

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
L'UNIVERSITE "ST CYRILLE ET METHODE" – СКОПЈЕ

ГОДИШНИК
НА ПРАВНИОТ ФАКУЛТЕТ
„ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ ВО СКОПЈЕ

ГОДИШНИК	ТОМ 57	СКОПЈЕ СКОПЈЕ	2018
----------	--------	------------------	------

ANNUAIRE
DE LA FACULTE DE DROIT
"JUSTINIENUS PRIMUS" DE SKOPJE

РЕДАКЦИСКИ ОДБОР

Главен и одговорен уредник
проф. д-р Ирина Рајчиновска Пандева (Република Македонија)

Уредувачки одбор за Годишникот по повод 40 години од основањето на
Студиите по новинарство

проф. д-р Јасна Бачовска Неџик (Република Македонија),
проф. д-р Ирина Рајчиновска Пандева (Република Македонија),
проф. д-р Даниела Влажевска (Република Македонија),
проф. д-р Вилјана Петревска (Република Македонија),
проф. д-р Сеад Алиќ (Република Хрватска),
проф. д-р Гордана Вилковиќ (Република Хрватска),
доц. д-р Александра Браќус (Република Србија),
ас. м-р Јелица Мирков (Република Србија),
проф. д-р Дејла Турчило (Република Босна и Херцеговина),
доц. д-р Мимо Драшковски (Република Црна Гора),
проф. д-р Ева Полак (Република Полска)
м-р Мери Марес (САД)

Секретар
доц. д-р Катерина Шапкова Колевска (Република Македонија)

Правен факултет „Јустинијан Први“
Ул. Гоце Делчев 96 1000 Скопје, Република Македонија

Лектура: Софија Чолаковска – Поповска

Печати: МАР-САЖ

Тираж - 150

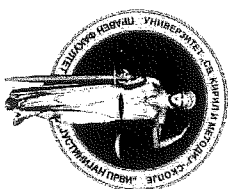
Објавувањето на овој Годишник и подготовката на трудови чии што автори
се вработени на Правниот факултет „Јустинијан Први“ - Скопје е во рамки на
Проектот “Евроинтеграција на општествениот, правниот и политичкиот
систем на Република Македонија”.

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ – СКОПЈЕ

ГОДИШНИК

НА ПРАВНИОТ ФАКУЛТЕТ
„ЈУСТИНИЈАН ПРВИ“ ВО СКОПЈЕ

ANNUAIRE
DE LA FACULTE DE DROIT
"JUSTINIENUS PRIMUS" DE SKOPJE



ПО ПОВОД 40 ГОДИНИ ОД ОСНОВАЊЕТО
НА СТУДИИТЕ ПО НОВИНАРСТВО

СКОПЈЕ 2018

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	V
1. Петрушевска Тајана, Огњаноска Лепосава ПОГЛAVЈАТА 23 И 24 ОД ACQUIS COMMUNAUTAIRE ВО КОНТЕКСТОТ НА ПОЛИТИКАТА НА УСЛОВУВАЊЕ ЗАРАДИ ИНТЕГРИРАЊЕ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА: ПОЛИТИЧКИОТ И ТЕОРЕТСКИОТ КОНТЕКСТ	1
2. Uzunov Vanco, Petrevska Biljana TELEVISION ADVERTISING MARKET IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA	25
3. Тренеска Дескоска Рената, Трајковска Христовска Јелена ОДЛУЧУВАЊЕТО НА УСТАВНИОТ СУД НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ПО БАРАЊЕ ЗА ЗАШТИТА НА СЛОБОДАТА НА ИЗРАЗУВАЊЕ	47
4. Дескоски Тони, Доковски Вангел ГРАНИЦИ НА АРБИТРАБИЛНОСТА ВО ПРАВОТО НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА – анализа на споровите за надомест на штета предизвикана со клеветата и навреда	63
5. Груевски Томе ТЕОРИИ ЗА УЛОГАТА НА МАСОВНИТЕ МЕДИУМИ	83
6. Бацовска Недиќ Јасна ИСТРАЖУВАЧКОТО НОВИНАРСТВО ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ПОМЕГУ ДОКТРИНАРНИТЕ АСПЕКТИ И ПОЗИТИВНИТЕ ПРАКТИКИ	99
7. Груевска-Дракулевски Александра, Мисоски Бобан, Илиќ-Димоски Дивна НАЧЕЛОТО НА ПРЕЗУМПЦИЈА НА НЕВИНОСТ И НОВИНАРСКАТА ЕТИКА: СЛУЧАЈОТ РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	115
8. Гавриловиќ Ненад ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТА ПРЕДИЗВИКАНА ОД ЖИВОТНИ: СЕКТОРСКИ РЕЖИМ ЗА ЈАВНИТЕ ПАТИШТА	141
9. Божиновски Владимир TOWARDS THE SOLUTION OF THE NAME ISSUE – PERCEPTIONS AND ATTITUDES IN 2016	175
10. Михајлова Стратилати Елена МЕДИУМИТЕ И ГОВОРОТ НА ОМРАЗА	203
11. Рајчиновска Пандева Ирена, Младенова Вики ПОМЕГУ ОТПОРОТ И СУВЕРЕНОТО ВЛАДЕЕЊЕ: БЕЛЕШКИ ЗА ГОВОРОТ И ЗДРУЖУВАЊЕТО (СЛУЧАЈОТ НА ТУРЦИЈА)	211

