земји имаат посебни закони против трговијата со луѓе. Освен тоа, во повеќето земји во светот не постојат законски одредби со коишто се регулира употребата на специјални полициски техники или средства при истражување на сложени криминали, како што се трговијата со луѓе и начинот на стекнување на профит на криминалните организации. Потоа, не постојат правни рамки за соработка на полициските и судските органи во репресивното дејствување кон трговијата со луѓе. Дури и кога постојат добри закони трговијата со луѓе се смета првенствено како имиграционен проблем, а не како опасна криминална активност исто како трговијата со дрога или оружје.

¹⁵³ UNODC: *Trgovina ljudima i krijumcarenje migranata – Smjernice za medjunarodnu suradnju*, Ured Ujedinjenih naroda za droge i criminal, 2010.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Се претпоставува дека секогаш постои согласност на лицето коешто е продадено односно купено, па трговците со луѓе ако воопшто кривично се гонат се казнуваат со поблаги казни или се пуштаат со кауција.¹⁵⁴

Трговијата со луѓе како вид на организиран криминал бара соодветен општествен одговор. Кривично-правната репресија претставува важен, но не и единствен вид на реагирање на предизвиците на ова противправно однесување. Со нормите од кривичното право се санкционират посебни кривични дела, коишто се манифестираат во трговија со луѓе. На теренот на кривичното процесно право пак се создаваат нормативни претпоставки за откривање и докажување на овој вид на организиран криминал.

Во тој контекст незаменлива е улогата на таканаречените специјални доказни дејствија. Како глобален феномен, трговијата со луѓе има и меѓународна-правна димензија. Со меѓународно-правното регулирање на овој вид на криминал се создаваат патишта за меѓудржавна координирана правна интервенција насочена кон нејзино сузбивање.¹⁵⁵

Европската унија има добро разработена рамка за борба против трговијата со луѓе којашто го следи меѓународниот и регионален напредок во оваа област.¹⁵⁶ Подобри превентивни мерки, поостри казни за трговците со луѓе и подобра заштита на жртвите се клучните цели на новата Директива на Европската унија за спречување и борба против трговијата со луѓе и заштита на нејзините жртви (Директива на ЕУ).¹⁵⁷

Новата Директива на Европската унија (EU Directive 2011/36/EU)¹⁵⁸ се применува за трговија во индустриските сексуални услуги или на експлоатација на

¹⁵⁴ Kostić, M.: *Normativni okvir za sprečavanje trgovine ljudima u Srbiji*, Socijalna misao, Beograd, 2007., br. 1, str. 88.

¹⁵⁵ Knezevic, S.: *Trgovina ljudima – Pravna zastita u medjunarodnim I nacionalnim okvirima*, Pravni fakultet Univerziteta u Nisu, 2011, Primena posebnih dokazanih radnji u suzbijanju trgovine ljudima, Nis, str.183.

¹⁵⁶ Иако Република Македонија формално нема обврска да ги почитува релевантните закони на Европската унија во оваа фаза на процесот на пристапување се очекува дека ќе биде воспоставена соодветна институционална и законодавна рамка за нејзиниот пат во европската интеграција.

¹⁵⁷ Директива 2011/36/EU Европског парламента и Вijeća, од 5. априла 2011. године, којом се замjenjuje Оквирна одлука Вijeća 2002/629/JHA, преземено од: http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download_action?nodeId=9c9ba3cd-794b-4a57-b534-ad89effac575&fileName=Directive+THB+L+101+15+april+2011.pdf&fileType=pdf.

¹⁵⁸ DIRECTIVE 2011/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing.

работната сила, на пример во градежништвото, земјоделието или во домаќинството. Во Директивата на Европската унија, исто така, се истакнува дека секоја година неколку стотици илјади луѓе тргуваат во Европската унија. Големiot број на жртви се искористуваат најчесто со цел за:

- проституција (**43%** претежно жени и девојки) или
- експлоатација на работна сила (**32%**).

Притоа се пропишуваат минималните стандарди за одредување на кривично дело и санкции предвидени за трговците со луѓе и се воведуваат заеднички правила за превенција на кривичните дела и заштита на жртвите. Директивата се стреми кон создавање на такво опкружување коешто ќе ги одврати трговците и истовремено ќе гарантира помош и заштита на жртвите од трговија, посебно децата. Во текстот понатаму се прикажува што подразбира трговијата со луѓе и вклучува дополнителни облици на експлоатација, како минимум експлоатација на проституирање или други облици на сексуално искористување, присилна работа или услуги, просење, ропство или пракса слична на ропство, ропска положба, отстранување на органи и сл. Оваа дефиниција, исто така, опфаќа трговија со луѓе со цел усвојување или присилен брак. Понатаму е опфатена експлоатација за криминални активности која подразбира искористување на некое лице за да се занимава на пример со ситни кражби, кражби по продавници, трговија со дрога и други кривични дела коишто подлежат на санкции и коишто вклучуваат финансиска добивка. Со новата Директива на Европската унија¹⁵⁹ се пропишуваат посебни законски максимални казни од најмалку пет години коишто се применуваат во целата Европска унија. Судиите можат само при исклучителна примена на олеснувачки околности да одредат пониска казна. Казната затвор од десет години може да биде изречена доколку

Council Framework Decision 2002/629/JHA, достапно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>.

¹⁵⁹ DIRECTIVE 2011/36/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 5 April 2011 on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, and replacing Council Framework Decision 2002/629/JHA, преземено од: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:EN:PDF>.

постои особено отежната околност. Овие отежнителни околности вклучуваат случаи во кои станува збор за искористување на деца, ако делото е извршено во рамките на криминална група или организација, или е загрозен животот на жртвата или е употребено тешко насилство. Поттикнувањето, помагањето, наведувањето или обидот за извршување на такво кривично дело, исто така, е казниво.

Новата Директива на ЕУ¹⁶⁰ го инкриминира свесното користење на услуги на лица коишто се жртви на трговија со луѓе. Ваквата одредба има можност за силен превентивен ефект со оглед на тоа дека ја обесхрабрува побарувачката. Инкриминацијата би можела да вклучи работодавачи државјани на трети земји со легална дозвола за престој и државјани на Европската унија, како и купувачи на сексуални услуги од кое било лице кое што е предмет на трговија, без разлика на нивното државјанство.

Европската комисија е должна во рок од пет години да поднесе извештај во којшто ќе ја изнесе оценката на влијанието на постоечките закони на ниво на одделни земји во што се инкриминира користењето на услуги „кои ја поттикнуваат експлоатацијата и трговијата со луѓе“. Овој извештај треба да биде проследен доколку е потребно со соодветните предлози. Во Директивата, исто така, се предвидува именување на координатор за борба против трговија со луѓе кои ќе даваат свој придонес во извештаите до Комисијата за следење на постигнатото во борбата против трговијата со луѓе.¹⁶¹

2.3.2. Организиран криминал

Организираниот криминал е многу стара појава и постои во скоро сите земји во ЕУ со континуирана тенденција на зголемување. Во врска со тоа земјите во коишто е најизразен секојдневно се соочуваат со потребата од спречување. Предметот е на разгледување кај кривичарите, криминолозите, како и експертите на разни научни дисциплини. Присутен е и има големо влијание врз скоро сите

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ OSCE – Organization for security and Co-operation in Europe: Mission to Bosnia and Herzegovina, *Trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije*, Referentni material s osvrtom na Bosnu I Hercegovinu, Juli 2011, str.14-15.

облици на општествениот и јавниот живот. Освен тоа, организираниот криминал како општествено-негативна појава има исклучителна способност да користи поволни услови за свое инфилтрирање во легалните општествени структури и вешто да се приспособува во одредена општествено-политичка и економска состојба не само внатре во една земја, туку и на меѓународен план.¹⁶²

Оперативните активности кои се однесуваат на кривично гонење на сторителите на организиран криминал се обврска на земјите-членки на Европската унија. Клучна цел на Европската комисија е да им помогне на земјите-членки во борбата против организираниот криминал за да се справат поефикасно со овој проблем. Европските активности во однос на овој проблем се протегаат од превенирање на криминалот, па сè до спроведување на законот, кој се темели на различни алатки, како што се: собирање на веродостојни статистички податоци и финансирање на европски проекти или специјални мрежи.

Современиот организиран криминал бара мултидисциплиниран пристап со цел поефикасно спречување и борба против истиот. Европската унија има развиен административен пристап преку кој најдобро е објаснета комбинацијата на алатки за административно ниво на спречување на организираниот криминал инфилтриран во јавниот сектор, економијата и дел од јавната администрација. Превенирањето на споменатата инфилтрација е подеднакво битна, како и борбата против организираниот криминал со алатките за системот на кривичната правда. Со цел дополнително да се развие и имплементира пристапот на Европската унија, Комисијата го унапредува формирањето на мрежа на неформални контакт точки за размена на најдобри практики. Еуропол ја нуди својата инфраструктура за размена на административни информации помеѓу земјите-членки на Европската унија на повисоко оперативно ниво.¹⁶³ Во истата Одлука дефинирани се главните задачи на ЕВРОПОЛ, а тоа се: собирање, обработка, анализа и размена на информации; известување на државите-членки за каква било врска помеѓу за нив

¹⁶² Plazinic, S.: *Pojam I delatnosti organizovanog kriminaliteta*, Fakultet politickih nauka Univerziteta u Beograd, 2004, Beograd, str.3-4.

¹⁶³ European commission, Home affairs: *Organised crime & Human trafficking*, преземено од: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/index_en.htm [02/06/2014].

релевантните кривични дела; помош на државите-членки во истраги и давање на известување и финансиска помош; барања од земјите-членки да започнат, спроведат и координираат истрага во случаи поврзани за тероризам и организиран криминал и ако е потребно, да формираат заеднички истражни тимови; изработка на извештај.¹⁶⁴

Меѓународните организации, посебно оние највлијателните меѓу кои е и Европската унија, во таа смисла и Обединетите нации, станаа главна адреса за кој било вид на мултилатерална соработка, па тоа е случај и за областа на организираниот криминал. Затоа конференциите и собирите на гореспоменатите меѓународни организации, како и нивните директиви и одлуки коишто се однесуваат на организираниот криминал се оние коишто треба да ги консултираме при проучување на опфатот, предноста, слабостите, успехите и неуспехите од соработката и чекорите што од неа произлегле, а кои се преземени со цел борба против организираниот криминал. ООН во 2000 година во Палермо ја усвои Конвенцијата против транснационалниот организиран криминал што ја поставила основната меѓународна соработка на ниво на УН во оваа област¹⁶⁵. Десет години подоцна Директоратот на ОН за борба против организиран криминал (United Nations Organized Crime Directorate, во понатамошниот текст UNODC) повторно се состанал во Виена за да ги процени резултатите од донесувањето на Конвенцијата и резултатите постигнати во 10-те години. Проценето е дека организираниот криминал е сериозна закана за светската безбедност, дека станал глобална појава и дека спречувањето на понатамошното ширење на оваа појава мора да биде приоритет за сите¹⁶⁶.

Исто така, детерминирано е дека најчести причини за создавање и ширење на организираниот криминал е недостатокот од владеење на правото, демократијата, сиромаштијата и заостанатоста на регионот во политичкиот и

¹⁶⁴Council of the EU, Council decision, преземено од:https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/council_decision.pdf члан 5.

¹⁶⁵United nation office on drugs and crime, преземено од: <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2010/October/international-cooperation-can-help-tackle-organized-crime-unodc-head.html>.

¹⁶⁶United nation office on drugs and crime, преземено од: <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2010/October/international-cooperation-can-help-tackle-organized-crime-unodc-head.html>.

економскиот развој¹⁶⁷. Ова е особено битно бидејќи претходно, а посебно тоа било случај во Италија и на Балканот каде биле доминантни теориите, дека организираниот криминал е во сржта на некои народи и поради тоа е невозможно да се спречи па околу тоа не треба да се вложуваат премногу напори. Прецизното детерминирање и дефинирање на општествените причини за создавање на организираниот криминал е предуслов за успешна борба против истиот. На конференцијата во Виена како посебен проблем било претставено ширењето на организираниот криминал во нови активности, како што се неконтролираното производство на лекови и нивно понатамошно дистрибуирање во неразвиените земји претежно во Африка, сајберкриминалот и шверцот на природни ресурси (нафта, гас, загрозувани растителни и животински видови).¹⁶⁸

Проценето е дека овие нови активности на организиран криминал заслужуваат поголемо внимание, пред сè поради огромните финансиски средства коишто организираните криминални здруженија ги стекнуваат со помош на нив. Како еден од добрите начини за борба против организираниот криминал во рамките на ОН е прифатено дека борбата против организираниот криминал треба да се интегрира во сите мировни мисии на ОН, потоа во сите нивни редовни активности коишто се однесуваат на безбедност и развој¹⁶⁹. Ваквиот пристап е исклучително добар, бидејќи се оди кон директно отстранување на причините за создавање на организиран криминал, наместо на отстранување на последиците од неговото работење, што е пристап кој што, како што е напишано во претходното поглавје, во Италија не дале баш добар резултат.

Европската иницијатива вложува континуирани напори во борбата против организираниот криминал. Една од главните активности на ЕУ за исполнување на таа многу важна задача било формирањето на Европската полиција (ЕВРОПОЛ)

¹⁶⁷United nation office on drugs and crime, преземено од: <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2010/October/international-cooperation-can-help-tackle-organized-crime-unodc-head.html>.

¹⁶⁸United nation office on drugs and crime, преземено од: <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2010/October/international-cooperation-can-help-tackle-organized-crime-unodc-head.html>.

¹⁶⁹United nation office on drugs and crime, преземено од: <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2010/October/international-cooperation-can-help-tackle-organized-crime-unodc-head.html>.

која, како што истакнавме погоре, била формирана на 4.4.2009 година¹⁷⁰. ЕВРОПОЛ е формиран со Одлука на Советот на ЕУ во којашто е дефиниран како организација основана да ја зајакне соработката помеѓу државите-членки во борба против тероризмот и организираниот криминал¹⁷¹. Преку проучувањето и анализата на задачите коишто ЕВРОПОЛ ги врши се гледа дека претставува добра рамка за соработка во борбата против организираниот криминал на ниво на Европа и Европската унија. Најважната работа е дека борбата против организираниот криминал е пропишана како стандард за секој којшто е член или сака да влезе во ЕУ и дека преку ЕВРОПОЛ се обезбедени стандардизирани начини и обрасци за таа борба. Ваквиот единствен и еднообразен пристап апсолутно е неопходен во борбата против појавите коишто веќе се оценети како глобална закана за безбедноста. Една од споредните, но со тоа не помалку важна активност на ЕВРОПОЛ е изработката на Проценка за опасност од организиран криминал на ниво на ЕУ (Organized Crime Threat Assessment во понатамошниот текст ОСТА). Таа проценка претставува системска анализа на разни закани коишто потекнуваат од страна на организираниот криминал и е наменета за експерти во работа на приоритизација на заканата и борба против нив¹⁷². Во извештајот на ОСТА изработена во 2001 година наведени се таксативно сите видови на организиран криминал коишто ја загрозуваат безбедноста на земјата-членка на ЕУ, а потоа во поглавјето под име *Strategic Considerations*, кратко е разработена борбата против нив и се предложени листи на приоритети¹⁷³. Не е потребно многу да се говори за корисноста од анализата, како што е ОСТА и доволно е да се каже дека претставува сублимација на размената на искуства од развиените земји и повеќегодишната експертска работа и затоа би требала да биде задолжително четиво за релевантните државни органи (секако нивните овластени службеници) во сите земји на коишто борбата против организиран криминал им е приоритет.

¹⁷⁰ Council decision, преземено од: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/council_decision.pdf.

¹⁷¹ Council decision, преземено од: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/council_decision.pdf.

¹⁷² Europol, Organized crime threat assetment ОСТА 2011-Нaг, 2011.

¹⁷³ ОСТА 2011-Нaг, 2011.

2.3.3. Тероризам

Тероризмот претставува незаконско користење на сила од страна на поединци или групи, чии активности ги преминуваат националните граници, насочени против лица или објекти со цел да се заплаши или да се принуди населението или кој било сегмент од општеството во остварување на своите политички, верски или општествени цели. Истиот се дефинира како постојана употреба на терор во идеолошки цели, односно активности кои имаат за цел предизвикување насилство и создавање страв кај одредени групи луѓе. Тероризмот е закана која не знае за граници во која може да учествуваат земји и лица без оглед на нивната географска локација.¹⁷⁴ Па така, ниту земјите членки на Европската унија ниту нејзините граѓани не се исклучок. Поединците и групите веруваат дека можат да ги унапредат своите политички цели со примена на тероризам и да бидат сериозна закана за демократските вредности на едно општество, како и на правата и слободите на граѓаните, особено со дискриминирачко таргетирање на невини луѓе. Актите на тероризмот се криминални, неоправдани и неприфатени и мора да бидат третирани како такви.¹⁷⁵ Последната деценија од 20 век ја обележуваат радикални и разновидни промени на глобалниот безбедносен амбиент. Во текот на оваа деценија почнати се длабински промени коишто веќе сега пресудно ја одредуваат економската, социјалната, политичката и безбедносната конфигурација на светската заедница. Покрај останатото била изменета и проширена листата на безбедносни предизвици, ризици и закани. Паралелно на ова се менува нивната природа, содржина, појавните облици и целта. На сцена стапиле и нови носители на загрозување на индивидуалната, регионалната и глобалната безбедност, а

¹⁷⁴ Р. Лемкин (Raphael Lemkin) го одредува тероризмот како замислена употреба на какво било средство со коешто може да се создаде општа опасност (*danger commun*). Таа општа опасност е, всушност, опасност која им се заканува на интересите на повеќе држава или нивни граѓани. Овој автор смета дека тероризмот во најширока смисла се состои од плашење на луѓето преку изведување на насилни работи.

¹⁷⁵ European commission, *Crisis & Terrorism*, преземено од: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/index_en.htm [30/05/2014].

пораснале и нови - индивидуални, заеднички колективни - актери на достигнување и зачувување на безбедноста.¹⁷⁶

Тероризмот е казниво дело кое тешко може да се спречи со класични начини на борба против криминалот. Тероризмот добил посебна димензија по страшниот терористички напад на 11 септември 2001 година врз цели во САД. Иако засега не можат да се согледаат сите последици од терористичкиот напад врз САД, може со сигурност да се каже дека во историјата 11 септември 2001 година ќе остане забележан како пресвртна точка во понатамошниот развој на меѓународните односи. Имено, по нападот на САД, ЕУ заедно со САД станаа главни фактори во глобалната коалиција против тероризмот. Преку одржани вонредни и редовни состаноци на високо ниво посветени на борба против тероризмот таа бројност на усвоени изјави од страна на ЕУ сведочи за битноста којашто ЕУ ја дава за решавање на овој проблем.

Политички посебно важна за создавањето и јакнењето на меѓународната коалиција за борба против тероризмот е Европската конференција посветена на борба против тероризмот одржана на 20 септември 2001 година во Брисел, а на која покрај земјите-членки на ЕУ присуствувале и земјите-кандидати, Русија и Украина.¹⁷⁷

Според листите на приоритети коишто периодично ги формулираат големите меѓународни организации, пред сè, ОН и ЕУ може да се види дека денес конфликтите во кои барем едната страна не е држава, туку некоја организирана група во суверено установени и признаени граници се доминантна закана за безбедноста. Со други зборови, со растечката меѓународна интеграција преку порастот на мултилатеризмот во решавање на меѓународните прашања (и со тоа преку намалување на веројатноста од избивање на традиционални војни помеѓу две суверени држави) пораснала пропорционалната веројатност дека, всушност, алтернативните конфликти во однос на традиционалното војување на суверените

¹⁷⁶ Zirojevic, M.: *Terorizam kao nekonvencijalna pretnja bezbednosti*, Institut za medjunarodnu politiku I privredu, Beograd, UDK: 343.326, Bibliid 0025-8555, 60(2008), Vol. LX, br. 2-3, 2008, pp. 345-367.

¹⁷⁷ Tkalj, K.: *Borba protiv terorizma na razini Europske Unije*, Intellectio Iuris – Centar za pravna istrazivanja I dokumentacija, Hrvatska pravna revija 2002/10 str.1.-15. ISSN 1332-8670.

држави ќе биде најчестата закана за безбедност. Таквите етнички конфликти, внатрешните немири, терористичките движења и слични закани за безбедноста постоеле во времето на студената војна, но тогаш биле во сенка на заканата за безбедност, а сепак одлучувачки билатерални, се уништувачки конфронтациски суперсили. Со заминувањето на таа закана, вниманието на теоритичарите, но и практичарите за безбедност се насочиле кон останатите конфликти, а истовремено пораснал и волуменот на тие алтернативни конфликти, бидејќи еден нивен дел бил под контрола токму благодарение на рамнотежата на глобалните интереси на суперсилите.¹⁷⁸

▪ Борба против тероризмот

Реакцијата на Европската унија за терористичките напади на 11 септември 2001 година била брза, а се состоела од бројни состаноци, заклучоци, иницијативи, акции, како и разни мерки преземени на дипломатско, законодавно, транспортно и финансиско поле. Прво се состанал вонредниот Совет на министри за правда и внатрешни работи на 20 септември 2001 година. Наведениот Совет во своите заклучоци истакнал дека сериозноста на неодамнешните настани ја присилува Унијата на забрзана реализација на просторот за слобода, сигурност и правда, како и на јакнењето на соработката со партнерите особено за САД. Ден подоцна на 21 септември 2001 година е одржан вонреден состанок на Европскиот совет (состанок на политички најбитното тело во ЕУ коешто го сочинуваат претседателите на државите и владите) на којшто се усвоени заклучоците и Планот за акција што на највисоко ниво го дефинира одговорот на ЕУ во однос на терористичките напади врз САД.¹⁷⁹

Советот на ЕУ ја потврдил својата солидарност со американскиот народ и одлучил дека борбата против тероризмот била приоритетна цел во ЕУ.

¹⁷⁸ Zirojevic, M.: *Terorizam kao nekonvencijalna pretnja bezbednosti*, Institut za medjunarodnu politiku I privredu, Beograd, UDK: 343.326, *Bibliid* 0025-8555, 60(2008), Vol. LX, br. 2-3, pp. 345-367.

¹⁷⁹ Види повеќе: *BulletinQuotidien Europe*, Agence Europe, br. 8054, str. 6-8, преземено од: <http://ue.eu.int/Newsroom/related.asp?max=1&bid=76&grp=3778&lang=1>.

Државите-членки на ЕУ сфатиле дека сами за себе не можат успешно и ефикасно да се носат со заканите од тероризам, па затоа одлучиле да создадат одредено заедничко законско решение со кое ќе ја подобрат нивната соработка во борбата против тероризмот. Затоа внатрешното делување на ЕУ се концентрирало врз оние подрачја во коишто дејствувањето претставува дополнителна вредност над она што секоја држава посебно го чини или може да го направи во борбата против тероризмот. Но, сепак треба да се истакне дека борбата против тероризмот на ниво на ЕУ не почнала на 11 септември 2001 година. Имено, Советот на ЕУ уште од 1975 година формирал вон своите формални структури таканаречена Треви група која била форум за соработка на министерствата за внатрешни работи и полициските служби. Основната дејност на Треви групата се однесувала на размена на информации за терористички активности, прашања за сигурноста на авионскиот промет, нуклеарни и разни други осетливи цели¹⁸⁰. Во 1980 година мандатот на Треви групата е проширен и на други тешки казнени дела, како што е организираниот криминал и истата конечно со Договорот од Мастрихт е вклучена во формалната структура на ЕУ во одредбите за правосудство и внатрешни работи. Покрај тоа, Договорот од Амстердам од 1997 година одредува дека целта на Унијата е давање на висок степен на безбедност на своите граѓани, а покрај останатото се постигнува со спречување на разни облици на казнени дела (меѓу кои се наведени тероризмот, организираниот криминал, противправната трговија со наркотици итн.) по пат на потесна соработка на правосудните, полициските и царинските служби на земјите-членки, соработка со ЕВРОПОЛ, како и изедначување на казненото законодавство на земјите-членки. Покрај тоа, ЕУ усвоила низа правни акти поради спречување на тероризмот и организираниот криминал. Тероризмот е споменат во заклучоците на Советот на ЕУ од Тампере на 15-16 октомври 1999 година,¹⁸¹ па во заклучоците на Советот на ЕУ од Santa Maria da Feira 19/20 јуни 2000 година. Понатаму, потребно

¹⁸⁰ Hix, S., *The political system of the European Union*, The European Union Series, Palgrave, New York, 1999, p. 316.

¹⁸¹ European parliament, Tampere European council, преземено од: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

е да се спомене и Одлуката на Советот од 3 декември 1998 година во која во надлежноста на ЕВРОПОЛ се ставаат казни дела направени или коишто веројатно ќе бидат направени поради вршење на терористички активности против животот, телата, личната слобода или имот,¹⁸² потоа Препораката на Советот од 9 декември 1999 година за соработка во борбата против финансирање на терористички групи.¹⁸³

Значи може да се каже дека нападот врз САД даде силен инпут за забрзување на претходно започнатите процеси за јакнењето на соработката помеѓу полициските и правосудните тела, усогласување на европското законодавство, а со цел ефикасно спречување на тероризмот и организираниот криминал.

Процесот на донесување на одлуки на ниво на ЕУ, вклучувајќи одлуки коишто биле насочени кон борба против тероризмот, значително е детерминиран во нејзината сложена структура. За сложеноста на процесот сведочи и фактот дека донесувањето на политички одлуки 14/15 декември 2001 година (момент кога политички е усогласен текст на одлука помеѓу земјите-членки) па сè до формалното усвојување на Европската потерница поминале шест месеци. Истото важи и за Рамковната одлука за борба против тероризмот. Имено, предметните одлуки формално се усвоени дури на 13 јуни 2002 година на Советот на министри за правда и внатрешни работи во Луксембург, имајќи предвид дека се чекало неколку земји-членки согласно со своите национални прописи да ги изнесат наведените одлуки пред националните парламенти. По формалното усвојување на предметните одлуки до нивно стапување на сила поминале уште два месеци. Имено, Европската потерница стапила на сила дури на 7 август 2002 година односно дваесеттиот ден по објавување во Службениот весник на ЕЗ. Пред влегување во анализа на конкретните правни акти, коишто се усвоени на ниво на ЕУ поради борба против тероризам, а со цел подобро разбирање, потребно е да

¹⁸² Council decision of 3 December 1998 instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life, limb, personal freedom or property (1999/C 26/06) OJ C 26, 30.1.1999, p. 22.

¹⁸³ Council recommendation of 9 December 1999 on cooperation in combating the financing of terrorist groups (1999/C 373/01).OJC 373, 23.12.1999, p. 1.

се појаснат некои најбитни аспекти во процесот на донесување на одлуки во ЕУ, вклучувајќи ја улогата на одредени тела во ЕУ во тој процес, како и видот на одлуките што се усвојуваат на ниво на Унијата.¹⁸⁴

Европскиот отворен простор за слободно движење во рамките на Европската унија се секогаш изложени на злоупотреба од страна на терористите. Па во тој контекст, развојот на сопфатен контратерористички одговор се втемелува во стратегијата на Европската унија во борбата против тероризмот.¹⁸⁵ Стратегијата е донесена во 2005 година, со што се обврзува Европската унија да се бори против тероризмот на глобално ниво, притоа почитувајќи ги човековите права и да им овозможи на граѓаните да живеат слободно, безбедно и праведно. Стратегијата е изградена во четири насоки, односно:

- да се превенира луѓето да не се свртат кон тероризам и да ги спречи идните генерации да навлезат во „водите“ на тероризмот;
- заштита на населението и критичната инфраструктура со намалување на ранливоста на нападите;
- да се процесираат и испитаат терористите, да се попречи нивното планирање, да им се скрати пристапот до финансирање и материјали, како и да се изнесат пред лицето на правдата;
- да се одговори на координиран начин со подготовка за управување и минимизација на последиците од терористички напад, да се подобрат капацитетите за справување со последиците и да се земат предвид потребите на жртвите.¹⁸⁶

Клучната улога на Комисијата во однос на тероризмот е да им помогне на земјите-членки на Европската унија внимателно да се насочат кон акции, иницијативи и заштитни мерки за спречување на оваа појава. Во случај на итност, Комисијата исто така ги поддржува земјите-членки да се приближат кон

¹⁸⁴ Tkalj, K.: *Borba protiv terorizma na razini Europske Unije*, Intellectio Iuris – Centar za pravna istrazivanja i dokumentacija, Hrvatska pravna revija 2002/10 str.1.-15. ISSN 1332-8670.

¹⁸⁵ Council of the European Union, *The European Union Counter – Terrorism Strategy*, Brussels, 30 November 2005, преземено од: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>.

¹⁸⁶ European commission, *Home affairs*, преземено од: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/index_en.htm.

законодавната рамка за во целост да ги почитуваат принципите на субсидијарност и пропорционалност. Па така, на пример, Рамковната одлука 2002/475/ЈНА¹⁸⁷ е изменета во 2008 година со што се предвидува заедничка дефиниција на терористичките дејствија. Битно е да се запамети дека оперативната работа се извршува од страна на спроведувањето на законот и разузнавачките власти од страна на Европската унија.

Во текот на изминатите години, Комисијата има развиено политики во сите сектори кои се во корелација со терористичките напади, нивното спречување и управување. Комисијата, исто така, е одговорна и за Европската програма за заштита на критичната инфраструктура и за Договорот на Европската унија и Соединетите Американски Држави.¹⁸⁸ Годишниот извештај на Европол, објавен во 2013 година, на помалку од две седмици по бомбашките напади во Бостон, покажува дека во државите-членки на Европската унија во 2012 година се извршени 219 терористички напади, повеќето во Франција - 125 и во Шпанија - 54. Тоа е зголемување за 26 отсто во однос на 2011 година кога на европскиот континент биле извршени 174 терористички напади. Во таа насока терористичката закана во Европа и натаму останува висока и шаренолика. Продолжува да се развива од структурираните групи и мрежи до помали групи базирани во Европската унија и самостојните терористи, а интернетот останува клучен елемент кој ги олеснува терористички активности се нагласува во извештајот насловен „Терористичката ситуација и трендови во Европа во 2013 година“. Во тие инциденти од минатите години животите ги загубиле 17 луѓе, а најсмртоносните биле во низата од три напади во Франција коишто ги изврши еден терорист и бомбашкиот напад на паркингот пред аеродромот во бугарското летувалиште Бургас. Во двата напади загинале по седум лица. Уште три лица загинале во одвоени напади во Белгија, Франција и во Северна Ирска. Верски мотивирани напади минатата година имало шест и во нив загинале осум луѓе, додека во 2011 година воопшто немало терористички напади од верски побуди. Две лица загинале

¹⁸⁷ Council framework decision, преземено од: <http://db.eurocrim.org/db/en/doc/1048.pdf>.

¹⁸⁸ European commission, Home affairs, преземено од: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/crisis-and-terrorism/index_en.htm.

во сепаратистичките терористички напади, вклучително и еден полицаец во Северна Ирска. Такви напади во Европа во 2012 година имало 167, од кои 121 во Франција и 46 во Шпанија. Баскиската сепаратистичка група ЕТА која е ставена на листата терористички организации, не извела ниеден, бидејќи од октомври 2011 година прогласи прекин на огнот.

За споредба, во 2011 година во сите терористички напади загинале само две лица. Во земјите-членки на Европската унија во 2012 година поради тероризам се уапсени 537 лица, споредено со 484 во текот на 2011 година. Најмногу апсења се забележани во Франција - 186, во Ирска - 66 и во Холандија - 62. Поради верски мотивираниот тероризам лани се уапсени 159 луѓе, во однос на 122 од претходната година. Во Франција бројот уапсени во оваа категорија речиси се удвоил од 46 на 91. Најголем број луѓе се уапсени поради сепаратистички тероризам, вкупно 257, и таа бројка релативно е стабилна во однос на претходните години. Најголемо зголемување е забележано во Холандија поради една акција во која беа уапсени 55 луѓе поради поврзаност со забранетата Работничка партија на Курдистан (РКК) којашто во Турција, ЕУ и САД е ставена на листата терористички организации. Во текот на 2012 година биле завршени судски постапки за 400 лица. Покрај тоа, поголем број радикални европски државјани минатата година престојувале во областите каде што се водат судири, претежно меѓусекташки, како што се Сирија и Сахел, поради терористички активности. По нападот на десничарскиот екстремист Андерс Беринг Брејвик кој во 2011 година во Норвешка уби 7 луѓе, европските власти го засилија следењето на екстремните десничарски движења. Тие во 2012 година во земјите-членки на Европска унија извршиле два напада, во Бугарија и Шпанија, според податоците на Европол.¹⁸⁹

2.4. Заедничка имиграциона политика (Регулирање на миграциите во ЕУ)

Имиграционата политика во европските земји претрпела големи промени во подредувањето со поствоените години кога постоела потреба за странски

¹⁸⁹ Europol: *TE-SAT 2013 - EU Terrorism Situation and Trend Report*, 2013, преземено од: https://www.europol.europa.eu/latest_publications/37.

работници. Нафтената криза и рецесијата во 70-тите години условиле воведување на рестриктивни мерки и заострување на односи кон азилантите. Масовниот егзил и големиот прилив на странци во времето на југословенската криза придонеле за создавање на атмосфера на нетрпеливост кон странците, што предизвикало голема дискусија во политичките кругови и јавноста воопшто. Следело усвојување на рестриктивни законодавни и административни мерки кон лицата кои што на легален или илегален начин се обидуваат да влезат во некоја од европските земји. Политиката на поддршка на промените во поранешните социјалистички земји и стравот од масовна миграција резултирале со строга контрола на границата за да се обезбеди поголема сигурност од тероризам. Инсистирајќи на предусловите за приклучување кон Европската унија (Acquis communautaire) на идните членки им е наметнато регулирање на построги услови за преминување на границите и прифаќање на повратници во рамките на склучените договори за реадмисија. Целиот концепт за заштита на присилните имигранти и бегалци се темели врз Конвенцијата за заштита на бегалците од 1951 година (Женевската конвенција) и Протоколот од 1967 година и низа документи коишто се однесуваат на заштита на човековите права. Конвенцијата даде јасна дефиниција за бегалците и предвидува забрана од протерување (non-refoulement) доколку постои опасност по животот или слободата на бегалците (член 31)¹⁹⁰. Европската конвенција за човекови права и основни слободи, исто така забранува враќање (non-refoulement) и врз таа основа е развиена богата пракса на Европскиот суд за човекови права во Стразбур.¹⁹¹

Европската унија нема хармонизиран пристап за доброволното и принудното враќање на лица од земјите-членки (Return Migration, EMN, 2007), но целата пракса се темели на Конвенцијата од Даблин одржана во 1990 година (стапила на сила 1997) каде што е усвоен концептот „безбедни трети земји“.

¹⁹⁰ Convention relating to the status of refugees of 28 July 1951. Преземено од: <http://www.asylumlaw.org/docs/international/Geneva1951.pdf>.

¹⁹¹ Convention for the protection of human rights and fundamental freedoms as amended by Protocols No.11 and No.14, преземено од: <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties/html/005.htm>.

Конвенцијата предвидува дека земјата преку којашто барателот на азил влегол во единствениот простор на ЕУ е надлежна и за разгледување на неговото барање за азил. Врз основа на препораката од Советот на министри започнало склучување на билатерални договори за реадмисија со цел враќање на државјаните од „третите земји“ кои немаат легална основа за престој на територија на Европската унија или биле во транзит преку земја-потписничка на Договорот за реадмисија.¹⁹²

Имиграционата политика стана целосна одговорност на заедницата со стапување во сила на Договорот од Амстердам на 1 мај 1999 година. Во член 63(3) од Договорот за формирање на Европската заедница е пропишано дека Советот, во рок од пет години по стапувањето во сила на Договорот од Амстердам, ќе усвои мерки за имиграционата политика во следните области:

(1) Услови за влез и престој, и стандарди за постапки за издавање на визи за долгорочен престој и дозволи за престој од страна на државите потписнички, вклучувајќи ги и оние заради семејно обединување;

(2) Незаконска миграција и незаконски престој вклучувајќи враќање на лица со постојан престој кои незаконски престојуваат.¹⁹³

Европската комисија има направено предлози за развој на оваа политика, од кои повеќето сега станаа дел од законодавството на ЕУ. Главна цел е подобро да управуваат со миграциските текови со еден координиран пристап кој ги зема предвид економската и демографската ситуација во ЕУ.

Европската миграција низ историјата била предизвикана од економијата, војната, прогоните и потрагата за подобар живот. Целокупната економија, била главен извор на миграцијата. Ова беше тема на европската миграција до 70-тите години на 20 век, која дала повод за економските проблеми како што е енергетското ембарго во 1973 година. Овој настан предизвика европските влади да ги заострат своите политики за миграција и оваа ситуација постепено ја создаде европската миграционата политика. Договорот од Рим во 1957 година

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Hilka Becker: *Водич за избрано законодавство на ЕУ и политички инструменти за миграција*, International Organization for Migration, Vienna, 2005, стр.10.

беше основа за втемелување на заедничката европска имиграциона политика, но од овој временски период до 90-тите години на 20 век заедничката имиграциона политика реално не беше заживеана. Сите гореспоменати договори им дадоа на работниците легален статус и заштита од дискриминација, нешто кое за возврат ги поттикнуваше и охрабруваше да мигрираат. Така, Европската заедница им даде повеќе слобода на работниците со цел да се создаде повеќе работна сила. Европската унија дозволи државите поединечно да се справат со миграциските текови, а конечните одлуки во врска со имиграцијата ги донесуваа националните држави. Државите имаат свои сопствени имиграциони агенди и тие беа базирани врз економски фактори, кои им овозможуваат на државите-членки да имаат контрола врз имиграционите прашања. Уште од времето на нафтените кризи од 1973 година, со прашањата околу имиграцијата се постапува на национално ниво.

Сепак, и покрај рестриktivните имиграциски политики, кои биле развиени уште од 70-тите години, голем број на илегални имигранти продолжија да доаѓаат во ЕУ, заедно со оние кои бараат азил. Согледувајќи дека беше потребно креирање на нов пристап кон управувањето со миграцијата, Договорот од Мастрихт 1992 година направи прогресивен обид за контрола на европските миграциски текови и истиот имаше за цел да создаде заедничка политика на миграција и најважно од се да изврши ревидирање на статусот на странските државјани. Со ова правило се направи обид да се оди подалеку во границите на европското законодавство (т.е. Шенген договорот). Европската унија се обидува преку разни законодавства да го означи крајот на поделбите околу темата имиграција, при што главна цел на Европската унија е да се прошират правата на имигрантите, правејќи ја на тој начин Европа попривлечна за странците со воведување на антидискриминаторските закони со прифаќање на заедничка европска имиграциона политика за земјите-членки, чии елементи биле афирмирани на Европскиот совет во Тампере (Финска) во октомври 1999 година.¹⁹⁴

¹⁹⁴ Универзитет во Источен Лондон, www.uel.ac.com, преземено од: <http://homepages.uel.ac.uk/u0106050/EuImmigrationHistoryPage.htm>.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

На Самитот во Севиља/Sevilla, на 22 јуни 2002 година, лидерите на ЕУ го утврдиле првиот конкретен план за спречување на илегалната имиграција кој што морал да стане оперативен до крајот на истата година. Велика Британија, Германија, Шпанија и Италија на тој Самит не добиле поддршка од останатите членки на Унијата за воведување на економски санкции против земјите коишто нема доволно одлучно да се борат против трговија со луѓе, односно коишто не сакаат да го прифатат барањето на ЕУ за да ги прифатат своите емигранти во програмата за репатријација. Наместо тоа, одлучено е лидерите на Унијата да понудат помош на третите земји за спречување на илегална имиграција.¹⁹⁵

Прашањето за миграција спаѓа во надлежност на правосудството и внатрешните работи, па затоа целата оваа област посебно добила битност со стапувањето на сила на Договорот од Амстердам во кој помеѓу главните цели ЕУ поставила и создавање на подрачја за слобода, сигурност и правда (*Area of Freedom, Security and Justice - AFSJ*).¹⁹⁶

Со таквиот пристап пред извршните органи на Европската унија на ЕУ се поставени сложени задачи:

- решавање на прашањата за надворешните граници, имиграцијата и азилот;
- поттикнување на полициска и царинска соработка;
- тесна поврзаност со EUROPOL;
- правосудна соработка;
- соработка за спречување на злоупотребата на дрога и други незаконски прекугранични работи.¹⁹⁷

¹⁹⁵ Detlic, P.: *Politika azila, imigracije I viza*, Univerzitet Educons, Fakultet za poslovne ekonomije, Sremska Mitrovica, 2010, str.7-9.

¹⁹⁶Со Договорот од Амстердам во 1997 година се поставени темелите за префрлување на прашањата за азил и миграција од таканаречениот „трет столб“ правни норми (third pillar) кои го одредуваат националното законодавство во „првиот столб“ (first community pillar) којшто предвидува уредување на правата на ниво на ЕУ.

¹⁹⁷ Detlic, P.: *Politika azila, imigracije I viza*, Univerzitet Educons, Fakultet za poslovne ekonomije, Sremska Mitrovica, str.7-9.

Најпознати програми и инструменти на европската политика за спречување на споменатите проблеми се:

- Европскиот фонд за бегалци (*European Refugee Fund*) којшто финансира доброволна репатријација на бегалци и лица кои бараат азил. Околу 250.000 луѓе годишно аплицирале за азил во Европската унија. Сепак, бројот на кандидати не е подеднакво дистрибуиран помеѓу земјите на Европската унија. Некои земји се соочуваат со голем притисок врз нивното прифаќање и системите за азил поради преголем број на баратели на азил на нивната територија. Европската солидарност со овие земји на ЕУ се обезбедува преку практична соработка, усогласување на законодавството и Европскиот фонд на бегалци.¹⁹⁸
- Програмата *Odysseus*, којашто ги регулира прашањата за азил и имиграција¹⁹⁹;
- Програмата *Falcone*, чијшто реон на делување е борба против организираниот криминал²⁰⁰. Приоритетите на програмата опфаќаат обука, конференции и семинари, истражувања, како и размена на информации помеѓу земјите-членки;
- *Oisín* - програмата за соработка за спроведување на закон од оваа област. Клучните приоритети на оваа програма се дефинирани за акциите на кофинансирање во 2001 година од *OISIN II* програмата каде што се опфатени: подобрување на полициската соработка (тренинг, техники и методи за работа, вежби), подобрување на работата на царините, подобрување на работата на судството и сл.²⁰¹

¹⁹⁸ Refugee Fund, преземено од: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/migration-asylum-borders/refugee-fund/index_en.htm.

¹⁹⁹ European commission, преземено од: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2006/pdf/contributions/odysseus_network_en.pdf.

²⁰⁰ Van de Bunt, H., Van der Schoot, C., *Prevention of Organised Crime*, 2003, преземено од: <http://www.ciroc.nl/Onderzoek/Prevention%20of%20organised%20crime.pdf>.

