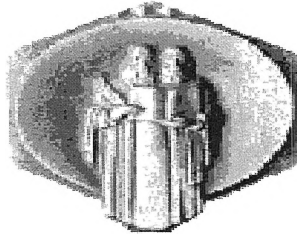


УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ - СКОПЈЕ
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ
ИНСТИТУТ ЗА СОЦИОЛОГИЈА
ЕВРОПСКИ СТУДИИ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА



МАГИСТЕРСКИ ТРУД

НА ТЕМА:

***ЕВРОПСКАТА РЕГУЛАТИВА ВО ДОМЕНОТ НА
НАДВОРЕШНАТА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА И
НЕЈЗИНОТО ВЛИЈАНИЕ ВРЗ ИНТЕГРАТИВНИОТ ПРОЦЕС
НА ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН***

Кандидат:
Билјана Коцева

Март, 2014
Скопје

СОДРЖИНА:

ВОВЕД	6
ГЛАВА 1	
ЕВРОПСКАТА УНИЈА И НЕЈЗИНИТЕ ПОЛИТИКИ	13
1.1. Еволутивниот процес на Европската унија	14
1.2. Безбедносните концепции на Европската унија по завршувањето на Студената војна	18
1.3. Европска безбедносна стратегија	22
1.4. Европската унија како политички систем.....	25
1.5. Европската унија како меѓународна организација	28
1.6. Политиките на Европската унија и задачите кои произлегуваат од нив ...	31
1.6.1. Економска политика на Европската унија.....	31
1.6.2. Монетарна политика на Европската унија	32
1.6.3. Социјална политика на Европската унија.....	33
1.6.4. Заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската унија	34
1.6.5. Политика на граѓански права.....	35
1.6.6. Политика за проширување на Европската унија.....	35
ГЛАВА 2	
ИНСТИТУЦИИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА	39
2.1. Структура на Европската унија	40
2.2. Европски парламент.....	41
2.3. Совет на Европската унија	45
2.4. Европскиот совет.....	48
2.5. Европската комисија.....	51
2.6. Европската централна банка	55
2.7. Судот на правдата на Европската унија.....	57
2.8. Суд на ревизори.....	60
2.9. Останати тела на Европската унија	62
2.9.1. Европскиот економско - социјален комитет	62
2.9.2. Комитет на региони.....	63
2.9.3. Агенции.....	63

ГЛАВА 3

ПРАВНИОТ ПОРЕДОК НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА..... 65

3.1. Правото како основа врз која се темели Европската унија..... 66

3.2. Поделба на правото во Европската унија..... 69

 3.2.1. *Примарно право*..... 70

 3.2.2. *Секундарно право*..... 71

3.3. Хармонизација на националните законодавства на земјите членки на Европската унија..... 73

3.4. Инструменти на правниот систем на Европската унија 75

 3.4.1. *Регулативи*..... 76

 3.4.2. *Директиви*..... 77

 3.4.3. *Одлуки*..... 79

 3.4.4. *Препораки и мислења* 80

ГЛАВА 4

ЗАЕДНИЧКАТА НАДВОРЕШНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА..... 81

4.1. Заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската унија..... 82

4.2. Специфични механизми за спроведување на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија 87

4.3. Надворешната политика на Европската унија кон земјите од Западен Балкан 89

4.4. Висок претставник на Европската унија за надворешни работи и безбедносна политика 91

4.5. Фази во развојот на Заедничката надворешна и безбедносна политика 92

4.6. Договорот од Мастрихт и Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија..... 94

4.7. Договорот од Амстердам и Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија..... 97

4.8. Договорот од Ница и Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија..... 100

4.9. Договорот од Лисабон и Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија..... 102

4.10. Институции надлежни за спроведување на Заедничката надворешна и безбедносна политика..... 105

4.11. Инструменти за спроведување на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија.....	111
---	-----

ГЛАВА 5

ВЛИЈАНИЕТО НА ЕВРОПСКАТА РЕГУЛАТИВА ВРЗ ИНТЕГРАТИВНИОТ ПРОЦЕС ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ НА ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН	114
---	------------

КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА НА НЕКОИ ЗЕМЈИ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН 114

5.1. Република Македонија во процесот на пристапување кон Европската унија	115
--	-----

5.1.1. Хронологија на настаните во интегративниот процес на Република Македонија.....	115
---	-----

5.1.2. Координација на активностите кои ги превзема Република Македонија во процесот на Европската интеграција	118
--	-----

5.1.3. Суштински приоритети на Република Македонија во процесот на евроинтеграцијата.....	121
---	-----

5.2. Република Хрватска во процесот на пристапување кон Европската унија.	126
--	-----

5.2.1. Хронологија на настаните на интегративниот процес на Република Хрватска во ЕУ.....	126
---	-----

5.2.2. Рекапитулација на активностите кои ги преземала Република Хрватска во процесот на Европската интеграција.....	127
--	-----

5.2.3. Суштински приоритети на Република Хрватска во процесот на Евроинтеграција.....	128
---	-----

5.2.4. Импликации на Република Хрватска како земја-членка на Европската унија	131
---	-----

5.3. Република Црна Гора во процесот на пристапување кон Европската унија	132
---	-----

5.3.1. Хронологија на настаните во процесот на евроинтеграција на Република Црна Гора.....	133
--	-----

5.3.2. Координација на активностите кои ги презема Република Црна Гора во процесот на Европската интеграција.....	134
---	-----

5.3.3. Суштински приоритети на Република Црна Гора во процесот на Европската интеграција.....	135
---	-----

5.4. Република Србија во процесот на пристапување кон Европската унија.	137
---	-----

5.4.1. Хронологија на настаните во процесот на евроинтеграција на Република Србија	137
--	-----

5.4.2. Координација на активностите кои ги презема Република Србија во процесот на Европската интеграција	138
---	-----

5.4.3. *Суштински приоритети на Република Србија во процесот на Евроинтеграција на Република Србија*..... 139

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА: 144

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА: 152

ИЗВЕШТАИ И ОСТАНАТИ АКТИ: 156

ИНТЕРНЕТ СТРАНИ: 158

ВОВЕД

Европската унија претставува сложен и релативно нов економски, политички и меѓународен феномен кој поседува одредени специфики, кои претставуваат предизвик за многу автори кои истражуваат различни сфери, и истите континуирано, истражувањето најчесто го спроведуваат низ призмата на различни позиции и притоа применуваат разни методолошки концепти.

Во најновите истражувања во делот на оваа проблематика постои огромен фонд на теориска литература во областа на политичките, правните и социолошките науки, меѓународните односи и безбедносните студии. Како резултат на комплексноста и специфичноста на Европската унија како општествена заедница, се јавува потреба од интердисциплинарност во научната анализа. Како резултат на доминантниот интерес за еволутивниот процес на Европската унија, се јавува целосна трансформација на научната област и се раѓаат Европските студии чиј предмет на истражување е самата Европска унија и сите процеси и случувања во нејзини рамки.

Европската унија со своето постоење и функционирање ја наметна потребата од категоризирање на сопствениот статус. Според некои истражувања на реномирани аналитичари таа претставува политички систем без држава, нешто што личи на федерација а е блиску до режим. Според некои автори, Европската унија не претставува држава, но не е ниту обична меѓународна организација. Според нив, Европската унија се смета за успешен експеримент на меѓународната политика на европските држави и уникатен облик на модерно владеење со мултинационална, политичка, извршна и правна власт. Овој облик на владеење во современиот свет ја надминува основната теорија за државен суверенитет. Според друга група на автори, Унијата е динамичен политички систем кој се заснова на квази-државна власт. Сите овие научни размислувања секако дека наидуваат на одредени критички ставови од неистомислениците на авторите и нивните излагања.

Гледано од друга перспектива, Европската унија претставува економска и политичка организација која е во постојан развој. Сето тоа во меѓународните односи предизвикува сериозна дебата и во врска со нејзината правна природа. Како резултат на комплексната институционална структура и спецификите при

донесување на одлуки, самата организација не може да се класифицира во ниту една позната категорија на меѓународни организации.

Примената на комбинација од споделување на власта и координација меѓу државите-членки, ја прави Европската унија синоним за неидентификуван политички објект.

Компатибилноста на сегментите врз кои се темели функционалноста на овој механизам зависи директно од меѓусебната интеракција на органите и телата кои се задолжени да ја креираат и гарантираат внатрешната, надворешната како и безбедносната политика и политиката на пристапување на нови држави-членки на Европската унија.

Европската регулатива која ја третира надворешната и безбедносна политика на Европската унија, е креирана за да и овозможи на заедницата манипулација на воениот и цивилниот сегмент во меѓународниот кризен менаџмент. Сето тоа ја отсликува способноста на Европската унија да презема колективни одлуки што се однесуваат на локалната и глобалната меѓународна безбедност, користејќи притоа најразлични методи и средства вклучувајќи ги и воените интервенции се со цел чување на мирот и осигурување на безбедноста. Тој начин на спроведување на безбедносната политика на Европската унија, значи донесување на одлуки независно од НАТО, дури и водење на воени операции како одговор на меѓународните односи.

Заедничката надворешна политика на Европската унија ги детерминира односите на Европската унија со остатокот од државите во светот. Во таа насока, односите се најчесто на релација обезбедување на енергенци и останати природни ресурси за секојдневни потреби. Исто така, надворешната политика се однесува и на превземање мерки и активности во форма на санкции кон непријателски држави или држави кои не се придржуваат кон договорите за вооружување, или пак на некој начин претставуваат реална закана кон било која од политиките на Европската унија.

За имплементација и остварување на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија, егзистираат следниве тела: Европски совет, Совет на Европската унија, Европската комисија, Политичкиот и безбедносен комитет, Воениот комитет, Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика, Генералниот директорат за надворешни работи, Единицата за политичко планирање и рано предупредување и други.

Европската надворешна и безбедносна политика е поставена во насока на обезбедување средства, што ќе и овозможат распоредување на воени и цивилни структури кои навреме ќе ги детектират новите безбедносни ризици и закани. Овој безбедносно одбранбен систем не значи и замена на НАТО, туку само зајакнување на комплементарната поврзаност помеѓу Европската унија и НАТО.

Начинот на кој ќе соработуваат земјите-членки на Унијата во креирање на безбедносната политика на Унијата, претставува најкомплексно и најсензитивно прашање, пред се поради доминацијата на националните интереси на државите кои ја сочинуваат заедницата.

Европската унија, својата политика ја креира кон проширување и прием на нови земји и проширување на Унијата на целиот Европски континент. Таа надлежност во Европската унија ја имаат Директоратот за проширување и Советот на министрите, а оценката за членство на земјата-апликант и ставот дали ќе има прием ја верификува Европскиот парламент.

Критериумите кои секоја земја мора да ги задоволи во јавноста се познати како Копенхашки критериуми, а можат да се поделат на политички, економски и административни.

Надворешната безбедносна политика на Европската унија во голема мера го дефинира и одржливиот мир и се стреми кон изградба на еден ефикасен капацитет за разрешување на внатрешните и надворешните тензии, пред тие да прераснат во насилни и деструктивни надворешни или внатрешни конфликти. Ова поинаку би го елаборирале и како превентивна функција на политиките на Европската унија, односно работење во насока на зацврстување на мирот и негово трајно обезбедување во однос на евентуалните или потенцијални дестабилизации, агресији или насилства кои доаѓаат од надвор или се генерираат внатре во самиот систем на Европската унија.

Но и покрај тоа што денес Европската унија претставува моќен и комплексен состав, сите сме сведоци на безбедносните, правни и институционални кризи на Европската унија. Од извршените анализи, констатирано е дека тоа произлегува како последица од забрзаното ширење на членството во Унијата, разликата во економската моќ на државите-членки, како и правните системи, на новите држави-членки. Се наметнува дилемата дали токму сега на Унијата и е потребно безбедносна, правна и политичка коегзистентност. Во таа насока не смее да не се спомене и потребата од понатамошно економско

зацврстување и ефикасна економска, трговска и политичка борба со надворешните земји-конкуренти.

Надворешната безбедносна и економска политика на Европската унија ја детерминира потребата за зачувување на степенот на интерна хомогеност и покрај инертноста на некои од суверените држави-членки.

Преку усвојување на основни правни принципи на Европската унија, кои ќе ги застапуваат сите држави-членки и ќе ја генерира основната идна внатрешна и надворешна политика на Европската Унија. Како основни начела на Европската унија, за постигнување на заедничките внатрешни и надворешни политики ќе ги споменеме:

- Слободата и демократија;
- Почитувањето на правото на човекот;
- Владеење на правото;
- Почитување на националниот идентитет;

Основниот предмет на ова истражување става акцент на дефинирањето на регулативата на Европската унија како современа општествена заедница во делот на надворешната безбедносна политика на Европската унија, како и утврдување на пристапните подготовки за прием во Европската унија на земјите од Западен Балкан.

Сето ова укажува колку е важно етапно да се истражува секој сегмент од оваа комплексна и модерна проблематика.

Постојаното истражување во делот на Европската унија е неопходно и од аспект на субјектите и граѓаните на Европската унија, затоа што и функционирањето на нивните национални политички системи е условено од случувањата и одлуките на Унијата, но и затоа што само информиран граѓанин може да се вклучи во процесите на јавна и демократска контрола на работењето на сложените институции и елитите на Европската унија. Европската унија е значајна за оние кои живеат и дејствуваат во нејзините рамки, затоа што таа го насочува и врши влијание врз економскиот живот, но и врз сè поголем број на јавни политики. Не само што стоките и капиталот се движат без пречки, туку и граѓаните на Европската унија можат да работат надвор од границите на своите национални држави. Уште поважно, сите тие можат да се потпрат врз нејзиниот правен систем и да бараат правна заштита во низа области, како работничките

права, пензиско осигурување, еднаквост на половите, право на воспоставување на сопствена стопанска активност и слично.¹

Врз основа на наведеното, ова истражување припаѓа во категоријата на науки кои ги третираат општествените, безбедносните и политичките сегменти на современото општество, и реално можеме да кажеме дека има мултидисциплинарен карактер и ги опфаќа политичките науки, правните науки, безбедносните науки, економските науки, итн. Предметот на ова истражување произлегува од самиот наслов. Во согласност со тоа, предметното определување на овој магистерски труд подразбира поимовно и категоријално определување на низа фундаментални основи за истражување.