12. Донев Дејан ДО ВЕРОДОСТОЈНОСТ НА МЕДИУМИТЕ ПРЕКУ РАЗВИЕН ЕТОС НА ПУБЛИКАТА И НЕЈЗИНА МЕДИУМСКА ПИСМЕНОСТ	223
13. Вельановска Светлана, Петрески Арсе МЕДИУМСКА ПИСМЕНОСТ КАД ДЕЦАТА КАКО НАЧИН ЗА ЗАШТИТА ОД МЕДИУМСКИТЕ СОДРЖИНИ	235
14. Шупреска-Stanishkova Ana АУТНОРТАРИАН РОЈЛИЗМ МЕДИАТЕД - THE CASE OF MACEDONIA	249
15. Ценеvsка Илмина ЕВРОПСКАТА УНИЈА КАКО ЕДЕН УНИКАТЕН ВИД НА СУВЕРЕНИТЕТ	261
16. Шаркова Косевска Katerina IS FREEDOM OF EXPRESSION ASSOCIATED WITH ECONOMIC PROSPERITY? EVIDENCES FROM THE 21ST CENTURY	277
17. Трајковска Жанета ДЕКОНСТРУКЦИЈА НА МЕДИУМСКАТА МАНИПУЛАЦИЈА: ПОСТОИ ЛИ ВИСТИНСКА РАЗЛИКА МЕЃУ ОДНОСИТЕ СО ЈАВНОСТА И СПИНИНГОТ	289
18. Драгошч Оливира EXPRESSING MACEDONIA: FREEDOM OF SPEECH IN THE GREEK-MACEDONIAN DISPUTE	315
19. Митовски Јасмина FREEDOM OF EXPRESSION AND COMMUNICATION IN NEW MEDIA	329

Проф. д-р Тајјана Петрушевска*
М-р Лепосава Огњаноска*

**ПОГЛАВЈАТА 23 И 24 ОД *ACQUIS COMMUNITAIRE* ВО
КОНТЕКСТОТ НА ПОЛИТИКАТА НА УСЛОВУВАЊЕ
ЗА РАДИ ИНТЕГРИРАЊЕ ВО ЕВРОПСКАТА УНИЈА:
ПОЛИТИЧКИОТ И ТЕОРЕТСКИОТ КОНТЕКСТ**

341.171.071.51:021.461:32

Резензија – Изворна научна статија

РЕЗИМЕ

Целта на овој труд е да ги согледа клучните карактеристики на и тенденцији во поглавјата 23 и 24 од *acquis communautaire* во контекстот на политиката на условување од страна на Европската унија. Идновната претпоставка врз којашто понатаму консеквентно се развива трудот е дека условите за прием во членство непрестано стануваат сè потешки поради сè поопсежниот корупс на *acquis communitaire*, поради сè помалиот апсорпирски капацитет на Унијата како специфичен субјект на меѓународното право и актер во меѓународната арена и сè подлабоките проблеми во однос на демократијата и на владеењето на правото во државите-кандидатки за членство. Следствено, извонредно значаен дел од предизвиците кои бараат сериозно справување е вграден во поглавјата 23 и 24 за кои, меѓу другите, односно, заедно со сите други (повеќе од дури 30 - бројките варираат бидејќи се *questio facti*, односно, може да се разликуваат од држава-кандидат до држава-кандидат) поглавја врз основа на кои се одвиваат преговарачките процеси со државите-кандидати на нивниот паг кон, за среќа, сеуште големото европско семејство.

КЛУЧНИ ИЗРАЗИ: *acquis communitaire* на ЕУ; политичка унија на ЕУ; Договор од Лисабон; политика на условување; Европска унија; владеење на правото; поглавја 23 и 24; европеизација; демократизација; трансформативна моќ.

* Доктор на правни науки, Редовен професор на Правниот факултет „Јустинијан Први“ при Универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје
* Магистер по меѓународно право

D0%B8%D1%87%D0%BA%D0%B8-%D0%B8%D0%BC%D0%BF%D0%BB%
D0%B8%D0%BA%D0%B0/

<http://www.balkaninsight.com/en/article/true-cost-of-skopje-2014-revealed>

<http://www.balkaninsight.com/en/page/skopje-2014>

<http://proverkanafakti.mk>

Доц. д-р Ценеvsка Илина*

ЕВРОПСКАТА УНИЈА КАКО ЕДЕН УНИКАТЕН ВИД СУВЕРЕНИТЕТ

316.772.3:[37:008-028.31

316.773.3

Рецензија – Стручна статија

Последните случувања во рамките на Европската Унија поврзани со истапувањето на Обединетото Кралство (ОК) од членството во Унијата (сега веќе фамозниот „Брегзит“) го актуализираат едно од вечните прашања што се наоѓаат во сржта на европскиот интеграциски процес и Европската Унија онаква каква што ја познаваме денес – прашањето на суверенитетот. Актуелниот претседател на САД, Доналд Трамп, на следниов начин ги коментираше резултатите од референдумот за Брегзит: „Одлуката на Обединетото Кралство да ја напушти Европската Унија е одлична работа (...), тие си ја вратија назад државата“. Иако се искажани од еден вистински homo novus во светската политика, сепак, треба да се запрашаме околу вистинитоста која прозвучува во ваквите зборови. Дали тоа „враќање назад на државата“ се однесува на суверенитетот на државата и нејзините целокупни прерогативи како држава? Дали кога граѓаните на ОК ѝ кажаа „НЕ“ на Унијата првенствено мислеа на ова? Дали и на кој начин членството во Унијата треба да се смета за губење на (одредени аспекти од) националниот суверенитет?