²⁰¹ Commission of the European Communities, Fifth report of the Commission to the European parliament and the council on the implementation of the Title VI programmes (*Grotius II Criminal, STOP II, Oisín II, Hippocrate and Falcone programmes*, Brussels, 2003, p.40).

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- Grotius - програмата за стручни лица кои се занимаваат со правни прашања²⁰²;
- Daphne - програмата за борба против насилство врз деца и жени. Целта на програмата е да има придонес во заштитата на децата, младите и жените во сите форми на насилство и постигнување на високо ниво на заштита на здравјето, благосостојбата и социјалната кохезија.²⁰³

Европската унија усвоила битни директиви за борба против нерегуларната миграција:

- ❖ Во „Директивата за враќање“ (2008/115/ЕЗ) се наведуваат заедничките стандарди и постапки на ЕУ за враќање на државјаните на третите земји со нерегулиран престој. Државите членки мораа да ја спроведат Директивата до 24 декември 2010 година, при што првото известување за нејзино спроведување требаше да биде спремено до декември 2013 година.²⁰⁴
- ❖ Во Директивата 2009/52/ЕЗ се наведуваат санкции и мерки кои што мора да се применуваат во државите-членки против работодавачите кои ја кршат забраната за вработување на државјани од третите земји со незаконски престој. Државите членки мора да ја спроведат Директивата до 20 јули 2011 година, а првото известување за нејзиното спроведување требаше да се спреми до јули 2014 година.²⁰⁵

²⁰² Commission of the European Communities, Fifth report of the Commission to the European parliament and the council on the implementation of the Title VI programmes (Grotius II Criminal, STOP II, Oisin II, Hippocrate and Falcone programmes, Brussels, 2003, p.5.

²⁰³ Daphne III Funding Programme, преземено од: http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/daphne/index_en.htm.

²⁰⁴ Directive 2008/115/EEC 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, Official Journal of the European Union, L.348/98, December 2008.

²⁰⁵ Directives 2009/52/EC of the European Parliament and of the council of 18 june 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals, Official Journal, L.168/24, June 2009.

ЕУ постојано преговара за усвојување на договор за повторно прифаќање на бегалците меѓу земјата на потекло и транзитната земја поради враќање на нерегуларните мигранти, како и соработка во борбата против трговија со луѓе. Тие договори вклучуваат посветеност на Европската унија и нејзините партнери од третите земји за соработка. Преговорите биле завршени и договорите стапиле на сила со Хонг Конг, Макао, Шри Ланка, Албанија, Русија, Украина, Босна и Херцеговина, Македонија, Црна Гора, Пакистан, Србија, Молдавија и Грузија. Моментално во Европскиот парламент се расправа за договори за повторно прифаќање на бегалците од Ерменија, Зеленортските острови и Турција.

Во 2006 година, Комисијата предложи начин за интегрирање на легалната миграција во надворешната политика на Унијата, со цел да се развие балансирана соработка со трети земји. Истата може да се дефинира како форма на миграција која се управува на начин овозможувајќи, одреден степен на мобилност кон и назад меѓу две земји, преку две главни форми и тоа:

- Циркуларна миграција на државјани на трета земја кои се населиле во ЕУ. Оваа категорија на кружна миграција им дава на луѓето можност да се вклучат во некоја активност (деловна, професионална) во нивната земја на потекло, со задржување на живеалиштето во една од земјите-членки.

- Циркуларна миграција на лицата кои живеат во трета земја. Оваа миграција создава можност за лица кои живеат во трета земја да дојдат во ЕУ привремено за работа, учење и обука, под услов дека на крајот на периодот за кој тие имаат дозвола за влез мора повторно да се вратат во нивната матична земја и нивната главна активност да ја извршуваат во својата земја.

Исто така, во јуни 2008 година Советот на ЕУ го поддржа „Глобалниот пристап за миграција“ со намера да ги обедини политиките поврзани со миграцијата. Тие вклучуваат развојна политика, мерки за поттикнување на законска миграција и за борба против незаконско вселување, управување, побарувачка за стручни работници во рамките на дијалогот, соработка и

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

партнерство со земјите на потекло и транзитните земји. Иако, главно, државите-членки се одговорни за ублажување на визниот режим и за пристап на законска миграција, задача на Комисијата е да преговара околу поблаг визен режим и помош на државите во прашањата за обука на граничните чувари и имиграциските службеници; од друга страна, факторите коишто поттикнуваат миграција мора да се намалат преку насочување на развојните напори за намалување на сиромаштијата.²⁰⁶

Главен инструмент на Глобалниот пристап е можноста за склопување на „партнерства за мобилност“ со третите земји. Таквите партнерства опфаќаат не само договори за повторно прифаќање, туку цела низа на мерки од развојна помош, привремено олеснување за издавање визи за влез во земјата, кружна миграција, до борба против незаконска миграција.²⁰⁷

2.4.1. Внатрешни и надворешни миграции

Податоците на Еуростат откриваат дека некои земји-членки на ЕУ во моментов имаат висок степен на имиграција, при што во Европската унија од 2005 година наваму имаше севкупна бројка од меѓународна миграција на околу 1.800.000 луѓе, што отпаѓа на речиси 85% раст од вкупното население на Европа таа година. По 2004 година, вкупно 140.033 луѓе емигрирале во Франција. Од нив, 90.250 биле од Африка и 13.710 од други места во Европа. Во мај 2009 година Европската комисија ја усвои „сината карта на ЕУ“. Со оваа „дозвола“ ќе се овозможи квалификувани работници од трети земји да живеат и работат во која било од земјите-членки на ЕУ. Законодавството е сега на европско ниво и постепено земјите-членки почнаа да ги прифаќаат кандидатите за оваа програма, започнувајќи од јануари 2010 година.²⁰⁸

Глобалната економска и криза која почна во 2007 година со колапсот на шпекулативниот и надуениот пазар на недвижности во САД го пукна балонот на

²⁰⁶ Raffaelli, R.: Imigracijska politika, Fact Sheets on the European Union, Evropski parlament, 2013, pp.3-4.

²⁰⁷ Raffaelli, R.: Imigracijska politika, Fact Sheets on the European Union, Evropski parlament, 2013, pp.3-4.

²⁰⁸ European commission, Eurostat, преземено од: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

пазарот на недвижности и го доведе банкарскиот сектор до пропаст, бидејќи многу корисници на кредити не можеа да ги платат нивните кредитни рати. Финансиската и кредитна криза се рашири бргу во други земји. Бидејќи банките ги забранија алокациите на заемите, многу бизниси паднаа во финансиска криза. Инвестициите биле пренаменети, многу бизниси банкротираа и на крајот побарувачката и производството паднаа, додека симултано невработеноста порасна.²⁰⁹

Секоја европска земја била погодена од економската криза на различно ниво. Во Шпанија недвижниот сектор колабирал. Економските перформанси на Велика Британија пропаднаа од нејзината висока зависност од финансискиот сектор. Балтичките земји западнале во длабока рецесија, додека полската економија продолжила да расте во текот на кризата. Додека некои земји, вклучително и Германија, брзо заздравеа од економската криза, во есента 2009 година сериозни буџетски проблеми почнаа да се појавуваат во некои земји од еврозоната коишто веќе делумно егзистираа пред почнувањето на глобалната економска и финансиска криза и понатаму се влошуваа од неа. Најдобриот визуелен аспект на моменталната криза е големата невработеност којашто главно ги зафаќа младите луѓе и имигрантите.²¹⁰

Глобалната економска криза и финансиската криза во еврозоната предизвика миграционо движење во ЕУ. Според податоците на ОЕЦД внатрешната европска миграција базирана врз слободата за движење на ЕУ помеѓу 2007 и 2010 година се зголемила со над 470.000 луѓе (ОЕЦД 2012). Миграцијата од земјите коишто се приклучиле кон ЕУ во 2004 и 2007 година во ЕУ-15 значително се намалила. Силна повратна миграција во земјите на потекло особено се забележува во 2009 година (Европска комисија 2011). Бројот на

²⁰⁹ Beck, H., Weinert, H., *Anatomie der weltwirtschaftskrise: Ursachen und schuldige*, 2009, преземено од: <http://www.bpb.de/apuz/31998/anatomie-der-weltwirtschaftskrise-ursachen-und-schuldige?p=all>.

²¹⁰ Krouse, S., (19 March 2012). "*Investing in PIIGS: Portugal*". *Financial News*. Retrieved 21 August 2012. Акронимот PIIGS – „свињи“ за прв пат беше измислен во 90-тите години да се опишат Португалија, Италија, Грција и Шпанија како четири периферни членки на Европската унија со најслаби економии. Во 2008 година и Ирска е додадена по нејзината банкарска криза.

имигранти од ЕУ-8²¹¹ во Велика Британија малку се намалил и во Ирска уште повеќе. Помеѓу 2006 и 2010 година Шпанија покажала значително одбивање на бугарските и романските имигранти. Во 2007 година 44% од ЕУ-2 граѓаните коишто имигрирале во ЕУ-15 живееле во Шпанија и во 2010 година сè уште имало 375. Бидејќи тоталната популација на ЕУ-2 живее во ЕУ-15 не се намалила во овој период, може да се претпостави дека намалувањето од секундарна миграција значи мигрантите ја напуштиле Шпанија за да мигрираат во други земји. Всушност, Италија демонстрирала зголемување на ЕУ-2 популација во истиот тој период од 32% до 37% (Европска комисија 2011). Другите земји, како што се Германија, Франција и Велика Британија, исто така регистрирале зголемување од популација од ЕУ-2. Економската и финансиската криза се покажала како придонесувач за измени при изборот на дестинација на мигрантите, голем дел од ЕУ-2 мигрантите живеат во Шпанија и Италија без оглед на сè.²¹²

Неколку земји во срцето на Европа, вклучувајќи ги Велика Британија и Германија, покажале моментално зголемување на миграцијата од Источна Европа. Особено младите луѓе од Грција, Шпанија и Португалија коишто не можеле да најдат работа во нивните земји²¹³. За разлика од источната европска работна сила којашто била регрутирана во многу централни и северни европски земји од 1950 до 1970 година, овие „нови барачи на работа“ се првенствено висококвалификувани и веќе имаат искуство до некој степен во внатрешната европска мобилност (на пример, преку престој во странство во рамките на спонзорираната ЕУ програма ERASMUS). Нивната миграција е примена позитивно

²¹¹ ЕУ-15 (со исклучок на Велика Британија) се состои од Австрија, Белгија, Данска, Финска, Франција, Германија, Грција, Република Ирска, Италија (вклучувајќи Ватикан), Луксембург, Холандија, Португалија, Шпанија и Шведска. ЕУ-8 се состои од Република Чешка, Естонија, Унгарија, Латвија, Литванија, Полска, Словачка и Словенија. ЕУ-2 пак, се состои од Романија и Бугарија. Значи, Европската унија се состои од ЕУ-15, ЕУ-8 и ЕУ-2 земји плус Кипар, Малта и Хрватска (од јули 2013).

²¹² IOM (2010), Migration and the Economic Crisis in the European Union: Implications for Policy, Brussels. (Authors: Jobst Koehler et al.).

²¹³ Völker, Eva (2012), Die neuen Gastarbeiter. Junge Südeuropäer in Niedersachsen, NDR [North German Broadcasting], 10-25-2012.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

во земјите како Германија коишто се борат со недостаток на квалификувани вработени во неколку региони и гранки.²¹⁴

Источната експанзија на ЕУ доведе до зголемување на мобилноста на трудот во Европската унија. Така, ако во 2003 година 1,6 милиони граѓани од ЕУ-8 и ЕУ-2 живееле во петнаесет од „старите“ земји-членки - во 2009 година имало 4,8 милиони од истите. Но, миграцијата од овие земји е раширена нерамномерно помеѓу ЕУ-15. Ирска и Велика Британија примиле 70% од имигрантите од земјите од ЕУ-8, додека повеќето (са.80%) романски и бугарски мигранти отишле во Шпанија и Италија.²¹⁵

Шеесет проценти од мигрантите од новите земји-членки мигрираат поради основните економски причини, додека ова е причина за 40% од мигрантите од ЕУ-15, чијашто миграција е најсилно мотивирана од други фактори, како што се љубов, желбата за самостојност и потрагата за потполн животен стил (животна миграција).²¹⁶

Во текот на 2011 година беа забележани 1,7 милиони имигранти во ЕУ од земјите надвор од ЕУ-27. Понатаму 1,3 милиони луѓе кои претходно престојувале во земјите-членки во ЕУ-27 мигрирале во друга земја-членка. На тој начин, околу 3,2 милиони луѓе имигрирале во една од земјите-членки на ЕУ-27, додека околу 2,3 милиони емигранти биле пријавени дека ја напуштиле земјата-членка на ЕУ-27. Треба да биде запишано дека овие бројки не го претставуваат текот на миграција од/до ЕУ во целина, бидејќи тие исто така го вклучуваат текот помеѓу различни земји-членки на ЕУ.²¹⁷

Велика Британија пријавила најголем број на имигранти (566.044) во 2011 година, потоа Германија (489.422), Шпанија (457.649) и Италија (385.793); овие

²¹⁴ Völker, Eva (2012), Die neuen Gastarbeiter. Junge Südeuropäer in Niedersachsen, NDR [North German Broadcasting], 10-25-2012.

²¹⁵ Biznis I finansije: Ako se broj emigranata ne poveca u EU 2015 nece biti dovoljno radne snage, преземено од: <http://bif.rs/2012/06/ako-se-broj-emigranata-ne-poveca-u-eu-2015-nece-biti-dovoljno-radne-snage..>

²¹⁶ Bonin, Holger et al. (2008), Geographic Mobility in the European Union: Optimising its Economic and Social Benefits, IZA Research Reports, No. 19 (July).

²¹⁷ Eurostat, Migrants in Europe: A statistical portrait of the first and second generation, 2011 edition, Luxemburg, 2011, p.12.

четири земји-членки изнесуваат 60,3% од сите имигранти во земјите-членки на ЕУ-27.

Шпанија пријавила најголем број на емигранти во 2011 година (507.742), потоа Велика Британија (350.703), Германија (249.045) и Франција (213.367). 16 од земјите-членки на ЕУ-27 пријавиле повеќе имигранти од емигранти во 2011 година, но Бугарија, Чешка, Ирска, Грција, Шпанија, Полска, Романија и трите балтички земји-членки емигрантите ги надминале имигрантите.

Во однос на големината на резидентното население Луксембург забележал највисок број на имигранти во 2011 година (38 имигранти на 1.000 луѓе), потоа Кипар (26) и Малта (13).

Највисоката стапка на емиграција во 2011 година била забележана во Ирска (19 емигранти на 1.000 луѓе) и Литванија (18 емигранти на 1.000 луѓе).

Граѓаните на земјите кои не се во ЕУ може да се категоризираат според нивото на развој на нивната земја за државјанство, базирана на индексот за човечки развој (HDI) пресметан од Обединетите нации. Со овие мерки најголем удел (52,4% од сите имигранти во ЕУ) имаат грѓаните од средниот HDI на земјите и 34.6 % се од високот high HDI за земјите (но не се во ЕУ). Земјите со низок HDI (6.3 %), EFTA земјите (3.6 %) и земјите-кандидати (3.1 %) придонеле за релативно ниските акции за тотална имиграција во ЕУ-27 во 2011 година.²¹⁸

Во 2011 година релативната акција на граѓани кои се враќале во вкупниот број на имигранти бил повисок во Литванија (89.3% од сите имигранти), Португалија (63.6%), Хрватска (55,3%), Естонија (54.8%) и Грција (54.5%). Овие беа единствените земји-членки на ЕУ кои пријавија повратна миграција повисока од 50%. За разлика Луксембург, Австрија, Италија, Кипар и Шпанија пријавиле релативно ниска стапка, бидејќи повратната миграција во 2011 година изнесува помалку од 10% имигранти.²¹⁹

²¹⁸ Robustillo, A.S., Corsini, V., Marcu, M., Vasileva, K.: *EU Employment and Social situation*, Quartely review, European Commission, March 2013, p.18.

²¹⁹ Ibid

Во однос на половата дистрибуција на имигранти во 2011 година имало малку повеќе мажи од жени во целост (52.1% споредено со 47.9%). Земјата којашто пријавила највисока акција на мажи имигранти била Словачка (62.4%); за разлика од високата акција на жени имигранти која била пријавена во Кипар. (55.2%).²²⁰

Така, фактите за имигрантската популација во ЕУ укажуваат на тоа дека:

- во 2011 година 33,3 милиони странци живееле во ЕУ-27 од кои 20,5 милиони (околу 2/3) биле граѓани од третите земји;
- повеќе од 75% од странците коишто живеат во ЕУ се раширени само во пет земји: Германија, Шпанија, Италија, Велика Британија и Франција (од 1 јануари 2011 година);
- во Луксембург, Кипар, Латвија, Естонија, Шпанија, Австрија и Белгија процентот на странци во целата популација бил над 10% (од 1 јануари 2011 година) (споредено со Германија: 8,8%);
- романските и турските граѓани со по 2,3 милиони секоја ја сочинуваат најголемата група на странци во ЕУ, следени од Мароканците (1,9 милиони) и Полјаците (1,6 милиони);
- 78% од Романците коишто живеат во друга земја-членка на ЕУ живеат или во Италија (42%) или Шпанија (36%), 75% од Турците кои живеат во ЕУ престојуваат во Германија и 50% од сите португалски мигранти живеат во Франција (од 1 јануари 2011 година).²²¹

2.4.2. Имиграција VS интеграција

Интеграцијата на имигрантите во внатрешниот пазар на ЕУ претставува предизвик за сите земји, но искуството на напредните економии во Европа,

²²⁰ Ibid

²²¹ Vasileva, Katya (2012), Nearly Two-Thirds of the Foreigners Living in EU Member States Are Citizens of Countries outside the EU-27, Eurostat Statistics in focus, No. 31.

Северна Америка и други земји покажува дека имигрантите создаваат можност како за себе, така и за повеќето членови од заедницата во којашто живеат. Меѓутоа, тие тоа можат да го направат само ако им се дадени инструменти и можности во тие заедници да се интегрираат. Ефикасни механизми се клучни за интеграција на имигрантите и помагаат да им се најдат во новата земја, а исто така ѝ помагаат и на земјата во којашто се врши прифаќањето, на нејзините заедници и жители, да се приспособат на животот со дојденците. Тие прават разлика помеѓу отуѓувањето на лошите искуства со бескрајната бирократска „мешаница“ и насочениот доверлив вовед во иднината на имигрантите и нивните деца. Владините агенции коишто даваат услуги на национално ниво имаат можност на имигрантите да им го олеснат патот кон долгорочна интеграција. Давањето на услуги на популацијата на имигрантите не би требало да подразбира сложени механизми или воведување на посебни услуги. Воспоставувањето на вистинска политика и врска помеѓу агенцијата може да ѝ помогне на државата по потреба да ги приспособи услугите или да ги насочи имигрантите кон услугите коишто им се потребни. Со предизвикот за интегрирање на имигрантите соочени се сите заради услугите коишто им се даваат на граѓаните и резидентите, од здравство до вработување, од живеење до образование. Доколку обраќањето на националните и локалните агенции не биде директно тие, всушност, можат да станат пречка за процесот на интеграција.²²²

Мигрантите активно придонесуваат за економскиот, социјалниот и културниот развој на европската заедница. Нивната успешна интеграција во општеството во земјата-домаќин е клуч за максимизирање на можностите за легална миграција и добивање на повеќе придобивки коишто имиграцијата може да ги создаде за развојот на ЕУ. Иако ЕУ не е директно одговорна за интеграцијата, таа ги поддржува националните и локалните политики со политичка координација, размена на знаења и финансиска помош.²²³

²²² Sinai, R., Binhas, A., Rockoff, Y.: *Alatke za rad za integraciju imigranata u Srbiji*, International organization for migration, 2012, Beograd, str.5-7.

²²³ European commission – *Home Affairs, Integration*, преземено од: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/immigration/integration/index_en.htm.

Наспроти тоа, невработеноста на мигрантските работници може да доведе до зголемување на криминалот и оптоварување на системот за социјална заштита. Интеграцијата на имигрантите на пазарот на трудот, исто така, подразбира и пристап до социјално осигурување, вклучувајќи и бенифиции за невработени или други придонеси (на пример, детски додаток, право на пензија итн.), посебно во земјите во кои социјалните давачки се поврзани со работниот статус, како во некои земји од јужна Европа. Во случај на самовработување и претприемништво, интегрирањето на пазарот на труд бара пристап до финансиски услуги.

Меѓутоа, европската имиграциона политика во текот на последната деценија се покажала неефикасна. Низ Европа коефициентот на стапката на вработеност на имигрантите во однос на популацијата којашто не е имигрантска понекогаш достигувала однос еден спрема три. Истражувањата, исто така, сугерираат и дека вкупната заработувачка на мигрантите има тенденција да биде пониска во однос на заработката на домашните работници. Таквите разлики укажуваат на тоа дека постојат различни позиции коишто ги зазема домашното население и мигрантите, дури и во исти сектори, но исто така може да укаже и на дискриминацијата при вработувањето. Имигрантите се изложени на поголем ризик од социјална исклученост и сиромаштија во однос на домашната популација. Тие често се поизложени за вработување на работа којашто е несигурна, односно нивната работа не е пријавена или работат на работи за коишто се премногу квалификувани. Покрај тоа, јазичните вештини на имигрантите и образовниот пат на нивните деца често пати се на незадоволително ниво, што предизвикува загриженост во поглед на нивниот иден личен и професионален развој. Затоа вистинската интеграција на пазарот на трудот е главниот чекор на патот на мигрантите кон економската независност и општественото прифаќање. Ова е особено битно со оглед на фактот дека мигрантите се соочуваат со ресоцијализација и промени во секој аспект на својот живот. Истражувањето коешто го спровела Организацијата за економска соработка и развој (*Organisation*

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

for Economic Co-operation and Development – OECD²²⁴) утврдила дека најбитниот предвидувачки фактор за исходот на имигрантскиот пазар е токму категоријата на влез на нови лица. Лицата коишто мигрираат поради вработување, главно, подобро се интегрираат на пазарот на трудот, не само во годините по доаѓањето, туку и на подолг рок. Мигрантите коишто имале највеќе тешкотии да се интегрираат како работна сила се лица чишто примарни мотивации биле спојување на семејства и хуманитарни потреби, а не вработување.²²⁵

Развојот на политиката на европската миграција треба да одговори на потребите на пазарот на трудот да се привлечат висококвалификувани работници во ЕУ, да се олесни приемот на студентите и истражувачите и да се даде предност на привремената циркуларна миграција. Одобрувањето на овој пристап на селективна имиграциона политика видлив е во иницијативата за сината карта - предлог во неодамна усвоената директива (25 мај 2009 г.) којшто ги уредува условите за влез и престој на висококвалификувани работници.²²⁶

Опасноста од селективна имиграциона политика претставува одливот на мозоци од земјите на потекло на имигрантите. Европскиот совет во Пактот декларативно се противел на тоа бидејќи доколку од земјите во развој заминуваат оние најдобрите, можноста за напредување на овие земји се намалува. Наједноставно кажано ако ЕУ сака сериозно да се позанимава со проблемот на нерегуларна имиграција, мора да се отворат повеќе канали за дозволена миграција, бидејќи луѓето се подготвени да поднесат голема жртва обидувајќи се да стигнат до подобар живот, што за жал секојдневно се случува. Кога станува збор за ефективно спроведување за соединување на семејства, Пактот ја повикува секоја земја-членка да ги разгледа сите можности за прием, како и капацитетот одредено семејство да се интегрира, при што секоја држава ќе воспостави амбициозни планови за начините на интеграција на имигрантите коишто трајно ќе

²²⁴ Мисијата на организацијата за економска соработка и развој е да промовира политики кои ќе ја подобрат економската и социјалната благосостојба на луѓето од целиот свет.

²²⁵ Jackson, K.J: *The organization for Economic cooperation and development, Congressional research service*, October 2013, pp.5-14.

²²⁶ Директива на Советот за услови за влез на странски државјани со високи квалификации, преземено од: <http://eur-lex.europa.eu/LexUri-Serv/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0637:FIN:EN:HTML>.

се населат, како и за начините за борба против дискриминацијата. Се проценува дека во ЕУ престојуваат околу 8 милиони луѓе без документи коишто најчесто влегуваат туристички и потоа одлучуваат да останат.²²⁷

2.4.3. Системот на сина карта (Blue card) во Европската унија во однос на вработување на високо образовани државјани на трети земји

Советот на ЕУ неодамна усвои Директива со цел да ги олесни условите на граѓаните за влез и престој во ЕУ од трета земја, од категоријата на висок квалификувани работници.²²⁸ Директивата воспоставува повеќе атрактивни услови за трети лица да вработуваат висококвалификувани работници во земјите-членки на Унијата, преку создавање на брза процедура за издавање на специјална дозвола за престој и работна дозвола наречена „сина карта“. Сината карта ќе им овозможи на нивните сопственици да имаат пристап до пазарот на трудот и ќе им дава серија на социоекономски права и поволни услови за семејно обединување и движење низ ЕУ. Директивата утврдува општи критериуми што треба да се поставени од страна на членките на ЕУ за кандидатите за сина карта, без навлегување во поповолните услови пропишани со националните закони. Според официјални податоци на Европската комисија, само 1,7% од работниците во ЕУ се висококвалификувани, а тој процент во Австралија е 9,9%, во Канада 7,3%, во Швајцарија 5,3% и во САД 3,2%.²²⁹ Усвојувањето на сината карта има цел привлекување висококвалификувани кадри, како инженери, лекари, компјутерски инженери и научници од Индија, Кина и од други региони во светот. Периодот на важност на сината карта ќе биде помеѓу една и четири години, со можност за обновување. Сината карта, исто така, може да се издаде или продолжи за помали периоди, со цел да се покрие договор за работа плус период од три месеци. По осумнаесет месеци од законскиот престој во првата земја-членка како сопственик

²²⁷ Djordjevic, B.: *Evropska politika upravljanja migracionim tokovima I Srbija kao njen deo*, Broj 12 Bezbednost Zapadnog Balkana, UDK: 314.113:314.15-024.64(4-672EU) ; 351.756(4-672EU), 2009, str.6-8.

²²⁸ Директива 2009/50/ЕС која се однесува на условите за влез и престој на државјани на трети земји за вработување на висококвалификувани лица, *Directive 2009/50/EC*.

²²⁹ Lucie Cerna: *The EU Blue card: A bridge too far?*, University of Oxford, 2010, p.12.

на сина карта, лицето и неговото семејство може да се движат, под одредени услови, во друга земја-членка различна од првата земја-членка како висококвалификувани работници.²³⁰

Сината карта, односно сината европска карта за труд е одобрена од ЕУ со Директивата на Советот 2009/50/ЕС, дозволувајќи им на висококвалификуваните странски државјани да работат и живеат во која било земја во рамките на Европската унија, со исклучок на Данска, Ирска и Велика Британија, кои не се предмет на предлогот. Овој поим „сина карта“ е извлечен од под инспирација на зелената карта на САД, а повикувајќи се на знамето на Европската унија, кое е сино, со дванаесет златни ѕвезди.

Предлогот за сината карта, претставен од Европската комисија, нуди постапка за странски државјани да имаат можност да аплицираат за дозвола за работа, која ќе има период на важност до четири години, кој може да се обнови. На оние луѓе на кои им се издава сината карта ќе им биде дадена серија на права, овозможувајќи географска мобилност во рамките на ЕУ, меѓу различни земји-членки, за оние кои биле дадени со сината карта. Правната основа за овој предлог е членот 63 (3) (а) и (4) од Договорот во Рим, во кој се наведува дека Советот ќе приспособи одредени мерки на имиграционата политика во врска со условите за влез и престој, како и стандарди за постапките за издавање на дозволи од страна на земјите-членки, како и дефинирање на правата и условите под кои државјаните на трети земји кои се законски жители во една земја-членка може да живеат во други земји-членки.²³¹ Предлогот за сината карта беше презентираан на прес-конференцијата во Стразбур на 23 октомври 2007 година, од страна на претседателот на Европската комисија Жозе Мануел Баросо и комесарот за правда, слобода и безбедност Франко Фратини. Баросо го базираше предлогот врз недостатоците од работна сила на пазарот на труд, недостатоците од знаења и вештини, малите можности за работниците од трети земји да се движат меѓу различни земји-членки за работни цели, конфликтните процедури за прием на 27 различни земји-членки, како и правниот јаз помеѓу граѓаните на Европската унија и

²³⁰ Lucie Cerna: *The EU Blue card: A bridge too far?*, University of Oxford, 2010, p.12.

²³¹ European community treaty, член 63, Рим, 25. 03. 1957.

легалните имигранти. Предлогот беше презентираан заедно со уште еден предлог, COM (2007) 638, кој вклучува поедноставена процедура за апликација и општ збир на права за легални вработувања на трети лица.²³²

Кратко време по презентацијата на предлогот, истиот доби жестоки критики, особено од министерот за здравство на Јужна Африка, Манто Тшабалала-Мсиманг, кој укажа на фактот дека неколку африкански земји веќе страдаат од миграцијата на квалификувани здравствени работници и рече дека овој предлог може да ја влоши. Мароканскиот меѓународен професор по право и економија Таџедин Ел Хусеини отиде подалеку, велејќи дека тоа е нова форма на колонизација и дискриминација. На 20 ноември 2008 година, Европскиот парламент го поддржа воведувањето на сината карта препорачувајќи притоа некои заштитни мерки против одливот на мозоци и поголема флексибилност за земјите-членки на ЕУ. Висококвалификуваните работници во Европа ќе ги зголемат конкурентноста и економскиот пораст. Тие ќе помогнат во справувањето со проблемите што произлегуваат од стареењето на населението. Според правилата поставени од страна на Директивата на Европската унија, имателите на сината карта ќе уживаат еднаков третман со државјаните на земјата-членка во издавање на сината карта, во поглед на:

- услови за работа, вклучувајќи ги платите и разрешувањето;
- слобода на здружување;
- едукација, обука и признавање на квалификации;
- голем број на одредби во националното законодавство во врска со социјалното осигурување и пензиите;
- пристап до добра и услуги, вклучувајќи и процедури за добивање на домаќинство, информации и услуги за советување;
- слободен пристап на целата територија на засегнатата земја-членка во рамките на ограничувањата предвидени со националниот закон.²³³

²³² President of the European Commission José Manuel Durão Barroso: *Opening remarks of President Barroso – Legal Immigration*, Strasbourg, 2007.

²³³ The delegation of the European union: *The EU Blue Card Directive for employment of highly qualified third-country nationals enters into force*, 2009, Преземено од: http://www.delrus.ec.europa.eu/en/news_1173.htm.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Дефиницијата што, всушност, се „квалификуваните работници“ претставува една од најспорните точки. Претходните обиди да се состави листа на занимања со којашто би можела да се добие сина карта се напуштени. Наместо тоа, се чини дека може да се постигне консензус за да единствен критериум би требал да биде висината на платата. А бидејќи платите многу се разликуваат низ земјите од ЕУ, договорено е за добивање на сина карта имигрантите да мора да најдат вработувачи кои би им понудиле плата најмалку 1,5 пати поголема од просечната плата во земјата која ги прима. Некои земји предложиле тоа да биде два пати поголема плата, додека други, оние отворените кон имигранти предлагат 1,1 или 1,2. Конечно е постигнат компромис за бројот од 1,5 со исклучок на оние сектори во коишто постои хроничен недостаток на работници каде што се бара 1,2 (Hina).²³⁴

²³⁴ Enter Europe, *Vodic kroz informacije o Europskoj Uniji*, преземено од: [http:// www.entereurope.hr/cpage.aspx?page=clanci.aspx&pageID=13&clanakID=3083](http://www.entereurope.hr/cpage.aspx?page=clanci.aspx&pageID=13&clanakID=3083).

III. ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ШЕНГЕН СИСТЕМОТ И НЕГОВО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ СЛОБОДНОТО ДВИЖЕЊЕ НА ЛУЃЕ НИЗ ВНАТРЕШНИОТ ПАЗАР НА ЕУ

*Третата глава **ИМПЛЕМЕНТАЦИЈА НА ШЕНГЕН СИСТЕМОТ И НЕГОВО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ СЛОБОДНОТО ДВИЖЕЊЕ НА ЛУЃЕ НИЗ ВНАТРЕШНИОТ ПАЗАР НА ЕУ** е посветена на слободното движење на луѓе низ ЕУ при што ќе се констатира дека правата на граѓаните на ЕУ да работат или нудат услуги каде било во Заедницата се основни слободи во Единствениот пазар. Ќе се анализира влијанието на Шенгенскиот систем врз пазарот на труд во ЕУ, при што е направен посебен приказ на стапките на вработеност и неработеност.*

3.1. Влијание на Шенген системот врз слободното движење на луѓе

3.1.1. Странци и популација родена во странство

Странската популација во ЕУ (луѓе кои престојуваат во земјите-членки на ЕУ-27 чиешто државјанство е од земји кои не се членки на ЕУ-27) на 1 јануари 2012 година изнесувала 20,7 милиони, претставувајќи 4,1% од популацијата на ЕУ. Понатаму имало 13,6 милиони луѓе кои живееле во земјите-членки на ЕУ-27 со државјанство од друга земја-членка на ЕУ-27.²³⁵

Табела 3. Странци и популација родена во странство според државјанство и држава на раѓање – 1 јануари 2012 год.

	Странци						Родени во странство					
	Вкупно		Граѓани од други ЕУ земји-членки		Граѓани од вон-ЕУ држави		Вкупно		Родени во други ЕУ земји-членки		Родени во вон-ЕУ држави	
	Илјади	%	Илјади	%	Илјади	%	Илјади	%	Илјади и	%	Илјади	%
ЕУ-27 (1)	20709,9	4.1					32967	6.5				
Белгија	1224,9	11.0	778.6	7.0	446.3	4.0	1699.2	15.3	797,1	7.2	902,1	8.1
Бугарија	42.4	0.6	11.3	0.2	31.1	0.4	88.1	1.2	32.9	0.4	55.1	0.8
Чешка	423.0	4.0	151.3	1.4	271.7	2.6	390.8	3.7	138.2	1.3	252.7	2.4
Данска	358.7	6.4	134.9	2.4	223.8	4.0	531.5	9.5	169.2	3.0	362.3	6.5
Германија	7409.8	9.1	2744.8	3.4	4665.0	5.7	9931.9	12.1	3453.4	4.2	6478.5	7.9
Естонија	206.6	15.7	14.4	1.1	192.2	14.6	210.8	16.0	19.8	1.5	191.0	14.5
Ирска	487.9	10.6	388.8	8.5	99.1	2.2	685.5	15.0	504.7	11.0	180.8	3.9
Грција	975.4	8.6	151.2	1.3	824.2	7.3	1259.9	11.2	320.7	2.8	939.2	8.3
Шпанија	5562.1	12.0	2354.5	5.1	3207.6	6.9	6555.0	14.2	2353.4	5.1	4201.6	9.1
Франција	3858.3	5.9	1353.1	2.1	2505.2	3.8	7358.2	11.3	2131.4	3.3	5226.9	8.0
Италија	4825.6	7.9	1450.1	2.4	3375.4	5.5	5457.8	9.0	1747.7	2.9	3710.1	6.1
Кипар	172.4	20.0	108.3	12.6	64.1	7.4	200.3	23.2	108.5	12.6	91.8	10.6
Латвија	332.9	16.3	6.7	0.3	326.2	16.0	298.0	14.6	30.4	1.5	267.6	13.0

²³⁵ Ibid

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

												1
Литванија	20.6	0.7	3.0	0.1	17.6	0.6	147.8	4.9	18.1	0.6	129.7	4.3
Луксембург	229.9	43.8	198.7	37.9	31.2	5.9	216.2	41.2	164.7	31.4	51.5	9.8
Унгарија	207.6	2.1	127.9	1.3	79.7	0.8	465.6	4.7	316.2	3.2	149.4	1.5
Малта	20.6	4.9	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
Холандија	697.7	4.2	360.8	2.2	336.9	2.0	1906.3	11.4	473.1	2.8	1433.2	8.6
Австрија	947.7	11.2	382.7	4.5	565.0	6.7	1332.8	15.8	550.5	6.5	782.3	9.3
Полска	57.5	0.1	18.4	0.0	39.0	0.1	674.9	1.8	265.2	0.7	409.7	1.1
Португалија	439.1	4.2	108.0	1.0	331.1	3.1	853.8	8.1	212.1	2.0	641.7	6.1
Романија	36.5	0.2	7.0	0.0	29.5	0.1	193.5	0.9	87.1	0.4	106.4	0.5
Словенија	85.6	4.2	6.1	0.3	79.5	3.9	230.1	11.2	21.4	1.0	208.7	10.2
Словачка	70.7	1.3	54.0	1.0	16.7	0.3	156.9	2.9	131.8	2.4	25.1	0.5
Финска	181.7	3.4	68.3	1.3	113.4	2.1	260.9	4.8	93.3	1.7	167.5	3.1
Шведска	646.1	6.8	276.0	2.9	370.1	3.9	1426.4	15.0	489.5	5.2	936.9	9.9
Велика Британија	4802.3	7.6	2344.1	3.7	2458.2	3.9	7625.8	12.1	2575.7	4.1	5050.1	8.0
Ирска	21.0	6.6	16.5	5.2	4.5	1.4	34.6	10.8	22.4	7.0	12.1	3.8
Линхештајн	12.1	33.3	6.0	16.6	6.1	16.7	22.8	62.5	7.7	21.1	15.1	41.4
Норвешка	409.2	8.2	247.2	5.0	161.9	3.3	614.7	12.3	266.1	5.3	348.6	7.0
Швајцарија	1815.1	22.8	1141.1	14.3	673.9	8.5	2033.7	25.6	1218.3	15.3	815.4	10.3
Хрватска (2)	23.3	0.5	7.7	0.2	15.6	0.4	/	/	/	/	/	/

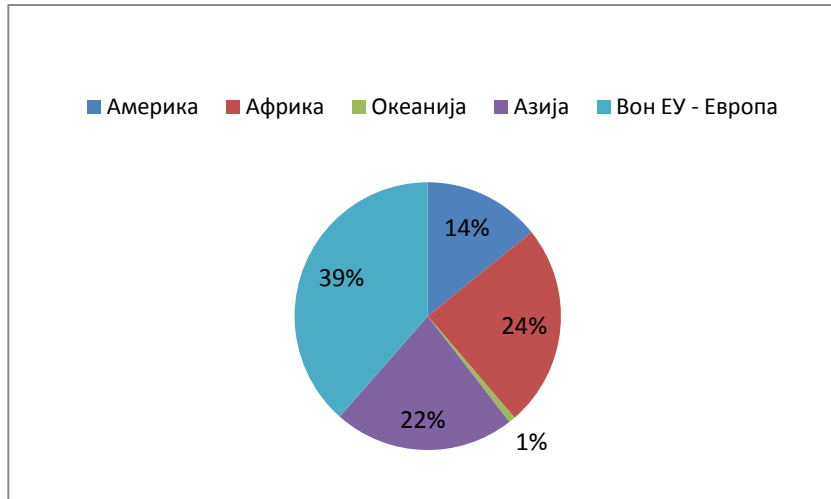
Извор: Robustillo, A.S., Corsini, V., Marcu, M., Vasileva, K., *EU Employment and Social situation, Quartely review*, European Commission, March 2013, p.19

Поради подобра достапност до податоците за државјанство на лицата кои мигрираат, често пати истите биле употребувани за проучување на популацијата со странско потекло. Но, бидејќи државјанството може да се менува, корисно е да се претстават информациите од земјата на раѓање. Според табела 3 во 2012 година имало 33,0 милиони луѓе родени надвор од земјите во ЕУ-27 на 1 јануари 2012 година и 17,2 милиони лица кои што се родени во различни земји-членки на ЕУ-27 од земјата на престој. Само во Луксембург, Ирска, Унгарија, Кипар и Малта родените во странство од други земји од ЕУ-27 ги надминале оние родени во ЕУ-27. Луѓето родени во странство ги надминале странските државјани во сите земји-

членки, освен во Луксембург, Латвија и Чешка. Во апсолутна смисла најголемиот број на странци кои живеат во Европската унија во 2012 година биле во Германија (7,4 милиони лица), Шпанија (5,5 милиони), Италија (4,8 милиони), Обединетото Кралство (4,8 милиони) и Франција (3,8 милиони). Лицата кои не се државјани во овие пет земји-членки вкупно претставуваат 77,1% од вкупниот број на лица кои не се државјани, а живеат во ЕУ-27, додека истите пет земји-членки имале удел од 62,9% во популацијата на ЕУ. Во повеќето земји-членки на ЕУ мнозинството од граѓаните без ЕУ државјанство се граѓани на земјите кои не се во ЕУ. Спротивното е вистина само за Луксембург, Ирска, Белгија, Словачка, Кипар и Унгарија. Во случајот со Латвија и Естонија пропорцијата на граѓани од земјите кои не се членки на ЕУ е значително поголем поради високиот број на признати „недржавјани“ (главно граѓаните од поранешниот Советски Сојуз кои перманентно престојуваат во овие земји, но не побарале друго државјанство).

Гледајќи ја дистрибуцијата по континент на граѓани од земјите кои не се во ЕУ, а живеат во ЕУ, најголемиот број (38,5%) се граѓани од европските земји надвор од ЕУ-27. Согласно со графикон 1, вкупно 7,9 милиони државјани од европските земји вон ЕУ-27 престојувале во ЕУ на почетокот на 2012 година, а помеѓу овие повеќе од половина биле државјани на Турција, Албанија и Украина. Наредната голема група е од Африка (24,5%), потоа Азија (22,0%), Америка (14,2%) и Океанија (0,8%). Повеќе од половина од државјаните на африканските земји коишто живееле во ЕУ биле од Северна Африка, најчесто од Мароко или Алжир. Многу азиски граѓани живеат во ЕУ и доаѓаат од јужна или источна Азија, повеќе од Индија или Кина. Граѓаните на Еквадор и Соединетите Држави го сочинуваат најголемиот број на недржавјани од Америка кои живеат во ЕУ.

Графикон 1. Граѓани на земји вон ЕУ кои се жители на ЕУ-27

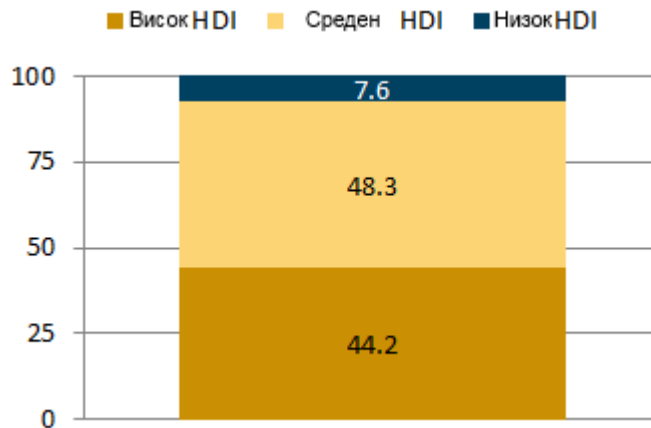


Извор: Евростат

Како што се гледа од графикон 2, помеѓу граѓаните кои не се од ЕУ, а живеат во ЕУ-27 во 2012 година околу 44,2% биле граѓани од земјите со висок HDI²³⁶ (со Турција, Албанија и Русија скоро половина), додека малку повисок удел (48,3%) доаѓаат од земјите со среден HDI (една петина од Мароко, потоа Кина и Украина).