Низ ова комплексно и сложено истражување ќе се анализира Европската унија како современа архитектура на општествена заедница. Исто така, ќе се изврши истражување и во делот на потребната меѓузависност и функционалност на сите елементи на субјектите, кои е потребно да се во меѓусебна интеракција и процес кој позитивно ќе влијае врз безбедноста и стабилноста на Европската унија.

Конкретно, ова истражување има за цел да даде придонес во објаснувањето на начинот на кој се спроведува Европската регулатива во доменот на Европската надворешна и безбедносна политика и нејзиното влијание врз интегративниот процес на земјите од Западен Балкан. Истражувањето на наведената проблематика има научна и практична цел.

Научната цел на ова истражување е да се изврши научна дескрипција и научно објаснување за поставеноста и функционалноста на Европската регулатива, во доменот на Европската надворешно-безбедносна политика и нејзиното влијание врз интегративниот процес на земјите од Западен Балкан. Научната цел би дала и научно објаснување за структуралната поставеност на надлежните институции, органи и тела, како и начинот на кој се спроведуваат надворешната и безбедносна политика на Европската унија и интегративните процеси како услов за земјите, потенцијални кандидатки и земјите кандидатки за влез во Европското семејство.

¹ Ванковска Б., Институции на Европската унија: до Лисабон и по него, второ изменето и проширено издание, Филозофски факултет – Скопје, 2010, стр.16.

Практичната цел на ова истражување е обезбедување на основните сознанија со кои може реално да се согледаат организираноста, односно неорганизираноста на надлежните субјекти кои ја спроведуваат надворешната и безбедносна политика на Европската унија, како и да се даде објаснување за критериумите и патот кој е потребно да го поминат државите кои имаат амбиции да станат дел од Европската унија. Од друга страна, резултатите од ова истражување треба да дадат реална претстава за начинот на кој функционира организационата структура на Европската унија, начините на кои се имплементираат стратешките приоритети на Унијата и поединечно на државите кои се дел од Унијата, како и односот на релација Европската унија и земјата-аспирант за членство.

Магистерскиот труд има теориско проучување на различни аспекти на Европската унија, истиот задира во различни сфери на општественото живеење и има карактеристики на еден холистички пристап. Сепак, важно е да се констатира дека, истражувањето ќе се спроведе врз дел од сегментите на изучување во рамки на Европската унија.

Европската унија, како современ облик на општествена заедница, претставува интересна почва за истражување, како на домашни така и на странски автори, кои постојано ги надополнуваат своите стекнати ставови и заклучоци. Гледано од аспект на географска положба, истражувањето на наведената проблематика на Западен Балкан е доста актуелно, бидејќи сеуште постојат држави чија основна национална стратегија е интеграција во Европската унија. За странските истражувачи пак, предизвикот е исто така голем, бидејќи за некои од нив Европската унија претставува заедница во која живеат и самите тие, а за други Европската унија претставува нов општествен феномен, па затоа нејзиното истражување е голем предизвик за нив.

Како предмет на истражување, Европската унија и политиките кои таа ги спроведува се секако значајни во светската геополитика и истите претставуваат битен фактор во балансот на политиките на светско ниво.

Големината на ова истражување произлегува и од фактот што Европската унија претставува уникатен мировен проект на територијата на Европа, на кое е воспоставена зона на мир или безбедносна заедница. Во таа насока, Унијата е инспирација и предизвик за други региони во светот, а особено за деловите на

континентот кој мина низ ужасите на меѓудржавни и внатрешните државни конфликти по распадот на комунизмот како општествено уредување.

Од досегашните истражувања, општо прифатени се констатациите дека Европската унија е заедница на народи или дека претставува *sui generis*, односно своевидна форма на општество. Тоа значи дека во својот политички облик има свои централни институции, кои по својата форма и надлежности ги имаат политичките системи (парламентарен, собраниски, мешовит и претседателски) скоро на сите држави во светот.

На крајот од трудот, во заклучните согледувања од ова истражување ќе излеземе со ставот дека законските и институционалните реформи на Унијата се предуслов за нејзиното понатамошно јакнење во меѓународните односи и интегрирање на нови земји-членки од Западен Балкан.

Поради сите овие елементи, како и фактот што проблематиката е актуелна и е во корелација со современите случувања од кои секако е дел и Западниот Балкан на кој му припаѓаме и ние секако дека истражувачкиот проблем е обработен низ содржината на трудот што следи.

ГЛАВА 1

ЕВРОПСКАТА УНИЈА И НЕЈЗИНИТЕ ПОЛИТИКИ

1.1. Еволутивниот процес на Европската унија

Идејата за Обединети нации на тлото на Европскиот континент, која на почетокот на дваесеттиот век беше само сон на филозофите и визионерите, по завршување на ужасите од Втората светска војна прерасна во реална политичка цел.

Минатиот век е век на војни и ужаси, кои неколкупати го загрозувале европскиот континент и поширокиот регион. Нееднаквата прераспределба на ресурсите и нееднаквото владеење со пазарот ширум Европа, било причина за економска нееднаквост помеѓу народите, кои во тој период егзистирале на стариот континент. Единствено решение за надминување на ваквите кризи било создавање на единствена економска заедница која ќе гарантира еднаква достапност на стоки и услуги и намалување на јазот помеѓу сиромашни и богатите држави.

Почетоците на сегашната Европска унија лежат во периодот непосредно по завршувањето на Втората светска војна. Таа беше формирана како резултат на потрагата по стабилност во Западна Европа. Слична потрага за стабилност се случуваше во исто време во државите на Централна и на Источна Европа, но исходот беше многу различен од обидите за интеграција во Западна Европа. Европската унија не беше првиот обид за интеграција, ниту пак беше единствениот обид за време на првите 10 години по Втората светска војна. Бројни меѓународни организации беа основани во периодот од средината на 40-тите до крајот на 50-тите години на минатиот век. Европската унија претставува специфичен облик на поврзување на повеќе самостојни држави, заради остварување на определени заеднички цели. Таа е специфичен облик на сојузничтво затоа што содржи и федерални и конфедерални елементи, а притоа не е ниту федерација како сложена држава, ниту конфедерација како сојуз од држави.²

Ако направиме хронолошка анализа на случувањето на подрачјето на Европскиот континент одреден временски период наназад, ќе констатираме меѓусебна интеракција и обиди за интеграција на одредени држави кои егзистирале во тој временски период. Сето тоа било производ на идејата за воспоставување на заедничка економска почва од која бенефит би имале сите држави кои би ја сочинувале истата.

² Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Европската унија низ призмата на Европската безбедност, Филозофски Факултет, Скопје, 2007, стр. 37.

Треба да се истакне дека Европската унија од самиот почеток на формирањето беше замислена како голем политички проект, односно политичка унија која подоцна треба да прерасне во европска федерација на земјите кои ќе застанат зад идејата што ја покренал Французинот Жан Моне и Германецот Роберт Шуман, за ставање на француската и германската индустрија за челик и јаглен под заедничка капа, која на јавноста на транспарентен начин и ги претставила економските причини за една таква интеракција.³

Предлогот на Шуман довел до основање на Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ), со ограничено времетраење од педесет години и завршување на функцијата во 2002 година. Ова бил првиот значаен чекор кон европска интеграција кој што го надминал интерговерментализмот и со кој се воспоставил наднационален орган чии независни институции имале моќ да ги обврзат своите конститутивни земји-членки. Договорот за Европската заедница за јаглен и челик го потпишале Франција, Германија, Италија и трите земји на Бенелукс во 1951 година, за да се воспостави заеднички пазар за јаглен и челик. Со договорот се формирале четири институции: *Висок орган*, составен од девет независни претставници од владите на шесте земји-членки, којшто делува како главна извршна институција со моќ за донесување одлуки и со одговорност за спроведување на целите од Договорот; *Собрание*, составено од делегати од националните парламенти со претежно надзорни и советодавни овластувања; *Совет*, составен од по еден претставник од секоја национална влада, со советодавна улога и определени овластувања за донесување одлуки, како и со задача за усогласување на активностите на државите со оние на Високиот орган; и на крајот, *Суд на правдата*, составен од девет судии. Бидејќи, Високиот орган можел со мнозинство да усвои обврзувачки одлуки, истиот претставувал наднационален орган, но неговото влијание било избалансирано во областите во кои неговата одлука не била финална од страна на Советот, којшто ги застапувал интересите на земјите-членки. Рамнотежата на моќ меѓу Високиот орган (подоцна преименуван во Комисија по Договорот за спојување од 1965 година) и Советот, според Договорот за Европската заедница за јаглен и челик, се разликувала од рамнотежата според подоцнежниот Договор за Европската

³ Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Георгиева Л., Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност, МАНУ, Центар за стратемски истражувања – Скопје, Филозофски факултет – Скопје, 2008, стр. 27.

економска заедница, поради посилниот наднационален елемент и послабиот интерговерментален елемент. За нејзините поддржувачи, таа не се однесувала само на јагленот и челикот, туку претставувала прв чекор кон европска интеграција.⁴

Овие земји на 25 Март 1957 година, го потпишаа Римскиот договор за формирање на Европска економска заедница и Европска заедница за атомска енергија (ЕВРО-АТОМ). Со тоа беа создадени трите Европски заедници. Повеќе од три децении правната основа на трите заедници (Европската заедница за јаглен и челик, Европската економска заедница и Европската заедница за атомска енергија), во принцип ја сочинуваа три мултилатерални меѓудржавни договори што беа склучени меѓу шесте држави-основачки: Германија, Франција, Италија, Белгија, Холандија и Луксембург. Слабењето на советскиот комунизам се повеќе ја форсираше проценката на огромниот странски хоризонт. Чувствувањето на заканата од војна ја ограничи вредноста како придонес до решението на детални проблеми, но се уште е котвата на обидите на Заедницата. Затоа не е понудена претпоставка за лоцирање на првите мотивации за Европска заедница од тип кој е признат денес, тип кој ќе ги отстрани пустошите од Втората светска војна. Европската заедница ги контролира физичките бариери на границите, но попрецизно, исто ги упатува на вежбите за внатрешна регулаторна компетенција. Тоа е потврдено и со член 2 од Римскиот договор (1958), во којшто се вели дека: Заедницата ќе има како задача, со формирање на заеднички пазар и прогресивно приближувајќи ги економските полиси на земјите-членки, да промовира во сите делови на Заедницата, хармонично развивање на економски активности, континуирана и балансирана експанзија, зголемување на стабилноста, забрзан растеж на стандардот на живеење и поблиски односи меѓу државите кои и припаѓаат.⁵

Преку експанзијата и развојот на институциите на Европската унија, пропорционално се генерираа нови можности и хоризонти. Средината на минатиот век беше карактеристична за взаемната соработка во техничката и економската сфера, преку политичка интеграција на земјите членки. Неколку дилеми претставуваат клучни прашања, кои го детерминираат односот помеѓу

⁴ Крег П., Бурка Г., Право на ЕУ, текстови, случаи, материјали, четврто издание, Магор, Скопје, 2010, стр.5.

⁵ Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Европската унија низ призмата на Европската безбедност, Филозофски Факултет, Скопје, 2007, стр.38-39.

економијата, политиката и иднината на заедницата во која се организирани човековите права и слободи. За пресвртница во делот на европската интеграција претставува потпишувањето на Европскиот акт во 1986 година, што претставува усогласување на политиките на водечките земји кои ја сочинуваа заедницата.

Единствениот европски акт, склучен во Февруари 1986 година, го бележи почетокот на структурата која се темели врз столбовите на Европската унија. Според Преамбулата, договорните страни се водени од волјата да се продолжи делото започнато врз основа на спогодбите, со кои се воспоставени европските заедници и да се трансформираат односите меѓу државите и Унијата во целина. Според, Свечената декларација, објавена претходно во Штудгарт на 19 јуни 1983 година, решија да ја вградат оваа Европска унија во основата како прво, на заедниците што дејствуваат според своите сопствени правила и како второ, на европската соработка меѓу земјите-потписнички во сферата на надворешната политика и да ја вклучат во потребните средства за дејствување.⁶

Извештајот од Копенхаген од 1973 и Единствениот Европски акт од 1986 обезбедија извесни подобрувања во структурата на Европската политичка соработка, но сепак, темелот во развојот на Европската политичка соработка е поставен со Договорот од Мاستрихт од 1992 и оттаму произлегува Заедничка надворешна и безбедносна политика (ЗНБП). Овој договор ги создава трите постоечки столба:⁷

1. Европска економска заедница,
2. Заедничка надворешна и безбедносна политика и
3. Правда и внатрешни работи.

Соработката во наведените сфери всушност се трите столба врз кои се темели Европската унија.

Договорот од Амстердам во 1997 година, понатаму ја прошири надлежноста на Европската унија, а со него меѓу другото, се дефинира и нова функција – Висок претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската унија (High Representative for Common Foreign and Security Policy).⁸

Во таа насока ќе го споменеме и состанокот на Европскиот совет, одржан во Келн и Хелсинки во 1999 година, каде што практично Европската унија ја основа сопствената безбедносна и одбранбена политика.

⁶ Исто, стр.40.

⁷ <http://fzf.ukim.edu.mk/files/zbornik2010/23sergejc.pdf>, превземено на: 08/10/2013.

⁸ <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2006/0025-855506044140.pdf>, превземено на: 08/10/2013.