Последното прашање датира од самите почетоци на Европската Унија (прегходно, Европска аЗедница) и е старо колку и самиот европски интеграциски проект. Во врска со него се дадени мноштво одговори, тези и противтези. Сумата од ваквите анализи е дека стапувањето во членство во Унијата со себе неминовно повлекува делегирање односно пренос на вршењето на одредени надлежности поврзани со националниот суверенитет врз една повисока, супранационална (наднационална) структура и нејзините институ-

* Доктор на правни науки, Доцент на Правен факултет „Јустинијан Први“, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

† <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-glasgow-west-36606184>.

ции Претпоставката во тој случај е дека трансферот на надлежности од државите-членки врз Унијата има ефект на здружување на суверенитетот или (во најмала рака) одредени елементи на суверенитетот на државите-членки.² Следствено, прашањето кое се поставува е што се случува понатаму со вака трансферираните дел од националниот суверенитет – дали тој добива некаква нова квалитативна вредност, дали прераснува во нов, уникатен суверенитет кој ѝ припаѓа на Унијата или, пак, резултатот од овој трансфер се сведува на збир од пренесени делови од националниот суверенитет кои ѝ се доделени на вршење на Унијата и кои државите-членки можат да си ги повратат назад доколку таа не постапува одговорно со нив?

Иако во основачките договори на Унијата (Договорот за ЕУ (ДЕУ), Договорот за функционирање на ЕУ (ДФЕУ) и Договорот за Европската Заедница за атомска енергија – понатаму во текстот договорите на Унијата) никаде не се среќава зборот „суверенитет“, симптоматично е тоа што пробле- матиката на суверенитетот во рамките на ЕУ се чини сеприсутна. Тезата за постоење на еден нов, уникатен вид суверенитет на Унијата е одраз на моќната супранационална тенденција како главна карактеристика на правно-политичкиот порекло на Унијата, односно супрематријата (приматот) што ја ужива правниот систем на Унијата во однос на националните правни системи во битен број области (политики кои Унијата ги води, развива и регулира). Овој труд ќе се осврне на амалгамната и поливалентна природа на вака концептираниот „ЕУ суверенитет“ (именуван од некои автори како „постсуве- ренитет“, „доцен суверенитет“, „здружен (заеднички) суверенитет“) како аспект кој ѝ дава дополнителна комплексност и деликатност на веќе ком- плексната и деликатна природна на Унијата како *sui generis* ентитет.

ПОТЕКЛОТО (ГЕНЕЗАТА) НА ПАРАДИГМАТА НАРЕЧЕНА „ЕУ СУВЕРЕНИТЕТ“

Процесот на создавање на Унијата во нејзиниот актуелен облик беше процес диктиран од правилата на меѓународното право поради што е најсоодветно Унијата да се смета, пред сè, за творба на меѓународното право. Од аспект на меѓународното право, ЕУ претставува меѓународна организација

² Wessel and Eekes *supra* стр. 27.

И.Пеневска: Европската Унија Како Еден Уникатен Вид Суверенитет

која поседува специјален тип надлежности. Одредени автори ја класифицираат како интегративна, додека други како кооперативна меѓународна организација,³ иако за поверодостојно би требало да се смета нејзиното дефинирање како интегративна организација (integration organization) со оглед на тоа што државите-членки го имаат монополот врз организацијата на јавната власт (public authority).⁴

Нормативната сила на поредокот на Унијата не е само проста резултанта од правилата на меѓународното право – нормативното *ratio essendi* на Унијата е персонифицирано во нејзината темелна (основна) норма (“*Stipulatio*”) претставена во Договорот за Европската Заедница од 1957 година. Иако по својата природа меѓународен договор овој договор претставува права уставна повелба на Заедницата заснована на владеењето на правото. По истиот принцип, со текот на годините, основачките договори на Заедницата/Унијата, меѓународни договори според начинот на усвојување, постепено се стекнаа со „национални“ карактеристики.⁵ Судот на правдата на ЕУ во шесеттите години на минатиот век во случајот *Van Gend en Loos*,⁶ за природата на правниот поредок на Унијата истакна дека станува збор за „нов правен поредок, дел од меѓународно право во чијашто полза државите ги ограничиле своите суверени права, иако во ограничен обем“. Понатаму, во случајот *Costa v. ENEL*,⁷ Судот појасни дека „со трансферот на надлежности од државите врз Заедницата, државите ги ограничиле своите суверени права, иако во ограничен број домени, и на тој начин создале право кое ги обврзува нив и нивните државјани“ (...) така што правото кое произлегува од Договорот [Договорот за Европска Заедница, н.з.] е независен правен извор кој пореди својата оригинална природа (...) не може да биде надминат од домашните правни правила, независно од нивната правна рамка, без притоа да му биде неприан карактерот на право на Заедницата и без притоа правната основа за постоење на Заедницата да биде доведена во прашање“.

³ C. Eekes and R. Wessel, The European Union from an International Perspective, *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper* No. 2017-33, стр. 30.

⁴ J. Nabemas, The European Nation State. Its Achievements and Its Limitations. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship, *Ratio Juris* (1996) Vol. 9 No. 2 стр. 125-137.

⁵ R. Schütze, On “Federal” Ground: the European Union as an (Inter)National Phenomenon, *Common Market Law Review* (2009) Issue 46, стр. 1082.

⁶ C-26/62 Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastinge [1963] ECR I. 7 C-6/64 Costa v. ENEL [1964] ECR 585.