²³⁶ Human Development Index (HDI), Индекс на човековиот развој (ИЧР) е показател кој се пресметува преку нормализирани вредности на очекуваниот животен век, писменоста, образованието и БДП по глава на жител за населението во една земја.

Графикон 2. Граѓани на земји вон ЕУ кои се жители на ЕУ-27 спрема ниво на HDI во населените земји-членки во 2012 година



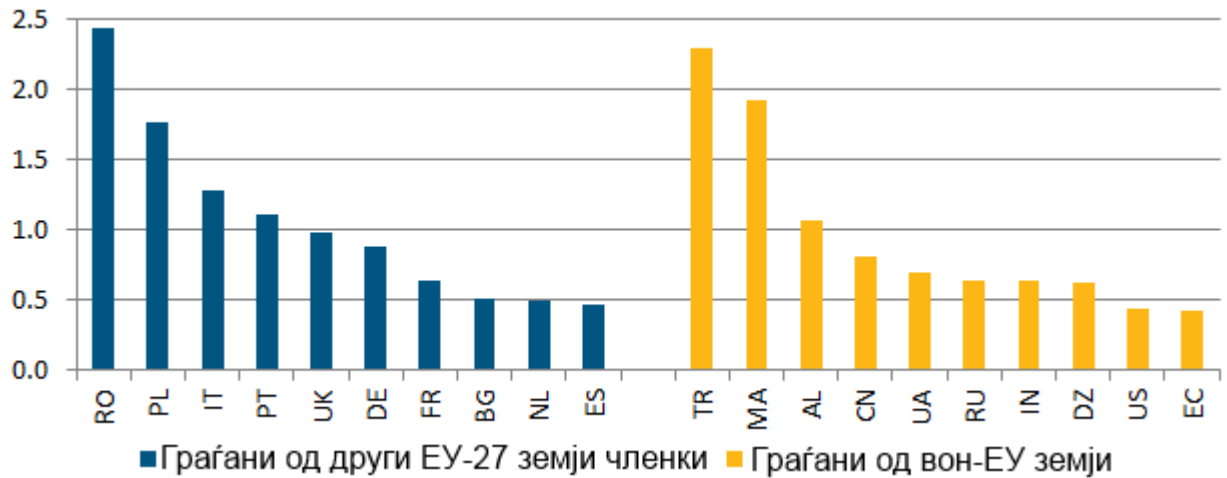
Извор: Евростат

Останатите 7,6% се од земјите со низок HDI (30% со државјанство од Нигерија или Ирак). Структурата на државјанството на популацијата во која не се државјаните, туку жителите на ЕУ, варира помеѓу земјите-членки. Таа е под влијание на фактори како што се миграција на трудот, историски линкови помеѓу земјите на потекло и дестинација.

Во продолжение согласно со графикон 3, Романците (кои живеат во други земји-членки на ЕУ) и турските државјани ја сочинуваат најголемата група на недржавјани кои живеат во ЕУ-27 во 2012 година. Има 2,3 милиони граѓани од секоја од овие земји и секоја група брои по 7,0% од сите недржавјани кои живеат во ЕУ-27 во 2012 година. Третата голема група биле Мароканци (1,9 милиони луѓе или 5,6% од сите недржавјани). Групата на недржавјани кои живеат во ЕУ во позначајното зголемување во периодот од 2001 до 2012 година биле Романците (живеат во друга земја-членка на ЕУ), нивниот број се зголемува речиси осум пати од 0,3 милиони од 2001 година до 2,4 милиони во 2012 година.²³⁷

²³⁷ Robustillo, A.S., Corsini, V., Marcu, M., Vasileva, K., *EU Employment and Social situation*, Quarterly review, European Commission, March 2013, pp.19-22.

Графикон 3. Главни земји на потекло на недржавјани во ЕУ-27 во 2012 година



Извор: Евростат

Анализата на старосната структура на популацијата покажува дека за ЕУ-27 во целина странската популација била помлада од националната популација. Дистрибуцијата на возраста од странците покажува споредено со националностите, поголема пропорција на релативно млада работна сила во однос на постарата. Во 2012 година средната возраст од националната популација во ЕУ-27 била 41,9 години, додека средната возраст за странци кои живеат во ЕУ била 34,7 години.²³⁸

3.1.2. Стекнување на државјанство

Стекнувањето на државјанство било помалку од 3,5% во 2011 година, односно бројот на луѓе кои се стекнале со државјанство во земјите-членки на ЕУ-27 во 2011 година бил 782 200. Во 2010 година имало најголем број на луѓе кои се стекнале со државјанство во земја-членка на ЕУ од 2001 година и прв пат вкупниот број надминал над 0,8 милиони. Велика Британија го има највисокиот број на лица

²³⁸ Robustillo, A.S., Corsini, V., Marcu, M., Vasileva, K., *EU Employment and Social situation*, Quartely review, European Commission, March 2013, pp.19-22.

кои се стекнале со државјанство во 2011 година, со 177.600 (или 22.7 % од вкупниот ЕУ-27). Второто највисоко ниво на стекнување со државјанство е во Франција (114.584), Шпанија (114.599) и Германија (109.594); ниту една од останатите земји-членки не дозволила државјанство на повеќе од 100.000 луѓе во 2011 година. Во апсолутна смисла, највисокиот пораст бил забележан во Франција (на 28.691 лица помалку им било дозволено државјанство споредено со 2010 година), потоа Велика Британија (17.277), Италија (9.785) и Шпанија (9.122). Највисокиот раст на релативни услови биле забележани за Латвија (32,6% помалку луѓе стекнале државјанство во 2011) и Бугарија (31,2%).²³⁹

Еден од индикаторите едноставно употребен за мерење на ефектите од националната политика за државјанство е натуралистичката стапка помеѓу вкупниот број на граѓани. Земја со највисока стапка на натурализација во 2011 година била Унгарија (9,8 стекнувања од 100 странски државјани), потоа Полска (6,7) и Шведска (5,8), потоа Малта, Португалија и Велика Британија со стапка помеѓу 4 и 5 стекнувања од 100 странски државјани. Околу 86,7% од оние кои стекнале државјанство во земја-членка на ЕУ-27 во 2011 година биле претходно државјани на земја која не е членка на ЕУ. Околу 678.000 недржавјани на ЕУ-27 кои престојуваат во земја-членка на ЕУ-27 стекнале државјанство од ЕУ во 2011 година, соодветно на 8,2% зголемување спрема 2010 година. Овие нови државјани на ЕУ-27 биле претежно од Африка (26,2% од вкупниот број на стекнати државјанства), Азија (22,6%), недржавјани на ЕУ-27 од Европа (18,9%) и Северна и Јужна Америка (16,9%). Но, граѓаните на земјите од ЕУ-27 кои стекнале државјанство од друга земја-членка изнесува 82.000 лица, сметано за 10.5% од вкупните. Во апсолутни износи, главната група на граѓани на ЕУ кои стекнале државјанство од друга земја-членка на ЕУ биле Романците кои станале државјани на Унгарија (15.658 лица) и Италија (3.921 лице), Полјаците станале државјани на Германија (4.344 лица) и Португалците станале државјани на Франција (3 805 лица). Во Луксембург и Унгарија мнозинството од новостекнатите државјанства биле од лица од друга земја-членка на ЕУ. Во случајот со Луксембург,

²³⁹ Ibid

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

португалските државјани учествуваат во најголем број, додека во случајот со Унгарија оние коишто стекнале државјанство биле скоро ексклузивно Романците.²⁴⁰

Во претходните години, најголемата група на нови државјани на земјите-членки на ЕУ во 2011 година биле државјани од Мароко (64.200, споредено со 8,2% од сите одобрен државјанства) и Турција (48.000 или 6,2%). Споредено со 2010 година бројот на марокански државјани кои стекнале државјанство во земја-членка на ЕУ се зголемил за 4,4% додека уделот на турските државјани опаднал за 2,0%. Најголемиот број на Мароканци го стекнале своето ново државјанство во Франција (32,6%), Шпанија (22,4%) или Италија (16,7%), додека најголемата пропорција на турската националност го стекнале нивното ново државјанство во Германија (57.5 %) или Франција (12.9 %).²⁴¹

3.1.3. Анализа на трговијата со луѓе во внатрешниот пазар на Европската унија

При анализа на трговијата со луѓе во внатрешниот пазар на Европската унија од клучно значење се смета собирањето на точни податоци како би се пресметал степенот на проблеми од аспект на трговијата со луѓе во рамките на Европската унија. Се применуваат податоци од базите на податоци на полицијата, НВО, центри за поддршка на жртви, податоци од обвинителства и др. Податоците кои се анализирани се од вкупно 25 земји-членки на Европската унија, од вкупно 27 земји.

Во таа насока ќе наведеме некои факти:

- Вкупно 18 земји од Европската унија ја навеле Романија како земја на потекло на жртвите на трговија со луѓе, додека Бугарија била наведена од страна на 14 земји-членки.

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, Преземено од: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics, пристапено на: 9.10.2013 г.

- Од земјите кои во 2004 година се приклучиле на Европската унија, односно 7 од 10 членки, меѓу кои Словачка, Полска, Унгарија, Латвија, Литванија, Естонија, Словенија и Чешка, како најчести земји на потекло на трговија со луѓе биле наведени Словачка, Полска и Унгарија.
- Холандија, Германија, Чешка, Грција, Белгија, Шведска, Данска и Ирска се земји кои успеале да ги идентификуваат најголемиот број на жртви. Спротивно на тоа, во периодот од 2004 до 2008 година имало и земји кои не ги идентификувале жртвите на трговија со луѓе од други земји на ЕУ (Латвија, Литванија, Малта и Словачка). Додека, пак, Романија, Луксембург и Унгарија идентификувале помеѓу 2 и 9 жртви од други земји на ЕУ.²⁴²

Најзастапена била сексуалната експлоатација, што е и најчесто идентификувана форма на експлоатација. Во вкупно 17 од 20 анализирани земји се идентификувани жртви на овој вид на трговија со луѓе. Понатаму, во однос на жртвите на трговија со луѓе во сопствените земји, од вкупно 25 анализирани земји, само 2 не успеале да обезбедат податоци за нивните граѓани вклучени во трговијата во рамките на нивната матична земја.

Притоа:

- Бугарија, Романија, Унгарија и Естонија биле идентификувани како земји каде што речиси сите кои биле жртви на трговија со луѓе се нивни граѓани.
- Високо ниво на национална внатрешна трговија со луѓе е евидентирано во Полска (повеќе од 80%), Франција (41%), како и во Германија (30%) и Холандија (30%).²⁴³

Добиените резултати се од загрижувачки карактер кои посочуваат на недоволна ефикасност при работењето на државите на национално ниво за откривање и сузбивање на проблемот со трговија со луѓе.²⁴⁴

²⁴² Kozłowska, U.: *EU Internal trafficking – an analysis of the phenomenon*, EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings, Brussels, 2011, pp.4-9.

²⁴³ Kozłowska, U.: *EU Internal trafficking – an analysis of the phenomenon*, EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings, Brussels, 2011, pp.4-9.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Во периодот од 2008 до 2010 година вкупно 61% од идентификуваните жртви на трговија со луѓе биле лица кои пристигнале во земјите-членки на ЕУ. Во тој контекст, трговијата на граѓани од ЕУ во ЕУ, генерално, е означена како „внатрешна трговија“. Како што се гледа од табела 4 во 2009 година процентот на машки граѓани на ЕУ со кои било тргувано во ЕУ е 74% и процентот на женски граѓани на ЕУ со кои било тргувано во ЕУ е 63%. Процентот на идентификувани и претпоставени жртви од земји коишто не се членки на ЕУ се зголемил во текот на три години од 12% во 2008 година до 37% во 2010 година за мажи жртви и од 18% до 39% за жени жртви.²⁴⁵

Табела 4. Идентификувана трговија со луѓе во внатрешен пазар на ЕУ

Идентификувана трговија со луѓе во ЕУ	2008		2009		2010	
	Мажи (%)	Жени (%)	Мажи (%)	Жени (%)	Мажи (%)	Жени (%)
ЕУ – 27	88	82	74	63	63	61
Вон – ЕУ 27	12	18	26	37	37	39

Извор: Eurostat, *Trafficking in human beings*, 2013 edition, European Union, 2013, p.50

Трговијата со луѓе не мора да ја премине границата, односно со жртвите може да се тргува во нивната земја. Табела 4 го покажува вкупниот број на жртви коишто имаат државјанство од земјата во која се регистрирани. Во 2008 година три земји-членки (Бугарија, Литванија и Словачка) пријавиле дека сите нивни жртви имаат државјанство од таа земја. Во 2009 година ова било пријавено во 4 земји-членки (Бугарија, Унгарија, Романија и Словачка) и во 2010 година во 6 земји-членки (Бугарија, Литванија, Луксембург, Унгарија, Романија и Словачка). Земјите-

²⁴⁴ Kozłowska, U.: *EU Internal trafficking – an analysis of the phenomenon*, *EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings*, Brussels 2011, pp.4-9.

²⁴⁵ Council of EU: *Trafficking in human beings*, 2013 edition, European Union, 2013, p.50.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

членки на ЕУ известуваат дека под 5% од земјата во којашто со нив се тргувало се Белгија, Данска, Ирска, Грција, Кипар и Малта.

Во табела 5 е даден приказ на најчестите државјанства на граѓаните жртви во текот на една година.

Табела 5. Најфреквентни државјанства за секоја година посебно

Број на држави во кои има жртви на трговија со луѓе според специфично државјанство		
2008	2009	2010
RO во 17 држави	RO во 15 држави	RO во 15 држави
BG во 9 држави	BG во 11 држави	BG во 11 држави
SK во 5 држави	SK во 11 држави	SK во 8 држави
HU во 5 држави	HU во 5 држави	HU во 9 држави
	CZ во 8 држави	LT во 6 држави

Извор: Eurostat, *Trafficking in human beings*, 2013 edition, European Union, 2013, p.50

Алтернативен начин на презентирање на податоците за жртвите, првично е да се идентификува вкупниот број на земји кои пријавиле дека има жртви со одредено државјанство.

Во табела 6 е даден преглед на регистрираните жртви од сите земји учеснички кои биле дел при обезбедувањето податоци за изработка на оваа анализа. Па така, преку табелата се има појасен увид за жртвите низ текот на годините, зависно од нивното државјанство. Поголемиот дел од источноевропските земји кои се наоѓале на листата во 2008 година не се присутни во 2009 и 2010 година, како и Латинска и Централна Америка кои се поистакнати во 2010 година, додека Нигерија и Кина се главните вон-ЕУ земји на потекло каде што се идентификувани жртви во земјите-членки на Унијата, понатаму Бразил, Русија и Алжир, анализирано во периодот од 2008 до 2010 година.²⁴⁶

²⁴⁶ European Commission: Eurostat, 2013, *Trafficking in human beings*, European Commission, pp.54-55.

Табела 6. Топ 10 држави со жртви на трговија со луѓе во земјите кои не се членки на ЕУ

Топ 10 држави со жртви на трговија со луѓе во земјите кои не се членки на ЕУ					
2008		2009		2010	
Нигерија	878	Нигерија	326	Нигерија	338
Кина	268	Бразил	151	Кина	248
Мароко	122	Кина	150	Парагвај	142
Бразил	111	Русија	66	Доминиканска Република	142
Молдавија	80	Алгерија	60	Колумбија	91
Албанија	71	Виетнам	50	Русија	91
Русија	67	Тајланд	49	Бразил	76
Алгерија	62	Сиера Леоне	47	Намбија	52
Украина	57	Гвинеја	35	Алжир	50
Сиера Леоне	44	Колумбија	32	Виетнам	64
Вкупно	1760		966		1294
Вкупно нон ЕУ	2443		1695		2468
%	72		57		52

Извор: Eurostat, Trafficking in human beings, 2013 edition, European Union, 2013, p.51

Отстранувањето на внатрешните граници во Европската унија значи дека милиони луѓе можат да патуваат меѓу повеќето земји на ЕУ, Исланд, Лихтенштајн и Норвешка без да ги покажуваат своите пасоши. Така, Шенген овозможува намалување на прекуграничната трговија со луѓе, илегалната имиграција и

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

шверцот. Слободното движење на луѓе во Шенген зоната на Европската унија им овозможила слободен избор на живеалиште и работа на државјаните на државите-членки, па со тоа имало директен импакт врз намалување на трговијата со луѓе на внатрешниот пазар.

Наспроти тоа, сепак, трговијата со луѓе сè уште претставува огромен предизвик, односно еден од најпрофитабилните незаконски бизниси во ЕУ кој генерира секоја година над околу 2,5 милијарди евра. Најголем дел од жртвите се жени и девојки кои се тргуваат поради сексуална експлоатација.

3.2. Влијанието на Шенген системот врз пазарот на труд во ЕУ

Внатрешниот пазар на Европската унија е Единствениот пазар во којшто е обезбедено слободно движење на стоки, услуги, капитал и луѓе, во кој граѓаните на Европа слободно живеат, работат, учат и стопанисуваат. Од кога е создаден во 1993 година (под водство на Жак Делор), Единствениот пазар овозможил поголема конкуренција, креирал нови работни места, дефинирал пристапни цени за потрошувачите и овозможил поголемо производство на стока и услуги за граѓаните и деловните субјекти. Слободата за работа претставува едно од основните права и слободи во Унијата загарантирано со Договорот, Социјалната повелба и Повелбата за основните права. Еден од основните елементи на Единствениот пазар опфаќа и: право на работа, право на сместување, односно основање на претпријатие, право на давање и примање на услуги. Слободата на професијата се однесува на извршување на сите дејности освен работи во јавната администрација (работа во војска, полиција, дипломатија, финансии, судство), додека работите во транспортот, здравството, образованието итн. може да ги вршат и државјани на другите земји-членки.²⁴⁷

Граѓаните на ЕУ можат да работат во која било земја-членка - барем на хартија. Во практиката често пати наидуваат на препреки. Европската комисија затоа сака точно да ги дефинира правата на вработените и одговорноста на

²⁴⁷ Асоцијација за европске интеграције (АЕИ), 2005, *Европска Унија у 10 лекција*, Београд, стр.28.

земјите во коишто тие работат. Како што тврди Европската комисија, граѓаните на ЕУ би требало полесно да пронаоѓаат работа во другите земји-членки на ЕУ. Сите граѓани начелно имаат право да живеат и работат во секоја од 28-те земји-членки. Меѓутоа, често пати се соочуваат со бирократски препреки и дискриминација од страна на работодавачите. Според тврдењата на Европската комисија работниците коишто доаѓаат од земја со пониско ниво на плата, помалку заработуваат од граѓаните од земјата во којашто дошле да работат. Дури ни долгогодишното искуство од сопствената земја често пати не се признава при одредување на платата.

*„Слободниот проток на работна сила е едно од клучните начела на заедничкиот внатрешен пазар на ЕУ“ нагласил Андор. Понатаму подвлекува: „Бидејќи невработеноста во некои членки моментално е многу поголема отколку во други, уште побитно е на оние кои што сакаат работа во некоја друга земја тоа и да им го олесниме“.*²⁴⁸

Од сите граѓани на ЕУ, Германците најретко се одлучуваат да бараат работа надвор од својата земја. Помалку од еден процент германски работници работат надвор од Германија во некоја друга земја од ЕУ, што значи, сепак, остануваат во внатрешниот пазар на Европската унија. Најмобилни во таа смисла се работниците од Романија, Ирска и Португалија. Повеќе од секој десетти работник од овие земји работи во некоја друга земја од ЕУ. Во Германија постои голем прилив на граѓани од Романија и Бугарија. Четири министри во своите писма навеле дека многу општини се притиснати со значителен товар поради одредени доселеници од земјите-членки. Тие предизвикуваат повисоки трошоци за сместување, образование и здравствена заштита. Не мал број од доселениците, освен тоа, ја злоупотребуваат социјалната помош. Затоа германскиот министер Џорџ Филип Фридрих²⁴⁹ побарал да се воведат привремена забрана за враќање на германските граѓани коишто од неа се протерани поради тоа што таму незаконски

²⁴⁸ Ласло Андор е еврокомесар за вработување, социјални прашања и социјално осигурување.

²⁴⁹ Hans-Peter Friedrich, Види повеќе: <https://www.hans-peter-friedrich.de/>

поминале некое време. Но, за да биде тоа можно најпрво мора да се одредат насоки од ЕУ.²⁵⁰

Европскиот комесар Андор не покажал разбирање за критиките на германскиот министер за внатрешни работи Hans-Peter Fridrih, поради сè поголемите проблеми со незаконското населување од источните земји на ЕУ. Андор оваа критика на германскиот министер, но и неговите колеги од Велика Британија, Холандија и Австрија ја нарекол нереална. Овие министри во едно писмо упатено до Европската комисија за време на ирското претседателство на ЕУ барале советување за воведување на построги санкции против доселениците во ЕУ. „Стравуваме дека оваа дискусија е заострена од внатрешнополитички причини“, рекол комесарот Андор. Тој кажува дека министрите не можеле да искажат никакви факти со коишто би ги поткрепиле тврдењата дека проблемот навистина постои во големи размери.²⁵¹

Слободното движење на работниците е уредено со одредбите во Договорот за Европската заедница чл. 39-42, глава III – Слободно движење на луѓе, услуги и капитал. Наведените одредби од Договорот се темелат врз начелото на недискриминација врз основа на државјанството за работниците од земјите-членки со оглед на нивното вработување, надоместок и останатите услови за работа и вработување. Слободата на движење на работниците е одредена и со секундарното законодавство на ЕУ коешто опфаќа голем број на директиви и уредби.

Директивите и уредбите коишто ја одредуваат слободата на движење на работниците и нивните семејства посебно се битни, бидејќи тие всушност се оние коишто овозможиле практична имплементација на тие слободи. Судската пракса на Судот на Европската заедница, исто така, е важен извор на правила за слободата на движење на работниците. За многубројни пресуди и широки толкувања на одредбите коишто го одредуваат подрачјето за слобода на движење

²⁵⁰ Kobescak, S.: *Evropsko trciste rada: Neki su jednakiji od drugih*, 2013, достапно на: <http://www.dw.de/evropsko-tr%C5%BEi%C5%A1te-rada-neki-su-jednakiji-od-drugih/a-16776292>.

²⁵¹ Kobescak, S.: *Evropsko trciste rada: Neki su jednakiji od drugih*, 2013, достапно на: <http://www.dw.de/evropsko-tr%C5%BEi%C5%A1te-rada-neki-su-jednakiji-od-drugih/a-16776292>.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

на работниците, Судот на Европската заедница дал особено голем придонес за развој на тој дел на европското право. Европските договори кои што биле правна основа за односот помеѓу Европската заедница и нејзините земји-членки и земјите-кандидати треба да се споменат како важен правен извор за новите земји-членки.

Според одредбите опишани во правните прописи на ЕУ²⁵², работник којшто се сели во друга земја-членка има одредени права. Тие права најпрво значат:

- право на работа без работна дозвола (освен работници од нови земји-членки коишто се опфатени со транзицискиот период);
- еднаквост при постапката за вработување, како што тоа се одвива во земјите-членки;
- право на еднаква социјална сигурност каква што имаат и земјите-членки во коишто работникот се вработува;
- право на членовите на семејството да му се придружат на работникот и да примаат надоместок за семејство;
- потполна координираност на составот на социјална сигурност (пензиски права и придонеси за социјална безбедност);
- меѓусебно признавање на квалификациите.²⁵³

Таа широка палета на права на државјаните на земјите-членки ја потврдува битноста на слободата на движење на работниците како едно од основните права на ЕУ. Целта на наведените права е и поттикнување на мобилност на работата сила помеѓу земјите-членки на ЕУ, што е важен чинител за функционирање на внатрешниот пазар.

Работната сила во ЕУ се карактеризира со мала просторна и професионална подвижност. Помеѓу 1991 и 2001 година само 15% од државјаните

²⁵² German federal ministry of interior, преземено од: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/FAQs/EN/Themen/Migration/FreedomOfMovement/3.html>.

²⁵³ Kapural, M.: *Sloboda kretanja radnika u prosirenoj Europskoj Uniji I njezin utjecaj na Hrvatsku*, Agencija za zastita trzisnog natjecanja, 2005, Zagreb, str.3-5.

на ЕУ го промениле местото на престој поради вработување во друга земја-членка (Европска комисија, 2004).²⁵⁴

Вработувањето во друга земја-членка како причина за миграција е забележано повеќе во јужните членки на ЕУ: Италија (61%), Португалија (46%) и Шпанија (30%). Во 2001 година Велика Британија и Шведска имале најголем процент на мобилност на работната сила (околу 2%), додека работниците од Грција и Шпанија покажале многу низок процент на мобилност.²⁵⁵

Денес само 2% од работната популација на ЕУ работи во друга земја членка. Според тоа, загарантираната слобода на движења на работници и стручни лица од ЕУ не е потполно искористена. При планирањето на заминување во друга земја-членка на државјаните на ЕУ сè уште наидуваат на правни, практични и административни препреки. Ниското ниво на мобилност на работната сила помеѓу земјите-членки идентификувано е како една од тие препреки. Останатите се препреки на долгите административни постапки, непотполното спроведување на прописите, недостаток на потребни информации за правата на работниците коишто се селат во друга земја-членка, недостапна соработка помеѓу земјите-членки и ниското ниво на соработка во процесот на доживотното образование.²⁵⁶

Имено, просечната стапка на невработеност во старите земји-членки (земајќи ги предвид и разликите помеѓу нив) изнесува 9%, што е повеќе отколку невработеноста во некои нови членки на ЕУ - Чешка 7,8%, Унгарија 5,9% и Словенија 6,8% (ILO, 2003).²⁵⁷

Според тоа, на ЕУ ѝ е потребна мобилна работна сила за да воспостави рамнотежа на сопствениот пазар на труд и за потполно да се оствари слободата на движење на работниците по проширувањето. Зголемената мобилност на работната сила ќе предизвика поголема разновидност, ќе создаде повеќе работни

²⁵⁴ European Commission, Labour force survey in the EU, Candidate and EFTA countries: *Main characteristics of the national surveys*, 2004, pp.4-42.

²⁵⁵ Kapural, M.: *Sloboda kretanja radnika u prosirenoj Europskoj Uniji I njezin utjecaj na Hrvatsku*, Agencija za zastita trzisnog natjecanja, 2005, Zagreb, str.89.

²⁵⁶ Kapural, M.: *Sloboda kretanja radnika u prosirenoj Europskoj Uniji I njezin utjecaj na Hrvatsku*, Agencija za zastita trzisnog natjecanja, 2005, Zagreb, str.90.

²⁵⁷ ILO, Labour statistics, National statistics, *Yearly data of Total and Economically active population, Employment, Unemployment, Hours of Work, Wages, Labour Costs: 1969-2003 [online]*, 2003, International labour office, Преземено од: [<http://laborsta.ilo.org>].

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

места, ќе поттикне поголема вработеност и ќе има позитивен ефект врз стопанството на ЕУ.²⁵⁸

3.2.1. Статистичка анализа на стапката на вработеност во внатрешниот пазар на ЕУ

Откако бил достигнат врвот во 2008 година од 65,8% стапката на вработеност на ЕУ-27 за лица од 15 до 64 година, согласно со податоците од анкетата на ЕУ за работната сила (EU LFS) била намалена во текот на годините, при што успеала да застане на 64,1% во 2010 година. Ова намалување во текот на глобалната финансиска и економска криза - вкупен пад од 1,7% - било запрено во 2011 година кога имало мало зголемување на стапката на вработување во ЕУ-27, за да застане на 64,3%. Така, согласно со табела 7 стапката на вработеност кај лицата на возраст од 15 до 64 години според податоците од 2011 година варираше не само помеѓу, туку и внатре во земјите-членки на ЕУ според регионалниот модел, со релативно висока дисперзија посебно во Италија (17,9 индексни поени) во 2001 година, а исто така имало релативно висок степен на дисперзија помеѓу регионите во Шпанија (10,0%), додека Унгарија, Словачка, Бугарија и Белгија сите презентирале коефициент помеѓу 8% и 9%.²⁵⁹

Забележана е релативно мала дивергенција во стапката на вработеност помеѓу регионите во Грција, Австрија, Шведска, Холандија, Португалија или Данска (сите под 4%). Дисперзијата на регионалната вработеност низ целата ЕУ-27 била поголема во 2011 година отколку што била пет години порано, зголемувајќи се за 1,1%.

²⁵⁸ Kapural, M.: *Sloboda kretanja radnika u prosirenoj Europskoj Uniji i njezin utjecaj na Hrvatsku*, Agencija za zastita trzisnog natjecanja, 2005, Zagreb, str.3-5.

²⁵⁹ European parliament, преземено од: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507445/IPOL-EMPL_ET\(2013\)507445_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507445/IPOL-EMPL_ET(2013)507445_EN.pdf).

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Табела 7. Стапка на вработеност на лица на возраст од 15 до 64 години, 2001 – 2011 година

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ЕУ – 27	62.6	62.4	62.6	63.0	63.4	64.4	65.3	65.8	64.5	64.1	64.3
Регион на ЕУ	62.1	62.3	62.6	63.1	63.6	64.6	65.5	65.9	64.5	64.1	64.2
Белгија	59.9	59.9	59.6	60.3	61.1	61.0	62.0	62.4	61.6	62.0	61.9
Бугарија	49.7	50.6	52.6	54.2	55.8	58.6	61.7	64.0	62.6	59.7	58.5
Чешка	65.0	65.4	64.7	64.2	64.8	65.3	66.1	66.6	65.4	65.0	65.7
Данска	76.2	75.9	75.1	75.7	75.9	77.4	77.0	77.9	75.3	73.3	73.1
Германија	65.8	65.4	65.0	65.0	65.5	67.2	69.0	70.1	70.3	71.1	72.5
Естонија	61.0	62.0	62.9	63.0	64.4	68.1	69.4	69.8	63.5	61.0	65.1
Ирска	65.8	65.5	65.5	66.3	67.6	68.7	69.2	67.6	62.2	60.1	59.2
Грција	56.3	57.5	58.7	59.4	60.1	61.0	61.4	61.9	61.2	59.6	55.6
Шпанија	57.8	58.5	59.8	61.1	63.3	64.8	65.6	64.3	59.8	58.6	57.7
Франција	62.8	63.0	63.9	63.7	63.7	63.6	64.3	64.8	64.0	63.8	63.8
Италија	54.8	55.5	56.1	57.6	57.6	58.4	58.7	58.7	57.5	56.9	56.9
Кипар	67.8	68.6	69.2	68.9	68.5	69.6	71.0	70.9	69.9	69.7	68.1
Латвија	58.6	60.4	61.8	62.3	63.3	66.3	68.3	68.6	60.9	59.3	61.8
Литванија	57.5	59.9	61.1	61.2	62.6	63.6	64.9	64.3	60.1	57.8	60.7
Луксембург	63.1	63.4	62.2	62.5	63.6	63.6	64.2	63.4	65.2	65.2	64.6
Унгарија	56.2	56.2	57.0	56.8	56.9	57.3	57.3	56.7	55.4	55.4	55.8
Малта	54.3	54.4	54.2	54.0	53.9	53.6	54.6	55.3	55.0	56.1	57.6

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Холандија	74.1	74.4	73.6	73.1	73.2	74.3	76.0	77.2	77.0	74.7	74.9
Австрија	68.5	68.7	68.9	67.8	68.6	70.2	71.4	72.1	71.6	71.7	72.1
Полска	53.4	51.5	51.2	51.7	52.8	54.5	57.0	59.2	59.3	59.3	59.7
Португалија	69.0	68.8	68.1	67.8	67.5	67.9	67.8	68.2	66.3	65.6	64.2
Романија	62.4	57.6	57.6	57.7	57.6	58.8	58.8	59.0	58.6	58.8	58.5
Словенија	63.8	63.4	62.6	65.3	66.0	66.6	67.8	68.6	67.5	66.2	64.4
Словачка	56.8	56.8	57.7	57.0	57.7	59.4	60.7	62.3	60.2	58.8	59.5
Финска	68.1	68.1	67.7	67.6	68.4	69.3	70.3	71.1	68.7	68.1	69.0
Шведска	74.0	73.6	72.9	72.1	72.5	73.1	74.2	74.3	72.2	72.7	74.1
Велика Британија	71.4	71.4	71.5	71.7	71.7	71.6	71.5	71.5	69.9	69.5	69.5
Ирска	/	/	83.3	82.3	83.8	84.6	85.1	83.6	78.3	78.2	78.5
Норвешка	77.2	76.8	75.5	75.1	74.8	75.4	76.8	78.0	76.4	75.3	75.3
Швајцарија	79.1	78.9	77.9	77.4	77.2	77.9	78.6	79.5	79.0	78.6	79.3
Хрватска	/	53.4	53.4	54.7	55.0	55.6	57.1	57.8	56.6	54.0	52.4
Македонија	/	/	/	/	/	39.6	40.7	41.9	43.3	43.5	43.9
Турција	/	/	/	/	/	44.6	44.6	44.9	44.3	46.3	48.4
Јапонија	68.8	68.2	68.4	68.7	69.3	70.0	70.7	70.7	70.0	70.1	70.3
САД	73.1	71.9	71.2	71.2	71.5	72.0	71.8	70.9	67.6	66.7	66.6

Извор: Group of authors, *Combining the entry of young people in the labour market with the retention of older workers*, European Parliament, April 2013, p.14²⁶⁰

²⁶⁰ European parliament, преземено од: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507445/IPOL-EMPL_ET\(2013\)507445_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507445/IPOL-EMPL_ET(2013)507445_EN.pdf).

Од друга страна (види табела 8), стапката на вработеност е генерално помала помеѓу жените и постарите работници. Во 2011 година стапката на вработеност за мажи застана на 70,1% во ЕУ-27, споредено со 58,5% за жени. Долгорочната споредба покажува дека додека стапката за вработеност за мажи во 2011 година била под соодветното ниво од претходните 10 години (70,9% во 2001), забележано било зголемување во пропорцијата на жените при вработување - растечка за 4,2% од 54,3% во 2001 година.

Табела 8. Стапка на вработеност во таргетираните групи на популација 2001-2011 година

	Мажи			Жени			Постари вработени лица (55-64)		
	2001	2006	2011	2001	2006	2011	2001	2006	2011
ЕУ – 27	70.9	71.6	70.1	54.3	57.2	58.5	37.7	43.5	47.4
Регион на ЕУ	71.8	72.5	70.3	52.4	56.6	58.2	35.0	41.6	47.1
Белгија	68.8	67.9	67.1	51.0	54.0	56.7	25.1	32.0	38.7
Бугарија	52.7	62.8	60.9	46.8	54.6	56.2	24.0	39.6	43.9
Чешка	73.2	73.7	74.0	56.9	56.8	57.2	37.1	45.2	47.6
Данска	80.2	81.2	75.9	72.0	73.4	70.4	58.0	60.7	59.5
Германија (1)	72.8	72.8	77.3	58.7	61.5	67.7	37.9	48.1	59.9
Естонија	65.0	71.0	67.7	57.4	65.3	62.8	48.5	58.5	57.2
Ирска	76.6	77.9	63.1	54.9	59.3	55.4	46.8	53.1	50.0
Грција	71.4	74.6	65.9	41.5	47.4	45.1	38.2	42.3	39.4
Шпанија (1)	72.5	76.1	63.2	43.1	53.2	52.0	39.2	44.1	44.5
Франција	69.7	68.9	68.1	56.0	58.6	59.7	31.9	38.1	41.4

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Италија (2)	68.5	70.5	67.5	41.1	46.3	46.5	28.0	32.5	37.9
Кипар	79.3	79.4	74.7	57.2	60.3	61.6	49.1	53.6	55.2
Латвија	61.9	70.4	62.9	55.7	62.4	60.8	36.9	53.3	51.1
Литванија	58.9	66.3	60.9	56.2	61.0	60.5	38.9	49.6	50.5
Луксембург	75.0	72.6	72.1	50.9	54.6	56.9	25.6	33.2	39.3
Унгарија	62.9	63.8	61.2	49.8	51.1	50.6	23.5	33.6	35.8
Малта	76.2	73.3	73.6	32.1	33.4	41.0	29.4	29.8	31.7
Холандија (3)	82.8	80.9	79.8	65.2	67.7	69.9	39.6	47.7	56.1
Австрија (2)	76.4	76.9	77.8	60.7	63.5	66.5	28.9	35.5	41.5
Полска	59.2	60.9	66.3	47.7	48.2	53.1	27.4	28.1	36.9
Португалија (4)	77.0	73.9	68.1	61.3	62.0	60.4	50.2	50.1	47.9
Романија (5)	67.8	64.6	65.0	57.1	53.0	52.0	48.2	41.7	40.0
Словенија	68.6	71.1	67.7	58.8	61.8	60.9	25.5	32.6	31.2
Словачка	62.0	67.0	66.3	51.8	51.9	52.7	22.4	33.1	41.4
Финска	70.8	71.4	70.6	65.4	67.3	67.4	45.7	54.5	57.0
Шведска (1)	75.7	75.5	76.3	72.3	70.7	71.8	66.7	69.6	72.3
Велика Британија	78.0	77.5	74.5	65.0	65.8	64.5	52.2	57.3	56.7
Ирска	/	88.1	80.3	/	80.8	76.6	/	84.3	79.2
Норвешка	80.7	78.4	77.1	73.6	72.2	73.4	65.9	67.4	69.6
Швајцарија (3)	87.6	84.7	85.3	70.6	71.1	73.2	67.1	65.7	69.5

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Хрватска	/	62.0	57.9	/	49.4	47.0	/	34.3	37.1
Македонија	/	48.3	52.3	/	30.7	35.3	/	27.9	35.4
Турција	/	66.9	69.2	/	22.7	27.8	/	27.7	31.4
Јапонија	80.5	81.0	80.2	57.0	58.8	60.3	62.0	64.7	65.1
САД	79.4	78.1	71.4	67.1	66.1	62.0	58.6	61.8	60.0

Извор: Group of authors, *Combining the entry of young people in the labour market with the retention of older workers*, European Parliament, April 2013, Достапно на: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507445/IPOL-EMPL_ET\(2013\)507445_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2013/507445/IPOL-EMPL_ET(2013)507445_EN.pdf)

Според табела 8 стапката на вработеност за мажи константно е поголема од онаа за жените во сите земји-членки на ЕУ во 2011 година. Но, има значајни разлики, така што разликата помеѓу стапката на вработеност за половите била широка за 32,6% во Малта - каде што најниската стапка на вработеност за жените била забележана (41,0%); Италија и Грција пријавиле разлика за повеќе од 20%. За разлика, скоро немало никаква разлика во стапката на вработеност помеѓу половите во Литванија каде што женската стапка (60,5%) била само 0,4% пониска од онаа кај мажите; разликата, исто така, била релативно мала во Латвија (2,1%) и во Финска (3,2%). Што се однесува на женската стапка на вработеност, не постојат докази дека стапката на вработеност за постари (помеѓу 55 и 64 години) продолжила да се шири и покрај финансиската и економска криза; достигнала 47,4% во 2011 ширејќи некршлива серија на зголемување којашто почнала во 1998 година (36,2%). Во 2010 година имало десет земји-членки на ЕУ коишто имале стапка на вработување за повозрасни работници којашто била помеѓу 50% и 60% додека највисоката стапка била забележана во Шведска (72,3%).

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Табела 9. Стапка на вработеност според највисоко ниво на образование, возраст 25-64, 2011 година

	Помалку од основно, основно и низок степен на средно образование – ISCED ниво 0-2	Напредно средно и постсредно образование ISCED 3-4	ISCED нивоа 5-6
ЕУ – 27	53.5	73.2	83.7
Регион на ЕУ	54.1	74.2	83.4
Белгија	47.7	74.0	84.2
Бугарија	38.6	70.3	82.7
Чешка	42.2	75.3	83.1
Данска	62.6	79.0	85.8
Германија	56.6	77.6	87.9
Естонија	48.4	74.0	80.0
Ирска	45.7	65.1	80.8
Грција	54.0	62.0	75.1
Шпанија	52.2	67.5	78.9
Франција	55.6	73.6	83.8
Италија	50.8	71.9	79.0
Кипар	65.0	76.4	83.5
Латвија	50.5	68.0	85.0

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Литванија	34.3	66.6	88.5
Луксембург	62.0	70.4	85.0
Унгарија	37.7	66.3	79.3
Малта	49.8	81.2	87.9
Холандија	62.1	80.0	87.4
Австрија	56.2	77.9	86.5
Полска	39.8	65.9	84.7
Португалија	65.9	79.4	83.4
Романија	51.4	68.3	85.3
Словенија	46.7	70.6	86.4
Словачка	30.4	70.3	81.6
Финска	55.5	74.7	84.3
Шведска	66.4	84.8	88.6
Велика Британија	56.6	77.7	83.7
Ирска	74.4	83.4	88.8
Норвешка	65.0	81.0	90.2
Швајцарија (3)	68.7	82.7	88.8
Хрватска	40.7	61.7	77.5
Македонија	34.3	58.3	72.4
Турција	47.6	61.7	76.1

Извор: European Commission, Employment rate by highest level of education, age group 25-64, 2011 (%), достапно на:

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Employment_rate_by_highest_level_of_education,_age_group_2564,_2011_\(%25\).png&filetimestamp=20121030182926](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Employment_rate_by_highest_level_of_education,_age_group_2564,_2011_(%25).png&filetimestamp=20121030182926)

Највисоката стапка на вработеност, според табела 9, константно била забележана помеѓу лица од 25 до 54 години. Стапката на вработеност, исто така, варира според нивото на образование: статистиката на овие прашања за стапката на раст е базирана повеќе врз групата од 25 до 64 години, отколку од 15 до 64 години. Стапката на раст за оние коишто имаат завршено високо образование била 83,7% во ЕУ-27 во 2001 година, многу повисока од стапката (53,5%) за оние коишто имаат завршено основно или средно образование.

Стапката на вработување во ЕУ-27 на лица со средно или вишо образование била 73,2%. Најголемиот пад на стапката на раст од почетокот на финансиската и економската криза (споредба 2008 со 2011 г.) била забележана за лица со средно или основно образование.

Скратено работно време и договори на дело

Пропорцијата на работната сила во ЕУ-27 покажува дека нивната основна работа била со скратено работно време, зголемувајќи се од 16,2% во 2001 до 18,5% во 2011 година. Највисоката пропорција на работници со скратено работно време била забележана во Холандија (49,1% во 2011), потоа во Велика Британија, Германија, Шведска, Данска и Австрија каде што работата со скратено време во секој случај изнесува една четвртина (25% до 27%), отколку вработените. Споредбено, вработувањата со скратено работно време биле релативно невообичаени во Бугарија (2,4% од вработувањата) и Словачка (4,1%).