Со договорот од Ница во 2001 година, се прави простор за создавање на Европскиот устав, како крајна цел во понатамошниот развој на проширувањето на Европската унија. Понатаму договорот за Уставот на Европската унија е финализиран 2004 година, со кој е предвидена министерска функција за надворешни работи на Европската унија. По спроведувањето на националните референдуми, Европскиот устав не беше прифатен од сите земји членки, како Франција и Холандија, па Европската унија влезе во таканаречената фаза на „рефлексија“ - фаза која го доведе во прашање развојот и судбината на Европската унија.

Добро прочистен од уставните терминологији, со нов процес се создава нов реформски договор. Договорот од Лисабон, кој после иницирачкиот неуспех, изнесен на повторна ратификација, конечно стапува на сила на почетокот на Декември 2009 година. Лисабонскиот договор го отфрла уставниот концепт и се ослободува од терминологијата која се користи од државите, се со цел прифаќање на Европскиот устав. Лисабонскиот договор претставува најсуштинска реформа на основачките договори на Европската унија, од договорот од Мастрихт па до ден денес.

Европската унија, во денешниве нејзини граници, претставува производ на полавековниот еволутивен процес на идејата за европска интеграција. Покрај првичните шест држави, кои го поставија темелот на Европската унија, денес таа брои 28 земји-членки, земји со статус кандидати за членство во Европската унија и неколку земји со статус на потенцијални кандидати за членство во Европската унија.

Европската унија е економски стабилизатор на државите и им помага во нивниот економски развој. Ако подлабоко навлеземе во интегративниот процес на Европската унија, ќе го констатираме и социолошкиот и културолошкиот механизам на поврзување на земјите-членки. Сето ова, им дава посебен предизвик на сите земји од стариот континент безрезервно да тежнеат кон имплементација на Европските стандарди и нивно Европско интегрирање.

1.2. Безбедносните концепции на Европската унија по завршувањето на Студената војна

По распаѓањето на Советскиот Сојуз, за Западна Европа исчезна надворешната закана, како што беше перцепирана во периодот на Студената војна. За разлика од заканите во тој период, сега Западно европските земји се соочуваат со надворешни кризи, од типот на оние кои што беа присутни на територијата на

поранешна Југославија, во Босна и Херцеговина и Косово од една страна, и инвазијата на Ирак врз Кувајт, од друга страна. Во справувањето со овие настани, дотогашното политичко лидерство на САД во однос на Западно европските држави се менува и ослабнува. Со тоа кон крајот на XX век, Западно европските држави потребно е да се справат со безбедносните проблеми кои се драстично различни, преку институциите кои веќе се дел од меѓународниот систем и за кои преовладува мислењето дека ја извојуваа Студената војна и дека ги промовираат европските вредности.⁹

Меѓувладините конференции, одржани во Мастрихт во 1992 година и во Амстердам 1997 година, само го забрзаа развојот на Европската интеграција повеќе отколку што воопшто тоа можеше да се очекува пред паѓањето на Берлинскиот ѕид. Откога исчезна нејзиниот одраз олицетворен во комунистичкиот исток, историјата ја доживуваме како низа на забрзано предочени настани. Истовремено, се одигруваат интеграции и дезинтеграции. Националното политичко здружување се одвива паралелно со натамошното националното и регионално раслојување на светот. Забрзувањето во процесот на создавање на Европската заедница е проследено со скепса и дистанца, особено кога станува збор за брзината на процесот на интегрирање. Тоа стана очигледно за време на Меѓувладината конференција, одржана во 2000 година. Додека преговорите, што се водеа за време и во текот на конференцијата во Ница, личеа на панаѓур на кој сите земји—членки со сета своја сила се бореа за статус и положба во рамките на органите на Заедницата, започната е дебата за иднината и тоа со таков интензитет каков што во процесот на обединување не е виден уште од времето на нејзиното основање.¹⁰

Во насока на дефинирање на безбедносното опкружување, Гризолд ги потенцира следните елементи:¹¹

1. На крајот на Студената војна, наместо очекуваниот мир, стабилност и безбедност, се одвиваат конфликти во кои се употребуваат деструктивни пристапи и сили;

⁹ Георгиева Л., Европска безбедност, концепти, процеси и институции, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, 2010, стр. 84.

¹⁰ Вајденфелд В., Веселс В., Европа од А до Ш, Прирачник за европска интеграција, Фондација Конрад Аденауер, Влада на Република Македонија, Скопје, 2004, стр. 11.

¹¹ Георгиева Л., Европска безбедност, концепти, процеси и институции, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, 2010, стр. 84-86.

2. Се јавува потреба од развивање на заеднички и сеопфатен безбедносен поредок пред се заради различното пошироко сфаќање на концептот за безбедност. Ова сфаќање се наметнува преку прифаќање на новото значење на безбедноста, кое се наметна во рамките на меѓународните безбедносни студии и кое Бузен го дефинира како проширен и продлабочен концепт за безбедност.
3. Основите за новиот безбедносен поредок во Европа се базираат на сфаќањето дека: судирот на интереси помеѓу европските држави е помалку присутен отколку во периодот на Студената војна. Западноевропските држави сметаат дека принципот на соработка во разрешувањето на меѓусебните спорови е поефикасен во однос на дотогашниот компетитивен пристап. Сфаќањето дека воената несигурност не е веќе главен извор на нестабилност, произлегува од економската сфера и од политичката нестабилност на новите демократии. Според тоа, се укажува дека при креирањето на мултилатералниот безбедносен систем и во стратегиите на западноевропските безбедносни институции треба да се вклучат и државите од Централна и Југоисточна Европа кои што тргнаа по патот на политичката и економската трансформација. Во таа насока, комплексниот европски безбедносен систем треба да се постави на три нивоа: Преку националната безбедност на државите и нивните системи, потоа преку воспоставување на мултинационални договори и сојузи на меѓународно ниво и со воспоставување на безбедносни организациски структури. На овој начин треба да се обезбеди ефикасен безбедносен систем;
4. Безбедноста во Европа ќе ја градат повеќе меѓународни организации, како што се: НАТО, ЕУ, ЗЕУ, ОБСЕ. Нивното функционирање треба да овозможи покривање на воените и невоените аспекти на безбедноста во Европа. На тој начин, ќе се овозможи европскиот безбедносен систем од повеќе нивоа кој нема да ја дели Европа на подрачја со различен степен на безбедност а САД ќе го задржи како активен партнер и учесник и ќе овозможи соработка и партнерство со Русија за виталните европски безбедносни прашања.

5. Искуствата од кризите при распаѓањето на СССР и Југославија се болни и трауматични за европските држави и народи. Употребата на сила и насилство беа основен начин да се остварат различните интереси. Иако, од различни агли разрешувањето на овие кризи се толкува различно, сепак преовладува мислењето дека кризите можеа да се спречат а страдањата да се намалат. Ова мислење е застапено кај оние аналитичари кои се раководат од искуството на западноевропските држави по Втората светска војна. Тие преку соработка, заеднички вредности, економски и политички интеграции успеаа да ги надминат меѓусебните проблеми. Истиот начин може да се примени и во градењето на заедничкиот европски безбедносен поредок. Една од најважните димензии на европската безбедност се трансатланските релации и улогата на САД во градењето на овој модел.

Во периодот кога на подрачјето на Европа се случуваа големи безбедносни промени, некои аналитичари предвидуваа надминување на предрасудите и градење на нови хоризонти за соработка, а други предвидува дека допрва ќе се зголеми неизвесноста во делот на одржувањето на мирот и безбедноста во Европа. Одржувањето на мирот и безбедноста би биле се посложени процеси кои би барале максимални залагања и вложување на големи напори. Сите овие настани, кои се случија во периодот по Студената војна, имаа и позитивни и негативни импликации по вкупната Европска безбедност, што претставува сосема различна безбедносна клима за Европската унија.

По завршувањето на Студената војна, како што веќе кажавме, блоковската поделеност претставува минато кое е веќе историја. Опасноста од воена агресија повеќе не постои, единствен извор на закани би бил внатрешниот дисбаланс на државите-членки, односно нефункционалните безбедносни системи на истите. Сето тоа, директно би се рефлектирало врз вкупната безбедност на Европската унија. Во насока на градење на ефикасен систем за спречување на секаков вид на ризици и закани, клучен елемент би претставувала отворената соработка на институциите на Европската унија со НАТО и останатите држави ширум светот.

1.3. Европска безбедносна стратегија

Европската унија постојано се соочува со безбедносни предизвици и закани. Безбедносните ризици со кои се соочува Европската унија во нејзиното непосредно опкружување генерираат потреба од создавање на Европска безбедносна стратегија со која прецизно ќе се дефинираат европските безбедносни приоритети.

Како појдовна основа за градење на современиот безбедносен систем на Европската унија во Декември 2003 година, од страна на Европскиот совет усвоена е Европската стратегија за безбедност под називот „A SECURE EUROPE IN A BETTER WORLD“ што во превод значи: „Сигурна Европа во подобар свет“. Усвојувањето на безбедносната стратегија значи и донесување на акт-првенец со кој се дефинира безбедносната стратегија на Европската унија. Врз основа на извршената анализа на реалните закани кои ја загрозуваат нејзината безбедност во четири глави дефинирани се: концептот, безбедносните закани, стратешките приоритети, потребата од воспоставување на современ и ефикасен одбранбен систем, начинот на функционирање на безбедносниот систем, соработката помеѓу земјите-членки во таа насока и навремено решавање на безбедносните проблеми.

Во самиот вовед на Европската стратегија дефинирана е позицијата на Европската унија во делот на нејзината позиција во светски рамки и принципите према кои тежнее во меѓународната политика. Во таа насока таа себе се гледа како глобален фактор. Таа улога на Европската унија и ја овозможуваат следниве параметри: бројот на земјите-членки, бројот на граѓани, влијанието врз светската економија, достапноста на многу инструменти за решавање на регионални и глобални безбедносни проблеми. Во таа насока за заштита на сопствените вредности и цели, Европската унија гради систем за мирољубиво решавање на проблемите со меѓусебна соработка со актуелните меѓународни организации и државите. Тоа значи дека се разработува принципот на поделба на одговорноста во насока на остварување на меѓународната безбедност и стабилност. Исто така, потенцирано е влијанието на САД и нејзиното дејствување преку механизмите на НАТО и е позиционирана како доминантен воен фактор во однос на Европската унија. Во овој дел од Европската стратегија утврдени се безбедносните предизвици и закани кои и стојат на патот на Европската унија. Во категоријата на глобални закани опфатени се: војните, сиромаштијата, зависноста од енергенсите. Како

сериозни закани по безбедноста на Европската унија согласно Европската стратегија за безбедност, дефинирани се:¹²

- Тероризмот;
- Ширењето на оружјето за масовно уништување;
- Регионалните конфликти;
- Пропаднатите држави;
- Организираниот криминал.

Во вториот дел од Европската стратегија се изнесени Стратешките цели на Европската унија и како такви се категоризирани во три дела:¹³

1. *Справување со заканите.* Европската унија им посветува големо влијание на транснационалните закани, посебно на заканите за масовно уништување со оружје и на тероризмот. Справувањето со заканите во ЕУ е оценето дека не е можно само со воени средства, туку е потребна континуирана активност на различните актери и со примена на политички, економски, дипломатски и на други средства.
2. *Градење на безбедносно подрачје околу Европа.* Имајќи ја предвид природата на новите закани, Европската унија мора рано да се вклучи со целиот спектрум на своите инструменти. Првата линија на одбрана често ќе биде околу Европа со амбиција да се дејствува, кога е можно, пред да се појави кризата. Овде документот се однесува пред се на Источна Европа и на подрачјето на медитеранските земји. Во документот се најавува и можноста, Европската унија во иднина да им се посвети на проблемите во Балканот, Јужен Кавказ, Украина, Молдавија и Белорусија.
3. *Зацврстување на меѓународниот систем.* Во делот на зацврстување на меѓународниот систем, Стратегијата ја нагласува важноста на меѓународниот закон и улогата на Обединетите Нации, за што е создаден терминот „ефикасен мултилатеризам“. Во овој дел се нагласува важноста од зголемената соработка за безбедносни прашања со партнерите надвор од Европската унија, посебно со САД.

¹² <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>, превземено на: 24/10/2013.

¹³ Гоцевски Т., Бакрески О., Славевски С., Георгиева Л., Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност, Центар за стратешки истражувања при МАНУ, Скопје, 2008, стр.136-137.

Третиот дел од Стратегијата се однесува на изнесување на потребата од осовременување на капацитетите во насока на искористување на сопствените потенцијали во остварување на стратешките приоритети и сузбивање на ризиците и заканите. За да ги оствари сопствените цели, Европската унија тргнува од исполнување на следните задачи:¹⁴

1. Зголемената активност се однесува на максимално искористување и примена на сите расположливи инструменти, со кои располага Европската унија, во спроведување на воените и цивилните Петербуршки задачи. За успешно да се избегнат безбедносните проблеми во светот и Европската унија, го промовира принципот на „превентивно дејствување“ - дејствување кое се превзема пред појавата на одреден проблем во безбедносната политика. Сè поголемото превземање на одговорност во меѓународната политика, подразбира поголема активност на Унијата во меѓународните односи.
2. Оспособувањето на Европската унија за остварување и спроведување на утврдени цели и задачи е можно само ако се извршат одредени трансформации на воените и цивилните капацитети, и се засили заедничката дипломатија и размена на информации, но и формирање на нови тела-одбранбени агенции. Европската стратегија за безбедност констатирала дека способноста на Европската унија би била помала доколку не би постоел Берлин, заедно со договорот кој ја унапредил соработката помеѓу Европската унија, и НАТО-кој и дозволи пристап на Унијата до капацитетите и средставата на Алијансата.
3. Усогласеноста на Европската унија е нареден сегмент на кој мора да се посвети внимание од страна на политичарите на Унијата. Суштината на усогласеноста и компактоста на дејствувањето на сите институции, политиката и државите-членки на Унијата е од заеднички интерес. Само преку соработка на Заедничката надворешна и безбедносна политика и Европската безбедносна и одбранбена политика или содејството на II и III столб на Европската Унија е можно успешно да се биде дел од борбата против тероризмот и организираниот криминал. Безбедноста на Унијата е нејзин прв предуслов за нејзин понатамошен развој, а тоа не

¹⁴ <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2006/0025-855506044140.pdf>, превземено на: 24/10/2013.