Суверените права со кои расплага не ѝ припаѓаат изворно на Унијата, туку се од деривативен карактер и се последица од примената на принципот на делегирање (доделување) на надлежностите (principle of conferral) (Чл.5 од ДЕУ) согласно со кој Унијата дејствува само во рамките на надлежностите што ѝ се доделени од страна на државите-членки заради остварување на предвидените цели во договорите. Овој процес на делегирање е транснационално делегирање кое е подредено на одредени демократски принципи и ограничувања, односно на барањата на народниот суверенитет од аспект на т.н. аутпут легитимност (outright legitimacy).⁸ За да ја превенираат своелноста на националните власти, државите-членки имаат делегирано значителен обем од своите национални надлежности во корист на супранационалните институции на Унијата како институции на кои им се гарантира автономија со цел ниту една влада да не може арбитражно да влијае на нив.⁹ Од друга страна, пак, Агнџе смета дека моќта која еднаш ќе им била доделена на меѓународните тела демократските држави повеќе не можат да си ја повратат, провокативно заклучувајќи дека полната автономија на граѓаните на ЕУ им е своевидно „отуѓена“, додека демократскиот предизвик со кој се соочува ова транснационално делегирање е тоа што оригиналниот извор на надлежноста доделена на одредена меѓународна институција не може повеќе директно да се поврзе со суверениот народ од кој таквата надлежност првично произлегла.¹⁰

Со дефинирањето на парадигмата *пренесени суверени права*, Судот на правдата на ЕУ успеа да ја осигури и интензивира динамиката на европскиот интеграциски проект. Дискусијата околу природата на споменатиот пренос на надлежности на неколку наврати се најде пред Германскиот федерален уставен суд (ГФУС) при што овој суд се осврпа на концептот на суверенитет во контекст на европските интеграциски процеси и недвосмислено го истакна своето противење кон воспоставениот примат на правно-политичкиот авторитет на Унијата, сфатен во неговата апсолутна форма и смисла. Фокусот

⁸ J. P. Beetz and E. Rossi, *The EU's democratic deficit in a realist key: multilateral governance, popular sovereignty and critical responsiveness*, *Transnational Legal Theory* (2017), Vol 8 Issue 1, стр.34.

⁹ *Ibid*, стр.35

¹⁰ Види во H. Agn , *Popular Power in the European Union: Delegated or Alienated?*, во S. Piattini (ed.), *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis*, Oxford University Press, 2015, стр.46-62; Hans Agn , *The Myth of International Delegation: Limits to and Suggestions for Democratic Theory in the Context of the European Union*, (2007) *Government and Opposition* Vol. 42 Issue 1, стр.18.

на дебатата пред ГФУС се префрли од прашањето на индивидуалните човекови права (*Maastricht Treaty* одлуката од 1993 година) кон прашањето на државниот суверенитет (*Lisbon Treaty* одлуката од 2009 година) каде што ГФУС предупреди дека проблематиката на суверенитетот лежи во суштината на разбирањето на односот меѓу германското право и правото на ЕУ. Имајќи ги предвид ограничувањата што ги наметнува процесот на европската интеграција, ГФУС ја окарактиризира суверената државност како *ексклузивна* тргнувајќи од премисата дека само државите се оние што можат да бидат дефинирани како „суверени“, заклучувајќи дека суверените права кои се реализираат во рамките на правниот поредок на Унијата се од деривативен (посреден) карактер.¹¹

МОДЕЛОТ НА СУВЕРЕНИТЕТ ВО РАМКИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Помогот на суверенитет од неговото воведување во седумнаесеттиот век с  до денес бил многупати рedefиниран, особено во светлината на скорешните промени во и надвор од традиционалните државните структури кои имаа за ефект намалување на автономијата на суверените ентитети. Идеално поставениот модел на суверенитет треба да ги обединува двете основни димензии – суверенитет како правен статус и суверенитет како фактичка состојба или политичка реалност, што практично ја одразува дихотомијата на правна наспроти фактичка политичка моќ.¹² Оттаму, воспоставувањето на суверенитетот е последица на една бавна еволуција и прогресивно интензивирање на контрола.¹³

Стандардната дефиниција за суверенитетот го опфаќа потполниот авторитет кој го поседува едно владејачко тело за да може да управува без пречки или вмешување од страна на надворешни извори. Според Hobbes („Левјатан“ (1651)), суверенитетот треба да ги има следниве две обележја: да е апсолутен (суверенот треба да го претставува последниот (највисокиот)

¹¹ D. Thym, *In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court*, (2009) *Common Market Law Review* Issue 46, стр.1798-1799.

¹² Arbitrator Huber (Perm. cf Arb. 1928) 2 UN Rep. Intl. Arb. Awards, 829.

¹³ *Ibid*.

стенен на надлежноста за одлучување), и да е неделив, односно суверенот да е единствениот, врховен авторитет на определена територија кој ваквиот конечен (ултимативен) авторитет не го сподедува со никого. Според Schmitt,¹⁴ суверен е оној кој го пропишува односно одлучува за исклучокот, на тој начин изведувајќи ја сувереноста од фактичката моќ, наспроти Kelsen¹⁵ кој смета дека суверенитетот мора да биде стриктно дефиниран од страна на правото и да дејствува во рамките на правото.