Разликите во работата со скратено работно време е значителна помеѓу мажите и жените. Како што се гледа од табела 11 нешто под една третина (32,1%) од жените вработени во ЕУ-27 работеле со скратено работно време во 2011 година, наспроти околу 9,0% кај мажите. Три четвртини (76,7%) од сите жени вработени во Холандија работеле со скратено работно време во 2011 година, досега највисока стапка во земјите-членки на ЕУ. Од 13,6% во 2009 година бројката на вработени во ЕУ-27 со договор или лимитирано траење (договори на определено време) се искачиле до 13,9% во 2010 и на 14,0% во 2011 година. Повеќе од едно на секои четири вработувања во Полска и Шпанија имале договори на дело во 2011 година. Во останатите земји-членки на ЕУ уделот на вработени коишто работат по договор или на определено време се движи од 18,2% во Холандија, до 2,8% во Литванија и 1,5% во Романија.²⁶¹

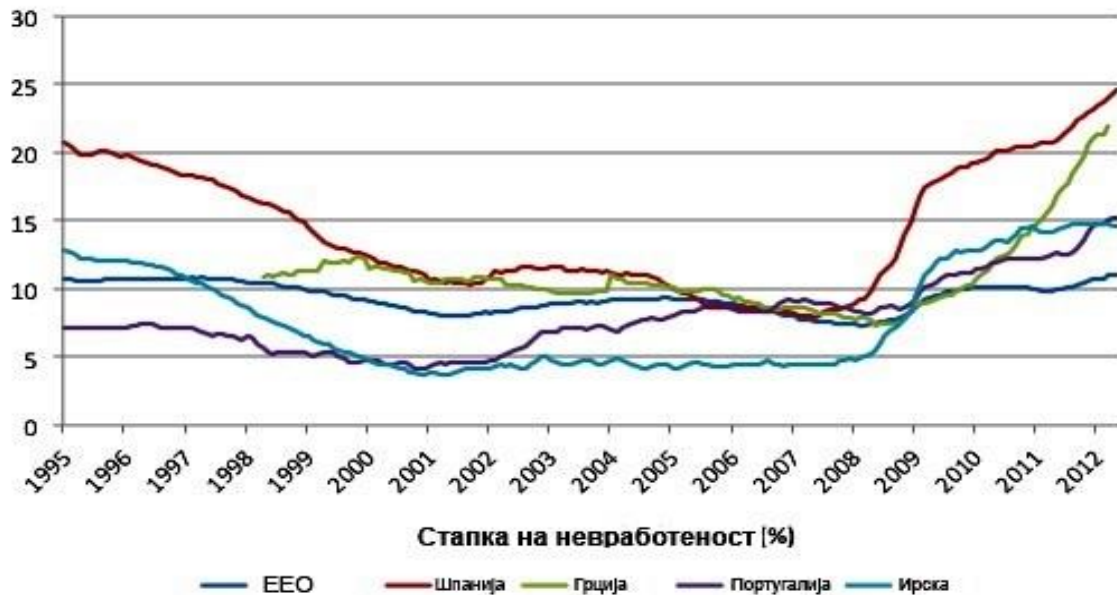
3.2.2. Статистичка анализа на стапката на невработеност во внатрешниот пазар на ЕУ

На графиконот 4 е прикажано движењето на стапката на невработеност во целата Еврозона за периодот од 1995 година до 2012 година, односно по стапување на сила на Шенгенскиот договор. Повеќе од очигледно е издвојувањето на Шпанија, Грција, Португалија, Ирска, како земји со изразено високи стапки на невработеност. Графиконот покажува еден тренд на движење во надолна линија на стапката на невработеност во Евроната веднаш по имплементирањето на Шенгенскиот систем. Посебно за Шпанија од бројка над 20% невработени лица од вкупната работна сила во земјата стапката се намалила на половина, т.е. на 10% во 2001 година.

²⁶¹Eurostat, преземено од: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Employment_statistics.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Графикон 4. Стапка на невработеност 1995-2012 година



Извор: Eurostat, European Labour Force data, 2012

Понатаму, на графиконот 5 детално е претставено движењето на стапката на невработеност во Еврозоната за периодот од 1995 година до 2015 година.

Графикон 5. Стапка на невработеност во Еврозоната (1995 - 2015 година)



Извор: Eurostat, European Labour Force data, 2015

Од прикажаното се заклучува дека стапката на невработеност во Еврозоната во периодот од 1995 до 2015 година во просек изнесува 9,70 проценти, достигнувајќи го своето највисоко ниво од 12 проценти во февруари 2013 година, а рекордно ниско ниво од 7,20% во март 2008 година. Понатаму се забележува дека кога стапил на сила, односно по имплементацијата на Шенгенскиот договор во 1995 година, истиот извршил директно влијание врз намалување на стапката на невработеност во Еврозоната, па така стапката на невработеност од неполни 11% во 1996 година се намалила на околу 8% во 2000 година. Според тоа, очигледно е позитивното влијание на Шенген системот врз пазарот на труд.

Тренд на невработеност

На почетокот на 2000 година околу 20 милиони луѓе биле невработени во ЕУ-27 соодветно со 9% од комплетната работна сила. Трендот на невработеност во моментот е надолан. Во првата четвртина од 2001 година бројот на невработени лица опаднал нешто над 19 милиони и стапката на невработеност од 8,5%. Долгиот период на зголемена невработеност следел. На крајот на 2004 година бројот на лица кои се работоспособни достигнал 21,3 милиони, додека стапката на невработеност била 9,2%. Понатаму, битно е да се спомене дека на почетокот на 2005 година започнала опаѓачка стапка на невработеноста која траела до првата четвртина на 2008 година. Во овој период невработеноста во ЕУ-27 достигнала бројка од 16 милиони лица (рамномерно со стапката од 6,8%) пред да се зголеми во започнувањето на економската криза. Помеѓу втората четвртина во 2008 и средината на 2010 година нивото на невработеност пораснало за повеќе од 7 милиони, достигнувајќи стапка од 9,7%, во тој период највисоката стапка била забележана од почетокот на серијата во 2000.²⁶²

На крајот на 2012 година стапката на невработеност во ЕА-17 достигнала 11,8% највисока стапка од 1995 година. Колку за споредба, во 2000 година

²⁶² Eurostat, преземено од: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/21_youth_unemployment.pdf.

стапката на невработеност во САД била околу 4%, значително пониска од онаа во ЕУ. Останала уште пониска до почетокот на 2008 година кога невработеноста почнала да се зголемува рапидно. Во крајот на 2009 година стапката на невработеност во САД го достигнала истото ниво како во ЕУ-27 и останала над стапката во ЕУ-27 до почетокот на 2010 година. Оттогаш стапката на невработеност во САД додека останала релативно висока, па почнала да се намалува и достигнала до 7,8% до крајот на 2012 година. Во Јапонија, пак, од 2000 до 2012 година стапката на невработеност била многу пониска отколку во ЕУ, движејќи се од 3,7% во третата четвртина на 2007 година и 5,4% во третата четвртита во 2009 година, додека стапката почнала да опаѓа достигнувајќи 4,2% до крајот на 2012 година.

Тренд на невработеност на младите

Стапката на невработеност на младите е генерално многу повисока отколку стапката на невработеност за сите возрасти. До крајот на 2008 година, стапката на невработеност на младите во ЕУ-27 била двојно повисока отколку стапката за целата популација, достигнувајќи ја минималната вредност (18,1%) во првата четвртина од 2008 година. Економската криза изгледала дека ги опфаќа повеќе младите отколку другите возрасни групи. Од почетокот на 2009 година јазот помеѓу младите и вкупната стапка на невработени се зголемил, па така на крајот на 2012 година стапката на невработеност на младите била 2,6 пати поголема од вкупната стапка. Стапката на невработеност на младите во ЕУ-27 била систематски повисока отколку во Еврозоната помеѓу 2000 и средината на 2007 година. Оттогаш па сè до третата четвртина на 2010 година овие две стапки се многу блиски. Потоа индикаторите сè повеќе се смениле во ЕА-17 отколку во ЕУ-27, прво надолу, до средината на 2011 година, потоа нагоре до крајот на 2012 година. Во средината на 2012 година стапката на невработеност на младите во еврозоната ја надминала стапката на ЕУ-27 и јазот се зголемил до крајот на годината. Високата стапка на невработеност на младите ги рефлектира тешкотиите со коишто се соочуваат

младите лица за наоѓање на работа. Но, ова задолжително не значи дека групата на невработени лица од 15 до 24 години е голема, бидејќи многу млади луѓе студираат и притоа ниту работат, ниту бараат работа (па така што не се дел од работната сила којашто е земена како репер за пресметка на стапката на невработеност). Од оваа причина, стапката на невработеност на младите, исто така, се пресметува според малку поинаков концепт: стапката на невработеност го дава уделот на невработеност на целата популација.²⁶³

Табела 10. Невработеност на младите во ЕУ

	Стапка на невработеност на младите				Дел на невработеноста на младите во однос на вкупната популација		
	2010	2011	2012	2012 Q4*	2010	2011	2012
ЕУ – 27	21.1	21.4	22.8	23.2	9.0	9.1	9.7
Регион на ЕУ	20.9	20.8	23.0	23.7	8.7	8.7	9.6
Белгија	22.4	18.7	19.8	22.0	7.3	6.0	6.2
Бугарија	21.8	25.0	28.1	28.4	6.7	7.4	8.5
Чешка	18.3	18.1	19.5	19.3	5.7	5.4	6.1
Данска	14.0	14.2	14.1	14.2	9.4	9.6	9.1
Германија	9.9	8.6	8.1	7.9	5.1	4.5	4.1
Естонија	32.9	22.3	20.9	19.3	12.6	9.1	8.7
Ирска	27.6	29.1	30.4	29.4	12.0	12.1	12.3
Грција	32.9	44.4	55.3	57.9	10.0	13.0	16.1

²⁶³ Eurostat, преземено од: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/21_youth_unemployment.pdf.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Шпанија	41.6	46.4	53.2	55.2	17.8	19.0	20.6
Франција	23.6	22.8	24.3	25.4	8.9	8.4	9.0
Италија	27.8	29.1	35.3	36.9	7.9	8.0	10.1
Кипар	16.6	22.4	27.8	31.8	6.7	8.7	10.8
Латвија	37.2	31.0	28.4	24.7	13.9	11.6	11.4
Литванија	35.3	32.2	26.4	24.2	10.4	9.0	7.7
Луксембург	15.8	16.4	18.1	18.5	3.5	4.2	5.0
Унгарија	26.6	26.1	28.1	28.8	6.6	6.4	7.3
Малта	13.1	13.8	14.2	14.5	6.7	7.1	7.2
Холандија	8.7	7.6	9.5	9.8	6.0	5.3	6.6
Австрија	8.8	8.3	8.7	8.7	5.2	5.0	5.2
Полска	23.7	25.8	26.5	27.5	8.2	11.7	14.3
Португалија	27.7e	30.1	37.7	38.4	8.2	11.7	14.3
Романија	22.1	23.7	22.7	22.2	6.9	7.4	7.0
Словенија	14.7	15.7	20.6	23.2	5.9	5.9	7.1
Словачка	33.9	33.5	34.0	35.1	10.4	10.0	10.4
Финска	21.4	20.1	19.0	19.3	10.6	10.1	10.4
Шведска	24.8	22.8	23.7	24.1	12.8	12.1	12.4
Велика Британија	19.6	21.1	21.0	20.7	11.6	12.4	12.4

- Квартална стапка на невработеност на младите, сезонски адаптирана

Извор: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Во табела 10 е прикажано дека стапката на невработеност на младите како опфат од вкупната популација во ЕУ е многу пониска отколку стапката на невработеност на младите.

Тренд на невработеност на мажи и жени

Историски, жените биле повеќе погодени од невработеност отколку мажите. Во 2000 година стапката на невработеност на жените во ЕУ-27 била околу 10%, додека стапката за мажи била под 8%. До крајот на 2002 година овој полов јаз се стеснил до 1,5% и помеѓу 2002 година и средината на 2007 година овој јаз останал повеќе или помалку константен. Од првата четвртина на 2008 година кога биле на најниско ниво од 6,2% и 7,4% стапката на невработеност за мажите и жените во ЕУ-27 се конвергирале и во втората четвртина од 2009 година стапката на невработеност за мажите била повисока. Опаѓањето на стапката за мажи во текот на 2010 година и првата половина од 2011 година и кореспондентната стабилност на стапката за жените во истиот период ја довело стапката за мажи под стапката за жени повторно.²⁶⁴

Табела 11. Стапка на невработеност според пол и возраст 2007-2012 година

	Мажи		Жени		<25 години	25-74 години
	2007	2012	2007	2012	2012	2012
ЕУ – 27	6.6	10.4	7.9	10.5	22.8	9.1
Регион на ЕУ	6.7	11.2	8.7	11.6	23.1	10.1
Белгија	6.7	7.7	8.5	7.4	19.8	6.4
Бугарија	6.5	13.5	7.4	10.8	28.1	11.0

²⁶⁴ Eurostat, преземено од: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Чешка	4.2	6.0	6.7	8.2	19.5	6.0
Данска	3.4	7.5	4.2	7.5	14.1	6.3
Германија	8.6	5.7	8.8	5.2	8.1	5.2
Естонија	5.4	11.0	3.8	9.3	20.9	8.9
Ирска	5.0	17.7	4.3	11.0	30.4	12.9
Грција	5.2	21.4	12.8	28.1	55.3	22.2
Шпанија	6.4	24.7	10.9	25.4	53.2	22.7
Франција	7.8	10.1	9.0	10.4	24.3	8.7
Италија	4.9	9.9	7.9	11.9	35.3	8.9
Кипар	3.4	12.6	3.4	11.1	27.8	10.2
Латвија	6.9	16.0	6.0	13.9	28.4	13.5
Литванија	3.7	15.1	3.9	11.5	26.4	12.1
Луксембург	3.4	4.5	5.1	5.8	18.1	4.2
Унгарија	7.1	11.2	7.7	10.6	28.1	9.6
Малта	5.9	5.9	7.6	7.3	14.2	5.0
Холандија	3.1	5.3	4.1	5.2	9.5	4.5
Австрија	3.9	4.4	5.0	4.3	8.7	3.6
Полска	9.0	9.4	10.3	10.9	26.5	8.5
Португалија	8.0	16.0	10.0	15.8	37.7	14.0
Романија	7.2	7.6	5.4	6.4	22.7	5.6
Словенија	4.0	8.4	5.9	9.4	20.6	7.9
Словачка	10.0	13.5	12.8	14.5	34.0	12.2

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Финска	6.5	8.3	7.2	7.1	19.0	6.1
Шведска	5.9	8.2	6.5	7.7	23.7	5.7
Велика Британија	5.6	8.3	5.0	7.4	21.0	5.7
Ирска	2.3	6.4	2.3	5.7	13.6	4.5
Норвешка	2.6	3.6	2.5	2.8	8.6	2.3
Хрватска	7.8	16.2	10.4	15.6	43.0	13.2
Турција	8.7	7.6	9.1	9.4	15.7	6.7
САД	4.7	8.2	4.5	7.9	16.2	6.8
Јапонија	3.9	4.6	3.7	4.0	8.1	4.0

Извор: Eurostat, *Unemployment rate by sex and age groups 2007-2012*, %, достапно: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Unemployment_rate_by_gender_and_age,_2007-2012_\(%25\).png&filetimestamp=20130417134058](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Unemployment_rate_by_gender_and_age,_2007-2012_(%25).png&filetimestamp=20130417134058)

Кон крајот на 2012 година двете стапки се зголемиле со исто темпо и останале многу блиску со стапка од 10,7% за мажи и 10,8% за жени.²⁶⁵

²⁶⁵ Eurostat, преземено од: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Unemployment_statistics.

IV ВЛИЈАНИЕТО НА ЛИСАБОНСКИОТ ДОГОВОР ВО ГРАДЕЊЕТО НА ЕВРОПСКАТА ИМИГРАЦИОНА ЛЕГИСЛАТИВА

*Во четвртата глава **ВЛИЈАНИЕТО НА ЛИСАБОНСКИОТ ДОГОВОР ВО ГРАДЕЊЕТО НА ЕВРОПСКАТА ИМИГРАЦИОНА ЛЕГИСЛАТИВА (ПРИМЕРИ ОД ПРАКСАТА)** е направен приказ на начините на регулирање на слободното движење на луѓе во Договорот од Лисабон, при што посебно е анализирана Европската стратегија „Европа 2020“. Во Договорот од Лисабон се содржани нови битни одредби за јакнењето на борбата против меѓународниот прекуграничен криминал, нелегалната имиграција, трговијата со луѓе, оружје и дрога, кои одат во прилог на идејата дека граѓаните на Европската унија по Лисабонскиот договор ќе живеат во една посигурна Европа, која ќе се залага за поефикасна борба против тероризмот, криминалните групации, незаконските миграции и трговијата со луѓе. На крајот од оваа глава низ конкретни случаи од судската пракса ќе се прикаже ефектот од примената на одредбите на Лисабонскиот договор врз слободното движење на луѓе во рамките на внатрешниот пазар на ЕУ.*

4.1. Влијанието на Лисабонскиот договор врз политиките на правда и внатрешни работи

Лисабонскиот договор (исто така, познат како Реформски договор) е меѓународен договор потпишан на 13.12.2007 година во Лисабон за време кога Португалија претседавала со Советот. Службеното име на Договорот е Договор за измени и дополнување на Договорот за создавање на Европската унија (Договорот од Мастрихт) и Договорот за создавање на Европската економска заедница (ЕЕЗ) (Римски договор). Лисабонскиот договор го замени Договорот од Ница и претставува значително подобрување во однос на претходните договори на ЕУ, бидејќи истиот е дефиниран во правец на завршување на процесот од започнатиот Договор од Амстердам и Договорот од Ница во поглед на унапредување на ефикасноста и демократскиот легитимитет на Унијата и унапредување на кохерентноста на нејзините активности во насока на ефикасно делување на Унијата, воспоставување на демократска контрола и осигурување на способноста за одлучување, подобрување на делотворното функционирање на органите на ЕУ, јакнењето на правата на граѓаните и понатамошно проширување на Унијата.²⁶⁶

Поконкретно, што се однесува до институциите на Унијата, во новиот Договор за ЕУ е зајакната улогата на Европскиот парламент, којшто може скоро рамноправно со Советот на министри да усвојува правни прописи, а истовремено е зајакната улогата на Парламентот за контрола на националните парламенти на земјите од ЕУ. Европскиот парламент чиишто застапници директно ги бираат граѓаните од Европската унија добија нови овластувања во подрачјето на европското законодавство, буџетот и меѓународните договори. Тоа посебно се однесува на поголемиот број на одлуки коишто носат постапки за заедничко одлучување во создавањето на политика, што ќе ја обезбедува рамноправноста на

²⁶⁶ Цитат од преамбулата на Договорот.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Европскиот парламент и Советот, којшто го претставуваат земјите-членки за прашањата на поголем дел од европското законодавство.²⁶⁷

Со Лисабонскиот договор е извршено групирање на основачките акти на ЕУ во два текста - Договор за ЕУ²⁶⁸ (УЕУ од 1992 година) и Договорот за функционирање на ЕУ²⁶⁹ (УФЕУ од 2007 година). Претходниот договор за создавање на Европската заедница (ЕЗ) е заменет со УФЕУ, којшто сега има нов наслов „Област на правда, слобода и безбедност“ со пет поглавја. Така претходно правно-технички е дисперзирана материјата од доменот на правосудството и внатрешните работи е групирана на едно место. Како последица на овие решенија, претходната поделба на столбовите е укината и создадени се услови за „комунитаризација“ на полициската соработка и соработката во доменот на кривичното правосудство. Судската контрола е клучен елемент на секој систем за заштита на човековите права и слободи, дотолку поважен ако се има предвид наднационалниот статус на ЕУ и проширувањето и јакнењето на нејзините надлежности во доменот на полициската и правосудната соработка. Во Лисабонскиот договор на ЕСП му е дадена општа надлежност врз толкувањето и контролата на законитоста на актите усвоени во областа на слободата, безбедноста и правдата. Со ова се зајакнува позицијата на Европската комисија како чувар на основачкиот договор и во поглед на надзорот врз примената на кривичното право на ЕУ. Европскиот суд на правдата има надлежност како во некогашниот прв столб на ЕУ со еден важен исклучок - нема надлежност да ја контролира законитоста или сразмерноста на операциите што ги преземаат полициските органи за примена на закони или одржување на јавен ред и мир (член 240 В УФЕ). Ова, исто така, значи дека и актите на ЕВРОПОЛ и ЕВРОПРАВДА

²⁶⁷ Lisabonski Ugovor, достапен на www.gov.me/files/1268385997.doc.

²⁶⁸²⁶⁸ Овој Договор означува нова фаза во процесот на создавање на сите поврзани униии помеѓу народите на Европа, во која одлуки се носат на ниво на што е можно поголема близина до граѓаните. Достапно на: http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11992M_Ugovor_o_EU-u_hrv.pdf.

²⁶⁹ Унијата се темели на вредностите на почитување на човековото достоинство, слобода, демократија, еднаквост и почитување на човековите права така што вредностите на заедничките земји-членки во општеството во кое преовладуваат плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и еднаквост помеѓу мажите и жените. Достапно на: <http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/pregovor/111221-lisabonski-prociscena.pdf>.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

стануваат подложни на судска контрола со што е исправен воочениот дефект во врска со судската заштита на лични податоци коишто ги обработуваат овие агенции. Ова е условено (член 230(5) УФЕУ) со усвојувањето на посебни прописи коишто можат да бидат донесени за да се овозможи пристап на поединците до ЕСП, а по повод актите ЕВРОПОЛ или ЕВРОПРАВДА со коишто се повредени нивните права на приватност на личните податоци.²⁷⁰

Со Лисабонскиот договор во областа на правосудството и внатрешните работи е воведена таканаречена вообичаена законодавна постапка што подразбира и дека е зајакнато влијанието на Европскиот парламент во оваа област и со тоа и демократскиот легитимитет на одлуките што се носат. Побитните новини се однесуваат и на институционализирањето и јакнењето на улогата на националните парламенти на државите-членки. Европската комисија има обврска сите нацрт-акти да ги праќа и до националните парламенти (како и Европскиот парламент и Советот), како и годишните програми. Овие парламенти ќе бидат вклучени во евалуација на примената на политиката на Унијата во оваа област, како и политички надзор врз работата на ЕВРОПОЛ и за оценка на активноста на ЕВРОПРАВДА, со цел давање на придонес за добро функционирање на ЕУ.²⁷¹

4.2. Слободното движење на луѓе во ЕУ во Договорот од Лисабон и Европската стратегија „Европа 2020“

Повелбата за основните права на Европската унија е објавена во Ница во декември 2000 година. Благодарение на Лисабонскиот договор којшто стапил на сила на 1 декември 2009 година таа сега е и правно обврзувачка. Повелбата ги наведува сите права што денес ги признаваат земјите-членки на ЕУ и нивните граѓани. Заедничките права и вредности создаваат чувство на поврзаност помеѓу Европјаните. Само како еден пример, сите земји на Европската унија ја укинале

²⁷⁰ SlovakAid, 2011, *Sloboda, bezbednost, Pravda – Vodici kroz EU politike*, Istrazivacki centar Slovacke asocijacije za spoljni politiku RC SFPА, Beograd, str.52-55.

²⁷¹ SlovakAid, 2011, *Sloboda, bezbednost, Pravda – Vodici kroz EU politike*, Istrazivacki centar Slovacke asocijacije za spoljni politiku RC SFPА, Beograd, str.52-55.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

смртната казна. Слободното движење на луѓето во ЕУ претставува безбедносно прашање за земјите-членки, бидејќи веќе не ги контролираат внатрешните граници на ЕУ. За да се направи компромис, неопходно се вовеле дополнителни безбедносни мерки на надворешните граници на ЕУ.²⁷²

Во јуни 2010 година Европскиот совет се согласил дека „Europe 2020 Strategy” треба да биде растечка стратегија на ЕУ за наредните 10 години. Наредниот месец Советот ги усвоил пошироките економски насоки кои за возврат ја формираат основата на националното планирање како одговор на стратегијата. Усвојувањето на стратегијата Европа 2020 ја следи економската и финансиска криза во последните три години и претходната Стратегија на ЕУ за раст - Лисабонската стратегија.²⁷³

Лисабонската стратегија е донесена пред десет години со цел да се намалат отпуштањата, да се унапреди растот и вработувањето и да се реформира системот на социјална и здравствена заштита во ситуација кога населението во Европа е сè постаро. Имено, во март 2000 година Европскиот совет во Лисабон ја усвои стратегијата која имаше единствена цел, ЕУ до 2010 година да ја направи најдинамична и најконкурентна економија во светот.²⁷⁴

²⁷² Fontaine, P., 2010, *Evropa u 12 lekcija*, Brisel, str.20-60

²⁷³ Лисабонската стратегија претставува договор на Европската унија за мерките на ревитализација на европската економија, односно постигнат е договор за нов модел за управување со Унијата.

²⁷⁴ Gulija, B., Liha, A., Vidacak, I., *Lisabonska strategija EU*, Euroscope, 2004, 13 (71).

Табела 12. Основни цели на Лисабонската стратегија 2000-2010 година

- 1. Либерализирање на пазарите на телекомуникациите, гасот и електричната енергија**
- 2. Воспоставување на широка заштита на патентите во ЕУ**
- 3. Либерализирање на поштенските системи и железничкиот сообраќај**
- 4. Рационализација на платниот систем за патиштата**
- 5. Намалување на бирократијата во пазарот на трудот**
- 6. Преносливост на пензијата**
- 7. Подигнување на општата стапка на вработеност**
- 8. Усогласување на корпоративните даноци**
- 9. Промовирање на користењето на интернетот и електронската трговија**
- 10. Комплетирање на единствениот пазар на финансиските услуги**
- 11. Отворање на јавни набавки**
- 12. Намалување на државните субвенции**

Извор: Börje Johansson, Charlie Karlsson, Mikaela Backman and Pia Juusola: *The Lisbon Agenda From 2000 To 2010*, Royal Institute of Technology, Stockholm

Целта на Лисабонската стратегија е унапредување на економскиот развој, социјална кохезија и еколошка заштита, со што би се обезбедила поголема вработеност и одржлив раст на целиот систем. Европа се соочуваше со големи структурни предизвици - глобализацијата, климатските промени и стареењето на населението, па економската криза ги направи овие прашања уште поголеми. Лисабонската стратегија им се обраќа на овие предизвици - со цел да се стимулира растот и создавање на повеќе и подобри работни места. Оваа стратегија почива на следните три столба:

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- Економски столб, односно подготвување на почвата за транзиција кон една конкурентна и динамична, економија базирана на знаење. Акцентот е ставен на потребата за адаптација на постојаните промени во информатичкото општество и да се зголеми истражувањето и развојот.
- Социјален столб дизајниран за модернизација на европскиот социјален модел, со инвестирање во човечките ресурси и борбата против социјалната исклученост. Земјите-членки се очекува да инвестираат во образование и обука пред вработување (тренинг), како и да спроведат активна политика за вработување, што го прави полесен патот кон економија на знаење.
- Столб на животната средина, кој е додаден во Гетеборг на состанокот на Европскиот совет во јуни 2001 година, каде што е одредено дека економскиот развој и заштитата на животната средина треба да се развиваат, рака под рака, со меѓусебна поддршка и тенденција за прекин на злоупотребата на природните ресурси, со што би се исполнила целта за долгорочен одржлив развој.²⁷⁵

Повеќе од една деценија земјите-членки на ЕУ и Европската комисија биле свесни за проблемот од релативното економско потфрлање во ЕУ во споредба со конкурентните земји. Лисабонската стратегија, усвоена во 2000 година и која траела до 2010 година, опфатила голем број на мерки дизајнирани да се подигнат економските перформанси на ЕУ во однос на своите конкуренти. Последните две години од Лисабонската стратегија биле период на рецесија во Европа следејќи ја финансиската и економска криза во 2008 година. Иако, при оценувањето на Лисабонската стратегија, Центарот за европски реформи истакнува дека напредокот е направен и повеќето земји се поблиску до нивните лисабонски цели отколку што биле во 2000 година. Уделот на Европејците кои завршуваат средно и високо образование е зголемен.²⁷⁶

По усвојувањето на Лисабонскиот договор и објавувањето на Комуникето на Европската комисија „Европа 2020: Стратегија за паметен, одржлив и инклузивен

²⁷⁵ Simion Costea: *Public policies of the European union*, Editura universitatii, Romania, 2008, p.200.

²⁷⁶ Исто.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

раст”, Советот на ЕУ на својот состанок на 26 март 2010 година се согласи за неколку главни цели, кои имаат приоритет и тоа: стапката на вработеност на мажи и жени на возраст од 20 до 64 години да биде 75%, истата постигнувајќи ја преку поголемо учество на младината, постарите работници, нискоквалификуваните работници и подобрата интеграција на легалните емигранти. Постојат три приоритети кои треба да бидат срцето на Европа 2020:

- паметен раст - развој на една економија базирана на знаење и иновации;
- одржлив раст - промовирање на ефикасно користење на ресурси преку позелена и поконкурентна економија;
- инклузивен раст - поттикнување на економија со висока вработеност опфаќајќи економска, социјална и територијална кохезија.²⁷⁷

Табела 13. Топ 3 приоритети на Европа 2020

Паметен раст	Одржлив раст	Инклузивен раст
Развој на една економија засновање на знаење и иновации	Промоција на ефикасна примена на ресурси низ поконкурентна економија	Поттик на економија со повисок степен на вработеност притоа опфаќајќи економска, социјална и територијална кохезија

Извор: European Commission, Europe 2010, Priorities, адаптирано според: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/priorities/index_en.htm

Овие три приоритети служат за заемно зајакнување и нудат визија за социјалната пазарна економија на Европа за 21 век. Европската унија дефинира каде сака да биде до 2020 година. постигнувајќи заеднички успех за благосостојба на населението. За оваа цел, Комисијата ги предлага следните цели:

- 75% од целокупното население на возраст од 20 до 64 години треба да биде вработено;

²⁷⁷ European commission: *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 2010.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- 3% од БДП на ЕУ треба да се инвестираат во истражување и развој (R&D);
- исполнување на целите „20/20/20“ кои се однесуваат на климатско-енергетската област;²⁷⁸
- намалување под 10% на оние кои го напуштаат училиштето уште на почеток, а најмалку 40% од младата популација е потребно да има високо образование;
- намалување на бројката на луѓе што треба да бидат изложени на ризикот од сиромаштија за 20 милиони лица.²⁷⁹

Иницијативите за да се помогне за постигнување на целите се поделени на три дела:

- дигитална агенда за Европа - добивање ултрабрз интернет и економските придобивки што ги носи тој за сите земји-членки;
- иновативна унија - рефокусирање на R&D за затворање на јазот помеѓу идеите и комерцијализацијата, како и пронајдоците да се претворат во производи преку нешта како што се патенти на Заедницата;
- млади во движење – овозможување на младите луѓе да бидат мобилни во Европа преку заемно признавање на квалификациите и на поширокото рекламирање на слободни работни места.²⁸⁰

Значењето и придонесот на емигрантите за европската економија е круцијален, а слободното движење на луѓе е еден од основните принципи

²⁷⁸ Во март 2007 година ЕУ одобри интегриран пристап кон политиките за климатските и енергетските промени кој има за цел борба против климатските промени и зголемување на енергетската безбедност на ЕУ. За започнување на тој процес, ЕУ постави серија од барања со цел да се оствари до 2020 година. Тоа се:

- намалување на емисиите на стаклени гасови за најмалку 20% од нивото пред 1990 година;
- 20% од потрошувачката на енергија во ЕУ да доаѓа од обновливи ресурси;
- 20% намалување во примарната употреба на енергија кое треба да се постигне преку подобрување на енергетската ефикасност.

Колективно тие се познати како 20-20-20 цели.

²⁷⁹ European commission: *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 2010, стр.3.

²⁸⁰ The European movement, The EU's Europe 2020 strategy, преземено од: <http://www.euromove.org.uk/index.php?id=14360>.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

загарантирани од Европската унија (ЕУ). Секој жител на ЕУ има право да патува, да живее, да учи, да работи, да стане етаблиран или да обезбеди услуга во друга земја-членка без да биде предмет на национално-базирана дискриминација. Пандан на слободното движење на лицата е надворешната гранична политика којашто е дизајнирана да гарантира област на слобода, безбедност и правда и го покрива влезот и престојот на не-Европејците. Од поставувањето на принципите за слободно движење на лицата во Европската унија (ЕУ) многу пречки за мобилност биле отстранети. Токму затоа Комисијата го претстави основниот легален развој којшто ги надградува правата на Европските мигрантски работници. Во продолжение, промоцијата на мобилноста е целта на новата Европска 2020²⁸¹ стратегија.²⁸²

Слободно движење на работници - Принципите на слободното движење на лица се однесува на сите европски граѓани чијшто период на престој не надминува три месеци. По тој период слободата на движење е предмет на одредени услови. Сепак, работниците мигранти уживаат подобри услови отколку неактивните граѓани. Принципите на слободното движење на работниците им дава право на сите европски граѓани да работат во друга земја од ЕУ (член 45 од

²⁸¹ Европската стратегија за одржлив раст и работни места, позната како „Европа 2020“, се појави на 3 март 2010 година во ерот на најголемата економска криза во последните децении. Европа 2020 ја заменува Лисабонската агенда од 2000 година, според која Унијата до 2010 година требаше да прерасне во една од најдинамичните светски економии базирани на знаење. Успехот на Европа е можен доколку Унијата дејствува заеднички, преку стратегија која ќе обезбеди поефикасен излез од економската криза, како и обезбедување на одржлива и инклузивна економија која ќе испорача високо ниво на вработеност, продуктивност и социјална кохезија.

Европа 2020 ја поставува визијата на европската социјална и пазарна економија за 21 век, при што во преден план ги поставува трите приоритети за постигнување на:

- силен раст преку развивање на економија базирана на знаење и иновации;
- одржлив раст преку промовирање на поефикасни ресурси, позелена и поконкурентна економија;
- вклучителен раст преку економија со висок степен на вработеност и испорачување на социјална и територијална кохезија.

Напредокот на приоритетите се мери преку успешноста и исполнувањето на одредени мерки. Европската комисија предлага 75% вработеност на европските граѓани на возраст меѓу 20 до 64 години, вложување на 3% од европскиот БДП во истражување и развој, како и да се продолжи интензивно да се работи на исполнување на целите од климатската и енергетската стратегија „20/20/20“.

²⁸² Европска комисија, Комунике на Комисијата 2010 година, Брисел 2010, Преземено од: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

Договорот за функционирање на ЕУ (TFEU)). Одделни земји може да наметнат формална регистрација на работниците по период од три месеци, но не и други услови за престој. Самовработените работници (член 49 од TFEU) и преместените работници во контекст на давањето на услуги се предмет на други одредби.

Работници мигранти се оние коишто имаат²⁸³:

- **Приход**, вклучувајќи и лимитиран приход или бенефиции. Само волонтерската работа е исклучена од дефиницијата.
- **Однос на подреденост**, којшто се карактеризира со подобро вработување (вработувачот го детерминира изборот на активности, надоместоци, работни услови и др.).
- **Добра и ефективна работа**, бидејќи активноста не треба да биде маргинална или дополнителна. Но, скратеното работно време, приправништвото и одредени форми на тренинг се препознаени.
- **Прекуграничен линк**, односно работникот мора да живее или работи во ЕУ земја освен неговата или нејзината земја на потекло. Друга категорија на граѓани можат да имаат придобивка од слободата на движење на работниците ако нивниот период на престој надминува три месеци.
- **Членови на работничкото мигрантско семејство**, без оглед на нивната националност. Тие имаат пристап до социјалната предност на земјата-домаќин; луѓето добиваат статус на работник, иако тие не се повеќе вработени во земјата-домаќин (во случај на моментална неможност за работа, невработеност итн.); лица кои бараат работа, ако можат да докажат дека тие се активни баратели на работа.²⁸⁴

Пристап до вработување - Мигрантските работници мора да бидат во можност да ги бараат нивните професионални активности под истите услови на националните работници. Тие не можат да бидат дискриминирани во поглед на:

²⁸³ Munz, R., Straubhar, T., Vadean, F., Vadean, N.: *What are the migrants contributions to employment and growth: A European approach*, Hamburgisches WeltWirtschafts Institut, Migration research group, 2007, pp.6-19.

²⁸⁴ Munz, R., Straubhar, T., Vadean, F., Vadean, N.: *What are the migrants contributions to employment and growth: A European approach*, Hamburgisches WeltWirtschafts Institut, Migration research group, 2007, pp.6-19.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

- професијата, бидејќи тие може да аплицираат за признавање на нивните професионални квалификации или тренинг;
- јазичната опременост, што може да биде причина и потреба за работата за којашто станува збор;
- пристап до јавниот сектор, освен за одредени типови на работа коишто се однесуваат на јавното право;
- слободното движење на професионални и полупрофесионални спортисти.²⁸⁵

Лицата кои бараат работа имаат пристап до јавните сервиси за вработување и финансиската придобивка наменета за олеснување на пристапот за вработување на пазарот на трудот во земјата-членка домаќин.²⁸⁶

Еднаков третман на работниците - Секоја дискриминација што се однесува на вработување, надоместок и работни услови е забранета.

Работниците мигранти се третираат на истиот начин како и националните работници, односно:

- тие се предмет на законите и колективните договори на земјата домаќин;
- тие уживаат исти социјални предности поврзани со нивниот статус како резиденти и работници, од првиот ден на нивното вработување;
- тие не треба да бидат дискриминирани во делот на таксите врз основа на нивната националност или нивниот статус како работници мигранти.²⁸⁷

²⁸⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Equality and diversity in jobs and services for migrants in European cities: *Good practice guide*, CLIP Network, Dublin, pp.3-7.

²⁸⁶ McKay, S., Markova, E., Paraskevopoulou, A., Wright, T., *The relationship between migration status and employment outcomes*, Work Package 10, Sixth framework Programme, 2009, pp.25-63.

²⁸⁷ Summary of EU legislation, Europa.Eu.: *Living and working in the internal market*, Преземено од: http://europa.eu/legislation_summaries/internal_market/living_and_working_in_the_internal_market/index_en.htm.

4.3. Случајот Metock и неговото влијание врз правилата кои се однесуваат на членовите на семејството на државјаните на ЕУ

- *C-127/08 Metock и други наспроти Министерството за правда, рамноправност и правни реформи, судење на 25 јули 2008 година*
- *Граѓанство и слободно движење на луѓето – право на престој на сопружниците во Заедницата*
- *Судот овозможува појаснување на условите и ограничувањата кои се применуваат за правото на престој на брачните другари на граѓаните на Заедницата*

Случајот Metock и други се однесувал на државјанин на трета земја кој воедно бил брачен другар на државјанка на Унијата, а парот живеел во Ирска.

Metock бил државјанин на Камерун кој имал склучено брак со државјанка на Камерун, која имала стекнато британско државјанство. По пристигнувањето во Ирска поднел барање за дозвола за престој како сопруг на граѓанин на Унијата со цел да работат и живеат во Ирска. Оваа апликација им била одбиена бидејќи не го задоволите условот за претходен законски престој во друга земја-членка, како што се бара од страна на ирскиот закон.

Ирската влада тврдела дека државјанинот на третата земја мора да поседува регулиран законски престој во земјата-членка за да ги ужива правата кои произлегуваат од Директивата 2004/38/ЕЗ, мислејќи на правото на граѓаните на Унијата и членовите на нивните семејства да се движат и престојуваат слободно на територијата на државата. Согласно со тоа, правото на слободен влез и престој не треба да го уживаат лица кои дошле во земјата-домаќин пред да станат сопружници со државјани на ЕУ. Европскиот суд на правдата донесе одлука дека земјите-членки не можат да го одземат правото на семејно обединување само од причина што државјанинот на трета земја немал легален престој во времето на склучувањето на бракот. Ирска сметала дека има право да ги депортира четирите брачни другари кои не се државјани на ЕУ, со цел да се спречат идни бракови од

интерес, а врз основа на тоа што тие илегално престојувале низ ЕУ пред да дојдат во Ирска.

Со одбивањето се создале услови за покренување на постапка за поништување на одлуката пред Високиот суд, кој требало да даде толкување на Директивата 2004/38/ЕС која се однесува на правата на граѓаните на Унијата и членовите на нивните семејства да се движат и престојуваат слободно на територијата на земјите-членки. Судот имал задача да утврди дали Директивата го исклучува законодавното право на земјата-членка која што го определува правото на престој на државјанин, кој не е жител на земја-членка во согласност со условите на претходен незаконски престој во друга земја-членки и стекнување на статусот на брачен другар на државјанин на Унијата пред нивното пристигнување во земјата-членка домаќин.²⁸⁸

Во текот на судењето се разгледале повеќе клучни прашања кои придонеле кон донесување на правилна одлука. Најпрво било разгледано прашањето во врска со состојбата за претходниот законски престој во друга земја-членка, при што Судот забележа дека ниту една одредба во Директивата за Државјанство 2004/38 не определува услов за претходен престој во една земја-членка. Соодветно, Директивата за државјанство 2004/38 мора да се толкува како доделување на право за влез и престој на членови на семејството на државјани од земји коишто не се членки на ЕУ и кои не поседуваат државјанство од земјата-членка домаќин, без разлика дали имале претходен законски престој во друга земја-членка. Оваа интерпретација била поддржана од претходната судска пракса на Судот усвоена пред Директивата за државјанство 2004/38.²⁸⁹

Оваа интерпретација била конзистентна со поделбата на надлежности помеѓу земјите членки и Европската заедница. Законодавството на Заедницата било компетентно да ги донесе потребните мерки за слободата на движењето за

²⁸⁸ European commission: *C-127/08 Metock and others v Minister for Justice, Equality and Law Reform*, judgment, 25 July 2008, преземено од: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/08c127_en.pdf.

²⁸⁹ "Metock [2008] ECR I-6241 (C-127/08)". EUR-Lex. Archived from the original <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0127:EN:HTML, 71-75>.