би се реализирало ако не постои усогласеност помеѓу сите компоненти на Европската унија.

4. Меѓународната мултилатерална соработка со клучните меѓународни организации и држави е неизбежна. Трансатланската поврзаност на САД и Европската унија е незаменлива, т.е Европската унија настојува да создаде ефикасно и унифицирано партнерство со САД за да можат со САД заеднички да дејствуваат ширум светот.

Како краток заклучок во самата Европска безбедносна стратегија, повторно е нагласено дека само активна и подготвена Европа може да биде активен играч во светски рамки. Градењето на безбедносниот систем потребно е да биде врз мултилатерална основа, што би било клуч за рамноправен, обединет и безбеден систем.

Европската стратегија за безбедност претставува стратешки документ кој ја дефинира областа на безбедноста на Европската унија. Со донесувањето на стратегијата е направен значаен допринос во креирањето на безбедносната политика. Со стартегијата исто така е дефинирана и улогата на Европската унија во рамките на останатиот свет, но дефинирани се и современите ризици и закани кои произлегуваат и се реална опасност за секое општество.

Како главни одредници, за Европската унија кои произлегуваат од Европската стратегија за безбедност ќе ги споменеме:

- Глобален фактор во светски рамки;
- Пример за ефективен мултилатерализам;
- Превентивно дејствување;
- Стабилно обезбедување на опкружувањето;
- Трансатлантското партнерство со САД;
- Утврдување на клучните безбедносни закани кон Европската унија.

1.4. Европската унија како политички систем

Многу често во литературата може да се сретнат дефинирања на Европската Унија како политички систем без сопствена држава.

Главен аргумент за наведената теза претставува фактот што Европската унија не располага со монополот на легитимна употреба на сила (војска и полиција) што се

смета за услов за постоење на држава во смисла на класичната дефиниција на Макс Вебер. Меѓутоа, иако е точно дека со безбедносниот систем управува секоја национална држава, сепак можат да се посочат следните спротивни аргументи: како прво, во високоразвиените демократии поредокот се помалку се остварува по пат на присилба и како второ, промовирањето на Европската унија како глобален актер ја наведе да создаде своевидни форми на организирање заради учество во меѓународни мисии и посредно гарантирање на сопствената безбедност. Најголемите поборници и ентузијаста дури и сметаат дека недржавната структура на Европската унија е антиципација на глобалното владеење во новиот милениум, во кој државниот суверенитет се повеќе ќе слабее за сметка на новите постмодерни форми на политичко организирање. Сепак кризите во кои повремено запаѓа Унијата, токму заради спротивставените национални интереси на државите-членки и тешкотиите во постигнувањето на компромиси и заеднички одлуки, од страна на толку бројна организација, го слабеат ваквиот аргумент. Проблемот на демократскиот дефицит и отуѓувањето на власта во елити кои одлучуваат во име на граѓаните е проблем кој е не само сериозен, туку според некои мислења може евентуално да доведе до диктаторски режим.¹⁵

Според друга група на автори, тезата политички систем без држава или само систем со државотворни белези задира во функционалистичкиот пристап во дефинирањето на политичките процеси и во спроведувањето на самата политика на унијата. Овој систем зависи од стабилноста на институциите и нивните внатрешни односи, остварувањето на политичките аспирации на граѓаните, донесување на ефикасни колективни одлуки кои ќе влијаат врз економските, социјалните и политичките вредности и искористување на позитивните искуства во насока на градење на системот. Европската структура го исполнува условот за градење на функционален политички систем со органи кои ќе бидат надлежни за извршната, законодавната и судската власт и кои сопствените надлежности ќе ги извршуваат врз строго формализирани процедури. Како резултат на поделбата на надлежностите и начинот на одлучување во областите на правда и внатрешни работи, помеѓу политичкиот систем на Европската унија и системите на земјите-членки, постои меѓусебна интеракција и отворена можност за меѓусебно влијание врз институциите на државите членки и политичко-правната структура на Европската унија.

¹⁵ Според Andreas Mauer, превземено од: Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет – Скопје, 2010, стр. 25.

Според Хикс, Европската унија има политички систем кој е резултат на еден интегративен процес базиран врз заедничката економска и политичка волја помеѓу националните држави на Европа.¹⁶

Во теоријата владее и мислењето дека Европската унија претставува најформален и најзамрсен систем споредбено со било кој друг политички систем. Уште повеќе кога политичките одлуки на Европската унија произведуваат последици насочени не само кон Унијата туку и кон нејзините земји-членки. Тука може да се споменат неколку аспекти на влијанието на политиките на Европската унија на национално ниво:¹⁷

- Политиките на Европската унија ја покриваат секоја област на јавната политика;
- Регулативата на Европската унија покрива околу 80% од законите на земјите-членки;
- Правото на Европската унија има предност во споредба со националниот законски систем;
- Многу земји-членки имаат полза од буџетот на Европската унија.

Специфичноста на политичкиот систем на Европската унија произлегува од нејзиниот карактер како Унија на држави и граѓани, чија што функција е да ги организира односите помеѓу државите-членки и нивните граѓани на начин кој демонстрира конзистентност и заемна солидарност. Како заедница, Европската унија е микс на класични форми на меѓудржавна соработка, во сферата на правдата и внатрешните работи, и на цврсто интегриран модел на заедниците со исклучителни компетенции во првиот столб. Од друга страна, поради тоа што истовремено и во контекст во кој се инволвирани директно граѓаните, нејзина цел е и почитувањето на основните човекови слободи и права загарантирани со Европската комисија за човекови права и уставните начела на земјите-членки, што е од посебно значење на подрачјето на правдата и на внатрешните работи, зашто се појавува како сврзно ткиво на ова подрачје.¹⁸

¹⁶ Hix S., The Political System of EU, 1999, p.1.

¹⁷ Река Б., Ибрахими А., Европски студии, Европскиот идентитет, историјата и интеграциите, институциите, политиката и правото на Европската унија, Универзитет на Југоисточна Европа, Тетово, 2004, стр.105.

¹⁸ Камбовски В., Правда и внатрешни работи на Европската унија, Правен факултет, „Јустинијан Први“ Скопје, 2005, стр.63.

Основна карактеристика на политичкиот систем на државата е располагањето со внатрешната принуда во примената на законите и спроведувањето на политиките на државната власт. Европската унија се развива и треба да се развива како политичка заедница без „судии и жандарми“. За постарите теории што ги изедначуваат поимите на политички систем и држава, токму можноста за примена на принуда е монопол на државата, а политичкиот систем се занимава со условите и степенот на примена на принудата. Оваа теза денеска постепено се напушта, така што покрај Европската унија постојат и други примери за раздвојување на прашањето за монополот врз државната принуда од прашањето за политичкиот систем. Таков е случајот со супранационалните норми, усвоени од меѓународната заедница, како и општите принципи на правото, што имаат обврзувачко дејство и располагаат со непосредни инструменти на примена на (меѓународните судови), независно од волјата на државата да ја обезбеди неа со користење на домашните инструменти на принуда. Тоа значи дека управувањето со општествените работи и политиката би можеле да се остваруваат и без класичен државен апарат.¹⁹

1.5. Европската унија како меѓународна организација

Во најголемиот број од истражувањата на реномирани аналитичари, карактерот на Европската унија е толкуван низ призмата на неколку пристапи кои произлегуваат од теоријата на меѓународните односи. Едниот пристап е неофункционализмот, а другиот е меѓувладиниот пристап или интерговерментализам. Многу често се применува и пристапот на кој ќе се задржиме, а тоа е најнедефинираниот пристап, бидејќи Европската унија ја толкува како организација **sui generis**, каде што акцент се става врз одликите на некои нејзини организациони елементи.

Според Милошевиќ Т., овој пристап претставува воедно и најнов пристап во изучувањето на Европската унија со нагласена институционална перспектива, кој се обидува суштината на функционирање на Европската унија да ја објасни преку одредување на организационите принципи, кои се вклучени во институционалната структура на Европската унија. Сето тоа ја поставува и дилемата колку Европската унија е интегрирана и наднационална. Најчестите толкувања во областа на оваа проблематика се дека Европската унија не е ниту меѓународна организација ниту во

¹⁹ Исто, стр. 63-64.

класична смисла федерална држава. Доколку, навистина Европската унија е нешто помеѓу меѓународна организација и федерална држава се наметнуваат прашањата: што воопшто претставува таа? Дали е тоа единствен систем на управување или е потребно дефинирање на нова димензија за да се дефинира вистинскиот карактер? Дали е тоа држава од федерален тип, сојуз на држави или наднационална меѓународна организација? Она што претставува главен белег на моделот на Европската унија, анализирано низ теоријата за меѓународни организации е наднационалноста или попрецизно наднационалните карактеристики кои всушност и го карактеризираат функционирањето на Унијата.²⁰

Во контекст на наведеното, поимот наднационално се користи за да се опише начинот на кој власта ги прескокнува националните граници, националната власт и националните интереси. Наднационалната организација има повеќе законодавни овластувања во односите со државите-членки, отколку кај класичните меѓународни организации. Како значајна разлика е фактот што таа настојува своето право да го направи применливо за граѓаните на државите-членки без да има потреба во тој процес да учествуваат државите-членки.²¹

Во контекст на наведеното ќе се обидеме да го дефинираме терминот наднационално од причина што овој поим нема значење сам по себе туку неговото значење е поврзано со функционирањето на Европската унија. Во овој случај станува збор за типична меѓународна организација со уникатен институционален систем, заснован на меѓународни договори и области кои се формирани како резултат на потребите на државите-членки. Основното значење на поимот наднационално произлегува од правниот концепт и како таков се однесува на супрематијата и директната имплементација на потребите на организацијата, заедницата и телата, а националната држава останува во втор план. Во обидот да се дефинира наднационалноста, голем акцент е ставен врз утврдување на релацијата на овој поим со државата, отколку со нацијата.

Според тоа, под наднационално се подразбира градење на специфичен и дискретен начин на односи во смисла на национално и државно кон успешно

²⁰Пошироко види: <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2010/05/17-Doc.-dr-TanjaMi%C5%A1%C4%8Devi%C4%87-Novi-teorijski-pravcuizu%C4%8Davanijume%C4%91unarodnihorganizacija.pdf>, превземено на: 30/10/2013.

²¹ Frederic L. Kirgis, Jr, *International Organizations in Their Legal Settings: documents, Comments and Questions*, London, 1977, p. 603.

воспоставување на вредносен систем кој ќе биде тесно поврзан со вредностите на системот на етно-националниот либерализам од XIX век.²²

Според Borchardt. K. D., во споредба со останатите меѓународни организации, Европската унија внесува иновативност во тој сегмент, бидејќи државите-членки се откажуваат од еден дел на сопствениот суверенитет само за да се создаде кохезивна и нераскинлива организациона и политичка единица.²³

Според Hasler S., уникатноста на Европската унија произлегува од целите заради кои постои самата организација. Имено, освен остварувањето на заедничките интереси на државите-членки, во неа постои и супранационален елемент кој настојува да промовира нов квалитет-европски интерес на еден сосема нов ентитет, кој го надминува збирот на интересите на државите-членки. Во комунитарниот дел на нејзиното функционирање и особено низ работата на Европската комисија постои нешто што досега не е видно во историјата на меѓународните односи. Една меѓународна организација артикулира сопствен (наднационален) интерес, и тоа во однос на другите актери на глобален план. Тоа е доброволна организација во која државите се повеќе се откажуваат од својот суверенитет, а новиот ентитет кој ја превзема улогата на врховна власт во определени подрачја, според некои размислувања, почнува да се приближува до конфедерација (сојуз на држави), федерација (сојузна држава) или супер-држава.

Ако се обидеме да ги издиференцираме концептите кои ја сочинуваат Европската унија, ќе пронајдеме најмалку два концепта. Едниот концепт е внатрешен концепт и го уредува прашањето околу интересите на државите-членки, односно ја уредува внатрешната политика во Унијата. Другиот концепт е интенцијата за градење на заедничкиот интерес на Унијата кон трети земји со постепено градење на европскиот идентитет.

Најновите истражувања на светско ниво ни даваат релевантни параметри за дефинирањето на Европската унија и истите велат дека таа претставува нешто повеќе од наднационален идентитет со белези на современ управувачки систем на повеќе нивоа. Тој систем се состои од множество на географски структури, различни владини и невладини тела кои се во меѓусебна интеракција. Според овој модел на толкување,

²² J.H.H. Weiler, U. Haltern, F. Mayer, European Democracy and Its Critique – Five Uneasy Pieces, Harvard Jean Monet Working Paper Series, 1/95, 1995, p. 13.

²³ <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2010/05/17-Doc.-dr-Tanja-Mi%C5%A1%C4%8DDevi%C4%87-Novi-teorijski-pravci-u-izu%C4%8Davanju-me%C4%91unarodnih-organizacija.pdf>, превземено на: 30/10/2013.

Европската унија претставува **sui generis** кој ги елиминира предрасудите на националните држави.

1.6. Политиките на Европската унија и задачите кои произлегуваат од нив

Списокот на задачи што сега и се доверени на Европската унија многу потсетува на еден уставен поредок на една земја. Тоа не се тесно заокружените технички задачи што вообичаено се претпоставуваат за меѓународните организации, туку се полиња на компетентност што, кога ќе се земат севкупно, ги формираат суштинските карактеристики на државност. Списокот на задачи што и се доверени на Европската унија имаат многу широк опфат, покриваат економски, социјални и политички дејства .