Прашањето на суверенитетот е директно врзано за функциите на вршење на државната власт односно постоењето на државноста (statehood) така што генералниот впечаток е дека кога академската јавност зборува за поставеноста и односите на ЕУ со надворешниот свет, таа претпочита да се служи со термините автономија или автономност¹⁶ наместо суверенитет. Од таа причина, разликувањето меѓу концептите на суверенитет и државноста се чини суштествено за дебатата околу статусот на ЕУ на меѓународната сцена, односно во надворешните односи.¹⁷ Анализата на остварувањето на суверените права од страна Унијата, во контекст на пошироко сфатениот концепт на суверенитет како збир на суверени права, може да даде објаснување за тоа зошто владите на државите-членки и јавното мислење во рамките на ЕУ пројавуваат загриженост во однос на растечките суверени права со кои располага Унијата. Ваквата загриженост, во суштина, го одразува стравот да не бидат надминати ограничениот обем на суверени права што првично и биле доделени на Унијата согласно со основачките договори.

Ова го наметнува прашањето дали исполнувањето на некои или повеќето критериуми за државност би било доволно за да ја зајакне валидноста на тврдењето дека ЕУ претставува ентитет кој може да врши суверена власт. Но, најпрво, за да може воопшто да се постави прашањето за постоење на суверенитет, нужен предуслов е постоењето на една *дефинирана територија* врз која одреден ентитет ќе има суверена власт и врз која ќе остварува суверени права. Применето на случајот на ЕУ, јасно е дека „територијата на ЕУ“ (со целата претпазливост при користењето на ваквиот термин) е заедничка територија на државите-членки кои ги задржуваат суверените

¹⁴ Вилијам С. Шмит, *Politishe Theologie – Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Duppcker&Humboldt, 2004; Ј. Аустин, *Province of Jurisprudence Determined*, ed. W. Ripstein, Cambridge University Press, 1995.

¹⁵ Н. Келсен, *Das Problem Der Souveränität* (2nd ed.), 1927.

¹⁶ Wessel and Eckes *supra* стр. 16.

¹⁷ *Ibid*, стр. 17.

права врз нивните соодветни национални територии. Истовремено, сите референци во договорите на Унијата поврзани со терминот „територија“ се однесуваат на териториите на државите-членки. Дополнително, имајќи предвид дека статусот на ЕУ во меѓународното право е статус на меѓународна организација, спорно е дали кај меѓународните организации воопшто може да се зборува за постоење на територија кој ним им припаѓа. Ваквата дилема сè уште не е разрешена од аспект на меѓународното право поради што терминот „територија која ѝ припаѓа на меѓународна организација“ сè уште се смета за проблематичен.¹⁸

Зборувајќи за природата на ЕУ суверенитетот, неминовно е да се осврнеме на *конституционалниот плурализам* како преовладувачка нормативна формула преку која се објаснува правно-политичкото уредување на Унијата, која се однесува на коезистенција на автономни уставни поредоци во рамките на иста правно-политичка заедница и територија (Унијата). Кога станува збор за дефинирање на односот меѓу концептите на суверенитет и конституционален плурализам, авторите, главно, нудат три можни варијанти: прво, идејата за апсолутен и унитарен суверенитет; второ, идејата дека националните држави го задржиле својот суверенитет (sovereignty); и трето, идејата дека ЕУ влегла во фаза на постосуверенитет. Последното Walker го нарекува „долен суверенитет“,¹⁹ Веламу – „мешовит суверенитет“, додека Madrid го нарекува „контрапунакциски“ или „комплетивен“ суверенитет.²¹

Според Walker, суверенитетот не е само дескриптивен политички концепт преку кој се инсистира на конструирање на правната и политичката реалност согласно со некаков апстрактен стандард. Еволуирањето на овој концепт ги одразува промените во ваквата реалност преку новонаформираниите сфаќања и дефиниции за суверенитетот кои дополнително ја потенцираат условната спротивставеност, односно несовапаѓање меѓу концептите на правен наспроти политички суверенитет. Концептот на постосуверенитет е ослободен од стегите на класичниот концепт на суверенитет и ѝ одолева на

¹⁸ *Ibid*, стр. 17.

¹⁹ N. Walker, *Late Sovereignty in the European Union*, во N. Walker ed., *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, 2003, стр. 3.

²⁰ R. Bellamy, *Sovereignty, Post-Sovereignty and Pre-Sovereignty: Three Models of the State, Democracy and Rights Within the EU*, во Walker *supra* стр. 186.

²¹ M. P. Madrid, *Constitutional Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action*, во Walker *supra* стр. 521.

„тиражијата на етатистичките концепти“,²² но тој не наоѓа своја применливост во политиките на ЕУ, особено имајќи ги предвид цврстите ставови на националните држави и нивното инсистирање да се почитува првенствено националниот суверенитет и моќ на одлучување. Затоа, можеби најсоодветно е овој вид суверенитет да биде именуван како *кооперативен суверенитет* каде што акцентот ќе биде ставен на заемните обврски на приспособување кои ги имаат националните институции и институциите на ЕУ на начин што одлуките на националните судови и судовите на Унијата нема да се сметаат за засебни толкувања и примена на правото на ЕУ, туку одлука кои треба да бидат интегрирани во еден единствен правен систем кој ги задоволува барањата за усогласеност и кохерентност. Ваквата поставеност оди во прилог на тезата на Weiler за еден своевиден „европски материјален устав“ кој во себе ги обединува сите вредносни придобивки на Унијата, меѓу кои се вбројуваат, пред сè, идеите за толеранција и солидарност.²³

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ МАНИФЕСТАЦИИ НА ЕУ СУВЕРЕНИТЕТОТ И ПРОБЛЕМОТ НА НАРОДНИОТ СУВЕРЕНИТЕТ

Функционирањето на Унијата како мултилатерален полис (polity) ги обединува домашните и меѓународните структури поврзувајќи ги преку супранационалните начини на донесување одлуки и решавање на спорови.²⁴ Beetz и Rossi го објаснуваат овој модел на функционирање така што разликуваат две доминантни институционализирани облици на власт во ЕУ, и тоа: 1) *делегирање* на државните надлежности врз одредени административни агенти (субјекти) и 2) *здружување* на државните надлежности во врска со процесите на донесување одлуки, без притоа да се задржи правото на вето.²⁵ Вака поставениот дуален модел во себе ги опфаќа супранационалните

²² J. Shaw and A. Wiener, *The Paradox of the European Polity in State of the European Union 5: Risks, reforms, resistance and Revival*, Oxford University Press, 1999.