државјани на Унијата. Граѓаните на Унијата би биле обесхрабени од примената на нивните права за слобода на движењето ако не можат да бидат придружени или споени со нивните семејства. Судот го одбил аргументот претставен од Ирската влада и неколку земји-членки дека земјите-членки го задржуваат исклучителното право за регулирање на првиот влез. Ова ќе доведе до различни третмани помеѓу Заедницата инкомпатибилно со целите на внатрешниот пазар во член 3(1)(c) на Договорот за функционирање на Европската унија. Згора на тоа ќе води до парадоксален исход на начин што граѓаните од земјите коишто не се членки на Унијата, а коишто се долгорочни резиденти ќе можат да ја доведат својата фамилија во земјата-членка согласно со Family Reunification Directive 2003/86, додека граѓанин на Унијата од земја-членка кој не поседува државјанство од неговата земја-членка тоа не го може.²⁹⁰

Во таа насока Директивата за државјанство 2004/38 дава право на влез и престој на членови на семејството на граѓаните од земјите коишто не се членки на ЕУ и кои не поседуваат државјанство на нивната земја-членка домаќин, без оглед на тоа дали имале претходен законски престој во друга земја-членка.²⁹¹

Понатаму, во однос на прашањето околу поднесокот од страна на ирската Влада и неколку земји-членки дека ова толкување на Директивата за државјанство 2004/38 ќе ја поткопа способноста на земјите-членки за контрола на имиграцијата и ќе доведе до голем пораст на бројот на лица кои можат да имаат корист од правата за живеење, Судот одговорил дека тоа ќе се применува само на членови на семејството од земјите коишто не се членки на ЕУ врз граѓаните на Унијата кои го оствариле своето право на слободно движење. Згора на тоа земјите членки сè уште може да одбијат влез и престој во согласност со членовите 27 и 35 од Директивата за државјанство 2004/38, кои се занимаваат со повреди на јавната

²⁹⁰ Ibid.

²⁹¹ "Metock [2008] ECR I-6241 (C-127/08)". EUR-Lex. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0127:EN:HTML>.

политика, јавното здравство или јавната безбедност и злоупотреба на правата или измама, како што се бракови по договор.²⁹²

Истите влади, исто така, изјавија дека ова толкување на Директивата за државјанство 2004/38 ќе доведе до неоправдана обратна дискриминација, така што државјаните на земјите-членки кои никогаш не го искористиле своето право на слобода на движење нема да ги имаат истите права. Судот одговорил дека тоа е веќе утврдена судска пракса и дека наводната дискриминација не постои. Конечно во однос на првото прашање, Судот пресудил дека не е законски да се бара претходен правен престој во друга земја-членка.

Во однос на прашањето кое се однесувало на опсегот на Директивата за државјанство 2004/38, Судот забележал дека на прво место Директивата за државјанство 2004/38 има за цел да го олесни остварувањето на правото на граѓаните на Унијата да се движат и престојуваат слободно на територијата на земјите-членки и особено рециталот 5 од својата преамбула го предвидува тоа право, односно движењето и престојот треба да се прошири врз членовите на семејството без оглед на нивната националност, па така одредбите на Директивата не смеат да се толкуваат рестриктивно.²⁹³

Директивата им овозможува на членови од семејството на граѓани од Унијата право на влез и престој без да се бара доказ дека граѓанин од Унијата го оформил своето семејство кога се преселил во неговата земја-членка домаќин. Доколку не се овозможи ова право ќе се изврши обесхрабрување во однос на продолжување на престојот и ќе се поттикне граѓанинот да си замине за да може да го води семејниот живот во друга земја-членка или земја којашто не е членка на Унијата, што е спротивно на генералните начела на слободното движење на Внатрешниот пазар.²⁹⁴

²⁹² "Metock [2008] ECR I-6241 (C-127/08)". EUR-Lex. Archived from the original <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0127:EN:HTML,71-75>.

²⁹³ Ibid, 81-84.

²⁹⁴ Ibid, 85-90

Понатаму Судот забележал дека одбивање на правото на влез или престој само на таа околност ќе биде еднакво на веројатноста да се обесхрабри граѓанин на Унијата од останување и укажал дека не смее да се толкува рестриктивно Директивата со што би се ограничиле правата на влез и престој на член на семејството.²⁹⁵

Земјите-членки имаат право да наметнат казни за други прекршувања во сразмерна висина, но да не навлегуваат во слободата на движење и живеење.²⁹⁶

- Во продолжение да констатираме дека одлуката за случајот Меток се базирала на неколку клучни точки:
 - Правото на членовите на семејството да им се приклучат на граѓаните на Европската унија е регулирано исклучително со Citizenship Directive 2004/38;
 - Земја-членка не може да воведо дополнителни прописи, како претходен законски престој во една земја-членка;
 - Не е битно дали член на семејството се сретнал и се оженил со својата партнерка по влегувањето во Европската унија;
 - Не е битно дали член на семејството влегол во Европската унија нелегално или живеел таму илегално во времето на нивниот брак;
 - Нарушувањето на имиграционата политика на начин со бракови по договор може да бидат казнети само пропорционално, како на пример со изрекување на парична казна, а не на начин кој навлегува во правата на член на семејството за слобода на движење и живеалиште.²⁹⁷

²⁹⁵ Ibid, 91-94

²⁹⁶ Ibid, 99

²⁹⁷ Mitchell, Harry. "Freedom of Movement in the EU: The Metock Case". MigrationWatch UK. Archived from the original on 27 November 2012.

Пресудата покажува дека Европската заедница, а не индивидуални земји-членки биле компетентни за регулирање на правата за влез во Европската унија на членови на семејства од земјите коишто не се членки на Унијата.²⁹⁸

Во однос прашањата за реверсна дискриминација која произлегува од тоа дека имигрантите добиваат повеќе права за семејно обединување отколку домаќините на земјата-членка коишто не ги применувале нивните права за слободно движење и се населиле во друга земја-членка, Судот повторил дека се воспоставило т.н. целосно внатрешно правило и дека наводната дискриминација со тоа паднала надвор од опсегот на законот на Европската заедница.²⁹⁹

Во согласност со одредбите од глава VI од Директивата, земјите-членки можат да го ограничат правото на влез и престој на граѓаните на Унијата и членовите на нивните семејства доколку се во спротивност на јавната политика, јавната безбедност или јавното здравство. Според член 35 од Директивата тие, исто така, можат да преземат мерки за казнување на оние кои се загрижени во случај на злоупотреба на правата или измама. Конечно, Судот наведува дека одредбите од оваа Директива не треба да се толкуваат на рестриктивен начин, така што таа не бара кој било граѓанин на Унијата да има основано семејство пред искористувањето на правото на слободно движење во друга земја-членка или дека државјанин на земја што не е членка може да влезе во земјата-членка домаќин пред да стане член на семејството на граѓанин на Унијата.³⁰⁰

Со други зборови, државјанин на земја што не е членка, како брачен другар на државјанин од Унијата, кој го придружува или му се приклучува на тој граѓанин во земјата-членка домаќин, може да ги ужива правата дадени во таа Директива,

²⁹⁸ Cambien, Nathan (2009). "Case Law: Case C-127/08, Blaise Baheten Metock and Others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform". *The Columbia Journal of European Law* 15: 321–342. ISSN 1076-6715, p.330.

²⁹⁹ Cambien, Nathan (2009). "Case Law: Case C-127/08, Blaise Baheten Metock and Others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform". *The Columbia Journal of European Law* 15: 321–342. ISSN 1076-6715, p.336.

³⁰⁰ Cambien, Nathan (2009). "Case Law: Case C-127/08, Blaise Baheten Metock and Others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform". *The Columbia Journal of European Law* 15: 321–342. ISSN 1076-6715.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

без оглед на тоа кога и каде нивниот брак е склучен и без оглед на тоа како државјанинот на земја што не е членка влегол во земјата-членка домаќин.³⁰¹

4.4. Случајот McCarthy против државниот секретаријат за внатрешни работи на Велика Британија во однос на слободното движење на луѓе

Случајот се однесува на г-ѓа Меккарти, државјанка на Обединетото Кралство, која поседувала и ирско државјанство. Таа е родена и отсекогаш живеела во Обединетото Кралство, никогаш не била работник или самовработено лице туку била под државни бенефиции. На 15 ноември 2002 година, г-ѓа Меккарти се омажила со државјанин на Јамајка кој решил да остане во Велика Британија според правилата на имиграција на таа земја-членка. По нејзиниот брак, г-ѓа Меккарти аплицирала за ирски пасош и се стекнала со него. На 23 јули 2004 година, г-ѓа Меккарти и нејзиниот сопруг аплицирале кај државниот секретар за дозвола за престој и живеење според правото на Европската унија, односно како граѓанин на Унијата и брачен другар на граѓанинот на Унијата. Државниот секретар ги одбил нивните барања врз основа на тоа дека г-ѓа Меккарти не е квалификувано лице (работник или самовработено лице) и, соодветно на тоа, г. Меккарти не бил брачен другар на квалификувано лице. Меккарти ја објавила одлуката која била донесена од страна на државниот секретар пред Трибуналот за азил и имиграција, кој ја отфрлил жалбата на 17 октомври 2006 година. Високиот суд на правдата на Англија и Велс наредил Трибуналот да ја преиспита жалбата за да на 16 август 2007 година Трибуналот повторно ја потврди одлуката да се отфрли истата.³⁰²

Понатаму била поднесена жалба од страна на г-ѓа Меккарти против одлуката на Трибуналот пред Апелациониот суд (Граѓански оддел - Англија и Велс), но повторно со негативен резултат, за да на крајот случајот се најде пред

³⁰¹ European commission: *C-127/08 Metock and others v Minister for Justice, Equality and Law Reform*, judgment, 25 July 2008, преземено од: http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/08c127_en.pdf.

³⁰² Judgment of the Court (Third Chamber) of 5 May 2011, *Shirley McCarthy v Secretary of State for the Home Department*, Case C-434/09.

Врховниот суд на Обединетото Кралство. Во тој контекст, Врховниот суд на Обединетото Кралство одлучил да ја запре постапката и да го проследи случајот до Судот на правдата за да добие одговори за да се донесе прелиминарна пресуда. Европскиот суд се задржал на државјанството на Европската унија - Право да се движат и престојуваат слободно на територијата на земјите-членки – одредено во Директивата 2004/38 и одредбите за државјанство на Европската унија уредено на Договорот (член 21 од ДФЕУ). Во таа насока судот укажува дека членот 3 (1) од Директивата 2004/38 за правото на граѓаните на Унијата и членовите на нивните семејства да се движат и престојуваат слободно на територијата на земјите-членки мора правилно да се толкува, што значи дека таа Директива не се применува на граѓанин на Унијата кој никогаш не го остварил своето право на слободно движење, кој секогаш престојувал во земја-членка на која тој е државјанин, а кој е, исто така, државјанин на друга земја-членка.³⁰³

Судот на правдата покажал дека Директивата 2004/38 не се однесува на г-ѓа Меккарти, бидејќи таа никогаш не го остварила правото на слобода на движење и затоа што таа отсекогаш живеела во земја-членка, од која таа била државјанин. Во однос на сопругот на г-ѓа Меккарти, Судот утврди дека поради тоа што не бил брачен другар на државјанин на земја-членка кој го остварува правото на слобода на движење, тој не може да има корист од правата дадени со Директивата. Судот, исто така, утврди дека член 21 од ДФЕУ³⁰⁴ - кој му гарантира на секој граѓанин на Унијата право да се движи и престојува слободно на територијата на земјите-членки - не е применлив врз граѓанин на Унијата кој никогаш не го остварил правото на слободно движење и кој отсекогаш живеел во земја-членка на која тој е државјанин и кој исто така е државјанин на друга земја-членка.³⁰⁵

Судот, исто така, истакнал дека одлуката на државниот секретар немала ефект на лишување врз г-ѓа Меккарти ограничувајќи други права поврзани со нејзиниот статус како граѓанин на Унијата. Поради овие причини, Судот на

³⁰³ Judgment of the Court (Third Chamber) of 5 May 2011, Shirley McCarthy v Secretary of State for the Home Department, Case C-434/09.

³⁰⁴ Consolidated version of the treaty on the functioning of the EU, TFEU, Article 21.

³⁰⁵ Case C-434/09 McCarthy v Secretary of State for the Home Department.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

правдата пресуди дека ситуацијата г-ѓа Меккарти не била во сооднос со правото на Унијата и била покриена исклучиво од страна на британското законодавство. Судот утврди дека г-ѓа Меккарти нема право да основа престој во Обединетото Кралство за правата поврзани со државјанството на Унијата.³⁰⁶

Сппред тоа, граѓаните на ЕУ кои никогаш не го искористиле своето право на слободно движење не може да се повикаат на државјанство на Унијата за регулирање на престојот на нивниот брачен другар кој не е од ЕУ. Всушност, фактот дека граѓанин на Унијата е државјанин на повеќе од една земја-членка не значи дека тој има направено употреба на неговото право на слобода на движење. Она што, всушност, Судот го направил била одлуката дека таа немала заштита според правото на ЕУ како граѓанин, иако таа била државјанин на земја-членка, но не го искористила правото за слободно движење. Нејзиното ирско државјанство било ирелевантно и, всушност, не постои право на престој одвоено од остварувањето на правото за слободно движење.³⁰⁷

³⁰⁶ *Case C-434/09 McCarthy v Secretary of State for the Home Department.*

³⁰⁷ *The Curious Case of Citizen McCarthy*, 2011, преземено од: <http://theeuropeancitizen.blogspot.com/2011/05/curious-case-of-citizen-mccarthy.html>.

V ВЛИЈАНИЕТО НА ПОЛИТИКИТЕ НА ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВРЗ ИСПОЛНУВАЊЕТО НА СТРАТЕШКАТА ЦЕЛ ЗА ПОЛНОПРАВНО ЧЛЕНСТВО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ

*Во петтата глава **ВЛИЈАНИЕТО НА ПОЛИТИКИТЕ НА ПРАВДА И ВНАТРЕШНИ РАБОТИ ВРЗ ИСПОЛНУВАЊЕТО НА СТРАТЕШКАТА ЦЕЛ ЗА ПОЛНОПРАВНО ЧЛЕНСТВО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ВО ЕУ** се анализира политиките на правда и внатрешни работи и слободното движење на луѓе во Договорот за стабилизација и асоцијација склучен меѓу Република Македонија и Европската унија и во извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија. Прикажана е хармонизацијата на законодавството на Република Македонија со она на Европската унија во областа на слободното движење на лица и визната либерализација за граѓаните на Република Македонија, како последна конкретна придобивка за нашата земја. На крајот се опфатени и приоритетите за нашата земја во однос на слободното движење на луѓе, како еден од предусловите за полноправно членство.*

5.1. Политиките на правда и внатрешни работи во Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европската унија

Република Македонија е првата земја која потпиша Спогодба за стабилизација и асоцијација (ССА) и првата земја во која таа стапи во сила. Потпишана е на 9 април 2001 година во Луксембург и по нејзината ратификација од сите потписници стапи во сила на 1 април 2004 година.³⁰⁸

ССА обезбедува рамка за политички дијалог и ја зајакнува регионалната соработка, го унапредува проширувањето на пазарите и економските односи помеѓу страните и ги воспоставува основите за техничка и финансиска помош. Таа е составена од следните 10 глави: Општи начела; Политички дијалог; Регионална соработка; Слободно движење на стоки; Движење на работници; Основање; Давање услуги; Капитал; Приближување на законодавството и спроведување на законите; Правда и внатрешни работи; Политика на соработка; Финансиска соработка и Институционални, општи и завршни одредби.³⁰⁹

Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нивните земји-членки е потпишана со цел:

- да обезбеди рамка за политички дијалог, овозможувајќи развој на блиски политички односи меѓу страните;
- да ги поддржи напорите на Република Македонија за развој на економската и меѓународната соработка и усогласување на законодавството со она на Заедницата;
- да промовира урамнотежени економски односи и постапно да се развива слободна трговска зона помеѓу Заедницата и Република Македонија;
- да ја негува регионалната соработка на сите полиња што се опфатени со оваа Спогодба.³¹⁰

³⁰⁸ Указ за прогласување на Законот за ратификација на спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји-членки, Собрание на РМ, број 07-1432/1, 12 април 2001.

³⁰⁹ Секретаријат за Европски прашања, www.sep.gov.mk.

³¹⁰ Република Македонија и Европските заедници и нивните земји: *Спогодба за стабилизација и асоцијација*, Луксембург, 2001, стр.5.

По стапување на сила на Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) се воспоставени следните тела:

- **Совет на ССА** кој претставува највисоко тело на политичко ниво кој е воспоставен со Спогодбата за стабилизација и асоцијација и се одржува еднаш годишно. Советот од страна на РМ го води министерот за надворешни работи, додека од страна на Европската унија министерот за внатрешни работи на земјата претседавач. Советот низ политички дијалог води разговори за најбитните политички прашања кои се однесуваат на РМ и ЕУ, за битни регионални прашања и води грижа за новитетите во Европската унија, нејзините состојби и планови.
- **Комитет за стабилизација и асоцијација (КСА)** – Комитетот се одржува еднаш во текот на една година, наизменично во Скопје и во Брисел. Комитетот е под раководство на двајца копретседавачи од нашата земја и од Европската комисија. Притоа се разгледуваат постигнатите резултати во сите подрачја и се даваат насоки за понатамошно работење во однос на потребните реформи.
- **Поткомитети на КСА** – Постојат вкупно седум посебни комитети во кои се опфатени подрачја од ССА и претставуваат тела или оперативни форуми кои се на експертско ниво каде што се водат разговори за резултатите постигнати во претходната година, како и за идните планови.³¹¹

На седмиот состанок на Комитетот за стабилизација и асоцијација е формирана Специјална група за реформа на јавната администрација за следење на напредокот што го остварила Р.Македонија во процесот на реформа на јавна администрација, која својот прв состанок го одржа во октомври 2010 година во Скопје.³¹²

³¹¹ Адаптирано според: тела воспоставени по влегување во сила на ССА, достапно на <http://www.sea.gov.mk/default.aspx?contentID=67>.

³¹² Тела воспоставени по влегување во сила на ССА, достапно на: <http://www.sea.gov.mk/default.aspx?contentID=67>.

Веќе претходно беше споменато дека во седмата глава од ССА станува збор за правдата и внатрешните работи.³¹³

Во истата е јасно нагласено дека во соработката на Р.Македонија и Европската унија двете страни ќе обратат поголемо внимание во сферата на зајакнување на институциите на сите нивоа во однос на администрацијата, како и на примената на правото и механизмите на правда посебно со посебен акцент врз владеењето на правото.³¹⁴

Р.Македонија и ЕУ ќе имаат соработка во однос на визите, граничната контрола, азилот и миграцијата, каде што врз база на заемни консултации ќе биде вклучена техничка и административна помош за размена на информации за законодавство и практика, подготовка на текстови за закони, зајакнување на ефикасноста на институциите, обука на персонал, безбедност на патните документи и детекција на лажни документи.

Посебни аспекти на насоченост на соработката ќе бидат во однос на:

- ❖ Азилот врз развојот и спроведувањето на националното законодавство со цел достигнување на стандардите од Женевската конвенција и обезбедување на почитување на начелото на невраќање.
- ❖ Легалната миграција врз правилата за адмисија и правата и статусот на примените лица. Исто така, страните се согласуваат да им бидат доделени правични третмани на државјани од други земји кои престојуваат легално на нивните територии со цел унапредување на политиката на интеграција.³¹⁵

³¹³ Указ за прогласување на Законот за ратификација на спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји-членки, Собрание на РМ, број 07-1432/1, Службен весник на РМ – Меѓународни договори, 13 април 2001, Стр.51.

³¹⁴ Член 74, Указ за прогласување на Законот за ратификација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји-членки, Собрание на РМ, број 07-1432/1, Службен весник на РМ – Меѓународни договори, 13 април 2001 г.

³¹⁵ Член 75, Указ за прогласување на Законот за ратификација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји-членки, Собрание на РМ, број 07-1432/1, Службен весник на РМ – Меѓународни договори, 13 април 2001 г.

Соработката, исто така, ќе се одвива во насока на спречување и контрола на нелегалната миграција, реадмисија, при што за таа цел Р.Македонија е согласна да го прими назад секој нејзин државјанин кој нелегално престојува на територијата на некоја од земјите-членки на ЕУ, по барање на државата, веднаш штом лицето биде идентификувано. Секоја земја-членка на ЕУ е согласна да го прими назад секој нејзин државјанин кој нелегално престојува на територијата на Р.Македонија, веднаш по неговото идентификување. Р.Македонија е согласна на склучување на договор за регулација на посебни обврски за РМ и земјите-членки на ЕУ за реадмисија, земајќи ја предвид и обврската за реадмисија на државјани на други земји и на лица кои немаат државјанство. Сè до моментот на вклучување на договорот со Заедницата, РМ е согласна по барање на која било земја-членка за регулирање на конкретните обврски за реадмисија меѓу РМ и засегнатата земја-членка, притоа земајќи ја предвид обврската за реадмисија на државјани од други земји и лица без државјанство. ССА ќе ги испита сите додатни заеднички напори кои може да бидат дадени со цел спречување и контролирање на илегалната имиграција, вклучувајќи ја и трговијата со луѓе.³¹⁶

Р.Македонија и ЕУ имаат согласност во однос на неопходноста на вложување напори со цел спречување на перење пари од криминални активности, а особено оние поврзани со дрога. Оваа соработка вклучува административна и техничка помош за развој на спроведување на регулативата и ефикасност во функционирањето на соодветните стандарди и механизми за борба против перење на пари, еквивалентни на усвоените од Заедницата и меѓународните форуми во однос на перењето пари.³¹⁷

Во сегментот на спречувањето и борбата против криминалот и другите незаконски активности, нашата држава и ЕУ се согласни да воспостават рамка за соработка поради борбата против криминалот и незаконските дејствија и нивно

³¹⁶ Член 76, Указ за прогласување на Законот за ратификација на спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји-членки, Собрание на РМ, број 07-1432/1, Службен весник на РМ – Меѓународни договори, 13 април 2001 г.

³¹⁷ Член 77, Указ за прогласување на Законот за ратификација на спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји-членки, Собрание на РМ, број 07-1432/1, Службен весник на РМ – Меѓународни договори, 13 април 2001 г.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

спречување, со посебен акцент на организираниот криминал, како што се трговија со луѓе, незаконски стопански активности, посебно корупција и незаконски трансакции кои вклучуваат стоки, како индустриски отпад, радиоактивен материјал и фалсификувани и пиратски производи, нелегална трговија со дроги и психотропни супстанции, шверц, нелегална трговија со оружје, тероризам.³¹⁸

Соработката во споменатите сегменти е подложна на консултации и координираност помеѓу РМ и ЕУ. Техничката и административна помош во тој домен вклучува:

- подготовка на текстови на закони на полето на кривичното право;
- јакнењето на ефикасноста на институциите задолжени за борба против криминалот и за негово спречување;
- обука на персонал и развој на истражни капацитети;
- креирање мерки за спречување на криминалот.³¹⁹

Во доменот на соработката за недозволени дроги, Р.Македонија и Европската унија соработуваат со цел обезбедување изедначен пристап кон борбата против дрогите.³²⁰

Во 2008 година од страна на Европската комисија беа истакнати главните приоритети од партнерството за пристапување на Република Македонија во ЕУ, односно:

- Обезбедување на соодветно спроведување на сите обврски од Спогодбата за стабилизација и асоцијација;
- Провирање на конструктивен и сеопфатен дијалог, особено во оние области во кои се бара консензус помеѓу сите политички партии, во рамките на демократските институции;
- Обезбедување на ефективно спроведување на Законот за полиција;

³¹⁸ Ibid

³¹⁹ Член 78, Указ за прогласување на Законот за ратификација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји-членки, Собрание на РМ, број 07-1432/1, Службен весник на РМ – Меѓународни договори, 13 април 2001 г.

³²⁰ Член 79, Указ за прогласување на Законот за ратификација на Спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји-членки, Собрание на РМ, број 07-1432/1, Службен весник на РМ – Меѓународни договори, 13 април 2001 г.

- Остварување на континуирани резултати во спроведувањето на судските реформи и да се зајакне независноста и целокупниот капацитет на правосудниот систем, притоа да се заврши со реформите во обвинителството и да се заврши назначувањето во судскиот совет;
- Остварување на континуирани резултати за спроведување на законодавството од областа на антикорупцијата;
- Обезбедување дека вработувањето и напредокот во кариерата на државните службеници нема да бидат предмет на политичка инволвираност, дополнително да се зајакне системот на напредување во кариерата заснован на заслуги и целосно да се спроведе Законот за државни службеници;
- Намалување на пречките за создавање нови работни места и да се посвети поголемо внимание на невработеноста кај младите и кај лицата кои се невработени подолг временски период;
- Зајакнување на општата деловна клима со дополнително подобрување на владеењето на правото, зајакнување на независноста на регулаторните и надзорни тела, забрзување на правните постапки и продолжување на регистрацијата на имотните права.³²¹

5.2. Хармонизација на законодавството

Во услови на поседување статус земја-кандидат за членство во ЕУ, хармонизацијата инволвира воспоставување на правилата на законодавството на ЕУ во националното законодавство, со специфични процедури и методи за хармонизација. Приближувањето на националното законодавство до законодавството на ЕУ во процесот на европската интеграција е основен чекор за

³²¹ Влада на Р.Македонија, 2008, *Степен на реализација на главните приоритети од партнерството за пристапување*, Скопје, стр.3-35.

многу земји коишто сакаат полноправно членство. Еден од критериумите од Копенхаген е хармонизација на националниот правен систем и хармонизација на истиот со правата од ЕУ.

Со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација (ССА) земјите-кандидати се обврзани за хармонизација на нивното законодавство со законодавството на ЕУ, особено да ги достигнат критериумите од Копенхаген и да се подготват за следната фаза за старт на преговорите за членство во ЕУ. Земјата-кандидат има обврска да се однесува спрема законодавството на ЕУ како кон интернационалните правила, коишто мора да бидат имплементирани во националното законодавство, базирани врз основа на ССА (Спогодбата за стабилизација и асоцијација) и тоа посебно за законодавството коешто се однесува на четирите слободи на внатрешниот пазар, воспоставувањето на добра легална рамка во економската интеграција и владеење на правото.³²²

Хармонизацијата ќе го има ефектот ако се постигне формалното приближување на националното законодавство, но исто така и ефективна имплементација на усвоеното законодавство што ќе зависи од употребата на соодветните институционални механизми. Хармонизацијата како процес вклучува неколку фази:

- идентификација на актите што треба да бидат хармонизирани со актите на ЕУ;
- одредување на нивото на хармонизација;
- одредувајње на компетентните тела за усвојување на нови закони или дополнување на постоечките;
- одредување на приоритети, динамика.³²³

Еднаш кога земјата-кандидат ќе земе полноправно членство во ЕУ (која што сега ја хармонизирала својата легислатива со онаа на ЕУ) не значи дека таа ги исполнила сите обврски со оглед на тоа дека воспоставувањето на законската

³²² Azizi, A.: Harmonization of Legislation of a Candidate Country with EU Legislation: Insight from Prism of the Citizens of Macedonia, SEE University, 2013, Tetovo, стр.11-16 од: The 8th edition of the international conference – European integration realities and perspectives, Legal Sciences in the New Millennium.

³²³ Ibid

легислатива на сите нивоа е во изградба и треба да се адаптира и одговори на моменталните потреби во сите одделни области. Ова е потврдено од фактот дека институциите на ЕУ секоја година усвојуваат повеќе од десет илјади законски акти со цел хармонизација на законодавството во земјите-членки. Република Македонија пред себе има долг пат и многу работа за хармонизација на законодавството со она на ЕУ со цел да ги исполни политичките критериуми за членство во Унијата. Се потврдува одлучноста на Република Македонија за хармонизација на законодавството со она на ЕУ и согласно со член 68 од ССА, под наслов „Хармонизација на законодавството и имплементација на правото“ е искажана битноста за приближување на законите сега и во иднина со оние на ЕУ.

Хармонизацијата на легислативата не треба да биде сфатена како целосна идентификација на правото и овде може да се појават разлики или специфичности на легалните норми согласно со специфичните услови во земјата. Сепак, тоа треба да биде во границите дадени од ЕУ, додека разликите со време треба да бидат редуцирани за целосно членство во ЕУ. Законите на Европската заедница (*acquis communautaire*), односно на Европската унија се базирани врз збир на правила содржани во договорите од Париз, Рим, Мастрихт, Амстердам, Ница и Лисабон како интернационални договори со коишто биле креирани заедниците, но исто така и со акти од институциите креирани од овие договори. Тоа е комплексен сет на норми коишто креираат заеднички права и облигации помеѓу договорните страни. Поточно, легалниот систем има ефект на територијата на земјите-членки за оние области на компетентност признаени од договорите на Заедницата и на овој начин легалниот систем работи согласно со националните легални системи, имено коегзистира и дава број на практични решенија при имплементација на законите на Заедницата.³²⁴

Иако Република Македонија работи врз хармонизација на својата легислатива со легислативата на ЕУ, јасно е дека овој процес оди многу бавно, понекогаш придружуван со политички пречки и недоразбирања помеѓу Владата и опозицијата и отворање на дневно-политички теми. Всушност, сите оние кои

³²⁴ Ibid

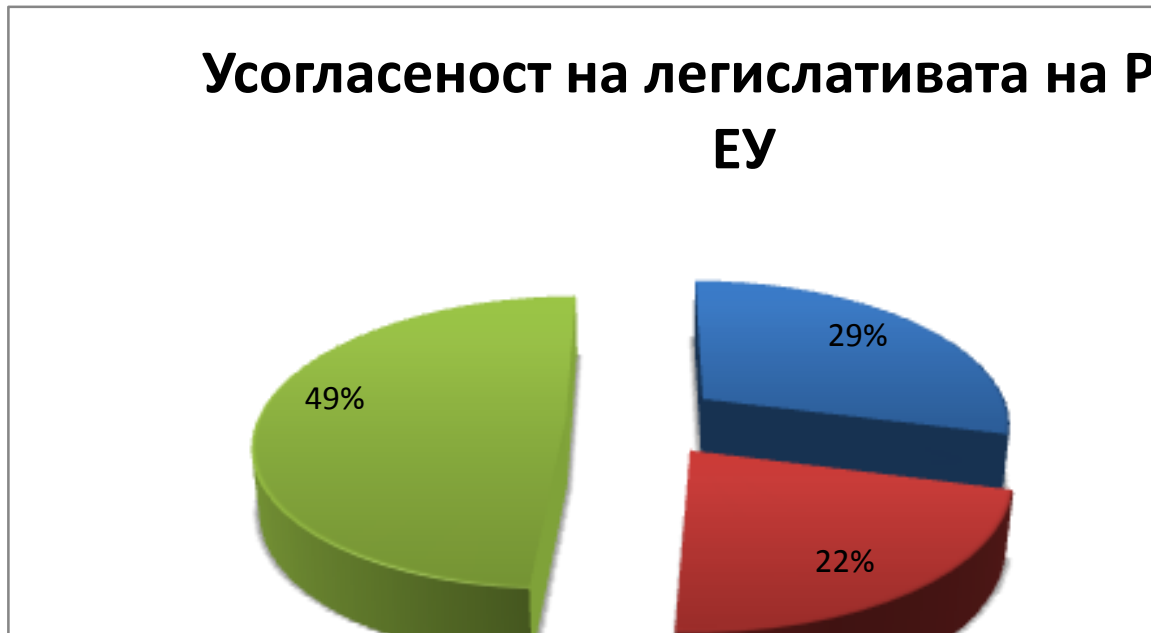
посакуваат влез во ЕУ дефинитивно треба да разберат дека треба да се прават постојани промени во легислативата на земјата, но и во основните законски акти - Уставот, законите, започнувајќи од уставни амандмани поврзани со членството во ЕУ. Македонија треба да предвиди уставни амандмани коишто ќе обезбедат трансфер на некои суверени права кон интернационалната организација и затоа треба да се откаже од некои суверени права со поставување на Европска секција во Уставот на Република Македонија. Покрај ова, преку Уставните измени треба да се даде приоритет на имплементација на законските акти на Европската унија. Тоа значи убедување на политичарите, но исто така и дел од граѓаните на државата дека треба да направат отстапки и да се адаптираат на барањата од ЕУ. Сите овие процеси треба да бидат сфатени како нормален процес во делот од евроинтегративните процеси, од коишто сите ќе имаат бенефит и сите ќе имаат можност да уживаат во нив.³²⁵

Според истражувањето спроведено од страна на Абдула Азизи (2013) на репрезентативен примерок од околу 1.000 испитаници на ставовите на македонските граѓани во однос на хармонизацијата на легислативата на Македонија, со онаа на Европската унија, добиени се следните резултати:

На првото прашање: „Дали сметате дека Македонија ја има усогласено својата легислатива со онаа на ЕУ?“ се добиени следните резултати.

³²⁵ Azizi, A.: *Harmonization of Legislation of a Candidate Country with EU Legislation: Insight from Prism of the Citizens of Macedonia*, SEE University, 2013, Tetovo, стр.11-16 од: The 8th edition of the international conference – European integration relations and perspectives, Legal Sciences in the New Millennium.

Графикон 6. Усогласеност на легислативата на РМ со ЕУ

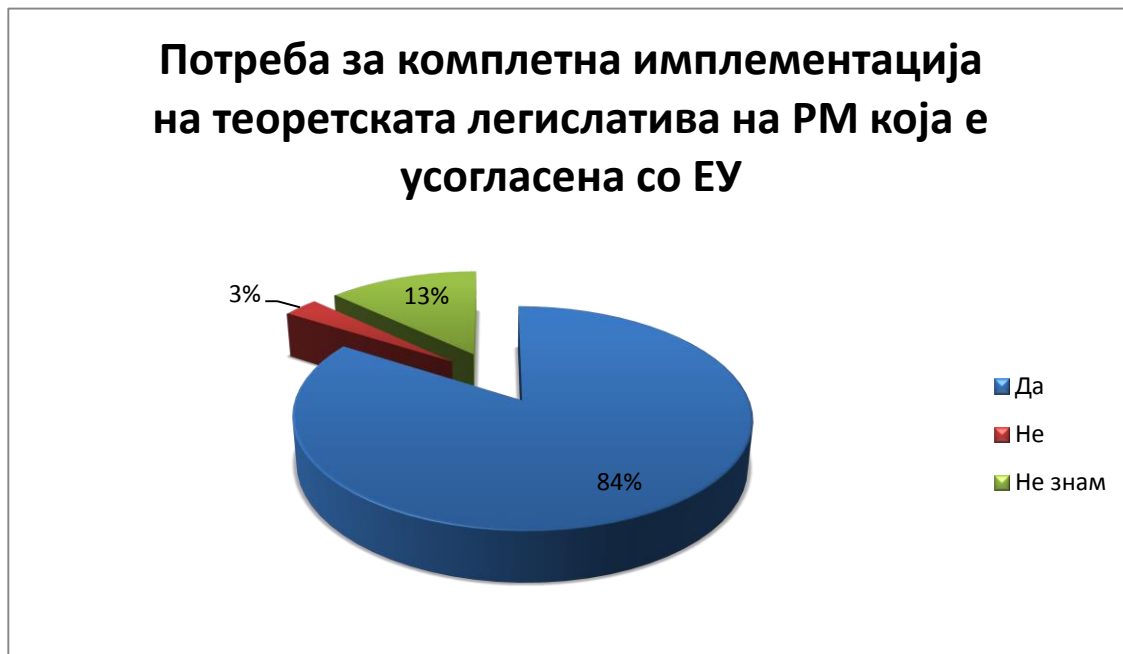


Извор: Azizi, A., 2013, Harmonization of Legislation of a Candidate Country with EU Legislation: Insight from Prism of the Citizens of Macedonia, SEE University, Tetovo, стр.11-16 од: The 8th edition of the international conference – European integration relations and perspectives, Legal Sciences in the New Millennium

Според податоците прикажани на графиконот можеме да истакнеме дека 49% од испитаниците воопшто не се запознаени околу усогласеноста на легислативата на Р.Македонија со онаа на ЕУ, 29% сметаат дека легислативата е усогласена, додека останатите 22% имаат негативен став.

На второто прашање: „Дали мислите дека е доволно да се усогласи легислативата за да се придружи Македонија кон ЕУ, без примена на сето тоа во пракса?“ се добиени следните резултати.

Графикон 7. Потреба за комплетна имплементација на теоретската легислатива на РМ која е усогласена со ЕУ



Извор: Azizi, A., 2013, Harmonization of Legislation of a Candidate Country with EU Legislation: Insight from Prism of the Citizens of Macedonia, SEE University, Tetovo, стр.11-16 од: The 8th edition of the international conference – European integration relations and perspectives, Legal Sciences in the New Millennium

Според прикажаните резултати можеме да истакнеме дека 84% од испитаниците сметале дека покрај теоретската усогласеност на легислативата на Р.Македонија со онаа на Европската унија, неопходно е таа да биде имплементирана и во практиката, 3% сметаат дека тоа не е неопходно, додека преостанатите 13% воопшто не се запознаени со тематиката.

На третото прашање: „Дали мислите дека Македонија треба да повлече дел од своите законски суверенитети за да стане членка на ЕУ?“ се добиени следните резултати.

Графикон 8. Потребата на Република Македонија за откажување од дел од својот законски суверенитет со цел за влез во ЕУ



Извор: Azizi, A., 2013, Harmonization of Legislation of a Candidate Country with EU Legislation: Insight from Prism of the Citizens of Macedonia, SEE University, Tetovo, стр.11-16 од: The 8th edition of the international conference – European integration relations and perspectives, Legal Sciences in the New Millennium

Според добиените резултати прикажани на графиконот можеме да заклучиме дека 41% од испитаниците истакнале дека нема потреба од откажување на законскиот суверенитет од страна на Р.Македонија, како би била прифатена како земја-членка на ЕУ, 35% сметаат дека постои потреба од одредени промени, додека останатите 24% не се запознаени и не би можеле да искажат сопствен став по ова прашање.

На четвртото прашање: „Дали надлежните институции се сериозно посветени во процесот за хармонизација со ЕУ легислативата?“ се добиени следните резултати.

Графикон 9. Посветеност на надлежните институции на Р.Македонија во процесот на хармонизација со ЕУ легислативата



Извор: Azizi, A., 2013, Harmonization of Legislation of a Candidate Country with EU Legislation: Insight from Prism of the Citizens of Macedonia, SEE University, Tetovo, стр.11-16 од: The 8th edition of the international conference – European integration relations and perspectives, Legal Sciences in the New Millennium

Согласно со добиените резултати можеме да заклучиме дека 48% од испитаниците сметаат дека надлежните институции на нашата земја се сериозно посветени во однос на усогласувањето со легислативата на Европската унија, 39% сметаат дека не се доволно посветени, додека останатите 13% не се запознаени со тој сегмент и не би можеле да изнесат сопствен став.

На петтото прашање: „Дали постои соодветна поддршка од политичките актери во процесот на хармонизација со ЕУ легислативата?“ се добиени следните резултати.

Графикон 10. Соодветна поддршка од политичките актери во процесот на усогласување на легислативата на Р.Македонија со ЕУ



Извор: Azizi, A., 2013, Harmonization of Legislation of a Candidate Country with EU Legislation: Insight from Prism of the Citizens of Macedonia, SEE University, Tetovo, стр.11-16 од: The 8th edition of the international conference – European integration relations and perspectives, Legal Sciences in the New Millennium

Според прикажаните резултати можеме да заклучиме дека повеќе од половина (62%) од испитаниците сметаат дека постои соодветна поддршка од политичките актери во процесот на усогласување на македонската со легислативата на Европската унија, 31% сметаат дека не се дава доволен степен на поддршка и потребно е зајакнување, додека останатите немаат сопствен став по ова прашање.

Врз основа на истражувањето на мислењето на македонските граѓани за хармонизацијата на македонското законодавство со законодавството на ЕУ можеме да заклучиме дека Република Македонија работи на усогласување на домашното законодавство со законодавството на ЕУ, но јасно е дека овој процес оди многу бавно, придружен со бројни политички пречки и несогласувања меѓу

Владата и опозицијата. Според анкетата, голем дел од граѓаните на Република Македонија, дури 49%, сè уште се недоволно информирани и немаат јасни ставови околу легислативата на Европската унија и нејзината хармонизација со домашното законодавство. Иако постои волја за влез во европското семејство и се дава позитивна оценка на државната институционална поддршка за трасирање на патот на Република Македонија кон ЕУ, сепак македонските граѓани (околу 41% според анкетата) сè уште имаат тврд став околу прашањето за откажување на дел од македонскиот суверенитет, па според тоа не постои општа колективна свест за обврските кои треба да ги исполни една идна земја-членка, за потоа да ги добие правата што ѝ следуваат со членството во ЕУ. Може да се заклучи дека Република Македонија, и покрај сите пречки за забавување на процесот на евроинтегрирање, е на добар пат кон остварување на полноправно членство во ЕУ. Сè уште постои огромна бројка на неопределени граѓани во врска со евроинтеграцијата на нашата земја, на што во иднина ќе треба да се обрати многу внимание, како таа бројка би се намалила. Клучните политички актери, сè повеќе, ќе треба да ја градат политичката култура во земјата врз заедништво околу прашањето за европската иднина на Република Македонија како единствена перспектива на нашата земја. Така, најверојатно во иднина ќе биде неопходно да се предвидат одредени уставни амандмани, со кои ќе овозможи пренесување на дел од своите суверени права на меѓународни организации, со што Република Македонија ќе се откаже од дел од својот суверенитет за сметка на имплементација на правните акти на ЕУ.

5.3. Визна либерализација

Со намера како прв конкретен чекор кон безвизен режим на патување да се олеснат контактите меѓу луѓето како важен услов за континуиран развој на економските, хуманитарните, културните, научните и други врски, преку олеснување на издавањето визи на граѓани на Република Македонија, ЕУ одлучи дека граѓаните на Република Македонија ќе можат да патуваат без визи во Шенген зоната. Визната либерализација за граѓаните на Република Македонија беше

доделена на 19 декември 2009 година од страна на Советот, по консултирање со Европскиот парламент. Истата се однесува на лицата што патуваат со биометриски пасоши во Шенген зоната. Оваа одлука беше донесена врз основа на значителниот напредок во областа на правдата, слободата и безбедноста, како и исполнувањето на посебните услови определени во патоказот за визната либерализација.

Во овој дел од трудот ќе направиме анализа на хронологијата на настаните кои се однесуваат на визната либерализација, ќе биде анализирана кампањата за злоупотреба на визната либерализација, по што ќе биде направена кратка статистичка анализа за Македонија и барањето азил во земјите на ЕУ.

5.3.1. Хронологија на настаните

При процесот на интеграција на Р.Македонија кон Европската унија, визната либерализација се смета за еден од најбитните бенефити кои наоѓаат посебно практично значење за граѓаните на државата и понатамошната европеизација на РМ.

Од почеток на стапување на сила на визната либерализација, па сè до денес, може да се истакне дека истата има свој придонес кон олеснување на контактите помеѓу луѓето, подобрување на бизнис сферата, размена на идеи, унапредување на соработката во сите сегменти на живеењето на државјаните на Македонија со граѓаните на Европската унија и Шенген земјите. Најголемиот бенефит се забележува во позитивното влијание кај помладите генерации кои се сметаат за клучни носители на развојот на државата во земја идна членка на ЕУ.³²⁶

Во однос на визната либерализација, хронологијата на настаните кои се опфатени до моментот на слободно движење на граѓаните е претставена на следната табела.