Покрај наведеното, Европската унија во однос на задачите има надлежности и во:

- Регулација на државјанството;
- Правосудната соработка;
- Спроведување на Заедничката надворешна и безбедносна политика.

1.6.1. Економска политика на Европската унија

Економските задачи на Европската унија бараат организација на заеднички пазар, кој е потребно да ги интегрира националните пазари на земјите-членки и во кој сите стоки може да бидат пласирани под истите услови како и на националниот пазар и граѓаните од Европската унија ќе имаат ист, слободен пристап. Идејата за создавање на заедничкиот пазар се темелеше врз програмата на земјите-членки, која имаше основна цел-оформување на внатрешниот пазар до 1992 година. Креатор на наведената идеја е тогашниот претседател на Комисијата, Жак Делор, а истата идеја беше општо прифатена од претседателите на државите или на владите, а низ институциите на Унијата се дефинира законската рамка за целосно функционален и интегриран пазар. Оваа законска рамка претставува збир од националните мерки за алокација на добра и услуги, што резултираше со создавање на единствен пазар. Овој пазар го отсликува нормалниот проток на најразлични стоки и услуги и сето тоа може да се согледа од фактот дека проверките на идентитетот на националните граници веќе не постојат. Силна логистика на внатрешниот заеднички пазар се економската и монетарната унија.

Сепак, задачата на Европската унија во економската политика не е да постави и да спроведува европска економска политика, туку да ги координира националните економски политики, така што политичките одлуки на една или на повеќе земји-членки нема да имаат последици врз функционирањето на единствениот пазар. Во таа смисла, беше усвоен Пактот за стабилност и развој, кој на земјите-членки им постави детални критериуми, кои нивните одлуки во врска со буџетската политика мора да ги исполнат. Ако не успеат во тоа, Европската комисија може да издаде предупредувања, а во случаи на постојан преголем буџетски дефицит, Советот може да изрече и казни.²⁴

1.6.2. *Монетарна политика на Европската унија*

Основна цел на задачата на Европската унија во делот на монетарната политика е воведување на единствена валута во Европската унија и централизирано контролирање на сите монетарни прашања. Во таа сфера, Европската унија одлично ја спроведува монетарната задача што резултирало со воведување на еврото како единствена европска валута во земјите-членки. Тоа значи дека во земјите-членки секојдневните плаќања и финансиски трансакции се вршат само во една валута—евро.

Во изминатите децении сведоци сме на придвижување на процесот на дерегулација и глобализација на финансиските пазари. Многу развиени земји, но, и земјите во развој ги отворија нивните финансиски системи, а странската конкуренција овозможи слободно движење на капиталот преку границите. Процесот на финансиската либерализација особено брзо се спроведе во Европската унија, каде што контролата на движењето на капиталот, престана во деведесетите години на минатиот век. Факт е дека степенот на мобилност на капиталот ја менува ефикасноста на монетарната и фискалната политика за да се воведат зона со единствена валута. Ефективноста на монетарната политика, всушност, зависи од брзината на монетарните импулси, кои се пренесуваат на секој единствен пазар, но исто така и од меѓусебната поврзаност на финансиските пазари меѓу земјите-членки во зоната со единствена валута. Исто така, ефикасноста на спроведување на заедничката монетарна политика зависи од степенот на конвергенција кај земјите членки на Европската зона со единствена валута. Со оглед на актуелното проширување на Европската унија и потенцијално блиско проширување на Економската и монетарна унија, прашањето за

²⁴ Исто, стр.34.

приближување на потенцијалните земји-членки добива значење. Развојот на европската интеграција преку Европската унија не подразбира само зајакнување на економските аспекти, односно зајакнување на заедничкиот единствен пазар, туку и политички аспект, што ја зајакнува политичката интеграција на државите-членки и нивните граѓани. Поточно, политичката интеграција се однесува на зајакнување на интерните политики на Европската унија, во која фискалниот систем, односно системот на јавни финансии на Европската унија ќе игра многу важна улога. Фискалниот систем и фискалната политика на Европската унија се одраз на исклучително моќна и зачестена појава на конфликт на интереси во насока на создавање на заеднички пазар и посилна политичка интеграција. Ова прашање со себе повлекува и други компоненти на политичко економската проблематика, а тоа е односот помеѓу средните и ниските приоритети на националните власти, во насока на донесување важни одлуки во рамките на Европската унија²⁵.

1.6.3. Социјална политика на Европската унија

Европската социјална политика има за цел да ги подобри животните и работните услови и да овозможи нивно изедначување, да гарантира соодветна социјална заштита, да го поттикнува социјалниот дијалог меѓу синдикатите и работодавците и да се бори против социјалната исклученост. Социјалната политика на европско ниво долго време беше оставена во сенките, иако уште во Договорот за Европската економска заедница (1958 год.) е вклучен посебен наслов „Социјална политика“. Поради различните традиции, концепции и економски почетни позиции, земјите-членки во голема мера го задржуваат содржинското обликување на социјалната политика. Тие ги утврдуваат основните начела на системите за социјална сигурност, при што финансиската рамнотежа на тие системи не треба да биде загрознена од европските прописи.²⁶

Појдовна основа е воведувањето на системот за социјална заштита на работниците-мигранти. Овој систем дава гаранции дека работниците кои работеле во повеќе земји-членки нема да бидат оштетени во однос на нивната социјална заштита. Како приоритетна задача на Европската унија, во спроведувањето на социјалната

²⁵ Grgić M., Bilas V., Šimović H., *Financijska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Europske unije*, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2006, str.4.

²⁶ http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf, преземено на:27/11/13.

политика, е решавањето на проблематиката со невработеноста која веќе достигнува ниво за загрижување. Во таа насока се генерира потребата од развивање на единствена европска стратегија за вработување. Како реална можност за елиминирање на високата стапка на невработеноста се преземаат мерки за обединување на земјите-членки на Европската унија во развивањето на стратегија за вработување со акцент на квалификувана, обучена и приспособлива работна сила, во однос на која пазарите на труд би требало исто така да станат приспособливи на економската промена. Решавањето на проблематиката со невработеноста е во надлежност на сите држави од заедницата, при што се јавува потреба земјите-членки да ги координираат своите национални мерки со Советот. Преку спроведување на социјалната политика, Европската унија ќе обезбеди повисоко ниво вработеност, ќе ја зајакне соработката помеѓу земјите-членки, согласно надлежностите на институциите кои ја спроведуваат оваа политика, и ќе се зајакнува социјалниот статус на граѓаните.

1.6.4. Заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската унија

Во однос на спроведувањето на заедничката надворешна и безбедносна политика, Европската унија поконкретно ги има следниве задачи:²⁷

- Сочувување на заеднички споделените вредности, фундаменталните интереси и независноста на Европската унија;
- Зајакнување на безбедноста на Европската унија и на нејзините земји-членки;
- Осигурување на светскиот мир и зголемување на меѓународната безбедност;
- Промовирање меѓународна соработка;
- Промовирање на демократијата и владеење на правото и заштита на човековите права и основни слободи;
- Воспоставување заедничка одбрана.

Ако го земеме во предвид фактот дека уредувањето на Европската унија се гради на мултинационална основа, спроведувањето на задачите на Европската унија се одвива чекор по чекор. Како што веќе споменавме, акцент се става врз надворешната и особено безбедносната политика и областите кои го дефинираат националниот суверенитет на земјите-членки. Бидејќи, Европската унија има мултинационална

²⁷ Боршарт.К.Д., АБВ на правото на Европската Унија, Канцеларија за публикации на Европска Унија, Луксембург, 2010, стр.37.

димензија многу/тешко може да се даде приоритет на интересите на земјите-членки. Во таа насока, најголемиот број одлуки од областа на заедничката надворешна и безбедносна политика се уште се преземаат врз основа на билатерална и мултилатерална соработка помеѓу земјите.

1.6.5. *Политика на граѓански права*

Европската унија преку сопствените институции имаат надлежност на своите граѓани да им ги обезбеди и гарантира основните граѓански права. Во насока на спроведување на сопствената политика, Европската унија на граѓаните им ги гарантира следните права:

- Право на слободно движење во рамките на Унијата;
- Право да гласаат и да се кандидираат на локалните избори;
- Право на заштита од дипломатските и конзуларните власти;
- Правото на поднесување молба пред Европскиот парламент и др.

1.6.6. *Политика за проширување на Европската унија*

Условите за пристапување кон Европската унија, низ текот на еволуцијата на Унијата, се дефинираат со сè поголема прецизност, со цел да им се овозможи на граѓаните на Унијата поголема јасност, како и водство и советување на земјите кои сакаат да и пристапат. Во член 49 од Договорот за Европската унија се наведува дека секоја европска земја може да аплицира за членство, доколку се почитуваат принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права и основни слободи, и владеење на правото. Една земја може да стане членка ако ги исполнува сите критериуми за пристапување, како што беше дефинирано од Европскиот совет во Копенхаген во 1993, и тоа беше зајакнато во 1995. Тие критериуми се:²⁸

1. Политички: стабилни институции кои гарантираат демократија, владеење на правото, почитување на човекови права и заштита на малцинствата.
2. Економски: функционална пазарна економија и капацитет за справување со конкуренцијата и силите на пазарот во Европската унија.

28

http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/undestranging_enlargement_mk.pdf, превземено на: 27/11/13.

3. Капацитет за преземање на обврските од членството, вклучително и придржување кон целите на политичката, економската и монетарната унија.
4. Целосно усвојување на европското законодавство и негово ефективно спроведување преку соодветни административни и судски структури.

Покрај тоа, Европската унија мора да биде во можност да интегрира нови членки, и оттаму го задржува правото да одлучува кога е подготвена да ги прифати. Постои формална постапка за приклучување кон Европската унија која започнува со поднесување барање, кое се поднесува во писмена форма до Советот на министрите. Советот тогаш може да одлучи да го одбие барањето, како што направи со мароканската молба во доцните осумдесетти, или да побара мислење од Комисијата. Комисијата издава позитивна оценка за способноста на апликантот да ги задоволи условите за членство, наречена „Мислење“, која се препраќа до Советот. Мислењето на Комисијата досега било прифатено во речиси секој случај и тоа може да биде:²⁹

- Позитивно (со што на државите-аспиранти им се овозможува да започнат преговори со Унијата);
- Негативно (во ваков случај молбата се отфрла, но се остава простор за понатамошно повторно поднесување барање);
- Условно (Европската унија ги одредува промените кои земјата треба да ги направи за да се смета за прифатлива).

За да им се помогне на земјите да се подготват за своето идно членство се изработува претпристапната стратегија. Клучните елементи на оваа стратегија вклучуваат договори со кои се утврдуваат правата и обврските (како што се Договорите за стабилизација и асоцијација за земјите од Западен Балкан), како и специјални механизми за координација, како што се Пристапните или Европските партнерства, во кои се утврдуваат конкретни цели за реформи кои треба да бидат остварени од страна на земјите кандидатки и земјите потенцијални кандидатки. Финансиската поддршка од Европската унија е друг значаен аспект на претпристапните стратегии.³⁰

Преговорите за пристапување се фокусирани на условите и временскиот период за усвојување, спроведување и примена на правилата на Европската унија од страна на земјата-кандидатка, што изнесува околу 90.000 страници. За овие правила, (познати

²⁹ Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Европската унија низ призмата на европската безбедност, Филозофски Факултет, Скопје, 2007, стр. 48.

³⁰ Рен О., Разбирање на проширувањето, Политика за проширување на Европската Унија, Европска комисија, Генерален директорат за проширување, 2007, стр.9.

како „acquis”, француски израз за „она што е договорено”) не се преговара. За земјите кандидатки, во основа тоа значи договарање за тоа како и кога ќе се усвојат и спроведат правилата и процедурите на Европската унија. За Европската унија, важно е да се добие гаранција за датумот и ефективността на спроведувањето на овие правила од страна на земјата-кандидатка. Преговорите се спроведуваат со секоја земја-кандидатка поединечно, а брзината зависи од напредокот на земјата во исполнувањето на тие услови. Заради тоа, земјите-кандидатки имаат поттик да ги спроведат потребните реформи на брз и ефективен начин. За некои од тие реформи има потреба од значителни и понекогаш тешки трансформации на политичките и економските структури на земјата. Оттаму, значајно е владите на граѓаните во земјата јасно и уверливо да им ги соопштуваат причините за реформите. Поддршката од граѓанското општество има суштинско значење за овој процес. Преговорите за пристапување се одвиваат помеѓу земјите-членки на Европската унија и земјите-кандидатки. Сесиите за преговори се одвиваат на ниво на министри или заменици, т.е. постојани претставници за земјите-членки, и амбасадорите и главните преговарачи за земјите кандидати. За да се олеснат преговорите, целата содржина на европското право е поделена во „поглавја”, а секое од нив се однесува на одредена политичка област. Првиот чекор во преговорите се нарекува „скрининг” чија цел е да се идентификуваат областите во кои има потреба од усогласување на законодавството, институциите или практиките на земјата кандидатка.³¹

Во насока на почитување на законската легислатива која ги опфаќа критериумите кои е потребно да се исполнат од страна на секоја земја-кандидат за прием во Европската унија потребно е да се земат:³²

- Членот 6 став 1 од Договорот за Европската унија вели: „Унијата е основана на принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права и основни слободи, принципи кои се заеднички за сите земји-членки.”
- Според Членот 49 од Договорот за Европската унија, секоја европска земја која ги почитува принципите утврдени во Член 6 став 1 може да аплицира за да стане земја-членка на Унијата.

Освен наведените политики, за кои стана збор во досегашното излагање низ трудот, Европската унија има широк спектар на надлежности и во следните области:

³¹http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/undestraining_enlargement_mk.pdf, превземено на: 27/11/13.

³²http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/key-documents/index_en.htm, превземено на: 27/11/13.