²³ J. H. Weiler, *In Defense of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg in European Constitutionalism Beyond the State* (J.H.Weiler et al. eds.), Cambridge University Press, 2003.

²⁴ F. Cheneval, *The Hobbesian Case for Multilateralism*, (2007) *Swiss Political Science Review* Vol. 13 Issue 3, стр. 309.

²⁵ Beetz and Rossi *supra* стр. 33.

карактеристики на институционалниот поредок на ЕУ (кои ги согледуваме кај Европскиот парламент и Европската централна банка) и меѓувладините карактеристики кои ги среќаваме кај Советот на министри во однос на неговиот статус и функционирање како институција.²⁶

Поради потребата за поцврста демократска легитимација на Унијата, од суштествено значење е обезбедувањето и одржувањето јака и нераскинлива врска меѓу институциите на ЕУ, од една страна, и нејзините граѓани, од друга страна. Како што се утврдува во член 9 ДЕУ, Унијата во своето целокупно дејствување го почитува начелото на еднаквост на своите граѓани кои добиваат подеднакво внимание од страна на нејзините институции, тела, канцеларии и агенции. Според член 10 (1) ДЕУ, функционирањето на Унијата се заснова на репрезентативната демократија.

Врската меѓу Унијата и нејзините граѓани во рамките на самата нејзина институционална структура се манифестира на различни начини. Првенствено, Европскиот парламент како институција се избира на директни избори од страна на граѓаните на ЕУ, што им дава полн демократски легитимитет на неговите одлуки и активности (член 10 (1) 2 ДЕУ утврдува дека „граѓаните се директно претставени во Унијата преку Европскиот парламент“). Претходното имплицира дека законодавните процедури во ЕУ (редовна и специјална) кои го вклучуваат Парламентот треба да се сметаат за демократски и легитимни.²⁷ Што се однесува до останатите институции, Договорот за ЕУ му гарантира на секој граѓанин право да учествува во демократскиот живот на Унијата така што одлуките на ниво на Унијата се донесуваат колку е можно поотворено и со поголемо учество на граѓаните (член 10 (1) 3 ДЕУ). За таа цел, се утврдува обврска за институциите да изнајдат соодветни средства со кои ќе им дадат можност на граѓаните и на претставничките здруженија да ги објавуваат и јавно да ги разменуваат своите ставови во сите области на дејствување на Унијата (член 11 (1) ДЕУ). Понатаму, постои можност граѓаните директно да бидат вклучени во легислативниот процес во Унијата, при што (најмалку) еден милион граѓани кои се државјани на значителен број држави-членки имаат право да преземат иницијатива и да ја повикаат

²⁶ Beetz and Rossi *supra* стр. 34.

²⁷ Проблемите на легитимноста со кои се соочува Европскиот парламент се поврзани со степенот на неговата репрезентативност во однос на целокупното гласачко тело на Унијата, што се воочува во релативно ниската стапка на одлив на парламентарните избори (42,61 % на последните избори одржани во 2014 година) (извор: <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>).

Европската комисија, во рамките на нејзините надлежности, да достави соодветен легислативен предлог за материја за која граѓаните сметаат дека е потребно да се регулира со акт на Унијата, заради спроведување на договорите на Унијата (член 11 (4) ДЕУ).

Воведувањето на европското граѓанство со Договорот од Маастрихт од 1993 година е уште еден чекор напред во динамиката на зајврстување на врската помеѓу ЕУ и нејзините граѓани. Имено, секое лице кое поседува државјанство на држава-членка претставува граѓанин на Унијата, додека граѓаните на Унијата уживаат права и полugeжат на обврски утврдени со договорите на Унијата (член 20 (1) и (2) ДФЕУ). Со тоа граѓанството на Унијата се утврдува како суштински, но истовремено и супранационален елемент во статусот на граѓаните на ЕУ.²⁸ Во овој контекст, битна новина поврзана со зголемувањето на квазидржавните прерогативи на Унијата, воведена со Лисабонскиот договор, кој стапи во сила во 2009 година, е воведувањето посебен правен субјективитет за Унијата со што на неа ѝ се гарантира својството на правно лице (член 47 ДЕУ), што, пред сè, значи дека таа може да настапува во меѓународните односи како единствен и униформен актер.