³²⁶ Министерство за надворешни работи на Република Македонија, Либерализација кон визниот режим на ЕУ кон РМ, преземено од: <http://www.mfa.gov.mk/?q=node/147>

Табела 14. Хронологија на настани за визна либерализација ^{327, 328}

Датум	Настан
<u>21 јуни 2003</u>	Самитот на ЕУ/Западен Балкан во Солун ја признава „битноста на луѓето од Западен Балкан поврзани со перспективата од либерализацијата од визниот режим на ЕУ кон нив“ и ветува дискусии со Комисијата за потребните реформи и барања, но нема сериозни надоврзувања.
<u>Мај 2006</u>	Европската комисија бара од Советот да ја овласти истата за преговори за визно олеснување и реадмисија на договорите со Македонија, презентирајќи го начинот на потребното преговарање пред Советот за понатамошно усвојување.
<u>20 ноември 2006</u>	Преговорите за визно олеснување и реадмисија на договорите со западните балкански земји се почнати.
<u>13 април - 16 мај 2007</u>	Договорите за визно олеснување и реадмисија се усвоени и иницијализирани во сите пет земји од Западен Балкан. Потпишувањето е во есента 2007 година, а стапувањето на сила на 1 јануари 2008 г.
<u>8 мај 2008</u>	Презентирана е визна мапа на Македонија.
<u>15 јули 2009</u>	Комисијата поднесе предлог за воведување на слободно безвизно патување за Македонија и другите земји од Западен Балкан.
<u>12 ноември 2009</u>	Европскиот парламент на пленарна седница усвои (необврзувачки) мислење на предлог на Комисијата.
<u>30 ноември 2009</u>	Одлуки на Советот за правда и домашни работи за да

³²⁷ Податоците во табелата се преземени од: Ilievska, F., Raleva, M.A., Policy brief – The Mobility Patterns of Macedonian students after Visa liberalization, Center for Research and Policy Making, Skopje, p.1.

³²⁸ Либерализација кон визниот режим на ЕУ кон РМ, достапно на: <http://www.mfa.gov.mk/?q=node/147>.

19 декември 2009	им се даде безвизно патување на граѓаните на Македонија, Црна Гора и Србија. Македонија, Србија и Црна Гора почнуваат да користат безвизен режим во земјите од Шенген.
-------------------------	---

Извор: Министерство за надворешни работи на Република Македонија
Либерализација кон визниот режим на ЕУ кон РМ, достапно на:
<http://www.mfa.gov.mk/?q=node/147>

Покрај споменатите сегменти, постои можност државјаните на Р.Македонија да бидат одбиени за влез во Шенген зоната во случај на неисполнување на условите за влез, за што треба да добијат образложение во писмена форма која ќе биде издадена од страна на овластен орган според националното законодавство за одбивање на влез во Шенген зоната. Во ваков случај, државјанинот на Р.Македонија има право на жалба. Според евиденцијата на Министерството за внатрешни работи, од 19 декември 2009 година до 15 јануари 2010 година, околу 200.000 македонски граѓани ги преминале надворешните граници на Европската унија, при што само на 77 граѓани не им бил дозволен влез во Европската унија, од кои 50% се вратени од причина што не поседувале патничко осигурување, додека останатите 50% имале претходна забрана за влез во Унијата.³²⁹

Визната либерализација имала моментален и значителен удар на бројот на азилантски апликации пополнети од граѓани на Македонија.

³²⁹ Министерство за надворешни работи на Република Македонија, Либерализација кон визниот режим на ЕУ кон РМ, достапно на: <http://www.mfa.gov.mk/?q=node/147>.

Графикон 11. Апликации за азил на македонски граѓани во земјите на Европската унија³³⁰



Извор: Сопствени истражувања³³¹

Бројките на УНХСР покажуваат скоро осумкратно зголемување на оваа бројка помеѓу 2009 година која била 838 и во 2010 година кога достигна 6,289 апликации.³³²

Бројките на ЕВРОСТАТ покажуваат уште посилно зголемување. Според ЕВРОСТАТ 655 македонски граѓани аплицирале за азил во земји-членки на ЕУ и Швајцарија во 2009 година. Во 2010 година биле десет пати повеќе, односно 6,520 лица.³³³

Во 2011 година бројот на апликации малку опадна. Според УНХСР 5,607 биле пополнети од македонски граѓани;³³⁴ ЕВРОСТАТ изброи 5,350 нови апликации од Република Македонија.³³⁵

³³⁰ Податоците во графиконот се изведени врз база на подолу споменатите податоци.

³³¹ Графиконот е изработен врз база на анализа на повеќе материјали, не е преземен како графикон од друг извор, <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20Statistical%20Update%20-%20Balkan%20asylum%20seekers%20-%2015%20Feb%202013.pdf>.

³³² Origin of asylum applications lodged in 44 industrialized countries 2009 and 2010, in: UNHCR (2011): Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009 – 2010, Geneva, p. 17.

³³³ EUROSTAT: New asylum applicants by citizenship, aggregated data, own calculations based on EURSTAT data

³³⁴ UNHCR (2012): Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010 – 2011, Geneva, p. 22.

Македонија била ставена под притисок откако неколку земји-членки на ЕУ вклучувајќи ги Белгија и Шведска се пожалиле на силното зголемување на бројот на апликации за азил потполнети од македонски граѓани.³³⁶

На 8 март 2010 година белгискиот премиер Ив Летерм и белгискиот државен секретар за миграција Мелкиор Ватле ја посетиле Македонија и се сретнале со македонскиот државен врв. Ватлет посетил неколку места на потекло на молителите за азил во северозападна Македонија. Во текот на посетата акцент бил ставен на наводните импликации на туроператорите кои наводно ги мамеле делумно луѓето за аплицирање за азил во Белгија.³³⁷

Со цел да ја побијат нивната теза дека Белгија нема да гарантира политички азил за економски бегалци, белгиските авторитети депортирале во исто време околу шестотитни македонски азиланти од Белгија. Понатаму на 21 октомври 2010 година белгискиот државен секретар за миграција, Мелкиор Ватле, чијашто земја била на чело на ротационото претседателство на ЕУ ја посетил Македонија по втор пат и ги охрабрил македонските авторитети да го задржат притисокот, истакнувајќи дека некои луѓе ги убедуваат другите луѓе дека тие можат да им обезбедат азилантски статус во Белгија. Во исто време, комесарите на ЕУ за внатрешни работи и проширување, Сесилија Малстром и Штефан Фуле, испратиле писмо до претставниците на македонската Влада предупредувајќи ги дека Македонија може да го изгуби новостекнатото право на визна либерализација, доколку континуирано се зголемува бројот на апликанти за азил. Македонските авторитети реагирале веднаш и во февруари 2010 година тие креираа комитет за мониторинг над имплементацијата на визната либерализација во ЕУ, којшто го одржа својот прв состанок во март. Во март, владите на Србија и Македонија ветиле дека ќе преземат заеднички мерки против наводните организирани патувања во насока на намалување на барателите на азил.³³⁸ Се

³³⁵ EUROSTAT: New asylum applicants by citizenship, aggregated data, own calculations based on EUROSTAT data.

³³⁶ Европа се крена на нозе од македонските азиланти, *Sitel*, 22.10.10; Serbia, Macedonia vow to prevent asylum-seekers exodus to EU, *EUbusiness*, 12.03.2011.

³³⁷ Belgium will not grant political asylum to economic refugees: PM, *EU business*, 9.03.2010.

³³⁸ Serbia, Macedonia vow to co-operate against asylum seekers, *SETimes*, 12.03.2010

одржала средба на ниво на министерства за внатрешни работи помеѓу Србија и Македонија, при што се истакнало дека двете земји сакаат да пратат јасна порака дека соработуваат на тоа поле и дека работат за спречување на појавата на лажни азиланти³³⁹.

Во една од првите акции две туристички агенции биле затворени поради нерегуларности во нивниот менаџмент.

Во мај 2011 година македонските власти објавиле серија на мерки насочени кон спречување на трендот на азиланство. Документот којшто бил поднесен до Европската комисија содржи генерални, превентивни и оперативни мерки:

- Помеѓу генералните мерки се зајакнување на внатрешно-институционалната соработка и соработката со земјите-членки на ЕУ.
- Превентивните мерки вклучуваат таканаречени социо-економски мерки насочени кон подобрување на животните услови на ранливите групи и пораст на свеста.
- Оперативните или, подобро речено, репресивните мерки не се опишани со истите детали. Тие вклучуваат зголемена гранична контрола и истрага во можно инволвирање на туристичките агенции во зголемувањето на бројот на апликации за азил пополнети од страна на македонските граѓани.³⁴⁰

По предвремените избори во јуни Владата на Република Македонија најавила серија легални амандмани.³⁴¹ Тие вклучиле промени во Законот за патни документи со цел да се овозможи привремено одземање на пасошите на одбиените азиланти и вратените мигранти и претставување на нов член којшто се однесува на прашањето за слободниот визен режим во ЕУ во македонскиот кривичен законик којшто ги казнува оние кои транспортираат таканаречени лажни азиланти. На 29 декември 2010 година македонскиот Парламент усвоил нов Закон за надгледување на границите³⁴². Овој закон ги транспонира основните елементи

³³⁹ Rush to asylum puts visa-free travel at risk in Serbia, Macedonia, *SETimes*, 30.03.2010

³⁴⁰ Ibid

³⁴¹ Macedonian Ministry of Foreign Affairs: Minister Milošoski meets European Commissioner for Home Affairs Cecilia Malmström, 24.06.2011

³⁴² Law on Border Surveillance (Законот за гранична контрола), published in: *Official Gazette of the Republic of Macedonia*, Nr. 171/10, 30.12.2010.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

од Шенгенскиот граничен закон во домашниот закон.³⁴³ Ова се однесува меѓу другото на разликата помеѓу минимумот, којшто ги опфаќа македонските граѓани, како и секое лице кое ужива право од Заедницата за слобода на движењето и детална проверка која ги опфаќа националностите од третите земји заедно со претставувањето на критериумите за влез и излез.

Во јули 2011 година македонската Влада претстави нова јавна информативна кампања наречена „Стоп на злоупотребата на визната либерализација“.³⁴⁴ Кампањата вклучуваше организирање на јавни средби и други активности, како и дистрибуција на информативен материјал. Во излагањето на македонскиот министер за внатрешни работи во македонскиот Парламент, меѓу другото било истакнато дека се одржани 149 и биле дистрибуирани 4.400 флаери на сите јазици кои што ги говорат македонските граѓани.³⁴⁵ Во реалноста кампањата била таргетирана врз оние региони коишто се сметаат за главни региони или потекнувачи на азилантите, како што се севернозападна Македонија и во оние општини коишто се вршат злоупотреба на безвизниот систем преку барање на азил во странство.³⁴⁶ Членовите на македонската Влада, но исто така и претставници од „западните“ влади, ги посетиле ромските заедници во Шуто Оризари, Куманово, Тетово, Битола, Прилеп, Штип и Гостивар.³⁴⁷ На тие средби се заклучило дека визната либерализација е за бизнисмените, студентите и семејни посети, но не даваат право за престој во странство и се истакнало дека злоупотреба на визната либерализација ќе им наштети на интересите на Македонија.³⁴⁸

³⁴³ Видете повеќе: (Јанкулоска: Се намалува бројот на лажни азиланти, *Сител* 11.4.2012; Закон за гранична контрола на РМ објавен на официјалната веб-страница на Р.Македонија, г. 171/10, 30.12.2010, артикал 15 и 16.

³⁴⁴ Почна реализацијата на проектот „Стоп на злоупотребата на визната либерализација“, *Сител*, 20.7.2011.

³⁴⁵ Macedonian Minister of Interior, Gordana Jankulovska, parliament debate of 29.12.12, in: Macedonian Parliament: СТЕНОГРАФСКИ БЕЛЕШКИ од 19. седница на Собранието на Република Македонија, одржана на 29 декември 2011 година.

³⁴⁶ РОМИТЕ ДА НЕ НАСЕДНУВААТ НА ЛАЖНИ ВЕТУВАЊА И МАНИПУЛАЦИИ, *Telma*, 15.05.11; Government of the Republic of Macedonia: Jankuloska: Number of false asylum seekers dropping, intensive efforts still being made, 11.04.2012.

³⁴⁷ Јанкулоска во Шуто Оризари: Да не се злоупотребува визната либерализација, *Сител*, 27.10.2010; Одржана трибина за едукација на ромската заедница во Битола, *Time Macedonia*, 11.01.2012; Во Тетово и Битола трибини против злоупотреба на визната либерализација, *Sitel*, 11.01.2012.

³⁴⁸ Едукативна работилница за ромското население, *Makedonija* 24; 26.9.2011.

Кампањата инволвирала активно учество на ромските НВО преку Ромските информативни центри, коишто биле отворени низ државата. На НВО коишто учествуваа во кампањата им било воочувано да им укажуваат на учесниците дека може да ги изгубат социјалните бенефити, здравственото осигурување, ако аплицираат за азил во ЕУ.³⁴⁹

Македонските медиуми објавувале дека НВО, исто така, биле информирани за предупредување на членовите на ромската заедница со оглед на тоа дека тие може да се соочат со казна затвор ако погрешно го употребуваат визниот режим.³⁵⁰ Јавната информативна кампања придонела за да допрат гласините помеѓу членовите на ромската заедница и да разберат дека тие кои аплицираат за азил ќе имаат негативни последици по нивното враќање во Македонија. Помеѓу овие гласини е наведено дека со сила вратените ќе бидат лишени од нивните социјални бенефити. Во забелешка којашто се однесува на 59 вратени македонски граѓани од Германија, Владата кажа дека тие што ќе патуваат во ЕУ со цел барање на азил ќе се изложат себеси на непотребни финансиски трошоци.³⁵¹ Присилно вратените биле јавно кажани во македонските медиуми. Целта на овие емитувања е очигледно да се отргнат потенцијалните азиланти од нивните планови. Македонските медиуми, исто така, изјавија дека македонската Влада побарала од западните влади да даваат информации за идентитетот на оние кои бараат азил.³⁵²

Во интервју за радио *Слободна Европа*, претставник од ромската НВО од Гостивар објаснува дека стравот е еден од главните причини што ги спречува Ромите да бараат азил. Во исто време тој го образложи влијанието на информативната кампања, прашувајќи се дали информациите се однесуваат на оние кои се очајни.^{353,354}

³⁴⁹ ARKA (2011): Monthly Report for the situation of the Roma Rights in Macedonia, May - June 2011.

³⁵⁰ Едукација - како да се користи визната либерализација, *Сител*, 15.5.2011.

³⁵¹ Macedonian Government/Ministry of Interior: Денес со чартер лет од Дрезден Германија, 10.2.2011.

³⁵² РОМИТЕ ДА НЕ НАСЕДНУВААТ НА ЛАЖНИ ВЕТУВАЊА И МАНИПУЛАЦИИ, *Телма*, 15.5. 2011.

³⁵³ Азилантите се вратија, сиромаштијата остана, *Radio Free Europe*, 25.04.2012.

³⁵⁴ Chachipe – Right justice,: *The Visa Liberalisation and restrictions on the right to travel in the Balkans*, 2012, Luxembourg, pp.31-46.

Од страна на Министерството за внатрешни работи се објавило дека лицата кои се осомничени за таканаречени лажни азиланти нема да им биде одбиен излез, но дополнително нивните пасоши ќе им бидат испечатирани.³⁵⁵ Ова се објасни со фактот дека овие печати ќе бидат јасен индикатор за граничарите на граничните премини да спроведат дополнителна проверка на овие патници со цел да ги спречат да ја злоупотребат визната либерализација и да му наштетат на угледот на Македонија.³⁵⁶ Според македонското Министерство за внатрешни работи контролите се направени врз основа на методот за ризична анализа. Согласно на тоа, македонската власт развила профил на таканаречените лажни азиланти или потенцијалните азиланти врз основа на информациите што ги добиле од земјите-членки. Овој профил редовно се надградува и е достапен на сите центри кои се занимаваат со гранична контрола и го употребуваат овој профил при нивната контрола.³⁵⁷

Европската комисија е многу повеќе експлицитна. Во вториот мониторинг извештај за поствизната либерализација Европската комисија констатирала дека заедничкиот профил на азилантите бил потврден дури во втората половина од 2011 година. Огромното мнозинство на барања произлегуваат од лица кои припаѓаат на ромското малцинство, кои најчесто пристигнуваат со нивните фамилии.³⁵⁸

Многу специфично за Македонија, Европската комисија пишувала во нејзиниот извештај за напредокот од 2011 година: *„За да се спречи овој феномен (зголемувањето на таканаречените неосновани азилантски апликации од македонските граѓани) националните власти воведоа сет на мерки, вклучувајќи јавни информации во кампањата, фокусирајќи се особено на ранливите групи, а*

³⁵⁵ KOD lažni azilanti, *Kanal 5*, mins. 11.50 – 12.19.

³⁵⁶ Pečati za lažne azilante, *RTS*, 23.05.2011.

³⁵⁷ Government of the Republic of Macedonia: Jankuloska: Visa liberalization, crucial benefit in Macedonia's EU integration process, 16.11.2011; Gordana Jankulovska, parliament debate of 29.12.12, in: Macedonian Parliament: СТЕНОГРАФСКИ БЕЛЕШКИ од 19. седница на Собранието на Република Македонија, одржана на 29 декември 2011 година.

³⁵⁸ European Commission (2011): Commission staff working paper: Second report on the post-visa liberalization monitoring for the Western Balkan countries in accordance with the Commission Statement of 8 November 2010, SEC(2011) 1570 final, 7.12.11, p. 11.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

најверојатно ќе бидат вклучени и превентивни мерки како зголемување на проверката на границата и профилирање на азилантите”.³⁵⁹

Генералниот секретаријат на САД, пак, во неговиот извештај за Македонија во 2011 година објаснува дека како одговор на барањето на ЕУ за намалување на бројот на азиланти, надлежните власти организирале мултиагенциска работна група којашто креирала мултистратегија, вклучувајќи и медиумска кампања, казни за туристичките агенции коишто таргетираат потенцијални азиланти и профилирање на граничните премини.³⁶⁰

5.3.2. Статистичка анализа на македонски граѓани кои побарале азил во земјите на Европската унија

Во овој дел од трудот ќе направиме анализа за македонските граѓани кои побарале азил во некоја од земјите-членки на Европската унија пред визната либерализација и потоа.³⁶¹

Табела 15. Македонски граѓани кои побарале азил во земја-членка на ЕУ 2009 - 2012

2009 (Потребна виза)	2010 (Безвизен режим)	2011 (Безвизен режим)	2012 (Безвизен режим)
940	7550	5545	9410

Извор: ESI, Statistical Update: *Asylum seekers from the Western Balkans*, The Economist, 5-11 January 2013

Ова прикажано на графикон изгледа вака:

³⁵⁹ European Commission: Commission staff working paper: The former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress report, SEC(2011) 1203 final, Brussels, 12.10.11, p. 66.

³⁶⁰ U.S. Department of State/Bureau of Democracy, Human Rights and Labor (2012): Country Reports on Human Rights Practices for 2011: Macedonia, Washington, 24.05.12.

³⁶¹ Статистичките податоци за овој дел се преземени и обработени според: European Stability Initiative, 2013, Statistical Update: *asylum seekers from the Western Balkans*, pp.3-20.

Графикон 12. Македонски граѓани кои побарале азил во земја-членка на ЕУ 2009 - 2012



Извор: Сопствени истражувања³⁶²

Според податоците прикажани на графиконот јасно можеме да воочиме дека постои огромен пораст на бројот на побаран азил во некоја од земјите-членки на Унијата по стапување на сила на безвизниот режим за граѓаните на Р.Македонија. Во 2009 година, додека сè уште постоело ограничување, односно потреба за виза само 960 граѓани побарале азил во ЕУ, додека таа бројка во 2010 година изнесува 7.550 граѓани, при што во 2011 година опаѓа на 5.545 баратели на азил, за потоа во 2012 година да се постигне највисока бројка од 9.410 граѓани на Р.Македонија кои побарале азил во Европската унија.

Како една од земјите во која македонските граѓани најчесто бараат азил е Германија, при што во 2012 година го имаме следниот тек на апликации за азил.

³⁶² Графиконот е изработен врз база на анализа на повеќе материјали, не е преземен како графикон од друг извор, <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20Statistical%20Update%20%20Balkan%20asylum%20seekers%20-%2015%20Feb%202013.pdf>.

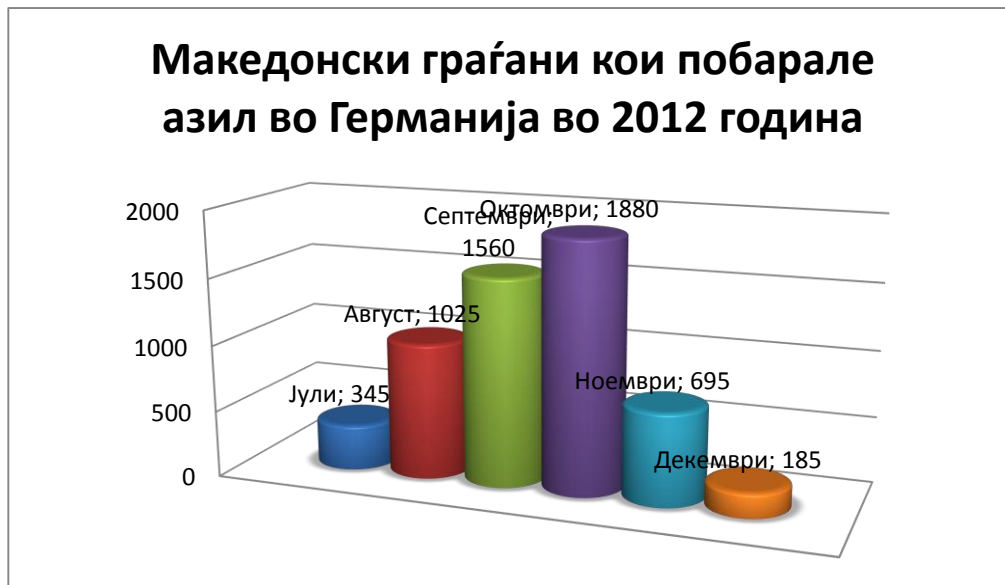
Табела 16. Македонски граѓани кои побарале азил во Германија во 2012 година

Јули	345
Август	1025
Септември	1560
Октомври	1880
Ноември	695
Декември	185

Извор: Сопствени истражувања³⁶³

Ова прикажано на графикон изгледа вака:

Графикон 13. Македонски граѓани кои побарале азил во Германија во 2012 година



³⁶³ Графиконот е изработен врз база на анализа на повеќе материјали, не е преземен како графикон од друг извор, [http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20Statistical%20Update%20-%20Balkan %20asylum%20seekers %20-%2015%20Feb%202013.pdf](http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20Statistical%20Update%20-%20Balkan%20asylum%20seekers%20-%2015%20Feb%202013.pdf).

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Извор: Сопствени истражувања³⁶⁴

Од податоците прикажани на графиконот јасно можеме да воочиме дека во септември и октомври 2012 година постои највисок степен на македонски државјани кои побарале азил во Германија и е рангирана како четврта земја од Западен Балкан со најголем број на барања за азил, каде што прворангирана е Србија.

Од вкупно 9.410 барања за азил на македонски граѓани во ЕУ во 2012 година, дури 6.889 се побарани во Германија.

Графикон 14. Вкупно барања за азил во ЕУ на македонски граѓани наспроти барања во Германија во 2012 година



Извор: Сопствени истражувања³⁶⁵

³⁶⁴ Графиконот е изработен врз база на анализа на повеќе материјали, не е преземен како графикон од друг извор, <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20Statistical%20Update%20-%20Balkan%20asylum%20seekers%20-%2015%20Feb%202013.pdf>

³⁶⁵ Графиконот е изработен врз база на анализа на повеќе материјали, не е преземен како графикон од друг извор, <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20Statistical%20Update%20-%20Balkan%20asylum%20seekers%20-%2015%20Feb%202013.pdf>.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Од вкупно 9.410 барања на азил на македонски граѓани во ЕУ, 6.889 се побарани само во Германија, додека во преостанатите земји само 2.521, што е за една третина помалку. Анализирајќи ги овие податоци, воопшто не е зачудувачки фактот дека Германија размислува повторно да воведи визи за државјаните на Р.Македонија.

Стапката на признавање на барањата за азил од граѓаните на Р.Македонија е низок во земјите-членки на ЕУ, што е одраз на ситуацијата во нивните матични земји, каде што генерално постои прогон или каде што не се почитувани човековите права. Во 2011 година властите на ЕУ доделиле азил на лица со статус на бегалци или субсидијарна заштита.

Табела 17. Првостепено признавање на азил во ЕУ во 2011 година

Донесени одлуки	4490
Статус бегалец според Женевската конвенција	15
Субсудијарна заштита	20
Стапка на признавање (бегалец + субсудијарна заштита)	0,8%
Хуманитарно засолниште	25

Извор: ESI, Statistical Update: *Asylum seekers from the Western Balkans*, The Economist, 5-11 January 2013

Судовите поништиле негативни првостепени одлуки, според статус на бегалец или субсидијарна заштита кај само 3,1% од понесените жалби.

На следната табела се претставени барањата на азил на македонски државјани во Швајцарија во периодот од 2009 до 2012 година.

Табела 18. Барања за азил на македонски државјани во Швајцарија 2009-2012 година

2009	60
2010	415
2011	990
2012 (јануари-август)	1060

Ова претставено на графикон изгледа вака:

Графикон 15. Барања за азил на македонски државјани во Швајцарија 2009-2012 година



Извор: Сопствени истражувања³⁶⁶

Според прикажаните податоци можеме да истакнеме дека по отворањето на границите, односно по воспоставување на безвизен режим за граѓаните на

³⁶⁶ Графиконот е изработен врз база на анализа на повеќе материјали, не е преземен како графикон од друг извор, <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20Statistical%20Update%20-%20Balkan%20asylum%20seekers%20-%2015%20Feb%202013.pdf>.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Р.Македонија во однос на границите на Европската унија, за само една година (2009-2010) барањата за азил во Швајцарија се зголемиле за 80%, по што од година во година се во постојан пораст.

На следната табела се прикажани податоци за поднесени барања за азил на македонски државјани во Франција.

Табела 19. Барања за азил на македонски државјани во Франција 2009-2012 година

2009	75
2010	595
2011	745
2012	800

Ова претставено на графикон изгледа вака:

Графикон 16. Барања за азил на македонски државјани во Франција 2009-2012 година



Извор: Сопствени истражувања³⁶⁷

Според прикажаните резултати можеме да истакнеме дека, како и кај претходно споменатите земји така и во Франција, по визната либерализација се бележи драстичен пораст на бројот на поднесени барања за азил на државјани на Р.Македонија.

Според најновата статистика, од 2013 година, заклучно со април, 717 македонски државјани побарале азил во Германија, при што се заклучува дека бранот на поднесени барања за азил е намален од ноември 2012 година до април 2013 година, додека најголем наплив на барања е забележан во август, септември и октомври. Постојат тенденции за укинување на слободното движење во Европа поради големиот број на граѓани кои побарале подобар живот надвор од границите на Македонија. Загрижувачки е фактот дека Германија, заедно со Австрија, Холандија и Велика Британија со писмо испратено до Европскиот совет бараат нова дискусија за еднострана суспензија на слободниот визен режим за Р.Македонија и Балканот.³⁶⁸

Република Македонија е официјално кандидат за членство во Европската унија без датум за преговори. Денес нашата земја е поблиску до интеграцијата и за разлика од претходните години денес граѓаните на Република Македонија имаат можност да се движат слободно без виза во рамките на Европската унија, освен во Велика Британија и Ирска, кои се исклучени од Шенген зоната, со покажување на биометриски пасош. Ова секако оди во прилог на исполнувањето на нашата стратегиска цел за полноправно членство на ЕУ и вклучување во Единствениот пазар.

³⁶⁷ Графиконот е изработен врз база на анализа на повеќе материјали, не е преземен како графикон од друг извор, <http://www.esiweb.org/pdf/ESI%20Statistical%20Update%20-%20Balkan%20asylum%20seekers%20-%2015%20Feb%202013.pdf>.

³⁶⁸ Германија, Австрија, Холандија и Велика Британија бараат повторно враќање на визите, 20 мај 2013 година. Преземено од: <http://grid.mk/read/news/505076239/3021089/germanija-avstrija-holandija-i-velika-britanija-baraat-povtorno-vrakjanje-na-vizite>.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Уште со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација Република Македонија се обврза дека ќе соработува во областите на визите, граничната контрола, азилот и миграцијата. Воедно се согласи да го прими назад секој свој државјанин кој нелегално престојува на територијата на земја-членка, по барање на таа држава. Во таа насока безвизниот режим претставува чекор поблиску до полноправно членство во Европската унија, како врвен приоритет за Република Македонија, и позитивен сигнал за нашата земја да продолжи со започнатите реформи на секое поле кои ќе го овозможат истото.

Сепак, податоците од најновиот извештај на Евростат³⁶⁹ покажуваат дека Република Македонија во 2015 година се наоѓа на 16. место на листата на баратели на азил (вкупно 2.640 лица) што претставува зголемување од 121% во однос на 2014 година.

5.4. Слободното движење на луѓе, азил и визи во извештаите на Европската унија

Во овој дел од трудот ќе говориме за релацијата која ја има Р.Македонија со Европската унија во доменот на слободното движење на македонските граѓани според податоците објавени во извештаите на Европската унија, по одлуката на Советот на ЕУ за визната либерализација во 2009 година.

Информација од извештајот од 2009 година

Во овој извештај е истакнато дека Македонија успешно партиципира во стабилизационите и асоцијативните процеси. Што се однесува на Договорот за стабилизација и асоцијација (ССА) во ЕУ, земјата моментално ги имплементира сите обврски преземени со Договорот, коишто се главен приоритет за пристапното

³⁶⁹ Eurostat: *Asylum quarterly report*, Data extracted on 16th September 2015, Most recent data: Further Eurostat information, Main tables and Database, First time asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: second quarter 2015, преземено од: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_time_asylum_applicants_in_the_EU28_by_citizenship,_Q2_2014_%E2%80%93_Q2_2015.png.

партнерство. Понатаму, земјата продолжува да ги исполнува сите обврски преземни за имплементација на Насловот 5 (движење на работниците, етаблирање, снабдување на сервис, капитал) од ССА.

Во однос на билатералните односи со другите поголеми земји и соседи на земјите-членки, односите остануваат добри со Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Црна Гора и Турција. Неколку посети од високо ниво коишто ги инволвираат овие земји биле одржани. Имплементацијата на договорот со Албанија за слободно движење на граѓаните без виза започнал и Договорот за заедничко патролирање на заедничките граници стапил на сила. Со Босна и Херцеговина бил ратификуван Договор за соработка за безбедносни мерки и нов Договор за реадмисија. Бил ратификуван Договор со Хрватска за размена и заедничка заштита на тајни податоци. Соработката со Црна Гора била зајакната на начин што се потпишал Договор за двојно државјанство, но и договори за соработка за работи од ЕУ, воздухопловниот сообраќај, туризмот, земјоделството и заштита од природни катастрофи. Одбранбената соработка била интензивирана, а преговорите за договор за социјална безбедност биле во тек. Овој дел ја испитува способноста на Македонија за претпоставка на обврските за членство - тоа се *acquis*, како што е кажано во договорите, второстепеното законодавство и политиките на Унијата. Исто така, ги анализира административните капацитети на Македонија за имплементација на *acquis*. Анализата е направена во согласност со листата од 33 *acquis* поглавја. Во секој сектор проценката на Комисијата покрива прогрес на постигнатото во текот на известувачкиот период и ги резимира нивоата на подготвеност на земјата. Мал прогрес бил забележан во приодот на пазарот на труд. Никаков прогрес не бил направен околу вработувањето на граѓани на ЕУ во јавниот сервис и службите од јавен карактер. Подготовките во оваа област започнувале. Се направил некаков прогрес кон подготовка за учество во мрежата на ЕУРЕС (EURES-European employment services). Во овој период бил усвоен закон со кој ѝ се дозволува на Агенцијата за вработување да го стави во употреба електронскиот систем со онлајн пристап до сите слободни работни места објавени од агенцијата.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Класификацијата на слободни работни места е во согласност со побарувањата на ЕУРЕС³⁷⁰. Но, човечките ресурси коишто се слободни не биле доволни за имплементирање на системот. Имало прогрес во зоните за координација на системите за социјална заштита. Билатерални договори за социјална заштита се ратификувани со Белгија и Луксембург и со тоа збирот на земји се искачил на десет. Но, слободните капацитети остануваат недоволни за коорцинација на шемите за социјална заштита. Во оваа област земјата напреднала. Прогрес може да се забележи кон претставување на европската здравствена картичка, при што биле потпишани договори за употреба на картичката со Бугарија, Полска и Германија, или вкупно со пет земји.

Генерално во сите полиња на политика во областа на правдата, слободата и безбедноста биле преземени важни реформи кон исполнување на одредниците утврдени во дијалогот за визна либерализација, што бил завршен во мај 2009 година. Постигнат бил важен напредок во визната политика. Можело да се забележи добар напредок во областа на азилот, борбата против организираниот криминал и дрогите, како и во врска со надворешните граници и Шенген. Административниот капацитет за спроведување на полициската реформа е подобрен, но сè уште бил ограничен од нецелосно развиеното управување со човечките ресурси. Земјата постигнала поголем степен на усогласеност со *acquis*, како во однос на законодавството, така и во однос на административниот капацитет. Се правеле напори за дополнително подобрување на меѓународната полициска соработка како на регионално, така и на ниво на Европската унија, главно со Европол и Фронтекс. Свкупно, подготовките во оваа област се на добар пат.³⁷¹

³⁷⁰ Целта на ЕУРЕС е да обезбеди информации, совети и вработување, како и услуги во корист на работниците и работодавачите.

³⁷¹ Commission of the European Communities, 2009, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2009 Progress Report, Brussels, 14.10.2009.

Информација од извештајот од 2010 година

Во овој извештај е забележан мал напредок во областа која се однесува на пристапот до пазарот на труд. Амандманите во Законот за вработување на странци ја поедноставиле процедурата за издавање на работна дозвола. Бил издаден Прирачник за визи и работни дозволи на странци. Активностите за развој на централната база на податоци за странци напредувала. Со цел да им се обезбеди на граѓаните од ЕУ пристап до јавниот сервис Законот за јавни службеници ќе треба да биде приспособен. Подготовките за оваа област биле сè уште во рана фаза. Мал прогрес можел да биде забележан при учеството на земјата во Европската мрежа на вработувачки сервиси ЕУРЕС. Бил подготвен Акционен план којшто ги повлекува мерките и активностите за учество во ЕУРЕС. Немало никаков прогрес во областа на координација на системот за социјална заштита и било констатирано дека капацитетите на јавните авторитети за координација на шемата за социјална заштита треба да се зајакнат. Подготовките во оваа област се напреднати. Имало прогрес во областа на европската здравствена картичка. Договор за аплицирање на картичката бил потпишан со Луксембург и Холандија, со тоа сега биле шест земји.³⁷²

Генерално бил забележан мал прогрес во областа на слободата на движење на работниците. Институционалните капацитети останале пречка.

Во однос на областа на слобода, безбедност и правда е констатирано дека е постигнат одреден напредок во областа на миграцијата. Биле донесени измени во Законот за вработување на странци со цел да се олесни постапката за добивање на работни дозволи за самовработени странци. Владата го усвоила акциониот план за спроведување на резолуцијата за миграциската политика 2009-2014 и национално-миграциониот профил за 2009 година. Исто така, донесен е и акциски план за спроведување на националната стратегија за интеграција на бегалци и странци 2008-2015. Постигнат е добар напредок во областа на азилот. Понатамошните измени во Законот за азил и привремената заштита ја донеле

³⁷² Commission of the European Communities, 2010, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2010 Progress Report, Brussels, 9 November 2010.

земјата поблиску до ЕУ и меѓународните стандарди. Завршен бил премиот од хуманитарна во супсидијарна заштита. На сите подобни лица кои претходно биле под хуманитарна заштита, со неколку исклучоци, им била одобрена супсидијарна заштита и им биле доделени лични документи со важност од најмалку една година. Условите за прифаќање во центарот за баратели на азил во Визбегово биле задоволителни. Се забележале недостатоци во административниот капацитет на одделението за азил при Министерството за внатрешни работи и координацијата со другите надлежни институции. Бил постигнат добар напредок во областа на визната политика и пошироко во рамките на дијалогот за визна либерализација. Откако земјата ги исполнила барањата од патоказот за визната либерализација, безвизниот режим за Шенген-зоната влегол во сила во декември 2009 година за носителите на биометриските пасоши. Добар напредок можел да се забележи во областа на надворешните граници и Шенген зоната. Процесот на демаркација на границата со Косово бил завршен и бил потпишан Договор за соработка на полицијата со косовските власти, вклучително и можноста за заеднички гранични полициски патроли. Земјата ја одржувала добрата соработка со ФРОНТЕКС врз основа на работен договор и учествувала во Мрежата за анализа на ризик за Западен Балкан развиена со помош на ФРОНТЕКС. Можел да се забележи одреден напредок во судската соработка во граѓански и кривични предмети, особено во спроведувањето на претходно ратификуваните спогодби. Министерството за правда имало обработено повеќе од 400 барања (издадени или примени) во кривичните работи. Договорот со Европрава (Eurojust) стапил на сила на 23 јуни 2010. Остварен бил напредок во областа на полициска соработка и борбата против организираниот криминал. Во октомври 2010 година бил потпишан договор за воспоставување на регионален центар за унапредување на соработката во борбата против организираниот криминал со Албанија, БиХ, Хрватска, Црна Гора и Србија.³⁷³

Измените на Кривичниот законик во областа на борбата против компјутерскиот криминал, кои се однесувале на детската порнографија,

³⁷³ Commission of the European Communities, 2011, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2011 Progress Report, Brussels, 12.10.2011.

ксенофобија и расизам на интернет сега влегле во сила. Бил постигнат одреден напредок во борбата против нелегална трговија со луѓе. Изменувањето на одредбите од Кривичниот законик за нелегална трговија со луѓе и криумичарење со луѓе за случаи со жртви кои се малолетни влегле во сила. Забележан бил добар напредок во борбата против тероризмот. Влезени биле во сила измените на Кривичниот законик со кои се прошири дефиницијата на тероризмот и се вклучија нови кривични прекршоци кои се поврзани со оваа област и се усогласени со Конвенцијата на Советот на Европа за спречување на тероризмот и Рамковната одлука на Советот за борба против тероризмот. Понатаму бил забележан напредок во борбата против дрогата. Во тек било спроведувањето на новиот Акциски план за периодот 2009-2011 година. Постигнат бил добар напредок во областа на царинската соработка. Царинската управа учествувала во неколку меѓународни операции за откривање на незаконска трговија и координирала единесет од нив.³⁷⁴

Генерално бил констатиран напредок во областа на азилот, визната политика, надворешните граници и Шенген. На порастот на барателите на азил кој настанал во првиот период од спроведувањето на безвизниот режим му се посветувало големо внимание. Постигнат бил одреден напредок во областа на миграцијата. Органите требало да продолжат да ги информираат граѓаните за правата и обврските што произлегуваат од безвизниот режим. Спроведувањето на реформите во полицијата продолжува и подобрена била соработката со меѓународната полиција. Меѓутоа, требало да се проследи улогата на Министерството за внатрешни работи во постапката за спроведување на налозите за прислушкување. Сè уште не била воспоставена базата на податоци за национално разузнавање и националниот центар за координација на борбата против организираниот криминал. Требало да се зајакнат административните капацитети на некои специјализирани единици во рамките на секторот за организиран криминал на Министерството за внатрешни работи. Свкупно, подготовките во оваа област биле доста напреднати.

³⁷⁴ Комисија на Европските заедници: *Извештај за напредокот на Република Македонија*, Брисел, 2010-2011 година.

Информација од извештајот од 2011 година

Овој извештај го опфаќа периодот од октомври 2010 година до септември 2011 година. Напредокот се мери врз основа на донесените одлуки, донесеното законодавство и спроведените мерки.

Никаков прогрес не бил забележан во полето за пристап до пазарот на труд. Владата усвоила Одлука којашто го одредува бројот на работни дозволи што ќе бидат издадени на странци во 2011 година. Законот за јавни службеници останува да биде модифициран со цел да им се даде на граѓаните на ЕУ пристап до јавниот сервис. Направен е прогрес кон подготовка на земјата за учество во ЕУРЕС (European Employment Services). Акциониот план кој ги подвлекува мерките и активностите за учество во ЕУРЕС започнал да се имплементира. Административните капацитети на Агенцијата за вработување биле зајакнати и подготовките во оваа област биле на вистински пат. Мал прогрес се забележал во областа на координација на системот за социјална заштита. Била направена обука за зајакнување на капацитетите на јавните авторитети. Стапил на сила Договорот со Црна Гора за координација на системот за социјална заштита. Подготовките во оваа област се на вистински пат. Имало мал прогрес во областа на европската здравствена картичка. Договор за употребата на ЕЗК стапил на сила во Белгија во 2011 година. Генерално гледано, имало мал прогрес во областа за слобода на движењето на работниците, но усогласувањето со *acquis* било во рана фаза.³⁷⁵

Во областа на правдата, слободата и безбедноста постигнат бил одреден напредок во областа на миграцијата. Спроведувањето на акциониот план 2009-2014 година за миграциска политика продолжил и покрај неколкуте значајни одлагања. Законот за странци бил изменет за да се обезбеди правна рамка за воспоставување на национална база на податоци за странци, опфаќајќи податоци за азил, миграција и визи. Во оваа област земјата добро напредувала. Постигнат бил ограничен напредок во областа на азилот и биле донесени правила за

³⁷⁵ Commission of the European Communities, 2011, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2011 Progress Report, Brussels, 12.10.2011.

утврдување на улогата на секоја институција во процесот на интеграција на бегалци и странци, со кои се обезбедува назначување на законски старатели за малолетни лица без придружба и ментално хендикепирани лица. Барателите на азил сè уште се соочувале со тешкотии при пристап до информации за постапките и социјалните права и сè уште немале пристап до бесплатна правна помош од страна на државата. Што се однесува за областа на визната политика бил постигнат одреден напредок. Сите дипломатски и конзуларни претставништва во земјата биле поврзани со националниот визен систем N-VIS (N-VIS). Системот бил поврзан со националната база на податоци за странци. Владата донела одлука дозволувајќи им на трети земји со важечка Шенген виза тип Ц (С) влез во земјата без виза. Визната либерализација за граѓаните кои патуваат во Шенген зоната била доделена со важност од 19 декември 2009 година и правилата за безвизен режим се почитувале од страна на големо мнозинство на патници. Постоел добар напредок во областа на надворешните граници и Шенген зоната. Бил донесен нов Закон за гранична контрола со цел усогласување со *acquis* на ЕУ, особено Законикот за шенгенските граници. Добрата соработка со Фронтекс продолжила. Во целост биле напреднати подготовките во областа на надворешните граници и Шенген зоната. Се забележал одреден напредок во областа на полициската соработка и борбата против организиран криминал. Било формирано Меѓународно одделение за координација на спроведување на закони одговорно за размена на полициски и разузнавачки информации (ILECU) во рамки на Министерството за внатрешни работи.³⁷⁶ Актот за систематизација на Бирото за јавна безбедност вовел опис на работни места и нова организациска структура. Новоформираното стратешко ниво на Бирото за јавна безбедност имало за цел да ја подобри ефикасноста и да обезбеди интегриран пристап за полициските операции. Актот за систематизација, исто така, вовел промени во Одделението за организиран криминал на Министерството за внатрешни работи, подобрувајќи ја неговата функционалност и интеграција во националниот и меѓународниот

³⁷⁶ Комисија на Европските заедници: *Извештај за напредокот на Република Македонија*, Брисел, 2010-2011-2012 година.