- Земјоделска политика;
- Ловна и риболовна политика;
- Транспортната политика;
- Потрошувачка политика;
- Истражно-развојна политика;
- Просторна политика;
- Политика за животната средина;
- Здравствена политика;
- Енергетска политика;
- Сообраќајна политика;
- Трговска политика и др.

ГЛАВА 2

ИНСТИТУЦИИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Европската регулатива во доменот на надворешната и безбедносна политика и нејзиното влијание врз интегративниот процес на земјите од Западен Балкан

2.1. Структура на Европската унија

Главна специфика на Европската унија е нејзината сложена структура. Европската унија не е федерална држава дури ниту во високото пренесување на карактерот, главно поради тоа што ја нема потребната независност во спроведувањето на нејзините надворешни односи и надворешната политика кон нејзините членки. Овие членки продолжуваат да се однесуваат меѓу себе како независни суверени држави и се однесуваат со внимание кон останатите странски политички заедници³³.

Терминот институции ги означува централните органи на Европската унија, кои таквата ознака ја добиле со основачките договори. Меѓутоа, терминот „институција“ не мора докрај да се поклопи со тежината која одреден орган ја има во рамките на политичкиот систем на Унијата. Така на пример, статус на „институција“ пред Лисабонскиот договор немаше едно од највлијателните тела надлежно за стратешко одлучување во Унијата-Европскиот совет, а таков статус немаше ниту Европската централна банка. Истиот термин, од друга страна, има одредено формално-правно значење, бидејќи, во принцип, единствено органите со статус на „институција“ можат да тужат или да бидат тужени пред Европскиот суд на правдата во Луксембург. До стапувањето во сила на Лисабонскиот договор, според основачките договори, формално постојат седум институции на Унијата и тоа³⁴:

1. Европскиот парламент;
2. Европскиот совет;
3. Совет на министри;
4. Европската комисија;
5. Судот на правдата на Европската унија;
6. Европската централна банка (ЕЦБ);
7. Ревизорскиот суд.

³³ Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Европската унија низ призмата на европската безбедност, Филозофски Факултет, Скопје, 2007, стр.42-43.

³⁴ Георгиевски С., Вовед во правото на Европската унија, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, 2010, стр. 35.

Лисабонскиот договор, меѓу другото, вовеле и две нови значајни функции: претседател на Европскиот совет, како своевиден претседател на Унијата и висок претставник за надворешни работи и безбедносна политика на Европската унија.³⁵

Односот на институциите во Европската унија не е дефиниран врз строга поделба на надлежностите, што е карактеристично и за внатрешното уредување на секоја од земјите-членки на унијата.

2.2. Европски парламент

Европскиот парламент е најдемократското тело помеѓу институциите на Унијата кое што, меѓу другото, заедно со Советот ја остварува законодавната функција во Европската унија. Заради демократската природа, во договорите ова тело е рангирано како прво во однос на другите институции на Унијата, дури и пред Европскиот совет. Демократскиот карактер на Парламентот, во прв ред, доаѓа оттаму што неговите членови се избираат на тајни и непосредни избори, од страна на граѓаните на државите-членки на Европската унија. Од 1979 година па наваму, врз основа на специфична одлука на државите-членки донесена во Советот со којашто *de facto* беа изменети основачките договори (одлуката беше предмет на ратификација во парламентите на тогашните држави-членки), на секои пет години се одржуваат избори за пратеници во Европскиот парламент, што се организираат истовремено, во секоја од државите-членки. Со оглед на тоа, Европскиот парламент е институција од супранационален карактер, бидејќи не зависи од извршните власти на државите-членки.³⁶

Европскиот парламент е единствениот непосредно избран, а со тоа и единствен легитимен орган на Европската унија. Европскиот парламент ги претставува народите на земјите-членки на Европската унија.³⁷

Бројот на европарламентарците за секоја земја е приближен во однос на нејзината популација. Во согласност со Лисабонскиот договор ни една земја не може да има помалку од 6 или повеќе од 96 пратеници.³⁸

³⁵ Исто, стр.35

³⁶ Георгиевски С., Вовед во правото на Европската унија, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, 2010, стр. 54.

³⁷ http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf, превземено на: 09/10/13.

³⁸ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_en.htm, превземено на: 17/10/13

Членовите на Европскиот парламент седат во политички групи - тие не се организирани по националност, туку според политичка припадност. Во моментот постојат 7 политички групи во Европскиот парламент.³⁹

Мандатот на Европскиот парламент е во траење од пет години, а право на глас имаат сите граѓани на Европската унија со место на живеење во било која земја-членка, кои исто така можат да се пријават и за кандидати за избор за пратеници во Европскиот парламент.

Седиштето на Европскиот парламент се наоѓа во Стразбург, а главниот секретаријат е сместен во Луксембург. Меѓутоа, најчесто одредени седници и работни состаноци се одржуваат во Брисел и тие најчесто се во организација на Европската комисија или Советот на министри.

Парламентот го избира сопствениот претседател, заедно со четиринаесет потпретседатели, со мандат од две и пол години, а колективно тие го сочинуваат Бирото на Парламентот. Бирото е регулаторно тело одговорно за буџетот на Парламентот и за административните, организациските и кадровските работи. Исто така има и пет „квестори“ одговорни за административните и финансиските работи што се директно поврзани со членовите, а кои му помагаат на Бирото во својство на советодавци. „Конференцијата на претседател“ се состои од претседателот и лидерите на различните политички групи. Тоа е политичкото раководно тело на Парламентот. Тоа го изготвува дневниот ред за пленарните седници, го утврдува распоредот за работата на парламентарните тела и го востановува описот на задачи и големината на парламентарните комисии и делегации.⁴⁰

Парламентот има дваесет постојани комитети за прашања што вклучуваат надворешни работи, развој, меѓународна трговија, буџети, економски и монетарни работи, вработеност и социјални работи, животна средина, јавно здравје и безбедност на храната, индустрија, истражувања и енергија, внатрешен пазар и заштита на потрошувачите, транспорт и туризам, регионален развој, земјоделство и рурален развој, риболов, култура и образование, правни работи, граѓански слободи, правда и внатрешни работи, уставни работи, права на жените и родова еднаквост, петиции, човекови права и безбедност и одбрана. Исто така, може да се

³⁹ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/007f2537e0/Political-groups.html>, превземено на: 17/10/13

⁴⁰ Крег П., Бурка Г., Право на ЕУ, текстови, случаи, материјали, четврто издание, Магор, Скопје, 2010, стр.60.

оформат поткомисии, времени комисии или анкетни комисии. На Парламентот му помага голем секретаријат од приближно 3500 вработени, со кој раководи генерален секретар. Комисиите се од витално значење за функционирањето на Европскиот парламент, бидејќи тие ги разгледуваат законодавните предлози од Комисијата и предложуваат измени за нив. Тие можат да изготват и извештаи за сопствени иницијативи.⁴¹

Европскиот парламент располага со важни функции во три основни области, кои само донекаде кореспондираат со класичните функции на националните парламенти. Станува збор за:⁴²

1. Легислативна функција - која ја дели со Советот на министри, заради што некои автори зборуваат за дводомен систем (бикамерализам) на донесување општо задолжителни одлуки. Таа се остварува преку различни процедури, зависно од прашањето. Со тек на времето, постапката на соодлучување стана најчестиот начин на донесување на комунитарното право, што значи дека најчесто Европскиот парламент и Советот се во еднаква позиција кога станува збор за оваа функција (за прашањата од поранешниот прв столб, а сега и во она што беше трет столб). Со Лисабонскиот договор е проширена листата на прашања со кои на Европскиот парламент му се дава еднаква улога со онаа на Советот. Влијанието на Европскиот парламент се огледува и во неговата анализа на годишната програма на Европската комисија и изнесување на мислење за законодавството кое би требало да се воведи. По најчувствителните прашања, кои задираат во државниот суверенитет (даноци, индустриска политика, и сл.), Европскиот парламент дава само советодавно мислење т.н. постапка на консултација.
2. Политичко-контролна функција се остварува преку потврдување на назначувањето на Европската комисија, вклучувајќи го и правото да искаже несогласување во однос на листата на предложени комесари или претседателот на Комисијата, како и преку поставување на писмени или усни пратенички прашања до Советот и Европската комисија. Претседателот на Европската комисија се именува со мнозинство

⁴¹ Исто, стр 61.

⁴² Пошироко види: Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет – Скопје, Скопје, 2010, стр126-129.

гласови во Советот, но Европскиот парламент има моќ да го прифати или одбие неговото именување. Во поглед на предложените комесари (од Советот, а во согласност со Претседателот на Европската комисија), Европскиот парламент не одлучува за секој од нив поединечно, туку за целата листа која може да ја прифати или одбие. Ова покажува дека Европскиот парламент не е налик на националните парламенти, каде мандатар на владата е лидерот на партијата која на изборите освоила најмногу пратенички места. Освен тоа, претседателот на Европската комисија нема решавачки глас при предлагањето на листата на комесари, затоа што таа зависи од волјата на националните влади кои предлагаат личности, за кои тој треба да се согласи. Во однос на контролната функција врз егзекутивата, Европскиот парламент има ограничена моќ. Имено, тој нема никаква можност да ја контролира втората извршна власт (Советот на Европската унија), ниту пак извршувањето на законите на национално ниво.

3. Буџетска функција (power of the purse) - која Европскиот парламент ја дели со Советот на Европската унија при гласање на годишниот буџет (секој декември), кој потоа се копотпишува од Претседателот на Европскиот парламент. Таа датира уште од 1975 година, кога Европскиот парламент стана втората оска на буџетската власт. Во случај на несогласување за височината на трошоците и по двете читања на нацрт-буџетот, Европскиот парламент може да го отфрли целиот предлог, по што постапката мора да се врати на почеток. Европскиот парламент има комисија која остварува континуирана контрола врз начинот на кој се трошат парите (имплементира буџетот), на тој начин водејќи сметка за рационалното тошење на средствата, за потребите, но и за можните коруптивни дејствувања.
4. Други функции: именување на Европскиот омбудсман, како и давање согласност за изборот на претседателот, потпретседателот и членовите на Европската централна банка, кои потоа ги именува Советот на министри.

Парламентот, исто така, мора да даде својот дозвола и за други важни одлуки, како што е овозможување на нови земји да се приклучат на Европската унија.⁴³

2.3. Совет на Европската унија

По завршувањето на втората светска војна во поствоена Европа е формиран Советот на Европа. Во меѓународната терминологија најчесто се среќава како Совет или Совет на министри. Тоа всушност претставува прв облик на создавање на организација на државите во Европа. Основата за создавање на оваа организација била да го намали јазот меѓу државите по стравотните ужаси кои ги нанеселе војната и да ги заштити и унапреди односите на економски и општествен план на земјите од Европа.

Прашање од особен интерес за организацијата е развојот и зачувувањето на начелата на правната држава во Европа. Претставниците на Советот на Европа, меѓу другото, ги советуваат земјите-членки при изработка на уставни или закони кои се однесуваат на правната држава, демократијата или човековите права. Тие ја следат регуларноста на парламентарните и другите важни избори во земјите-членки на Советот на Европа и во земјите што сакаат да пристапат кон организацијата. Комитетите на Советот на Европа го следат, на пример, почитувањето на одредени права на граѓаните во земјите-членки, како што е правото да не се биде мачен од страна на државните органи.⁴⁴

Советот на Европската унија претставува најмоќна институција во Унијата, бидејќи ако направиме детална анализа на работењето на Советот ќе констатираме дека претставува тело кое ја врши истата функција што ја вршат парламентите во земјите-членки на Европската унија. На почетокот, со донесувањето на одредени одлуки од страна на истиот се диференцира како комунитарно законодавно тело. Подоцна таа функција веќе почнува да ја препушта на Европскиот парламент со влијание врз донесувањето на националните политики на земјите-членки. Претставничката функција на ова тело исто така е идентична со парламентите, бидејќи ги претставува и застапува интересите на државите, но сепак се разликува од државните политички системи, бидејќи ова тело го сочинуваат претставници на

⁴³ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_en.htm, превземено на 17/10/13

⁴⁴ http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf, превземено на: 14/10/13.

извршната власт на државите-членки. Со Договорот од Мастрихт е утврдено дека, ова тело ќе го сочинуваат министри од земјите конституенти.

Области во кои е насочена работата на Советот на Европската унија се:

- Јакнење на демократијата и правната држава;
- Обезбедување и почитување на човековите права;
- Зачувување на културно наследство на Европа;
- Решавање на миграциските проблеми;
- Инвестиции во нови технологии;
- Инвестиции во биотехнологија,
- Борба против тероризам,
- Борба против меѓународен криминал,
- Елиминација на нетолеранцијата.

Советот е составен од девет работни групи, бројка што во деведесетите години на минатиот век изнесувал дури дваесет и две.

Европскиот закон предвидува дека Претседателството со Советот ќе го превзема секоја земја членка на секои шест месеци. Советот го свикува Претседателот по сопствени проценки или по барање на Комисијата. Во таа насока ќе потенцираме дека Претседателот, неколку месеци пред да ја превземе функцијата, ги утврдува датумите за состаноци во координација со претседателствата, кои биле претходни и со претседателствата кои допрва ќе следат. За време на мандатот, Претседателот го утврдува дневниот ред на состаноците согласно Деловодникот за работа на Советот.

Претседателот исто така може да развие иницијативи за политики во рамки на области што се од особена грижа или за Советот како целина, или за земјите-членки што тековно го имаат претседателството. Претседателот ќе треба да одигра важна улога во релација со претседателите на Комисијата и на Парламентот и ќе го претставува Советот во дискусиите со институциите надвор од Заедницата.⁴⁵

Сето ова на претседателството му дава голема моќ на вршителот на Претседателската функција, но истата носи и голема одговорност и бара максимална посветеност. Претседателствата имаат обврска да изготват програма и да ја достават пред Комисијата и Европскиот парламент.