Кога се зборува за градењето на концептот на ЕУ суверенитетот, и во таа смисла државотворните појавни обилици кои ги препознаваме во политичко-правната структура на Унијата, неопходно е дефинирањето на категоријата „народ“ кој е краен адресат односно реципиент на политиките на Унијата. И покрај преовладувачките мислења кои инсистираат на отсуството на европски demos кој би се сметал за конститутивен „народ на Унијата“ (што спаѓаат во аргументите зошто на Унијата не би требало да ѝ се даваат државотворни карактеристики),²⁹ факт е дека Лисабонскиот договор ја реформираше Унијата во една суштествена демократска насока, нудејќи соодветни механизми и алатки кои овозможуваат (директно или индиректно) вклучување на граѓаните во процесите на донесување одлуки. Во овој контекст, неизбежно се наметнува проблематиката на народниот суверенитет како внатрешен, конститутивен принцип кој е одделен и се разликува од надворешниот суверенитет како суверенитет на државите во рамките на

меѓународното право.³⁰ Народниот суверенитет претставува важна политичка вредност за Унијата бидејќи тој останува да биде валиден *in vivo* на политичката моќ во ЕУ поднесот.³¹ Здружувањето на суверенитетите не е тотално несојливо со народниот суверенитет како вредност – традиционално, нациите-држави ја здружувале својата моќ преку членување во различните меѓународните организации, со една суштинска карактеристика која ја носело ваквото членување, односно правото на veto.³² Кога станува збор за здружувањето на суверенитетот на националните држави на ниво на Унијата, Cheneval сугерира две варијанти: владите во ЕУ или здружуваат потполно суверенитет или уживаат поделен (здружен) суверенитет во процесите на донесување одлуки.³³ Разликувањето меѓу овие два типа суверенитет е клучно: кога државите здружуваат потполна сувереност, тие и понатаму ја имаат опцијата за veto.³⁴ Поделената сувереност во донесувањето одлуки се однесува на начинот на донесување одлуки каде што државите-членки не поседуваат veto моќ, што во институционална смисла претставува предизвик за суверенитет статус на владите во меѓународните односи. Во однос на повеќе заеднички политики на Унијата кои покриваат области што се во нејзина ексклузивна или поделена надлежност,³⁵ државите-членки се откажале од ветото како институционална карактеристика на народниот суверенитет. Претходното се огледува и во самиот легислативен процес во Унијата каде што гласањето со квалификувано мнозинство е најчесто користена процедура на донесување одлуки во Советот на министри и самото по себе го прободематизира демократското легитимирање, односно „одржливоста“ на народниот суверенитет како вредност на Унијата. Сепак, договорите на Унијата нудат соодветна противтежа на ваквата тенденција давајќи ја можноста националните парламенти да влијаат на легислативниот процес, односно

³⁰ Wessel and Eckes *supra* стр. 21.

³¹ Beetz and Rossi *supra* стр. 34.

³² Beetz and Rossi *supra* стр. 35.

³³ Cheneval *supra* стр. 309, 310.

³⁴ На пример, битна област каде што државите-членки здружуваат потполно суверенитет е ратификувањето на меѓународните договори. Во меѓувладините преговори државите-членки имаат veto моќ бидејќи можат да одбијат да потпишат или да ратификуваат одреден меѓународен договор. Можна опција во вакъв случај е државите за себе да обезбедат opt-out што би резултирало со различно ниво на интегритетност во врска со одредено прашање.

³⁵ Види чл. 3 и 4 ДФЕУ.

образувајќи ги институциите на Унијата да ги проследуваат предлог легислативните акти до националните парламенти (член 12 ДЕУ), кои, пак, можат да им испратат на надлежните институции на Унијата образложено мислење околу тоа дали одреден предлог легислативен акт е во согласност со принципот на супсидијарност.³⁶ Вака обезбеденото учество на националните парламентарните тела во легислативната постапка прави народниот суверенитет да биде до одреден степен (делумно) институционализиран во рамките на процесите на одлучување во Унијата.

ЗАКЛУЧОК

Дискусијата за ЕУ суверенитетот и валидноста на тврдењето дека таквиот концепт воопшто може да биде контемплиран неизбежно нè упатуваат кон самиот извор, односно кон истражување на примордијалното прашање околу инстантата во која лежи врховнага моќ врз народот (граѓанството) на ЕУ и, следствено, прашањето дали суверените права на ниво на Унијата се остваруваат заеднички со националните држави или, пак, треба да се смета дека тие ѝ се *целосно пренесени* на Унијата. Оваа дилема се огледа и во дебатата за супремацијата како карактеристика на правото на ЕУ, која иако е доследно прифатена во националната практика, сепак, продолжува поделеноста во ставовите дали супремацијата произлегува директно од автономијата на правниот поредок на ЕУ (како што смета Судот на правдата на ЕУ), или, пак (според гледиштето на скептичните национални уставни судови), таа треба да се третира како карактеристика која му е пренесена на правото на ЕУ од националните правни поредоци.³⁷

Веродостојно е да заклучиме дека изворот на народниот суверенитет во рамките на ЕУ не лежи во европскиот *demos* (како концепт кој е сè уште во

³⁶ Види чл. 12 ДЕУ и Протокол бр. 1 за улогата на националните парламенти на Европската Унија;

чл. 5 (3) ДЕУ го дефинира принципот на супсидијарност според кој „(...) во областите кои не спаѓаат во нејзините ексклузивни надлежности, Унијата постапува само и доколку целите на предложената активност не можат соодветно да се остварат од страна на државите-членки на централно, регионално или на локално ниво, додека поради нивото или ефектите од предложената активност можат подобро да се остварат од страна на Унијата“;

³⁷ Wessel and Eckes *supra* стр. 27.