разузнавачки систем за кривични истраги. Донесен бил новиот Законик за кривична постапка кој стапил на сила од ноември 2012 година.³⁷⁷

Извештајот забележал одреден напредок во борбата против и спречување на нелегална трговија со луѓе. Отворено било национално засолниште за жртвите на нелегална трговија со капацитет до 12 лица. Земјата била напредната и во областа на полициска соработка и борба против организиран криминал. Меѓутоа, напорите на релевантните тела за спроведување на законот (Министерство за внатрешни работи, Јавното правобранителство, Царинската управа и финансиска полиција) за борба против организиран криминал требало да се зајакнат и останала загриженоста во однос на политизацијата на полицијата. Можел да се забележи одреден напредок во областа на борба против тероризмот. Полицијата зазела соодветен пристап кон прашањата за борба против тероризам. Билатералната и мултилатералната соработка продолжила, а соработката со истражните органи и обвинителството и странските разузнавачки единици била подобрена. Понатаму, можел да се забележи мал напредок во однос на соработката во областа на дрогата. Спроведувањето на новиот Акциски план на Националната стратегија за дрога која го опфаќа периодот 2009-2012 година бил во тек, во согласност со стратегијата за дрога на ЕУ (2005-2012 година). Можел да се забележи добар напредок во областа на царинската соработка. Царинската управа учествувала во голем број на меѓународни операции за откривање на нелегална трговија. Соработката и размената на разузнавачки податоци со царинската управа на соседните земји и пошироко во регионот била интензивирана со цел спречување и откривање на нелегална трговија и борба против прекуграничниот криминал.³⁷⁸

Начелно, Комисијата утврдила добар напредок во областа на надворешните граници и соработката во Шенген зоната и царинската соработка. Граничната полиција сè уште немала соодветна техничка опрема и буџетски средства.

³⁷⁷ Commission of the European Communities, 2011-2012, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2011 Progress Report, Brussels.

³⁷⁸ Commission of the European Communities, 2011-2012, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2011 Progress Report, Brussels.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Постигнат бил одреден напредок во областа на миграцијата, визната политика, полициската соработка и борбата против организираниот криминал. Спроведувањето на реформите во полицијата продолжиле. Во исто време, сè уште постоеле структурни проблеми, недостаток на персонал и буџетски одредби. Сè уште не била воспоставена националната база за разузнавачки податоци. Спроведувањето во областа на азилот требало значително да се зајакне вклучувајќи ги и одредбите за правна помош, толкување и пристап до социјалните права. Во таа насока подготовките во областа на правдата, слободата и безбедноста биле на добар пат.

Информација од извештајот од 2012 година

Некаков прогрес може да се забележи во однос на пристапот до пазарот на трудот. Законот за јавни службеници останува да се измени за да им овозможи на граѓаните од ЕУ пристап до работни места во јавниот сектор. Никаков прогрес не е направен кон подготовка за учество во мрежата на еурес (European Employment Services). Мал прогрес се забележал во областа на координација на системот за социјална заштита. Билатералниот договор со Канада за координација на системот за социјална заштита стапил на сила и преговорите за потпишување на договори со Италија и Албанија продолжиле. Работата за решавање на прашањата за социјално осигурување со Косово, исто така, продолжиле. Имало мал прогрес во областа за европската здравствена картичка. Унгарија и Романија ја прифатиле иницијативата на Фондот за здравствена заштита да започне преговори со ЕКЗО. Биле потпишани договори за паушална компензација на трошоците за здравствена заштита со Црна Гора и Србија. Усогласувањето со *acquis* било во рана фаза.³⁷⁹

Информација од извештајот од 2013 година

³⁷⁹ Commission of the European Communities, 2012, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2012 Progress Report, Brussels, 10.10.2012.

Овој извештај го опфаќа периодот од октомври 2012 година до септември 2013 година. Се констатирал одреден развој во областа на миграцијата. Бил изменет Законот за странци со кој се поедноставила постапката за странци, вработени од страна на претпријатијата од клучно значење за инвестиции во земјата, за добивање на дозвола за привремен престој. Базата на податоци за странци која опфаќа азил, миграција и визи е сè уште во фаза на тестирање. Во 2012 година, 682 илегални мигранти се откриени во земјата, во најголем број сè уште се откриваат на границата со Србија. Стратешкиот капацитет за управување со миграциските текови не е доволен, во смисла на персонал и опрема, за да се справат со зголемениот број мигранти што минуваат низ земјата. Граничните контроли не биле ефикасни во откривањето илегална миграција во земјата од Грција и понатамошен транзит од земјата кон Србија. Во 2012 година, 1.067 луѓе се вратени според Спогодбата со ЕУ за реадмисија и истата продолжува добро да се спроведува.³⁸⁰

Во однос на азилот, Законот за азил и привремена заштита е изменет со цел понатамошно усогласување со *acquis* за утврдување минимум стандарди за условите за прием на барателите на азил и за постапките за доделување и одземање на статус на бегалец. Измените на Законот за бесплатна правна помош и Законот за здравствено осигурување за баратели на азил со кои се проширува опфатот на законите влегле во сила. Центарот за интеграција, кој обезбедува услуги за признаен бегалец и лице под супсидијарна заштита, продолжил да ги гради своите капацитети со проширување на своите простории. Во 2012 година биле поднесени 527 нови барања за азил, намалување од 740 во 2011 година. Во 504 случаи (95%) постапката за азил требала да биде запрена поради предвременото напуштање на прифатниот центар од страна на апликантите.³⁸¹

Во областа на визната политика, земјата била добро напредната повеќе години. Веќе постои висок степен на усогласеност со „позитивната листа на ЕУ“ и

³⁸⁰ Комисија на Европските заедници: *Извештај за напредокот на Република Македонија*, Брисел, 2013-2014 година.

³⁸¹ ³⁸¹ Commission of the European Communities, 2013, *The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2013 Progress Report*, Brussels, 16.10.2013.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

со „негативната листа“, но потребни се дополнителни напори за целосно усогласување до датумот на пристапување. Сите дипломатски и конзуларни претставништва се поврзани со Националниот визен систем Н-ВИС и Визниот центар во Министерството за надворешни работи. Спроведувањето на безвизниот режим со ЕУ напредувал непречено во целина. Националните власти продолжиле да соработуваат во борба против феноменот на неосновано поднесени барања за азил во земјите на ЕУ и Шенген-зоната. Сепак, бројот на граѓани со неосновани барања за азил во странство бил сè уште висок. Од воведувањето во 2011 година на ново кривично дело поврзано со злоупотреба на безвизниот режим биле направени 447 контроли на туристички агенции и фирми за превоз на патници и биле поднесени кривични пријави против 20 лица.³⁸²

Што се однесува до надворешните граници и Шенген, Законот за гранична контрола и спроведување на законодавството продолжил да се усогласува со Шенгенскиот граничен кодекс. Почнале да се издаваат патни документи кои содржат отпечатоци од прсти. Отворен бил заеднички контакт-центар со Албанија. Мешани патроли продолжиле да се спроведуваат на границите со Косово, Бугарија и Албанија, а истите почнале да се спроведуваат со Србија, при што во 2012 година имало над 280 мешани патроли со соседните земји. Добрата соработка со Фронтекс продолжила во форма на заеднички операции и обука, како и преку Мрежа за анализа на ризик на Западен Балкан (ВБРАН). Продолжило кадровско екипирање, обука и опремување на внатрешната мобилна единица на централно ниво. Понатамошен напредок бил постигнат во опремување на граничната полиција, особено со опрема за видеонадзор и опрема за откривање на фалсификувани документи. Подготовките во областа на надворешните граници и Шенген биле добро напреднати.³⁸³

Во однос на судската соработка во областа на граѓанските и кривичните прашања, регионалната соработка била понатамошно развиена. Во 2012 година

³⁸²³⁸² Commission of the European Communities, 2013, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2013 Progress Report, Brussels, 16.10.2013.

³⁸³ ³⁸³ Commission of the European Communities, 2013, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2013 Progress Report, Brussels, 16.10.2013.

земјата примила 1.255 барања за заедничка правна помош за граѓански прашања и 2.235 барања за кривични прашања. Во рамки на спогодбата со Европравда, земјата соработувала со Германија, Австрија и Холандија за истражувањето и гонењето на групи што се занимаваат со организиран криминал и се вклучени во трговија со дрога, а во септември 2012 година била потпишана спогодба за создавање заеднички истражни тимови со три земји. Подготовките во оваа област напреднале.³⁸⁴

Во областа на полициската соработка и борбата против организираниот криминал, регионалната и меѓународната соработка во извршување на закони преку Европол и Интерпол, Македонија продолжила да биде добра. Биле издадени 149 налози за апсење во земјата во 2012 година. Биле донесени измени во Законот за полиција, со цел истиот да се усогласи со новиот Закон за кривична постапка, но постоеле одредени загрижености во однос на недостигот на јасни правила за лишувањето од слобода и за собирањето и чувањето на податоците. Измените на Законот за прислушување, кои го исклучуваат директното вклучување на министерот за внатрешни работи во одобрувањето на прислушувањата, стапиле во сила, но подзаконските акти, кои го регулираат неговото спроведување во детали и заштитата од незаконско влијание во спроведувањето на налозите за прислушување останува да бидат донесени. Законот за електронски комуникации сè уште требало да биде изменет за да се земе предвид поништувањето на Уставниот суд на одредени членови, кои наметнуваат премногу големи обврски на операторите за да обезбедат пристап до комуникациските мрежи. Започнала основна обука за 330 полициски кадети кои биле регрутирани во Центарот за обука на полицајци во 2012 година. Спроведувањето на Стратегијата за обуки напредува бавно. Професионализацијата на човечките ресурси и ригорозната политика за регрутирање, заснована на заслуги, треба да биде приоритет во склоп на полицијата. Сè уште недостасува независен и силен надворешен механизам за

³⁸⁴ ³⁸⁴ Commission of the European Communities, 2013, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2013 Progress Report, Brussels, 16.10.2013.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

надзор на полициските сили.³⁸⁵

Институционалната рамка за борба против организираниот криминал е добро воспоставена, вклучувајќи специјализирани објекти и оддели во склоп на полицијата, обвинителството и судскиот систем. Евиденцијата на истраги, обвиненија и пресуди продолжува да се води без прекин.

Бројот на вработени на Центарот за спречување на организиран и сериозен криминал продолжил бавно да се подобрува (63.7% од местата се пополнети, што е слаб пораст од минатата година). Националната криминалистичко-разузнавачка база на податоци сè уште не била оперативна и сè уште не била воспоставен Националниот координативен центар за борба против организираниот криминал. Овие две алатки ќе обезбедат голема поддршка за проактивна истрага на организираниот криминал. Во однос на трговијата со луѓе, идентификувани биле 8 луѓе од вкупно 11 во претходната година. Потребни се напори за да се осигури дека Центарот за жртви на трговија со луѓе ја има способноста за обезбедување на соодветна нега. Сè уште требало да се развие сеопфатен и мултидисциплинарен пристап, насочен кон жртвите на трговија со луѓе, како и да се подобри идентификацијата на жртвите. Земјата останува извор, дестинација и транзитна земја за трговија со луѓе за сексуална злоупотреба и злоупотреба на работна сила. Националните власти во соработка со граѓанското општество треба да обезбедат дека жртвите имаат непречен пристап до помошта, поддршката и заштитата, вклучително и реинтеграцијата во општеството.³⁸⁶

Во поглед на сајбер-криминалот, Конвенцијата за сајбер-криминал и нејзиниот дополнителен протокол биле ратификувани во 2004 и 2005 година, редоследно, а Кривичниот закон ги казнува, меѓу другото, злоупотребата на личните податоци, онлајн-дистрибуцијата на детска порнографија, онлајн-педофилијата, создавањето и ширењето на компјутерски вируси, сајбер-измамите и сајбер-фалсификувањето. За прекршоците поврзани со хакирањето, онлајн-

³⁸⁵ Commission of the European Communities, 2013, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2013 Progress Report, Brussels, 16.10.2013.

³⁸⁶ Commission of the European Communities, 2013, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2013 Progress Report, Brussels, 16.10.2013.

измамите, фишингот, кражбата на идентитет, ДДоС (DDoS)-нападите и онлајн детската порнографија биле гонети во судовите. Постои посветена Единица за сајбер-криминал од 2010 година, моментално лоцирана во склоп на Центарот за сузбивање на организираниот и сериозниот криминал. Земјата е добро напредната во полето на полициската соработка и борбата против организираниот криминал.

Што се однесува до борбата против тероризмот, ЕФР поднела седум известувања за сомнителни трансакции во однос на финансирање на тероризам до агенциите за спроведување на законот и до обвинителството во 2012 година. Подготовките во оваа област се веќе добро напреднати.

Во делот на соработката во областа на дроги, продолжила добрата соработка на заеднички проекти помеѓу националната фокална точка и Европскиот мониторинг центар за дроги и зависности од дрога (ЕМЦДЗД). Се подобрила координацијата на полицијата и Царинската управа во однос на запленувањето на дроги и се спровеле неколку успешни меѓународни полициски операции за пресекување на канали за недозволена трговија со дрога.

Во однос на царинската соработка, Царинската управа учествувала во бројни меѓународни операции и проекти за откривање на недозволена трговија со фалсификувани стоки, дроги, експлозиви, хемикалии со висок ризик и лекови. Соработката и размената на разузнавачки податоци со царинските управи од соседните земји се интензивираше, што беше случај и со релевантните агенции на ОН.

Во областа на пристапот до пазарот на трудот, законодавството не дозволува граѓаните на ЕУ да имаат пристап до работни места во јавната служба. Немало никаков развој во однос на подготовката за учество во мрежата на ЕУРЕС (Европските служби за вработување). Што се однесува до системите за координација на социјалната сигурност постојат 19 билатерални договори за координација на системите за социјална заштита, од кои 11 се со земји-членки на ЕУ. Ратификацијата на договорите со Данска, Унгарија и Италија се очекувале. Преговорите за релевантните договори со Косово и Албанија биле во тек. Владата

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

усвоила предлог-одлука на Советот за стабилизација и асоцијација за координација на системите за социјална заштита.³⁸⁷

Договорот за користење на европската картичка за здравствено осигурување бил потпишан со Австрија и стапил во сила, со што бројот на договорите сега бил осум. Бил постигнат мал напредок во областа на слободата на движење на работници во текот на периодот за кој се известува. Подготовките во областа на слободното движење на работници сè уште се во рана фаза.³⁸⁸

Комисијата генерално подвлекува дека е постигнат напредок во областа на правдата, слободата и безбедноста, особено за надворешните граници, судската соработка во граѓански и кривични предмети и соработка во областа на дрогите. Потребни се понатамошни напори за подобрување на ефикасноста на системот за азил, зголемување на проактивната истрага и гонењето на перење пари и финансиски криминал и подготовка за спроведување на новиот Закон за кривична постапка, особено преку обуки на полицијата и јавните обвинители. Свкупно, подготовките во оваа област се напреднати.

Информација од извештајот од 2014 година

Комисијата на Европската унија, шеста година по ред препорачува дека треба да започнат преговорите за членство на Република Македонија, но истовремено изразува жалење за преземените чекори наназад во изминатата 2013 година, се вели во новата препорака за Македонија.

Во извештајот од 2014 година за напредокот на земјата во евроинтеграциите, Унијата вели дека земјата ги исполнува политичките критериуми да напредува во процесот на пристапување и повторува дека доколку се одвива скрининг-процесот и дискусии со Советот за создавање на преговарачката рамка, би се создал потребниот импулс за изнаоѓање на

³⁸⁷ Commission of the European Communities, 2013, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2013 Progress Report, Brussels, 16.10.2013.

³⁸⁸ Commission of the European Communities, 2013, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2013 Progress Report, Brussels, 16.10.2013.

компромисно и меѓусебно прифатливо решение за прашањето за името, дури и пред отворањето на поглавја од официјалните преговори.

Комисијата заклучува дека процесот на пристапување кон Европската унија е во ќор-сокак, но дека земјата продолжува во доволна мера да ги исполнува политичките критериуми за членство во ЕУ. Нотирано е дека Република Македонија беше првата земја што ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација со ЕУ и е земја-кандидат од 2005 година и токму заради тоа Комисијата препорачува од 2009 година Македонија да се пресели во втората фаза од асоцијацијата, се наведува во извештајот.

Извештајот бележи сериозна загриженост за раздор во политичката култура, што е одговорност на Владата и на опозицијата во земјата, кои треба да осигураат политичката дебата да се одвива претежно во Парламентот, со препораки за прекин на политизација на државните институции и контрола врз медиумите, вклучително и во контекст на одржаните избори, како што е соопштено од страна на ОБСЕ/ОДИХР.

Понатаму е маркирано прашањето за името, кое продолжува да влијае на односите со Грција. Одржувањето добрососедски односи, вклучувајќи компромисно и меѓусебно прифатливо решение за прашањето за името, под покровителство на Обединетите нации (ООН), останува од суштинско значење, порачуваат од Европската комисија.

Во однос на економските критериуми се наведува дека економското закрепнување продолжило во 2013 година и финансиската стабилност се задржала, но дека невработеноста, особено кај младите, останала многу висока. Сепак, посочено е дека фискалната дисциплина, како и транспарентноста се влошила. Земјата добро напредува, се вели во извештајот, но треба да се направи натамошен напредок кон воспоставување на функционална пазарна економија.

Кога станува збор за усогласување со законодавството на Европската унија, во извештајот е наведено дека Македонија има широка соработка со Унијата во сите области на правото на ЕУ и е во напредно ниво на усогласеност во поглед на законодавството, политиките и административните капацитети.

Визната либерализација за граѓаните на Република Македонија кои патуваат во Шенген зоната е во сила од декември 2009 година. Како дел од механизмот за следење на визната либерализација, Комисијата редовно го оценува напредокот на земјата во спроведувањето на реформите воведени според патоказот за визна либерализација. Механизмот за следење, исто така, вклучува механизам за предупредување за да се избегнат злоупотреби, координиран од Фронтекс. Комисијата редовно ги поднесува своите извештаи од следењето на поствизната либерализација до Европскиот парламент и Советот. Во јануари 2014 година влезе во сила механизмот за суспензија на безвизниот режим. Врз основа на ова, земјите-членки на ЕУ може да побараат од Комисијата, во вонредни ситуации и како последна можна мерка, да ја испитаат можноста за привремено укинување на визната либерализација за државјаните на третите земји. Во 2008 година, влезе во сила Спогодбата за реадмисија меѓу Европската унија и Република Македонија.³⁸⁹

Во контекст на извештајот за напредокот на Република Македонија, Еврокомесарот за проширување Штефан Филе посочи дека партиските интереси се ставени пред националниот интерес и побара Владата и опозицијата во Македонија да бидат одговорни и политичката дебата примарно да ја одвиваат во парламентот. Европретставникот во земјава, пак, Аиво Орав, го потенцираше решавањето на спорот околу името и повторното воспоставување на политичкиот дијалог, преку преземање активности и од власта и од опозицијата. Според Орав, Македонија ја задржала препораката и покрај нотираното назадување, поради напредокот во претходните години и изрази надеж дека забелешките на ЕК ќе бидат сфатени сериозно и дека ќе бидат надминати во што покус рок, а меѓу забелешките во Извештајот ги нотираше политизацијата на државните институции, унапредувањето на слободата на медиумите и ставањето на партиските пред интересите на државата.

Може да се заклучи дека извештајот од 2014 година е во суштина многу покритичен од претходните извештаи, при што Европската комисија

³⁸⁹ Commission of the European Communities, 2013, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2014 Progress Report, Brussels.

недвосмислено изразува загриженост, но во исто време и ја охрабрува земјата да го следи патоказот кој го определува овој Извештај.

5.5. Миграционата криза во Европската унија и Република Македонија

Европската унија денес е погодена од нова криза - криза со мигрантите, во којашто бегалците од Сирија, Авганистан, Африка и други земји во потрага по подобар живот избираат неколку транзитни линии преку кои се обидуваат да стигнат до Европската унија. Во моментов земјите од Европската унија се соочуваат со најголемата бегалска криза уште од времето на војната во Босна и Херцеговина во 1992 година. Европската мигрантска криза или европската бегалска криза се огледа во зголемувањето на бројот на бегалците и мигрантите кои доаѓаат кон Европската унија, преку Средоземното Море и Југоисточна Европа, и нивното аплицирање за азил. Како што се гледа и во табела 20, тие доаѓаат од областите на Блискиот Исток (Сирија, Ирак), Африка (Еритреја, Нигерија, Сомалија, Судан, Гамбија), земјите од Западен Балкан (Косово, Албанија, Србија, Босна и Херцеговина, Македонија) и Јужна Азија (Авганистан, Пакистан, Бангладеш). Најзначајниот двигател на кризата е војната во Сирија која започна во 2011 година. Оттогаш, земјата ја напуштиле околу четири милиони луѓе, речиси една петина од населението во Сирија. Сиријците најпрво избегале од нивната татковина поради режимот на Башар ал-Асад кој безмилосно ги напаѓал дури и со хемиско оружје. Од друга страна, се закануваат терористите на ИСИС кои во оваа област прават страшни злосторства, како што е распнување и принудување на сексуално ропство. Сигурноста им ја загрозуваат и помалите терористички групи како Јабхат ал-Нусра. Според високиот комесар на ОН за бегалци, на почетокот на септември 2015 година, 71% од пристигнувањата на Средоземното Море се бегалци од Сирија, Авганистан и Еритреја. Повеќето од мигрантите се возрасни мажи (72%). Фразата „мигрантска криза“ се афирмира во април 2015 година, кога пет брода со речиси две илјади мигранти во Европа

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

потона во Средоземното Море, каде што со комбинација на жртвите се проценува на повеќе од 1.200 луѓе.³⁹⁰

Табела 20. Пристигнувања по вода и копно во Европската унија по националност во 2014 година

Сирија	79,169
Еритреја	34,586
Суп Сахара (недефинирано)	26,341
Авганистан	22,132
Косово	22,069
Мали	10,575
Албанија	9,323
Гамбија	8,730
Нигерија	8,715
Сомалија	7,676
Останати земји	54,216
Вкупно	283,532

Извор: Фронтекс, *Annual risk analysis 2015*, преземено од: [http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk Analysis/Annual Risk Analysis 2015.pdf#page=59](http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk%20Analysis/Annual%20Risk%20Analysis%202015.pdf#page=59)

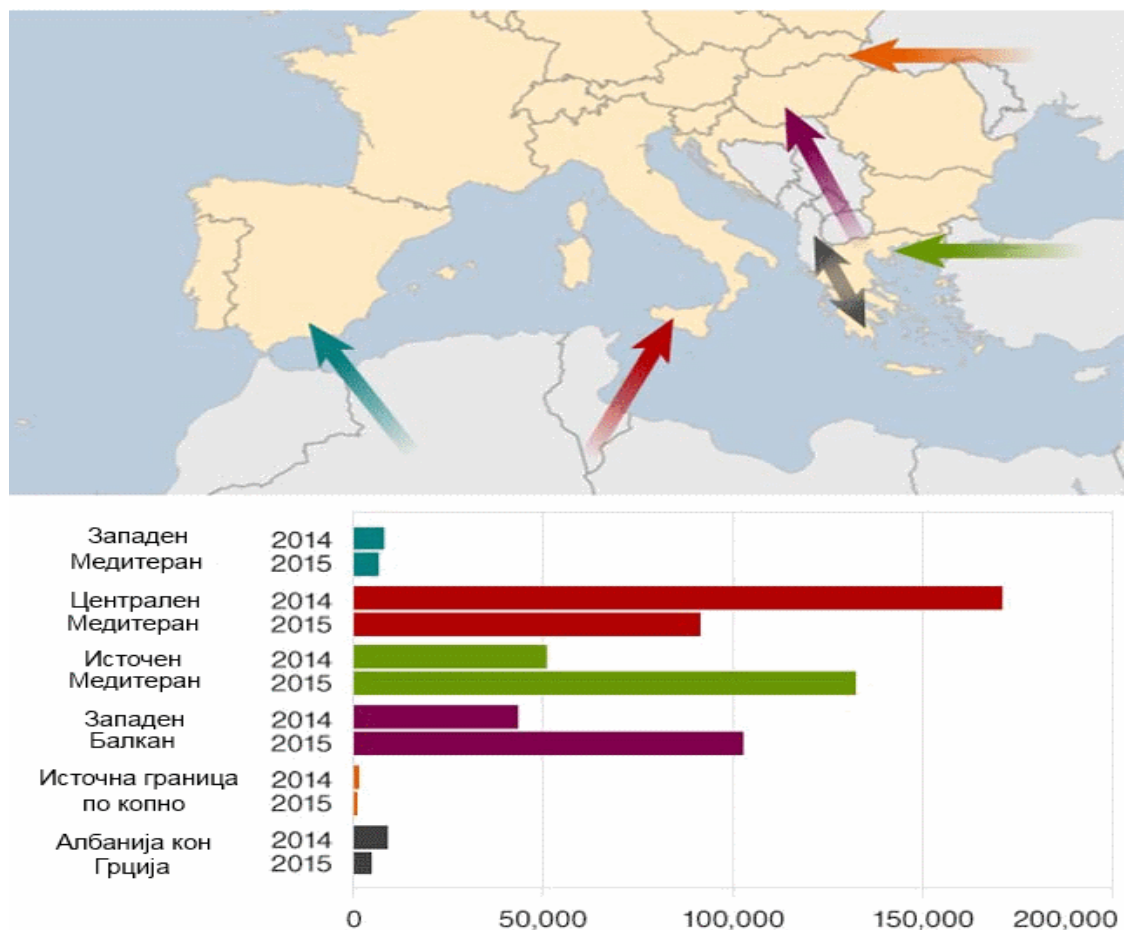
Земјите-членки од Европската унија секоја на свој начин се справуваат со новата криза што ја погоди Унијата – *Криза со мигрантите*. Некои градат сидови, некои прифатни центри, некои ја менуваат законската регулатива. Главно, мигрантите се префрлаат од земја во земја сè до крајната дестинација. Повеќе

³⁹⁰Foreign policy journal: *The Mediterranean Migration Crisis, 19.05.2015*, преземено од: <http://www.foreignpolicyjournal.com/2015/05/19/the-mediterranean-migration-crisis/>

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

десетици илјади бегалци преку балканските земји пристигнуваат во Грција и Унгарија, во Европската унија и продолжуваат натаму кон западноевропските земји, бегаат од војната и сакаат да се населат во земјите во кои се чувствуваат добредојдени, како Германија и Шведска. Германија е најпосакувана европска дестинација и прва на удар на т.н. криза на мигрантите. Дури 43 проценти од вкупно 400.000 поднесени молби за азил во Европа до крајот на јуни отпаѓаат на оваа земја.³⁹¹

Слика 3. Транзитни линии за илегален влез на мигрантите кои пристигнуваат во Европската унија за периодот јануари-јуни 2015 година



Извор: Frontex

³⁹¹Нетпрес, преземено од: <http://netpress.com.mk/kriza-migranti-humanitaren-ping-pong>.

Како што покажува сликата, најголем дел од мигрантите го преминуваат Медитеранот, па преку Грција и Италија се обидуваат да стигнат во земјите на ЕУ. Според податоците објавени од Би Би Си повеќе од 240.000 мигранти досега во текот на 2015 година го преминале Медитеранот и пристигнале на бреговите на Грција и Италија, пред понатаму да се упатат кон други дестинации. Според податоците од ОН, Грција е една од клучните точки од каде што понатаму мигрантите се упатуваат кон другите земји во ЕУ. Исто така, голем дел од нив се обидуваат преку Турција да пристигнат во Грција, па оттаму по копнен пат се упатуваат кон конечните дестинации.

Веќе споменавме дека актуелните случувања со зголемувањето на мигрантите се резултат на сиромаштијата, политичката нестабилност и граѓанските војни во Северна Африка и Блискиот Исток. Сиријците, кои имаат најголем удел меѓу нив пристигнуваат во Медитеранот, бегаат од граѓанската војна во која загинаа над 200.000 луѓе и останаа речиси четири милиони други како бегалци. ОН очекува уште 500.000 Сиријци да ја напуштат земјата во 2015 година. Бегалците од Еритреја – втората по големина бегалска група, ја истакнуваат присилната воена служба и репресивните влади како причина да ја напуштат земјата. Многу други мигранти од супсахарска Африка се преселија во Либија во потрага по работа, кои сега сакаат да избегаат од нестабилноста и насилството таму. Европската унија побара од земјите-членки во следните две години да примаат 40.000 баратели на азил од Сирија и од Еритреја кои веќе се наоѓаат во Италија и во Грција. Околу 100.000 имигранти влегле во Европа од почетокот на годинава, а околу 2.000 загинале или се водат како исчезнати во опасните обиди да стигнат до копно.³⁹² Најголемата несреќа во современа Европа се случи на 3 октомври 2013 година, кога брод со имигранти патувајќи од Либија кон Италија, потона во близина на италијанскиот остров Лампедуса. Притоа беше објавено дека бродот пловел од Мисрата, Либија, но дека многу од мигрантите биле по

³⁹² Фактор: *Вистинската причина за миграционата криза во Средоземното Море*, 21.4.2015, преземено од: <http://faktor.mk/2015/04/21/vistinskata-prichina-za-migratsionata-kriza-vo-sredozemното-more/>

потекло од Еритреја, Сомалија и Гана. Биле спасени 155 лица, а бројката на загинали по пребарувањето на бродот беше 359.³⁹³

Неколку дена потоа се случи втор бродолом на 11 октомври 2013 година, на 120 километри од Лампедуза. Бродот, наводно, превезувал мигранти од Еритреја и Сомалија, а најмалку 34 лица подоцна се прогласени за мртви.

Никогаш досега немало толку многу луѓе кои бегаат од политички прогон и од војна, барајќи азил токму во Европа. Според податоците на Меѓународната организација за миграции, само годинава Средоземјето го минале рекордни 433.000 бегалци имигранти, што е двојно повеќе отколку во текот на целата 2014 година. Обединетите нации предупредуваат дека во Европа би можеле да пристигнат милиони бегалци, доколку продолжи сириската граѓанска војна која трае од март 2011 година и во меѓувреме се претвори во меѓусекташки судир со над 220 илјади жртви и околу четири милиони раселени лица во соседните држави.³⁹⁴ Според податоците на Меѓународната организација за миграции, 3.072

лица загинале или исчезнале во 2014 година во Медитеранот, додека се обидуваале да мигрираат кон Европа. Во целост проценките се дека над 22.000 имигранти починале во периодот меѓу 2000 и 2014 година. Според табела 20 во 2014 година 283.532 мигранти илегално влегле во Европската унија, главно, по централниот Медитеран, Источниот Медитеран и правците од Западен Балкан.³⁹⁵

Меѓу оние кои пристигнале во Јужна Европа во 2014 година, поголемиот дел 170.664 пристигнале во Италија преку Либија, додека мал број околу 50.834 пристигнале во Грција преку Турција. 62.000 лица аплицирале за азил во Италија, повеќето Сиријци и Еритрејци, кои сочинувале речиси половина од мигрантите во Италија во 2014 година. Во 2015 година дојде до промена, со менување на примарната точка на пристигнување кон Грција наместо во Италија. 67.500 луѓе пристигнале во Италија, главно, од Еритреја (25%), Нигерија (10%) и Сомалија (10%), а 68.000 пристигнале на островите во Грција, главно од Сирија (57%) и од

³⁹³ BBC: *Lampedusa boat tragedy: Migrants raped and tortured*, преземено од: <http://www.bbc.com/news/world-europe-24866338>.

³⁹⁴ Макфакс: *УН предупредуваат на можно доаѓање на милиони бегалци во Европа*, 12.9.2015. Преземено од: <http://makfax.com.mk/svet/evropa/un-predupreduvaat-na-mozno-doaganje-na-milioni-begalci-vo-evropa>

³⁹⁵ Frontex, преземено од: <http://frontex.europa.eu/news/latest-trends-at-external-borders-of-the-eu-6Z3kpC>.

Авганистан (22%). Вкупно 137.000 бегалци го поминале Медитеранот кон Европа во првите шест месеци од 2015 година.³⁹⁶

Од почетокот на 2015 година до 17 април 2015 година вкупниот број на мигранти кои пристигнале на италијанското крајбрежје бил 21.191 лица, односно, со намалување во текот на месец март, поради лошите временски услови, како и на порастот од 10 април, со што вкупниот број на доселеници е доведен на линија со бројот во истиот период во 2014 година. Сепак, бројот на жртвите во првите четири месеци од 2014 година бил 96, во споредба со 500 во истиот период во 2015 година. Во почетокот на август 2015 година, високиот комесар на Обединетите нации за бегалци рече дека до тогаш пристигнале 250.000 мигранти, од кои 124.000 во Грција, а 98.000 во Италија. Во јули се постави нов рекорд за еден месец, со бројка од 107.500 мигранти кои влегле во ЕУ.³⁹⁷

Што се однесува до нашата земја, илјадници мигранти на јужната граница секојдневно чекаат да влезат во Македонија, додека од другата страна, на Табановце, чекаат да ја преминат границата со Србија. Чекањето на Табановце на мигрантите се продолжува дури по неколку денови, бидејќи Србија по барање на Унгарија и Австрија воспостави строги контроли за влез на нејзина територија. Активистите на теренот велат дека мигрантите се соочуваат со големи тешкотии додека се на територијата на Република Македонија, но, исто така, за време на нивниот обид да ја преминат Србија, бидејќи оваа земја во соработка со унгарската полиција, некои од мигрантите ги враќа назад Македонија.³⁹⁸ Во меѓувреме, на српско-унгарската граница интензивно работат во изградба на оградата која ќе го спречи одсивот на мигранти. Унгарската држава ангажираше околу 900 војници кои мора да завршат со изградбата до крајот на ноември годинава. Сидот ќе биде висок четири метри, со што ги опфаќа десетте најкористени гранични премини од страна на мигранти за да ја преминат границата. Само оваа година во Унгарија влегле околу 80 илјади нелегални

³⁹⁶ UNHCR, преземено од: <http://www.unhcr.org/5592b9b36.html>.

³⁹⁷ International organization for migration, преземено од: <http://www.iom.int/news/iom-applauds-italys-weekend-rescue-sea-2800-migrants>.

³⁹⁸ Алсат, преземено од: <http://alsat.mk/News/204752/se-vloshuva-krizata-so-migrantite>.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

мигранти, кои претежно доаѓаат од воените зони, како Сирија, Ирак и Авганистан. Според унгарските власти, на нивната граница дневно во просек поминуваат околу илјада имигранти.³⁹⁹

Македонија како земја која се најде на транзитната линија на мигрантите ја промени законската регулатива со цел полесно справување со кризата. Мигрантите тука или добиваат потврди за добивање на азил или во рок од 72 часа мора да ја напуштат земјата. Според последните податоци од МВР, во периодот од 19.6.2015 до 27.8.2015 година, табелата 21 ги покажува регистрираните пристигнувања во Република Македонија, од кои 33.114 се од машки пол, 6.593 се од женски, 7.480 се деца кои го придружуваат носителот на потврдата, како и уште 807 деца кои патуваат без родител, на кои им е издадена потврда за искажана намера за поднесување на барање за признавање на право на азил.

Табела 21. Регистрирани пристигнувања во Република Македонија 19.6.2015 - 27.8.2015 година

Земја на потекло	Број	Друга демографска структура
Сирија	39,164	Мажи 33,114
Авганистан	2,258	Жени 6,593
Ирак	2,152	Деца со фамилија 7,480
Пакистан	1,452	Деца без фамилија 807
Палестина	603	
Сомалија	564	
Бангладеш	332	
Конго	305	
Нигерија	165	

³⁹⁹Hungary today, *Hungarian government to declare illegal border crossing criminal offense*, 17.7.2015, преземено од: <http://hungarytoday.hu/news/hungarian-government-declare-illegal-border-crossing-criminal-offense-51168>.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

Камерун	154	
Еритреја	142	
Етиопија	109	
Други земји	594	

Извор: Министерство за внатрешни работи на Република Македонија

Европската комисија, по инсистирање на Германија и Франција, постојано бара земјите-членки на ЕУ да ги прифатат задолжителните квоти за прифаќање на повеќе од 160.000 бегалци, но некои земји силно се противат на таквиот план. На 19 април 2015 година, Италија и Франција се согласија да одржат итен состанок на европските министри за внатрешни работи за решавање на проблемот на смртните случаи на мигрантите. Италија ја осуди трговијата со луѓе како нова трговија со робови, додека премиерот на Малта истакна дека на 19 април е најголемата трагедија во последните неколку години.⁴⁰⁰ Оланд ги опишал трговците со луѓе како терористи кои ги ставаат животите на мигрантите во ризик. На 20 април Европската комисија предложи план од 10 точки:

1. Зајакнување на Здружените операции на Медитеранот, именувани како Тритон⁴⁰¹ и Посејдон⁴⁰², преку зголемување на финансиските средства и бројот на средства, како и проширување на своите оперативни области за интервенција понатаму, во рамките на мандатот на Фронтекс.
2. Систематски напори да се фатат и уништат бродовите кои се користат од страна на шверцерите.

⁴⁰⁰На 19 април 2015 година брод со околу 700 мигранти се превртел во Средоземното Море. Бродот на кој имало меѓу 500 и 700 мигранти се превртел некаде околу полноќ биле спасени само 28 патници. Точното место на несреќата е 210 километри јужно од италијанскиот остров Лампедуса.

⁴⁰¹На 1.11.2014 година ЕУ ја започна новата операција Тритон за спасување на загрозуени имигранти во Средоземно Море. Мисијата ја раководи Европската агенција за управување на оперативната соработка долж надворешните граници на земјите-членки (Фронтекс). Таа се спроведува како одговор на големиот број имигранти кои преземаат ризици, честопати со трагичен крај, за да стигнат во Европа по морски пат. Операцијата чини 2,9 милиони евра месечно.

⁴⁰²Операцијата Посејдон беше воведена на 1.5.2014 година, со буџет од 6,5 милијарди евра, како би се спровеле координирани оперативни активности на надворешните морски граници на регионот на Источниот Медитеран и контролирање на нелегалната миграција која тече контериторијата на земјите-членки на ЕУ и да се справи со прекуграничниот криминал.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

3. Еуропол, Фронтекс и Евро правда да се среќаваат редовно и тесно да соработуваат за да се соберат информации за шверцерите на начинот на делување.
4. Европската агенција за азил да помогне при распоредување на тимови во Италија и Грција за заедничка обработка на барањата за азил.
5. Земјите-членки да обезбедат земање отпечатоци од сите мигранти.
6. Да се разгледаат можностите за механизмите за итна релокација.
7. ЕУ да формира широк пилот-проект за преселување, нудејќи голем број на места за лицата кои имаат потреба од заштита.
8. Да се воспостави нова програма за брзо враќање на илегалните мигранти во координација со Фронтекс од земјите-членки.
9. Зголемување на ангажманот со земјите околу Либија преку заедничко дејствување со Европската комисија.
10. Да се распоредат службеници за миграција во клучните трети земји, да се соберат разузнавачки информации за миграциски текови и да се зајакне улогата на делегациите на ЕУ.⁴⁰³

Сепак, со проширувањето на операцијата Тритон, мисијата остана со дефицит на ресурси во однос на претходната операција Маре нострум чијшто буџет беше повеќе од три пати поголем и имаше четири пати повеќе авиони, како и поширок мандат за спроведување на потрагата и спасувачките операции низ Средоземното Море.⁴⁰⁴ Затоа, на 23 април, на итниот самит кој се одржа меѓу шефовите на држави се одлучи за тројно зголемување на буџетот на операцијата Тритон до 120 милиони евра за 2015-2016 година, со што се утврди дека ова ќе овозможи истата да ги добие оперативните способности како операцијата Маре нострум.

⁴⁰³European Commission: Press release Joint Foreign and Home Affairs Council: *Ten point action plan on migration* Luxembourg, 20 April 2015, преземено од: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm.

⁴⁰⁴Операцијата Маре нострум била едногодишна поморска и воздушна операција започната од италијанската Влада на 18 октомври 2013 година за да се справи со зголемената имиграција во Европа во текот на втората половина од 2013 година и санирање на последиците од несреќата во Лампедуса. Со месечен буџет од 9 милиони евра, за време на операцијата најмалку 150.000 имигранти, главно, од Африка и на Блискиот Исток, пристигнаа безбедно во Европа.

Германија, како најпосакувана дестинација за бегалците, претстави план за решавање на бегалската криза во Европа преку обезбедување на човечки услови за бегалците во ЕУ, во која и земја-членка на ЕУ да пристигнуваат тие. Треба да се гарантира единствен европски стандард за обезбедување на азил, кој ќе биде валиден за сите земји од ЕУ. Неопходна би била праведна распределба на бегалците низ Европа. Германија во таа насока изрази подготвеност да помогне за интеграција на бегалците во општеството, но оваа солидарност ќе продолжи само ако луѓето гледаат дека справувањето со бегалската криза е распределено праведно меѓу одделните европски земји. Притоа се нагласува дека е неприфатливо овој товар да биде само врз неколку членки на ЕУ, како што во моментов се случува. Со оглед на тоа е потребно дефинирање на објективни бегалски квоти. Понатаму, треба да се обезбеди поддршка за земјите од ЕУ, кои моментно се под бегалски притисок. Германија е единствената членка на ЕУ со фонд за вонредни ситуации, преку кој ќе се подобри ситуацијата со бегалците по грчките острови. ЕУ и земјите-членки треба да станат поефикасни во таа насока и брзо да понудат поддршка, вклучувајќи и финансиска, на земјите кои имаат прв контакт со бегалците.⁴⁰⁵

Даблинската повелба вели дека бегалците мораат да останат во првата европска земја во која биле пронајдени, сè додека не се реши нивното барање за азил. По правило, ова е документ со кој им е забрането да се движат од една во друга европска земја. Поради тоа се случи најголемиот дел од кризата со бегалците да ја почувствуваат европските земји достапни за повеќето бегалци како Грција и Италија.

Се заклучува дека од гледна точка на кризата треба да се прифати дека истата ќе биде голем проблем за годините што доаѓаат. А како Европјани, наш долг, како и на светот, е да им помогнеме на овие луѓе. Македонија, исто така, поминува низ тешка криза којашто е без преседан и во рамките на ЕУ. Ниту една земја не може сама да се соочи со овој предизвик, а воопшто не може да се најде

⁴⁰⁵Република, преземено од: <http://republika.mk/?p=473422>.