⁴⁵ Крег П., Бурка Г., Право на ЕУ, текстови, случаи и материјали, превод на четврто издание, Магор, Скопје, 2010, стр.50.

Комитетот на постојани претставници (КОРЕПЕР), ја подготвува работата на советот. Комитетот на постојани претставници усвојува одлуки кои произлегуваат од деловодникот за работа на советот. Комитетот на постојани претставници е помошно тело на советот и нема моќ за донесување на формални одлуки, но всушност тоа претставува генератор на донесување на одлуките. Постојат две нивоа на Комитетот на постојани претставници.

Задача на Комитетот на постојани претставници 2 се финансиите и надворешните односи и овој комитет е составен главно од Дипломатско конзуларните претставници, додека Комитетот на постојани претставници 1 го сочинуваат замениците на претставниците и одговара за областите кои не ги третира Комитетот на постојани претставници 2.

Тело, кое дава административна логистика на Советот е Генералниот секретаријат. Ова тело е одговорно за документацијата и останатите административни работи. Генералниот секретар е одговорен за надворешната и безбедносна политика на Европската унија.

Советот извршува важна улога во процесот на донесување на одлуки на неколку начини и тоа:⁴⁶

1. Советот мора да изгласа свое одобрување за речиси сите законодавни иницијативи на Комисијата пред тие да станат закони.
2. Советот може да бара Комисијата да спроведе какви било истражувања за коишто Советот смета дека се пожелни за постигнување на заедничките цели и до неа да поднесе какви било соодветни предлози.
3. Советот може да делегира овластувања до Комисијата, со што и овозможува да донесува понатамошни регулативи во рамките на одредена област.
4. Воспоставување на поголема меѓуинституционална соработка на Комисијата, Парламентот и Советот.
5. Советот, заедно со Европскиот парламент, игра голема улога во однос на буџетот на Европската унија, од кој зависат многу иницијативи.
6. Советот е тој кој склучува спогодби во име на Европската заедница или на Европската унија со земјите коишто не се членки или со меѓународни организации.

⁴⁶ Крег П., Бурка Г., Право на ЕУ, текстови, случаи и материјали, превод на четврто издание, Магор, Скопје, 2010, стр. 52.

Врз основа на наведеното, ќе констатираме дека Советот ги донесува одлуките за креирање и спроведување на Заедничката надворешна и безбедносна политика согласно инструкциите добиени од Европскиот совет.

2.4. Европскиот совет

Европскиот совет ги одредува генералните политички насоки и приоритети на Европската унија. Со стапувањето во сила на Лисабонскиот договор на 1 Декември 2009 година, Европскиот совет стана една од седумте официјални институции на Унијата. Европскиот совет се состанува два пати во шест месеци, вообичаено во Брисел. Согласно, членот 15 од Договорот за Европската унија (прв дел од Лисабонскиот договор) Европскиот совет го обезбедува потребниот стимул за развој на Унијата и определува генерални политички насоки и приоритети. Советот нема законодавна функција.⁴⁷

Генезата на Европскиот совет датира уште во шеесетите години од минатиот век. Поточно во 1961 година се случила првата неформална средба организирана на највисоко ниво и било потребно да поминат уште неколку години за да се донесе некоја конкретна одлука.

Европскиот совет се споменува и во други околности во рамките на Договорот за Европската унија. Па така, на пример, членот 13 од Договорот за Европската унија, предвидува дека Европскиот совет ги дефинира принципите и насоките за Заедничката надворешна и безбедносна политика. Одлучува за заедничките стратегии што треба да се спроведат од страна на Унијата во области каде што земјите-членки споделуваат важни интереси. Европскиот совет, исто така, игра улога во одредени одредби од Договорот за Европската заедница, вообичаено во контекст на политички осетливи прашања, како што се координацијата на економските политики на земјите-членки.⁴⁸

Како највисоко политичко тело, Европскиот совет, меѓу другото, остварува надлежност при составувањето на најважните функции во Европската унија, вклучително да го кандидира идниот претседател на Комисијата и неа формално да ја именува по одобрувањето во Парламентот, понатаму да ги именува и разрешува

⁴⁷ <http://www.sobranie.mk/?ItemID=0CA41E8F5A37204A9A646169E9A0089E>, превземено на: 15.10.2013.

⁴⁸ Крег П., Бурка Г., Право на ЕУ, текстови, случаи, материјали, четврто издание, Магор, Скопје, 2010, стр.55.

својот претседател, високиот претставник за надворешни работи и безбедност итн. Клучна улога, се разбира, има во рамките на дејствувањето на Унијата на меѓународен план, одлучувајќи околу стратешките интереси и цели на Унијата во рамките на Заедничката надворешна и безбедносна политика и останатите аспекти на надворешното дејствување на Унијата. На потесното подрачје на заедничката надворешна и безбедносна политика, Европскиот совет (заедно со Советот) со соодветни акти ја дефинира и имплементира Заедничката надворешна и безбедносна политика којашто, понатаму, се должни да ја спроведат високиот претставник на Заедничката надворешна и безбедносна политика и државите-членки.⁴⁹

Функцијата, претседавање со Европскиот совет можеме да ја поделиме на две етапи, и тоа: пред Лисабон и после Лисабон.

Во периодот пред одржувањето на Лисабонскиот самит, функцијата на претседавање ја извршуваше Претседателот на државата или Претседателот на Владата на државата, кој во моментот претседаваше со советот на Европската унија. По постигнувањето на Лисабонскиот договор се дефинира нова функција Претседател на Европскиот совет. Претседател на Европскиот совет е со мандат кој е одреден да трае две и пол години, со право на уште еден мандат. Носителството на оваа функција бара целосна амнестија од било каква останата функција во рамките на Европската унија или Европската комисија. Како прв претседател на Европскиот совет е избран Хенри Ван Ромпуј.

Критериумите за избор на личноста која ќе ја врши оваа функција не се нормативно пропишани, што значи дека шефовите на држави и влади самостојно одлучуваат согласно внатрешните констелации и распределбата на позициите на останатите функции и институции. Сепак, некои експерти сметаат дека Европскиот совет, треба да се води од следните (непишани) критериуми: националната припадност на кандидатот, географската застапеност, големината на земјата и политичката ориентација на кандидатот. Ова остава широк простор за пазарење и шпекулирање, т.е. шефовите на држави и влади можат да одберат

⁴⁹ Георгиевски С., Вовед во правото на Европската унија, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, 2010, стр. 60.

личност која е способна, но нема да претставува опасност од прераснување во важен политички чинител во Европската унија.⁵⁰

Основните задачи на Претседателот на Европскиот совет се:

- Одговорен е за претседавањето и функционирањето на Европскиот совет;
- Соработува со претседателот на Европската комисија во делот на подготовки на работата на Европскиот совет;
- Одговорен е за поголема интеракција и консензус кај членовите на Европскиот совет;
- Изработува извештај пред Европскиот парламент после завршувањето на секоја седница на Европскиот совет;
- Ја застапува Европската унија во надворешната политика во делот на нејзината заедничка надворешна и безбедносна политика.

Со неколку зборови кажано, Европскиот совет, има централна улога во креирањето на политиките во Заедницата, при што ги утврдува параметрите во чишто рамки функционираат останатите институции. Улогата на Европскиот совет во креирањето на политиките на заедницата можеме да ја утврдиме низ следните факти:⁵¹

- Европскиот совет има централна улога за развојот на заедницата и Унијата;
- Европскиот совет честопати дава потврда за важните промени во институционалната структура на заедницата;
- Европскиот совет претставува фокус за значајни уставни иницијативи кои влијаат врз функционирањето на Заедницата и Унијата;
- Европскиот совет честопати ја разгледува состојбата на европската економија како целина;
- Разрешувањето на конфликти е уште едно прашање што го разработува Европскиот совет;
- Европскиот совет игра улога во иницирањето или во развивањето на стратегии за конкретни политики;

⁵⁰ Пошироко види: Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет – Скопје, Скопје, 2010, стр.156-157.

⁵¹ Пошироко види: Крег П., Бурка Г., Право на ЕУ, текстови, случаи и материјали, превод на четвртото издание, Магор, Скопје, 2010, стр.56-57.

- Европскиот совет, исто така, има централна позиција во надворешните односи;
- Европскиот совет ги разгледува и новите пристапувања кон Заедницата.

Карактеристично за оваа институција е тоа што долго време односно пред Лисабонскиот договор, немало елементи на формално гласање туку одлуките се донесувале по пат на консензус. По постигнувањето на Лисабонскиот договор, дефиниран е и начинот на одлучување со што конечно е донесено одлука да се одлучува по пат на просто мнозинство. Одлуките кои се донесени од страна на Европскиот совет немаат формално правно значење, не се обврзувачки, но имаат огромна морална и политичка тежина.

2.5. Европската комисија

Европската комисија (The European Commission) е една од главните институции на Европската унија, претставува извршно тело на Унијата. Комисијата ги претставува и поддржува интересите на Европската унија во целина. Комисијата изготвува предлози за нови европски закони, управува со активностите за спроведување на политиките на Европската унија и трошењето на средствата од фондовите на Европската унија. Надгледувањето и спроведувањето на политиките на Европската унија, Европската комисија го врши преку:⁵²

- Предлагање на ново законодавство до Европскиот парламент и Советот;
- Управување со буџетот на Европската унија и распределбата на средствата;
- Примена на правото на Европската унија, заедно со Судот на правдата на Европската унија;
- Претставување на Европската унија на меѓународно ниво.

Споредена со владата во националните системи, Европската комисија не оддава слика на премногу уникатна институција. Како и државните егзекутиви, така и Европската комисија е составена од група на политичари на својот врв и од управен апарат под себе. Задачите кои и се доверени се, исто така, слични со оние на националната влада. Но, прашањето за степенот и видот на реално влијание на Европската комисија во рамки на Европската унија е предмет на спор. Како спорно

⁵² <http://www.sobranie.mk/?ItemID=0CA41E8F5A37204A9A646169E9A0089E> ,превземено на: 15.10.2013.

се смета и прашањето за тоа дали Европската комисија, низ својот процес на внатрешно одлучување, е под влијание на националните интереси или е носител на сопствени интереси. Сепак, како клучни се издвојуваат две премиси за положбата и улогата на Европската комисија: а) иако е компарабилна со националните влади, Европската комисија сепак не претставува влада во парламентарен систем; б) иако е извршен орган, Европската комисија не е единствен носител на егзекутивната функција во рамки на Европската унија.⁵³

Меѓу бројните определби на природата на Европската комисија, се издвојуваат неколку:⁵⁴

- Динамична и „просветителска“ бирократија;
- Еден вид на федерална влада, која ги извршува одлуките донесени од двата „дома“ (Советот и Европскиот парламент);
- Административен секретаријат на Советот, односно администрација на техничари;
- Политички ангажиран посредник помеѓу различните национални интереси, итн.

Помеѓу бројните надлежности, Комисијата го надгледува спроведувањето на договорите, законите, па дури има овластување и да го санкционира секое прекршување на тие обврски. Комисијата е овластена да покрене судски спор против држава-членка пред Европскиот суд на правдата, кога е констатирано прекршување на правото на Европската унија. Во насока на наведеното, ќе споменеме и дека Комисијата може да превземе и директни истражни мерки за откривање на евентуални сторители на противправни дејства. Сето ова на комисијата со право и го дава називот: „чувар на правото на Европската унија“.

Во врска со структурата и внатрешната организација, вообичено се издвојуваат два поврзани сегменти на Комисијата и тоа: Колеџот на Комисијата (или т.н. извршна Комисија) и администрацијата (или т.н. „административна Комисија“ или „бирократија“). Терминот Колеџ го означува репрезентативниот и раководен дел на комисијата составен од нејзините (комесари), вклучувајќи го нејзиниот претседател и високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика кој во Комисијата, како претседател, членува по службена

⁵³ Пошироко види: Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет – Скопје, 2010, стр.136-137.

⁵⁴ Исто, стр.137.

должност. Во таква висока формација, Колеџот ги креира политиките и одлучува во име на комисијата. На чело на Колеџот се наоѓа претседателот на Комисијата. Според постапката за формирање на секоја нова Комисија формално уредена со членот 17(7) од Договорот за Европската унија, претседателот најпрво е кандидиран од државите-членки претставени во Европскиот совет (со оглед на составот на Европскиот парламент), по што го избира Европскиот парламент. Доколку е избран, заедно со Советот на министри ја составува листата на членови на новата Комисијата која ќе му ја предложи на Парламентот, врз основа на сугестиите на државите-членки. Потоа, предлогот на новата Комисија колективно се одобрува од страна на Европскиот парламент и Комисијата формално се именува од страна на Европскиот совет. Откако ќе биде составена на таков начин, Комисијата му одговара на Европскиот парламент, кој во текот на работењето, може колективно да и го одземе доверениот мандат.⁵⁵

Колеџот го сочинува претставник од секоја држава-членка, така што, во моментот, заклучно со приемот на Република Хрватска, Колеџот брои 28 Комесари.

Со стапување во сила на Лисабонскиот договор, предвидено е од 01.11.2014 година па натаму, бројот на комесари во Колеџот (Комисијата) да изнесува две третини од вкупниот број на држави-членки на Унијата, вклучувајќи ги во таа бројка и претседателот и високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика, воведени како нови функции со Договорот. Членовите на Колеџот и понатаму ќе бидат именувани од редот на државјани на државите-членки, но, според систем на стриктна подеднаква ротација, со оглед на намалениот број на комесари во однос на вкупниот број на држави-членки.⁵⁶

Колеџот на комесари функционира на четири различни начини. Поважните работи се решаваат на состаноци на Колеџот коишто се одржуваат секоја седмица, а чиј дневен ред се изготвува од страна на Генералниот секретаријат. На овие состаноци им претходи дискусија што се одржува меѓу шефовите на кабинетот на комесарите, кои се обидуваат да ги решат разликите пред одржувањето на состанокот на Колеџот. Работите за кои се сложиле шефовите на кабинетот ќе се означат како „точки А“ и за нив вообичаено нема да се бара дискусија во рамки на

⁵⁵ Георгиевски С., Вовед во правото на Европската унија, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, 2010, стр. 42.