процес на создавање), туку во националните *demoi* со оглед на тоа што ваквиот суверенитет е неразделно врзан и директно произлегува од националниот суверенитет.³⁸ Одлучувачките дебати за политиките на Унијата и, воопшто, за правите на европската интеграција сè уште се случуваат на ниво на националните држави, што води кон заклучокот дека улогата и авторитетот на националните народи се доминантни во однос на оние на европското „граѓанство“.³⁹

Со растењето и развивањето на Унијата, во почетокот првенствено како меѓународна организација, националниот суверенитет на државите-членки не им бил одземен или, пак, асимилиран од нејзина страна, туку тој бил подложен на еден специфичен процес на адаптација, односно трансформација. Така, иако Унијата не поседува изворни суверени права, таа успеала со текот на годините фундаментално да ја промени меѓународната позиција на државите-членки на начин што членувањето во Унијата, од екстерен и од интерен аспект, имало трансформирачки ефект врз нивните политичко-правни поредоци. Според постојниот статус на меѓународното јавно право, суверенитетот како концепт останува да биде блиско врзан за идејата за државност, базирајќи се примарно на принципот на територијална ексклузивност. Иако државите-членки го прифаќаат и секојдневно се приспособуваат на растечкиот обем на суверени права кои ги остварува Унијата, каква било амбиција пројавена во насока на доближување на политичката организација на Унијата поблиску до традиционалните критериуми за државност би нашла на жестоко противење од државите-членки.⁴⁰ Ова оди на линија на она на кое укажува Wessel, односно дека ЕУ во меѓународната арена за себе обезбедува своевиден *quasi-suveren* статус, без притоа *експлицитно* да побарува исполнување на критериумите за државотворност.⁴¹ Можеби аспирациите за државност, односно поседување полни државотворни карактеристики во моментот не наоѓаат своја реалност во Унијата, но неспорно е дека политичкиот систем на Унијата поседува *значаен* број карактеристики кои наликуваат на држава (state-like). Со оглед на тоа што Унијата во голем број правни домени ужива убедлива моќ и авторитет, дискусиите околу постоењето на доволен или критичен број елементи на државотворност во нејзината

³⁸ Beetz and Rossi *supra* стр. 40.

³⁹ Beetz and Rossi *supra* стр. 38.

⁴⁰ Wessel and Eckes *supra* стр. 31.

⁴¹ Wessel and Eckes *supra* стр. 31.

институционална структура се чинат изминати во светлина на реалното, секојдневно функционирање на Унијата каде што со делегирањето на моќ врз супранационалните тела се креира нова моќ⁴² која не само што е поинаква туку е квалитативно и вредносно збогатена.

БИБЛИОГРАФИЈА

- C. Eekes and R. Wessel, The European Union from an International Perspective, *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper* No. 2017-33.
- J. Harbetsmas, The European Nation State: Its Achievements and Its Limitations. On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship, *Ratio Juris* (1996) Vol. 9 No. 2.
- R. Schütze, On "Federal" Ground: the European Union as an (Inter)National Phenomenon, *Common Market Law Review* (2009) Issue 46.
- J. P. Beetz and E. Rossi, The EU's Democratic Deficit in a Realist Key: Multilateral Governance, Popular Sovereignty and Critical Responsiveness, *Transnational Legal Theory* (2017), Vol 8 Issue 1.
- H. Agnifé, Popular Power in the European Union: Delegated or Alienated?, во S. Ratianni (ed.), *The European Union: Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crisis*, Oxford University Press, 2015.
- H. Agnifé, The Myth of International Delegation: Limits to and Suggestions for Democratic Theory in the Context of the European Union, (2007) *Government and Opposition* Vol 42 Issue 1.
- D. Thym, In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Lisbon Judgment of the German Constitutional Court, (2009) *Common Market Law Review* Issue 46.
- C. Schmitt, *Politische Theologie – Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*, Duncker&Humblot, 2004; J. Austin, *Province of Jurisprudence Determined*, ed. W. Rumble, Cambridge University Press, 1995.
- H. Kelsen, *Das Problem Der Souveränität* (2nd ed.) 1927.
- N. Walker, Late Sovereignty in the European Union, во N. Walker ed., *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, 2003.
- R. Bellamy, Sovereignty, Post-Sovereignty and Pre-Sovereignty: Three Models of the State, Democracy and Rights Within the EU, во N. Walker ed., *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, 2003.
- M. P. Maduro, Constitutional Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action, во N. Walker ed., *Sovereignty in Transition*, Hart Publishing, 2003.

⁴² Види Beetz and Rossi *supra* стр. 35.

- J. Shaw and A. Wiener, *The Paradox of the European Policy in State of the European Union 5: Risks, reforms, resistance and Revival*, Oxford University Press, 1999.
- J. H. Weiler, In Defense of the Status Quo: Europe's Constitutional Sonderweg in European Constitutionalism Beyond the State (J. H. Weiler et al. (eds.)), Cambridge University Press, 2003.
- F. Cheneval, The Hobbesian Case for Multilateralism, (2007) *Swiss Political Science Review* Vol. 13 Issue 3.
- F. Stupfija, *Supranational Citizenship and the Challenge of Diversity: Immigrants, Citizens and Member States in the EU*, Leiden/Boston: Brill-Nijhoff, 2013.

РЕЗИМЕ

Членството во Унијата со себе неминовно повлекува делегирање, односно пренос на вршењето одредени надлежности поврзани со националниот суверенитет врз една повисока, супранационална (наднационална) структура и нејзините институции. Претпоставката во тој случај е дека трансферот на надлежности од државите-членки врз Унијата има ефект на здружување на суверенитетот или (во најмала рака) одредени елементи на суверенитетот на државите-членки. Прашањето кое овој труд го истражува е што се случува понатаму со пренесениот дел од националниот суверенитет – дали тој добива некаква нова квалитативна вредност, дали прераснува во нов, уникатен суверенитет кој ѝ припаѓа на Унијата или, пак, резултатот од овој трансфер се сведува на збир од пренесени делови од националниот суверенитет кои ѝ се доделени на вршење на Унијата и кои државите-членки можат да си ги повратат назад доколку таа не постапува одговорно со нив?