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

решение градејќи ѕидови и поставувајќи бодликава жица, туку единствено решение е можно преку заедничка соработка и солидарност на сите земји. Се согласуваме дека овде не станува збор само за хуманост, туку за одговорност што ја имаме сите ние кон мигрантската криза.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

Со метод на дедукција ги извлекуваме **заклучните согледувања**, при што даваме еден сублимиран приказ на сите заклучоци од истражувањето како и препораки за насоките на идните движења.

Политиките на правда и внатрешни работи во ЕУ заземаат централно место во интеграцијата, пред сè за граѓаните на ЕУ. Тие се здобија со голема улога како при спроведувањето на заедничките вредности на кои се темели Унијата, така и при зајакнување на економскиот раст и придонесот врз ефективноста на останатите политики на ЕУ. Соодветно креираните политики за правда и внатрешни работи на ЕУ, на граѓаните и бизнисот во ЕУ, особено на оние кои ги користат своите права на слободно движење, им гарантираат ефикасна заштита на заедничкиот европски простор на правдата.

Принципот на слободно движење на луѓе датира од почетоките на постоењето на Европската заедница. Овој принцип иницијално бил претставен за отворање на Европскиот пазар на труд за миграција на работници и нивните семејства. Низ годините ова право е проширено врз сите категории на граѓани-жители на земјите на ЕУ. Денес, со подигнувањето на повеќето внатрешни гранични контроли тие можат слободно да се движат низ Европа, како и во земјите-членки. Ако така изберат можат да одлучат да студираат, работат или да се пензионираат во друга земја од ЕУ. Овие слободи ги отелотворуваат различните предности потврдени со европското државјанство.

Областа на слободата, безбедноста и правдата за последните 15 години е една од најдинамичните области опфатени со политиките на ЕУ. Истата е предмет на значајни промени во договорите, со цел да се зајакне нивното инкорпорирање на ниво на ЕУ и согласно тоа во континуитет беше проследена со три последователни повеќегодишни програми за развој – Програмата од Тампере (1999); Програмата од Хаг (2004) и Програмата од Стокхолм (2009). Денес, 15

години по донесувањето на заклучоците од Тампере, областа на слободата, безбедноста и правдата има остварено значителен напредок, одговарајќи им на заедничките предизвици, преку заеднички европски одговори.

Затоа, повеќето европски политики коишто се однесуваат на слободното движење на луѓето се во сферата на правдата и внатрешните работи, додека специфичните политики за слободното движење на работници се во областа за вработување и социјални работи.

Во контекст на политиките на правда и внатрешни работи на ЕУ е опфатена и заедничката политика на имиграција како дел од меѓусебните релации. Повеќе од два века земјите на Западна Европа се вбројуваа во земји на висока емиграција, за да во текот на последните 60 години сите земји од Западна Европа постепено станат примамливи дестинации за меѓународните мигранти и баратели на азил. Сите земји-членки на Европската унија (ЕУ) се под влијание на протокот на меѓународната миграцијата, што предизвика да се создаде и развива една заедничка имиграциона политика на ниво на ЕУ. Имиграционата политика стана целосна одговорност на Заедницата со стапување во сила на Договорот од Амстердам на 1 мај 1999 година. Главната цел е подобро да се управуваат миграциските текови со еден координиран пристап кој ја зема предвид економската и демографската ситуација во ЕУ.

Со други зборови, ако правото на прекугранична мобилност стана реалност, сега е потребно да се отстранат неизвесностите коишто можат да го попречат правото на оваа слобода. Затоа, од една страна, мора да бидеме сигурни дека ова право може да го уживаме под услов за сигурност и правда достапна за сите, да се спречи криминалот од одземање на предноста на европскиот простор без граници, а од друга страна и дека мора да се отстранат останатите легални и практични пречки кои ги одвраќаат луѓето од бенефитот од слободата на движење и правото да престојуваат во друга земја-членка. Европската политика на заедничко признавање на професионалната квалификација е, меѓу другото, пример за акцијата преземена од Комисијата во овој поглед. Понатаму како придобивка во

насока на пренос на вештини и искуства, овде да ја нагласиме циркуларната (кружна) миграција помеѓу ЕУ и трети земји, каде што во 2006 година, Комисијата предложи начин за интегрирање на легалната миграција во надворешната политика на Унијата, со цел да се развие балансирана соработка со трети земји. Истата може да се дефинира како форма на миграција која се управува на начин овозможувајќи, одреден степен на мобилност кон и назад меѓу две земји, преку две главни форми и тоа:

- Циркуларна миграција на државјани на трета земја кои се населиле во ЕУ. Оваа категорија на кружна миграција им дава на луѓето можност да се вклучат во некоја активност (деловна, професионална) во нивната земја на потекло, со задржување на живеалиштето во една од земјите-членки.

- Циркуларна миграција на лицата кои живеат во трета земја. Оваа миграција создава можност за лица кои живеат во трета земја да дојдат во ЕУ привремено за работа, учење и обука, под услов дека, на крајот на периодот за кој тие имаат дозвола за влез, тие мора повторно да се вратат во нивната матична земја и нивната главна активност да ја извршуваат во својата земја.

Политиките на правда и внатрешни работи придонеле за зголемување на безбедноста во Европската унија. Спрема статистичките анализи во оваа теза се заклучува дека со отстранувањето на внатрешните граници во Европската унија денес милиони луѓе можат да патуваат меѓу повеќето земји на ЕУ, Исланд, Лихтенштајн и Норвешка без да ги покажуваат своите пасоши. Со тоа Шенген овозможува намалување на прекуграничната трговија со луѓе, илегалната имиграција и шверцот. Слободното движење на луѓе во Шенген зоната на Европската унија им овозможила слободен избор на живеалиште и работа на државјаните на државите-членки па со тоа има и директен импакт врз намалување на трговијата со луѓе на внатрешниот пазар.

Од друга страна, развојот и примената на политиките на правда и внатрешни работи во Европската унија придонеле и за зајакнување на правдата

преку зголемување на добиени државјанства и намалување на бројот на азиланти. Според проценките направени во 2010 година стекнувањето на државјанство влијаело на подобрувањето на интеграцијата на имигрантите на пазарот на трудот во ЕУ и, воедно, им понудило повеќе можности за вработување, поголема заработка и поквалитетни работи, па дури и контрола на разликите во образованието, староста и земјата на потекло. Ова може да биде позитивен сигнал до работодавачите, заради намалување на административните трошоци во врска со вработување на странците, како и обезбедување на квалификуваноста на имигрантите за јавна професија преку давање образовна поддршка. Другиот фактор за успешна интеграција на мигрантите на пазарот на трудот е нивото на нивната социјална интеграција. Истражувањето на еврејската агенција за Израел во 2006 година, спроведено помеѓу 500 имигранти и 500 изворни жители на Израел, покажало дека покрај јазичните компетенции и должината на престој во земјата, нивото на социјална вклученост на мигрантите (односот со пријатели и соседите, учеството на изборите итн.) директно влијае на нивното платечно ниво и економска моќ.⁴⁰⁶

Што се однесува, пак, за влијанието на политиките на правда и внатрешни работи директно врз пазарот на трудот политиката за имиграција придонела за пораст на вработеноста во Европската унија: мигрантите придонесуваат за зголемување на побарувачката на стоки и услуги и така ја зголемуваат и побарувачката за работна сила. Во периодот помеѓу 2000 и 2007 година мигрантите од третите земји влијаеле на зголемувањето на вработеноста од скоро 3,7 милиони, што е околу 25% од вкупниот пораст на вработеноста. Работата на мигрантите, исто така, може да влијае и на намалување на трошоците за производство и обратно - на намалување на трошоците за стоки и услуги на конкурентниот пазар.⁴⁰⁷

⁴⁰⁶ Sinai, R., Binhas, A., Rockoff, Y.: *Alatke za rad za integraciju imigranata u Srbiji*, International organization for migration, 2012, Beograd, pp.22-25.

⁴⁰⁷ IOM, *Migration, employment and labour market integration policies in the European Union*, 2010, p.11

Согласно на изнесените факти во овој труд можеме да заклучиме дека Шенген системот има одредени влијанија врз пазарот на труд, и тоа како во внатрешниот пазар на земјите-членки на Европската унија, така и од вон-ЕУ членките чишто граѓани бараат азил и имигрираат во Унијата притоа зафаќајќи дел од пазарот на труд.

Видовме дека создавањето на Шенген зоната им овозможува на луѓето да патуваат без да подлежат на гранични проверки и е суштински дел од европската конструкција. Секоја година, европските граѓани остваруваат повеќе од 1,25 милијарди патувања за туризам, бизнис или посета на пријатели и роднини во цела Европа без пречки на внатрешните граници. Сепак, со оглед на фактот дека само 2% од вработената популација на ЕУ работи во друга земја-членка, потребно е и натаму да се стимулира мобилноста на работната сила, заради создавање повеќе работни места, зголемување на вработеноста и остварување позитивни ефекти врз целокупната економија и развој во ЕУ. За таа цел, во иднина треба да се мотивира и зголеми меѓусебната доверба меѓу Шенген-државите со цел да се спречат злоупотреби и да и се овозможи на Унијата да се справи со ситуации кога една земја-членка не ги исполнува своите обврски спрема контролата на својот дел од надворешните граници.

Од 2010 година, Шенгенските правила целосно се спроведуваат во сите земји-членки на ЕУ, освен во Бугарија, Кипар, Ирска, Романија и Обединетото Кралство. Три земји кои не се членки на ЕУ: Исланд, Норвешка и Швајцарија – исто така, се дел од Шенген зоната. Се појавиле мигрирања од поранешните индустријализирани области во Бенелукс, Велика Британија и Германија до Шпанија, Португалија, Јужна Франција и Италија, но и од посиромашните источни земји на ЕУ кон побогатите земји, како Велика Британија, Ирска, Германија, Холандија, Франција, Италија, Португалија, Шпанија. Од направените анализи очигледно е позитивното влијание на Шенген системот врз пазарот на труд во ЕУ. Така, од прикажаната анализа на стапката на вработеност во внатрешниот пазар на ЕУ можеме да заклучиме дека во периодот 2001-2011 трендот на вработеност е позитивен, при што највисока стапка на вработеност од 65,8% во ЕУ-27 била

постигната во 2008 година, по што следи извесно намалување до 64,3% во текот на глобалната финансиска и економска криза.

Заедничкиот европски систем за азил бележи подобрување на стандардите за оние кои имаат потреба од заштита. Шенген зоната - едно од најпопуларните достигнувања на европскиот проект - е зајакната. Каналите за легалната миграција се зајакнати и сега постојат јасни услови за влез и престој, како и заеднички збир на права за мигрантите. Заедничката визна политика претрпе големи измени, во насока на поедноставен влез на легитимните патници во Европската Унија со цел истите да имаат позитивен придонес за нејзиниот економски раст.⁴⁰⁸

Тргувајќи од фактот дека во интерес на ЕУ е да биде отворена за посетителите кои ќе придонесат за економскиот раст на Заедницата, таа и во иднина треба да ја одржува атрактивноста на Шенген зоната за државјаните на трети земји, продолжувајќи притоа да го олеснува патувањето во ЕУ за легитимните патници, бидејќи целта на визната политика на ЕУ, пред сè, е одржување на високо ниво на безбедност. Оттаму, слободното движење на граѓаните треба да продолжи да се унапредува преку зголемување на мобилноста на луѓето со цел да се обезбеди понатамошен развој на заедницата. Со оглед на реалноста на демографијата и недостатокот на работна сила, а земајќи ја предвид интеграцијата на националните и европските пазари на работна сила, ЕУ треба во иднина уште повеќе да ја планира и организира мобилноста на работната сила во нејзините рамки.

Во однос на азилот, посебно заради актуелните трагедии со азилантите од Африка, политиката на ЕУ секако дека мора да продолжи со унапредување на мерките за меѓународна заштита како внатре, така и надвор од нејзината територија. Заштитата на границите и грижата за животот на граѓаните се две страни на иста монета и имаат потреба од понатамошен развој на широка, кохерентна и избалансирана имиграциска политика. Заштитата на граѓаните, кои живеат во ЕУ, од внатрешните и надворешните опасности, ќе треба да остане

⁴⁰⁸ European commission: Communication from the Commission to the European parliament, The Council, The European economic and social committee and The Committee of the regions, *An open and secure Europe: making it happen*, 11.03.2014, Brussels.

високо на политичката агенда, но од друга страна, грижата за животот и безбедноста на оние кои бараат азил, исто така мора да бидат загарантирани. Тоа го покажаа и резултатите од најновите анализи на трговијата со луѓе. Идниот развој треба да направи подобра рамнотежа помеѓу безбедноста од една страна и слободата и правдата од друга. Исто така, развојот на новите форми на криминал и закани, а особено поради технолошкиот напредок, бараат од земјите-членки на ЕУ да одговорат на овој нов феномен, спрема соодветните потреби со развивање на соодветни решенија кои ќе ги вклучат сите релевантни играчи на ЕУ. Ефикасноста на судскиот систем, како извор на заштита и економски раст, треба да биде централна цел заедно со правото на пристап до правдата со цел ЕУ да се направи вистинска област на правдата и да се зајакне заедничката судска култура меѓу националните власти.

Законодавството во Унијата и неговата практична примена, во делот на правдата и внатрешните работи, денес функционираат со заеднички алатки за меѓусебна помош сè со цел да се заштитат европските општества и економии од сериозен и организиран криминал. Во исто време е зголемена соработката за спроведување на законите која е од суштинско значење за да се одговори на заедничките закани, како што е трговијата со луѓе, тероризмот, компјутерскиот криминал и корупцијата.

Нашите општества сè повеќе се и повеќе зависни од интернетот. Спрема тоа, во иднина постои потреба да се развијат уште побезбедни и доверливи системи, такашто луѓето и бизнисите да имаат целосна безбедна употреба на интернетот. Да се обезбедат електронските плаќања е од суштинско значење. Новите предизвици во таа сфера ќе биде соодветниот одговор на злоупотребата на дигиталните валути кои како интернет платформи овозможуваат олеснување на многу форми на сериозен и организиран криминал. Бројот на сајбер нападите најверојатно ќе се зголеми во наредните години и покрај преземените значајни мерки за подобрување и зајакнување на сајбер безбедноста. Европската унија во иднина ќе има потреба од уште подобро управувана миграциона политика која ефикасно ќе придонесе за постигнување на целите од Европа 2020 - Стратегија за

паметен, одржлив и инклузивен раст на начин што ќе обезбеди покоординиран пристап меѓу миграцијата, вработувањето и образованието, како и движењето на висококвалификуваната работна сила на внатрешниот пазар.

На крајот во еден ваков меѓусебно зависен свет, прашањата за внатрешните работи треба да бидат вградени и во вкупната надворешна политика на ЕУ, овозможувајќи и засилен дијалог и соработка со трети земји. Доследноста и преклопувањето со надворешната политика ќе придонесе кон предвидување на предизвиците, подобро постигнување на целите на ЕУ, промовирање на своите вредности и исполнување на меѓународните обврски за зачувување на човековите права.

Битен сегмент во оваа дисертација беше да се осознае влијанието на политиките на правда и внатрешни работи врз исполнувањето на стратешката цел за полноправно членство на Р.Македонија во Европската унија. Во однос на слободното движење на луѓе, Република Македонија е првата земја во регионот на Југоисточна Европа која вовеле биометриски пасоши. Стандардите на овие документи се меѓу најдобрите во Европа. Македонија од своето осамостојување во 1991 година, како стратешка цел го определи приклучувањето кон Европската унија. Либерализацијата на визниот режим е еден од најзначајните процеси. Слободното движење на луѓето и стоките преку границите е еден од основните постулати на ЕУ, па не е за изненадување што мнозинството македонски граѓани членството во ЕУ го перципираат преку обезбедувањето слободен визен режим. Во областа на миграцијата, во примена е Резолуција за миграционата политика за 2009-2014 година, како стратешки документ што ги утврдува елементите и критериумите на миграционата политика и миграциските процеси преку призмата на визниот режим. Во тој контекст како придобивка се смета тоа што од 19 декември 2009 година, државјаните на Република Македонија што поседуваат биометриска патна исправа можат да патуваат без виза за краток престој во земјите од Шенген зоната. Под краток престој се подразбира престој во Шенген зоната не подолг од вкупно 90 денови, во период од 180 денови сметано од денот на првиот влез. Понатаму како придобивка во насока на пренос на вештини и

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

искуства, овде ја нагласуваме циркуларната (кружна) миграција помеѓу ЕУ и трети земји.

Република Македонија е официјално кандидат за членство во Европската унија без датум за почеток на преговорите. Денес нашата земја е поблиску до интеграцијата со тоа што за разлика од претходните години граѓаните на Република Македонија имаат можност да се движат слободно без виза во рамките на Европската унија, освен во Велика Британија и Ирска, кои не се вклучени во Шенген зоната, со покажување на биометриски пасош. Ова секако оди во прилог на исполнувањето на нашата стратегиска цел за полноправно членство на ЕУ и вклучување во Единствениот пазар.

Уште со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација Република Македонија се обврза дека ќе соработува во областите на визите, граничната контрола, азилот и миграцијата. Воедно се согласи да го прими назад секој свој државјанин кој нелегално престојува на територијата на земја-членка на ЕУ, по барање на таа држава. Во таа насока безвизниот режим претставува чекор поблиску до полноправното членство во Европската унија, како врвен приоритет за Република Македонија, и позитивен сигнал за нашата земја да продолжи со започнатите реформи на секое поле.

Р.Македонија се стреми кон исполнување на барањата поставени од Унијата и воспоставување и хармонизација со законските регулативи, како теоретски, така и практично имплементирање со цел постигнување усогласување со целосната практика со ЕУ. Граѓаните на нашата земја слободно можат да се движат во земјите-членки на Европската унија, со тоа што немаат право на престој подолг од 90 дена. Сепак, загрижувачки е фактот што како резултат на визната либерализација голем дел од граѓаните на Р.Македонија побарале азил во некоја од земјите-членки, што ја стави РМ во ризична група и опасност за прекин на слободното движење во неколку земји.

Сметам дека државните авторитети во Република Македонија треба да преземат конкретни мерки и стратегии со кои не само што потполно ќе се ограничи оваа појава, туку и ќе се докаже дека врвен приоритет на земјата е хармонизација

Политиките на правда и внатрешни работи во контекст на јакнење на безбедноста, правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ

на националното законодавство согласно на европското, заради побаруваното пристапување, односно остварување на полноправно членство во Европската унија. Само со своето одговорно однесување, државата ќе покаже дека е подготвена да го ограничи бројот на државјани кои ја напуштаат државата со цел на барање на азил во некоја од земјите-членки на Унијата и дека заслужува да биде дел од областа која ги штити безбедноста правдата и слободното движење на луѓе низ внатрешниот пазар на ЕУ.

БИБЛИОГРАФИЈА

1. Anderson, Malcolm: *Striking a balance between Freedom, security and justice in an enlarged European union*, Brussels, 2002.
2. Andenas, Mads and Wulf-Henning, Roth: *Services and free movement in EU law*, Oxford, 2002.
3. *Anuaire de l'Institut de Droit International*, Session de Bath, Septembre 1950, Vol. 45D.
4. Apap, Joanna: *Justice and home affairs in the EU*, Cheltenham, UK, 2004.
5. Meloni, Annalisa: *Visa policy within the European union structure*, Berlin, 2006.
6. Antonioni, Peter and Cubbin, John: *The Bosman rulling and the emergence of a single market In soccer talent*, City university, London, 2003.
7. Asocijacija za evropske integracije (AEI), 2005, *Evropska Unija u 10 lekcija*, Beograd.
8. Asztalos, Zsofia: *Public policies of the European union*, Editura universitatii, Romania, 2008.
9. Baldoni, Emiliana: *The free movement of persons in the European union*, Centro Interuniversitario di Sociologia Politica (CIUSPO) – Universita di Firenze, Italy, 2003.
10. Balzacq, T., Carrera, S., 2012, Chapter 1 – The Hague Programme: The Long Road to Freedom, Security and Justice.
11. Becker, Hilka: *Водич за избрано законодавство на ЕУ и политички инструменти за миграција*, International Organization for Migration, Vienna, 2005.
12. Berger, Johannes: *Modelling of Labour Markets in the European Union*, Vienna, 2009.
13. Bigo, Dildier: *Immigration controls and free movement in Europe*, London, 2009.
14. Bjekovic, S., 2008, *Evropske integracija*, Prirucnik za poaganje strucnog ispita, Vlada Crne Gore, Podgorica.
15. *Borba protiv organizovanog kriminala I znacaj medjunarodne saradnje – seminarski rad*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010.

16. Boswell, Christina: *Migration in Europe*, Research Programme of the Global Commission on International migration, Hamburg, 2005.
17. Bräuninger, Dieter (2011), Arbeitskräftemobilität in der Eurozone. Deutsche Bank Research, Beiträge zur europäischen Integration, EU-Monitor, No. 85, 10 August.
18. Brunson, J., 2008, Internal migration “positive” for EU, Достапно на: <http://www.europeanvoice.com/article/2008/11/internal-migration-positive-for-eu/63095.aspx>, пристапено: 11.10.2013.
19. Case C-127/08: Blaise Baheten Metock and Others v Minister for Justice, Equality and Law Reform, Right of Union citizens to move and reside within the territory of a Member State, European court of justice, 2008.
20. Case C-434/09: Shirley McCarthy v Secretary of State for the Home Department, Effect of being a national of another Member State, European court of justice, 2011.
21. Chalmers, Damian and others: *European union law*, Cambridge U.K., 2010.
22. Commission of the EU: *White paper for completing the internal market*, Brussels, 14 June 1985.
23. Commission of the European Communities: *Global Europe: Competing in the World*, A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy, Brussels, 2006
24. Commission of the EU: *The impact and effectiveness of the single market*, Bruxelles, 1996.
25. Commission of the European communities: *Integrated guidelines for growth and jobs (2005-2008)*, Brussels, 2005.
26. Commission staff working document SEC (2006) 1079, 29.8.2006, p. 11 and 13 based on official U.K. Information.
27. Commission of the European Communities, 2010, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2010 Progress Report, Brussels, 9 November 2010.
28. Commission of the European Communities, 2011, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2011 Progress Report, Brussels, 12.10.2011.
29. Commission of the European Communities, 2012, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2012 Progress Report, Brussels, 10.10.2012.

30. Commission of the European Communities, 2013, The Former Yugoslav Republic of Macedonia – 2013 Progress Report, Brussels, 16.10.2013.
31. Condiñanzi, Massimo and others: *Citizenship of the Union and freedom of movement of persons*, Leiden, Netherlands, 2008.
32. Consolidated versions of the Treaty on European Union and of the Treaty establishing the European Community, 29.12.2006, OJ C 321 E/1; Член 43-48 provide for the Right of Establishment and Article 49 for the freedom to provide services.
33. Costea, Simion: *Public policies of the European union*, Editura universitatii, Romania, 2008.
34. Council Decision (2004/926/EC) of 22 December 2004 on the putting into effect of parts of the Schengen acquis by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland with effect from 1 Jan 2005 (OJ L 395, 31.12.2004 p. 70).
35. Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health, *Official Journal* 056, 04/04/1964 P. 0850 – 0857.
36. Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the coordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health.
37. Council Directive 68/360/EEC of 15 October 1968 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for workers of Member States and their families, *Official Journal* L 257 of 19.10.1968.
38. Council Directive 73/148/EEC of 21 May 1973 on the abolition of restrictions on movement and residence within the Community for nationals of Member States with regard to establishment and the provision of services, *Official Journal* L 172, 28.6.1973.
39. Council Directive 75/34/EEC of 17 December 1974 concerning the right of nationals of a Member State to remain in the territory of another Member State

after having pursued therein an activity in a self-employed capacity, *Official Journal L 14, 20.1.1975.*

40. Council Directive 89/48/EEC of 21 December 1988 on a general system for the recognition of higher-education diplomas awarded on completion of professional education and training of at least three years' duration.
41. Council Directive 92/51/EEC of 18 June 1992 on a second general system for the recognition of professional education and training to supplement Directive 89/48/EEC.
42. Council of EU ministers: *The Single European act*, 17.02.1986, Luxembourg.
43. Council of EU: *European Pact on Immigration and Asylum*, Brussels, 2008.
44. Council of the EU, Presidency conclusions: *The Hague programme*, Brussels, 4/5 November 2004.
45. Council of The EU: *Living in an area of freedom, security and justice*, Brussels, 2005.
46. Council Regulation (EC) No 2317/95 of 25 September 1995 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States.
47. Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement.
48. Council Regulation (EC) No 574/1999 of 12 March 1999 determining the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders of the Member States.
49. Council Regulation (EEC) No 1390/81 of 12 May 1981 extending to self-employed persons and members of their families.
50. Council Regulation (EEC) No 1612/68 of 15 October 1968 on the free movement of workers within the Community.
51. Council decision of 3 December 1998 instructing Europol to deal with crimes committed or likely to be committed in the course of terrorist activities against life, limb, personal freedom or property (1999/C 26/06) OJ C 26, 30.1.1999.

52. Council recommendation of 9 December 1999 on cooperation in combating the financing of terrorist groups (1999/C 373/01). OJC 373, 23.12.1999.
53. Consolidated version of the Treaty establishing the European Community, Official Journal C340/93.
54. Cremers Jan and Donders Peter: *The free movement of workers in the European Union, Directive 96/71/EC on the posting of workers within the framework of the provision of services: its implementation, practical application and operation*, CLR-Studies 4, The Hague, 2005.
55. Craig, P., 1998, Grainne de Burca, EU Law -Text, Cases, and Materials, 2nd ed., Oxford University Press, New York.
56. Craig, Paul & De Burca, Grainne, *EU Law: Text, Cases, and Materials*, ed 4 (2008), Oxford university press, Oxford.
57. Davies, Gareth: *EU Internal market law*, published in Great Britain by Cavendish publishing limited, 2003.
58. Dei, Policijska I pravosudna saradnja u krivicnim stvarima, juni 2010, Достапно на: <http://www.dei.gov.ba/dokumenti>, пристапено на 10.10.2013.
59. *Development of asylum policy in Germany*", Wolfgang Bosswick, Journal of Refugee Studies Vol. 13, No. 1 2000.
60. Directive 2001/19/EC of the European Parliament and of the Council of 14 May 2001 amending Council Directives 89/48/EEC and 92/51/EEC on the general system for the recognition of professional qualifications and Council Directives 77/452/EEC, 77/453/EEC, 78/686/EEC, 78/687/EEC, 78/1026/EEC, 78/1027/EEC, 80/154/EEC, 80/155/EEC, 85/384/EEC, 85/432/EEC, 85/433/EEC and 93/16/EEC concerning the professions of nurse responsible for general care, dental practitioner, veterinary surgeon, midwife, architect, pharmacist and doctor.
61. Directive 2004/38 of the EP 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, *Official Journal L 158*, 30.4.2004.

62. Directive 2004/38 of the EP 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, *Official Journal L 158, 30.4.2004*.
63. Directive 2005/36/EC of the European Parliament and of the Council of 7 September 2005 on the recognition of professional qualifications.
64. Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council of 12 December 2006 on services in the internal market, *OJ L 376, 27.12.2006*.
65. Directive 2009/50/EC on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.
66. Directive 2009/52/EC of the European Parliament and of the Council of 18 June 2009 providing for minimum standards on sanctions and measures against employers of illegally staying third-country nationals.
67. Direktiva 2011/36/EU Evropskog parlamenta i Vijeća, od 5. aprila 2011. godine, kojom se zamjenjuje okvirna odluka Vijeća 2002/629/JHA, dostupna na: <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/download.action?nodeId = 9c9ba3cd-794b-4a57-b534-ad89effac575&fileName=Directive+THB+L+101+15+april+ 2011.pdf&fileTyp=pdf>.
68. Djordjevic, B., 2009, Evropska politika upravljanja migracionim tokovima I Srbija kao njen deo, Broj 12 Bezbednost Zapadnog Balkana.
69. Eliot, M. A.: Kriminal u modernom drustvu-prevod, "Svjetlost"-Sarajevo, 1962.
70. *Europe Recast: A History of European Union* by Desmond Dinan (Palgrave Macmillan, 2004).
71. European Commission: *European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*, Brussels, 2011.
72. European Commission, Justice and home affairs, *Free movement within the EU*, available at: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/fsj_freetravel_intro_en.htm.
73. European Commission, Directorate General for employment, social affairs and equal opportunities: *Employment in Europe 2009*, Brussels, 2009
74. European commission, Eurostat, available at: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

75. European commission: *Europe 2020, A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*, Brussels, 2010.
76. Eurostat, 2013, Trafficking in human beings, European Commission, Str.54-55.
77. Eurostat, Migration and migrant population statistics, Достапно на: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics, пристапено на: 9.10.2013.
78. EU Info Centar, 2013, Drzavljanstvo EU – Radi se o Evropi – radi se o tebi, European Year of Citizens 2013, Beograd, Str.1, Види повеќе на: www.europa.rs.
79. European Union Committee of the House of Lords: *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*. London, 2008.
80. Ferrer, Jorge Garcés: *Best practices supporting free movement and equal opportunities for All in Europe at a glance*, Spain.
81. Flowers B. Edward and Francis A. Lees: *The euro, capital markets, and dollarization*, Published by Rowman & Littlefield Publishers, USA, 2002.
82. Framework Decision 2003/577/JHA on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence [2003] OJ L196/45.
83. Gacinovic, R., 2010, Zasto je terorizam tesko definisati, Institut za politicke studije, Univerzitet Sinergija, Beograd.
84. Gadjinovic, R., 2005, Terorizam, Draslar parner, Beograd.
85. Gasmi, G., 2010, Pravo i osnovi prava Evropske Unije, Univerzitet Singidunum, Beograd.
86. Gearty, C.A.: *European civil liberties and the European Convention on Human Rights*, London, 1997.
87. Gelatt, J. 2005. *Schengen and the Free Movement of People across Europe*. Washington DC, Migration Policy Institute, Migration Information Source, October. <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?id=338>.
88. Griller, Stefan, Ziller, Jacques: *The Lisbon Treaty Eu constitutionalism without a constitutional treaty?* (2008), SpringerWienNewYork, Austria.

89. Grujic, V., 2011, Politika azila u Evropskoj Uniji, Fakultet politickih nauka, Univerzitet u Beogradu, Beograd.
90. Grupa autora, 2010, Recnik evropske bezbednosti, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd.
91. General Secretariat of the council: The Schengen acquis integrated into the European Union, Brussels, 1999.
92. Golynger, Oxana: Ubiquitous citizens of Europe: the paradigm of partial migration, Antwerpen-Oxford, 2006.
93. Guild, E., Geyer, F., 2006, Justice and Home Affairs Issues at European Union Level, Centre for European Policy Studies, Brussels.
94. Guyomarch, A., 1997, Cooperation in the Fields of Policing and Judicial Affairs, u New Challenges to the European Union: Policies and Policy-Making, Dartmouth Publishing Company Limited, Dartmouth.
95. Herdegen M., 2002, Europsko pravo, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka.
96. Holmquist, Jörgen: *The Single market and external trade policies, mutually supportive*, Stockholm, 2008 House of Lords, European Union Committee, The Hague Programme: A Five Year Agenda for EU Justice and Home Affairs, 10th Report of Session 2004-2005, Report with Evidence, Published by the Authority of the House of Lords, HL Paper 84, 23 March 2005, Chapter 8: Criminal Law, point 40.
97. Jacobsson, Johanna: *Posted Workers and Free Movement of Services in the European Union – the Impact on National Employment and Immigration Law*, University of Helsinki, 2008.
98. Kaczorowska, Alina: *European union law*, Published by Routledge - Cavendish, U.S.A., 2008.
99. Kapural, M., 2005, Sloboda kretanja radnika u prosirenoj Evropskoj Uniji I njezin utjecaj na Hrvatsku, Agencija za zastita trzisnog natjecanja, Zagreb.
100. Karanja, Stephen: *Transparency and proportionality in the Schengen information system and border control co-operation*, Leiden, Netherlands, 2008.

101. Kobescak, S., 2013, Evropsko trziste rada: Neki su jednakiji od drugih, Clanak, достапно на: <http://www.dw.de/evropsko-tr%C5%BEi%C5%A1te-rada-neki-su-jednakiji-od-drugih/a-16776292>, пристапено на: 14.9.2013.
102. Kent, Penelope: *Law of the European union*, Harlow, 2008.
103. Kostić, M., “Normativni okvir za sprečavanje trgovine ljudima u Srbiji“, *Socijalna misao*, Beograd, januar-mart 2007.
104. Kozłowska, U., 2011, EU Internal trafficking – an analysis of the phenomenon, *EU Network of National Rapporteurs or Equivalent Mechanisms on Trafficking in Human Beings*, which took place in Brussels (07-08.07.2011).
105. Lavenex, Sandra; M.Ucarer, Emek: *Migration and the externalities of European integration*, University of Bern, 2002.
106. Lemkin, R., Faut il un nouveau deit de droit gens nomme terrorisme, *Revue de droit penal et crimi-nologie*, Belge, br. 13/1933.
107. Maas Willem: *Citizenship, Free Movement, and EU Enlargement*, University of Miami, 2005.
108. Metock case, 2013, European Justice, достапно на: http://en.wikipedia.org/wiki/Metock_case, пристапено на 15.9.2013.
109. Milosevic, M., Dostic, S., 2009, Saradnja granicnih policija zemalja Evropske Unije – primer SR Nemačke i Poljske, Kriminalisticko-policijska akademija, Beograd.
110. Mitsilegas, V., 2009, The third wave of third pillar law: which direction for EU criminal justice?, Queen Mary, University of London, London.
111. Mrkaja, M., Batalovic, N., Koprivica, Z., 2013, Implementacija zemaljskog digitalnog mobilnog radio sistema – tretra u BiH, Sektor za informatiku i telekomunikacione sisteme, Miinisterstvo bezbjednosti BiH, Sarajevo.
112. Murphy, Phil: *EU Internal Market:Benefits & Challenges*, Advertising Information Group , 2005.
113. Nerb, Gernot: *Scientific Report on the Mobility of Cross-Border Workers within the EU-27/EEA/EFTA Countries*, Munich, 2009.
114. News.bg, 19.02.2007, http://international.ibox.bg/news/id_1406161495.

115. Oberstar, J., *Približevanje Europski uniji na području migracij in azila*, Pravna praksa, št. 37/2001.
116. Official Journal of the European Communities: *Consolidated version of the Treaty establishing the European community*, 2002.
117. Official Journal of the European Union, Council – The Hague Programme: Strengthening freedom, security and justice in the European Union, C 53/1, 2005.
118. Origin of asylum applications lodged in 44 industrialized countries 2009 and 2010, in: UNHCR (2011): *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009 – 2010*.
119. OSCE – Organization for security and Co-operation in Europe: Mission to Bosnia and Herzegovina, Trgovina ljudima u svrhu radne eksploatacije, Referentni material s osvrtom na Bosnu i Hercegovinu, Juli 2011.
120. Petrovic, D., 1996, Organizovanje zlocinackih udruzenja, srpsko udruzenje za krivichno pravo, Beograd.
121. Piris, Claude-Jean: *The Lisbon treaty: A legal and political analysis*, Cambridge University, UK, 2010.
122. Pontera, G., 1979, Violenyia e terrorismo, Il pproblema delia definizione e della guistificayione, Dimensioni del terrorismo politico, Milano.
123. Pravni fakultet Univerziteta u Nisu, 2011, Trgovina ljudima – Pravna zastita u medjunarodnim I nacionalnim okvirima, Nis, Naucni rad: Knezevic, S., Primena posebnih dokazanih radnji u suzbijanju trgovine ljudima.
124. Pravo EU – 77 razni pojmov, Beograd, 2008, Str.2, достапно на www.megatrend-info.com, пристапено 11.9.2013.
125. President of the European Commission, Barroso José Manuel Durão: *Opening remarks of President Barroso – Legal Immigration*, Strasbourg, 2007.
126. Rainer Münz: *Migration, Labor Markets, and Integration of Migrants: An Overview for Europe*, Hamburg, 2008.
127. Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community.

128. Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community.
129. Regulation (EEC) No 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on freedom of movement for workers within the Community.
130. Regulation 1251/70 (OJ 1970 L142/24) on the right to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State.
131. Roots, Lehte: *The impact of Lisbon Treaty on the development of EU immigration legislation*, European university institute, 2009.
132. Rotaru, Marius-Petre: *Free movement of services in the european union*, West University from Timisoara (Romania), Dubrovnik, 2009.
133. Sacic, Z., 1997, *Organizovani kriminalitet u Hrvatskoj*, MUP R Hrvatske.
134. Schmidt, Daniel: *The effects of the Bosman-case on the professional football leagues with special regard to the top-five leagues*, Copyright GRIN Verlag, Germany, 2007.
135. Segvic, S., 2011, *Sengenski rezim upravljanja vanjskim granicama EU*, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, god. 48, 1/2011.
136. Shatter, A., Justice and Home Affairs – Press release 3228th Council meeting, Souncil of the European Union, Brussels, March 2013.
137. Sinai, R., Binhas, A., Rockoff, Y., 2012, *Alatke za rad za integraciju imigranata u Srbiji*, International organization for migration, Beograd.
138. SlovakAid, 2011, *Sloboda, bezbednost, Pravda – Vodici kroz EU politike*, Istrazivacki centar Slovacke asocijacije za spoljni politiku RC SFPA, Beograd.
139. Spaventa, Eleanor: *Free movement of persons in the European Union: barriers to movement in their constitutional context*, London, 2007.
140. Stingl, K., 2013, *Sloboda kretanja osoba u Evropskoj Uniji*.
141. *St. John, Joseph: A Common Immigration Policy for Europe: Principles, actions and tools*, Director policy sevelopment, Minsitry of Justice & Home Affairs, Malta, 2008.

142. The Curious Case of Citizen McCarthy, 2011, Превземено од: <http://theeuropeancitizen.blogspot.com/2011/05/curious-case-of-citizen-mccarthy.html>, пристапено на: 12.10.2013.
143. The delegation of the European union: *The EU Blue Card Directive for employment of highly qualified third-country nationals enters into force*, 2009, available at: http://www.delrus.ec.europa.eu/en/news_1173.htm.
144. Договорот од Мастрихт, 1992.
145. The official web site of the European Union, 2003, *The tenth anniversary of the Internal Market without frontiers: frequently asked questions*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/03/2&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.
146. The official web site of the European Union, 2003, *Internal Market: a decade without frontiers has transformed Europe - but it is only the start*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/03/7&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.
147. The Treaty of Amsterdam, Amsterdam, 1997.
148. The Treaty of European community, Rome, 1957.
149. The Treaty of Lisbon, *Official journal of the European Union C 306, 2007*.
150. *Treaty establishing the European Economic Community*, потписан 25. marta 1957 godine, stupio na snagu 1. januara 1958.
151. Tillotson, John: *European union law, Text, cases and materials*, Cavendish publishing limited, London, 2000.
152. Touzenis, K., 2012, Free Movement of Persons in the European Union and Economic Community of West African states, Unites Nations Educational, Scentific and Cultural organization.
153. *Treći stub Evropske Unije – Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova*, Milutin Janjević, Beograd 2003.
154. Traser, Julianna: *Report on the free movement of workers in EU-25*, Belgium, 2005.

155. Turcinovic, F., 2011, *Pravo Evropske unije – Materijal za pripremu i kolokvijuma*, Megatrend Univerzitet – Fakultet za poslovne studije, Beograd.
156. Turkalj, K., 2002, *Borba protiv terorizma na razini Evropske Unije*, Intellectio Iuris – Centar za pravna istrazivanja i dokumentacija, Hrvatska pravna revija 2002/10 str.1.-15. ISSN 1332-8670.
157. Turkalj, K., 2006, *Politika Evropske Unije na podrucju pravosudza i unutarnjih poslova s posebnim osvrtom na postupke odlucivanja*, Zbornik radova Pravni fakultet Rijeka, br.2.
158. UNHCR (2012): *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010 – 2011*, Geneva.
159. UNODC, 2010, *Trgovina ljudima i krijumcarenje migranata – Smjernice za medjunarodnu suradnju*, Ured Ujedinjenih naroda za drogue i criminal.
160. United Nations: *List of countries by immigrant population*, Department of Economic and Social Affairs, March 2006.
161. Van der Mei, A.Pieter: *Free movement of Persons within the EC*, Published in USA by Hart publishing, 2003, p.451-461.
162. Venda, D., 2013, *Sengenski sporazum, Primus – Gradska*, Sarajevo, достапно на: <http://studenti.rs/skripte/pravo/sengenski-sporazum/>, пристапено 21.9.2013.
163. Völker, Eva (2012), *Die neuen Gastarbeiter. Junge Südeuropäer in Niedersachsen*, NDR [North German Broadcasting], 10-25-2012.
164. Vukovic, D., 2009, *Readmisija i upravljanje migracijama*, Godisnjak 2009, Univerzitet u Beogradu – Fakultet politickih nauka, Beograd.
165. Vukčević, Miloš: *Internal Market of the European Union & Four Freedoms*, Podgorica, 2009.
166. Zaiotti, Rubens: *Cultures of border control: Schengen and the evolution of European frontiers*, Chicago, 2011.
167. Влада на РМ: *Информација за текот на процесот на пристапување на Република Македонија во Европската унија*, Скопје.

168. Walker, Neil: *Europe's area of freedom, security and justice*, Oxford University, 2004.
169. Zirojevic, M., 2008, Terorizam kao nekonvencijalna pretnja bezbednosti, Institut za medjunarodnu politiku i privredu, Beograd, *UDK: 343.326, Bibliid 0025-8555, 60(2008), Vol. LX, br. 2-3*.
170. Делегација на ЕУ: *Гласник на Европската унија*, Скопје, 2009.
171. Комисија на европските заедници: *Извештаи за напредокот на Република Македонија, Брисел*.
172. Европа се крена на нозе од македонските азиланти, *Sitel*, 22.10.10; Serbia, Macedonia vow to prevent asylum-seekers exodus to EU, *EUbusiness*.
173. Секуловска, Г. Б., *Меѓународни организации и интеграции*, Универзитет „Св.Кирил и Методиј“, Економски факултет, Скопје, 2003.
174. Секуловска, Г. Б., *Миграционата политика на ЕУ во насока на зацврстување на Единствениот пазар*, Економски факултет, Скопје, 2010.
175. Собрание на Република Македонија: *Резолуција за миграционата политика на Република Македонија 2009-2014*, Скопје, 2009.
176. Спогодба за стабилизација и асоцијација помеѓу Република Македонија и европските заедници, Луксембург, 2001.
177. Тела воспоставени по влегување во сила на ССА, Достапно на: <http://www.sea.gov.mk/default.aspx?contentID=67>, Пристапено на: 19.9.2013.
178. Указ за прогласување на Законот за ратификација на спогодбата за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европските заедници и нејзините земји-членки, Собрание на РМ, број 07-1432/1, 12 април 2001.
179. Хашка програма за зајакнување на слободата, безбедноста и правдата во Европската унија, Документ на Советот, *The Hague programme in the field of Freedom, Security and Justice* [COM(2005) 184 final – Official Journal C 236 of 24.9.2005].