⁵⁶ Исто, стр.42.

Колеџот. Исто така, може да има состаноци и на групите на Комисијата, коишто се наменети за координација на нејзините активности. Проди вовел пет такви групи, а таквата практика ја продолжил и Баросо, со групи од комесари одговорни за лисабонската агенда, за надворешните односи, за комуникација, за еднакви можности и конкурентност.⁵⁷

Претседателството на Комисијата е од суштинско значење за функционирање на истата. Функцијата претседател ја стекнува еден од актуелните комесари, а според договорот од Ница, неговите овластувања би биле многу поголеми во споредба со останатите комесари. Претседателот има овластување да назначи заменик претседател од останатите комесари или, доколку не е задоволен од работата на некој од нив, истиот да биде отстранет од комисијата.

Внатрешната организација на Комисијата ја сочинуваат Кабинетот и Генералниот директорат.

Кабинетот се состои од пет советници кои се назначени од страна на комесарот и истите имаат за задача да ги поддржуваат неговите ставови. Овие кабинети функционираат на принципот на колегијалност и секој одговара за сопствениот ресор. Кабинетите обично се поистоветуваат со национални енклави.

Генералните директорати се на рамниште на министерства и останатите управи во државите-членки. Со Генералниот директорат раководи Комесар, но може да се случи еден Комесар да раководи со повеќе Директорати. Генералниот директорат се состои од повеќе Директорати со кои најчесто раководат директори.

Сложената внатрешна организација, легитимитетот, чувството на мисија кај Европската комисија покажуваат дека станува збор за вистинска институција, која го надминува значењето на формална организација. Нејзините главни карактеристики се воедно и нејзини специфики⁵⁸:

- Мултинационалноста на персоналниот состав;
- Двојна структура, која опфаќа политички и управен дел;
- Состав кој вклучува постојано вработени службеници, наименувани функционери и привремени службеници-експерти;

⁵⁷ Пошироко види: Крег П., Бурка Г., Право на ЕУ, текстови, случаи, материјали, четврто издание, Магор, Скопје, 2010, стр.40.

⁵⁸ Пошироко види: Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет – Скопје, 2010, стр.148.

2.6. Европската централна банка

Европскиот систем на централни банки, во којшто, покрај Европската централна банка, влегуват и централните банки на државите-членки, остварува бројни надлежности во монетарната сфера. Заедно со националните банки на државите-членки, кои членуваат во т.н. еврозона, Европската централна банка раководи со монетарната политика во Унијата, со примарна задача да ја одржува стабилноста на цените. Во тие рамки, меѓу другото, има исклучива надлежност да овластува издавање на еврото, како законско платежно средство во Унијата кое се печати од страна на Европска централна банка и од националните централни банки. Поседувајќи засебен правен субјективитет, функционира како независна во остварувањето на своите надлежности и во управувањето со сопствените финансии, што мора да се почитува од другите институции, тела, агенции и служби во Унијата, како и од владите на државите-членки. Со седиште во Франкфурт, Европската централна банка е управувана од две раководни тела: Управниот совет, составен од членовите на Извршниот одбор и од гувернерите на централните банки на државите-членки чијашто валута е еврото и Извршниот одбор, составен од претседател, потпретседател и четири членови именувани од Европскиот совет (со квалификувано мнозинство) од редот на лица со признат авторитет и професионално искуство во монетарните и банкарските работи.⁵⁹

Мандатот на Европскиот систем на централни банки е дефиниран тесно, но е ексклузивен во делот на одржување на стабилноста на цените, како негова примарна цел. Во листата на задачи спаѓаат:⁶⁰

- Дефинирање и имплементирање на монетарната политика, како на пример утврдување на каматните стапки;
- Поддршка на економските политики на државите-членки во мерка која не влијае на стабилноста на цените;
- Спроведување на операции на размена со странство и грижа за официјалните девизни резерви на државите-членки;
- Промовирање на полесно функционирање на платниот промет во меѓусебните комуникации.

⁵⁹ Георгиевски С., Вовед во правото на Европската унија, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, 2010, стр. 65-66.

⁶⁰ Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет – Скопје, 2010, стр.167.

Европскиот систем на централни банки е воден од органите за одлучување на Европската централна банка:⁶¹

1. Извршниот одбор на Европската централна банка го сочинуваат претседателот, потпретседателот и четири други членови. Извршниот одбор е одговорен за спроведувањето на монетарната политика согласно со упатствата и одлуките на Управниот совет на Европската централна банка и со тоа поврзаните насоки од националните централни банки, водењето на тековните работи, како и за други задачи пренесени од страна на Управниот совет на Европската централна банка. Членовите на Извршниот одбор се именуваат едногласно од страна на шефовите на држави и влади на Европската унија за период од осум години, по извршената консултација со Управниот совет на Европската централна банка и Европскиот парламент.
2. Управниот совет на Европската централна банка го сочинуваат Извршниот одбор на Европската централна банка, гувернерите на националните централни банки на оние земји-членки што го вовеле еврото, како и, без право на глас, претседателот на Советот Екофин (односно претседавачот на Евро-групата) и еден член на Комисијата. Управниот совет на Европската централна банка е највисок орган за одлучување на Европскиот систем на централни банки. Тој ги донесува суштинските насоки, одлуки и прописи (просечно околу 20 годишно), дава свои ставови на земјите-членки и институциите на Европската унија (меѓу 30 и 40 годишно) и со тоа ги презема неопходните мерки за исполнување на задачите пренесени на Европскиот систем на централни банки со Договорот за Европската заедница. Вообичаено, се одржуваат по две седници месечно. На една од седниците, Управниот совет на Европската централна банка дискутира за економскиот и монетарниот развој на настаните и донесува одлуки за монетарната политика во однос на тој развој; на другата седница во преден план се други задачи и надлежности.
3. Во Генералниот совет на Европската централна банка, за разлика од Управниот совет, членуваат сите гувернери на националните централни

⁶¹ http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf, превземено на: 16.10.2013.

банки. Генералниот совет, пред сè, е задолжен со задачите што произлегуваат од фактот дека сите земји-членки на Европската унија не го имаат воведено еврото. Извршниот одбор секогаш, а додека Управниот совет понекогаш може да одлучува со просто мнозинство (при еднаков број гласови, одлучува гласот на претседателот). Кога е засегнат статусот на националните централни банки како сопственици на капиталот на Европската централна банка, Управниот совет на Европската централна банка одлучува со квалификувано мнозинство, при што гласовите се вреднуваат според запишаниот капитал во Европската централна банка. Во одредени случаи е потребно и едногласно одлучување.

Контролата врз работењето на Европската централна банка, во делот на почитување на правната рамка како надлежност, ја има Европскиот суд на правдата кој врши:⁶²

- Оценување на законитоста на актите на Европската централна банка;
- Одлучува за постапките кои ги покренува Европската централна банка во областите од нејзина надлежност (или во врска со тужби или постапки против Европската централна банка);
- За тужби во врска со надлежноста на Европската централна банка;
- Одлучува за оправданоста и толкувањето на актите на Европската централна банка;
- Суди во спорови кои се однесуваат на обврските од националните централни банки, а кои произлегуваат од Договорот за Европската унија и Статусот на Европскиот систем на централни банки.

2.7. Судот на правдата на Европската унија

Европскиот суд на правдата или (The Court of Justice of the European Union), заедно со Првостепениот суд, вклучително Судот за јавната служба, го сочинуваат судскиот систем на Европската унија. Основан во 1952 година, првично како Суд на правдата на Европската заедница за јаглен и челик, Европскиот суд на правдата, со влегувањето во сила на договорите за основање на Европската економска

⁶² Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет – Скопје, 2010, стр169.

заедница и Европската заедница за атомска енергија (Евроатом), во 1958 година стана заеднички суд на трите европски заедници. Одредбите на (по истекувањето на Договорот за Европската заедница за јаглен и челик) двата во голема мера усогласени основачки договори на Европската заедница се дополнети и допрецизирани со Договорот за Европската унија, Статутот, Деловникот и Дополнителниот деловник на Европскиот суд на правдата, како и Деловниците на Првостепениот суд и Судот за јавната служба.⁶³

Со Договорот од Ница и измените на Членот 221 од Европската заедница се предвидува да има по еден судија од секоја земја-членка. Назначувањето на судиите е дефинирано да биде засновано на принципот со општа согласност на земјите-членки. Мандатот на судиите е предвидено да трае шест години со право истите да се назначат и за следен мандат. Изборот на нови судии или доверувањето на втор мандат на постоечките судии се заснова на принципот на делумна замена на судиите на секои три години. Исто така е предвидено на Европскиот суд на правдата да му помагаат и осум општи застапници и дека таа бројка може да се зголемува. Од сопствените судии Европскиот суд на правдата назначува и претседател на судот.

Задачата на општите застапници се состои во давање на поддршка на Европскиот суд на правдата, со давање на завршни ставови и мислења во однос на одредени судски предмети. Тие можат да се категоризираат и како правни експерти, кои непристрасно и независно ќе ги проценуваат сите стручни и правни прашања и на Судот ќе му подготвуваат одредена предлог-одлука.

Првостепениот суд е формиран во 1988 година, со одредени измени на договорот кој е постигнат со Единствениот европски акт. Првично, имал дериватен и секундарен институционален статус, а во Договорот за Европската заедница бил опишан како Суд кој е поврзан со Судот на правдата. По измените од Договорот во Ница, членот 220 ги опишува Европскиот суд на правдата и Првостепениот суд еден до друг, секој задолжен со сопствените надлежности со иста фундаментална задача да осигура почитување на правото при толкување и примена на Договорот. По измените од Договорот во Ница, членот 224, предвидува избор на барем по еден судија од секоја земја-членка, по што се разликува од Европскиот Суд на правдата, каде што во иднина ќе има само по еден судија од секоја земја – членка.

⁶³ http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf, превземено на: 16.10.2013.

Судот заседава во комори од по тројца и петмина судии, или понекогаш и со еден судија, но во најголем процент од случаите ги разгледуваат комори од по тројца судии. Судот може да заседава и како голема комора или суд во полн состав, кога тоа го бара сложеноста или важноста на конкретниот случај. Постои можност за жалба до Европскиот Суд на правдата во рок од два месеци по датумот на одлуката на Првостепениот суд. Жалбата е ограничена само на правните прашања околу кршење на постапката при судењето. Образложението за формирање на Првостепениот суд било олеснување на работата на Европскиот суд на правдата.⁶⁴

Првостепениот суд е почетна инстанца за директни тужби на физички или правни лица против мерки на органите на Заедницата, како и, во одредени случаи, за тужби на земјите-членки против Комисијата и Советот. Против неговите одлуки може да се поднесе правен лек до Европскиот суд на правдата ограничен на правните прашања. Спротивно на тоа, директните тужби на органите на Заедницата, другите тужби на земјите-членки, изготвувањето експертизи, како и тужбите поради повреда на Договорите, се во исклучителна надлежност на Европскиот суд на правдата. За постапката за прелиминарна одлука, монополот во одлучувањето на Европскиот суд на правдата со Договорот од Ница е ограничен, со тоа што сега надлежноста во точно утврдени области може да се пренесе на Првостепениот суд. За одлуките на судските совети, а со тоа и на Судот за јавната служба, кој е прва инстанца за тужби што се однесуваат на јавната служба на Европската унија, Првостепениот суд е инстанца како правен лек. Кога постои сериозна опасност за единството или за кохерентноста на правото на Заедницата, може по исклучок да се врши проверка на одлуки на Првостепениот суд од страна на Европскиот суд на правдата. Истото, важи и за постапките за прелиминарна одлука пренесени на Првостепениот суд. Со тоа, во одредени случаи, постои низа на три инстанции.⁶⁵

Според нивното практично значење, овие постапки имаат посебна тежина.⁶⁶

1. Тужбата за поништување (тужбата за оспорување) овозможува непосредна судска контрола на правните акти на органите на Заедницата според правото со повисок ранг. Право на тужба има секој орган на

⁶⁴ Пошироко види: Крег П., Бурка Г., Право на ЕУ, текстови, случаи, материјали, четврто издание, Магор, Скопје, 2010, стр.68.

⁶⁵ http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf, превземено на: 16.10.2013.

⁶⁶ http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf, превземено на: 16.10.2013.

Заедницата, при што Европската централна банка и Европскиот суд на ревизори (според Договорот од Лисабон во иднина и Комитетот на регионите) се ограничени на докажување на повреда на сопствените права.

2. Во рамките на тужбата поради повреда на Договорите ќе се испитува постоењето на повреда на правото на Заедницата преку однесувањето (постапувањето или непостапувањето) на земјите-членки.
3. Карактеристично за постапката за прелиминарна одлука е соработката меѓу судовите на земјите-членки и Европскиот суд на правдата. Спротивно од директните тужби, се работи за меѓупостапка во рамките на судски спор пред суд на земја-членка, во кој тој суд има право, а ако одлучува во последна инстанција и обврска, да поднесе до Европскиот суд на правдата прашања за толкување на правото на Заедницата, доколку тие се суштински за исходот на спорот.

2.8. Суд на ревизори

Како и останатите институции на Европската унија така и Судот на ревизори претставува битен сегмент од структурата на Европската унија. Ревизијата, односно контролата се суштински елемент за одвркање од расипничкото трошење на буџетот и различните малверзации кои би можеле да се направат буквално во сите сфери на финансиско работење во заедница како што е Европската унија.

Ревизорскиот суд, како тело, постои уште од 1975 година, со тоа што статусот „институција“ го добива со договорот од Мастрихт во 1993 година. Всушност, оваа институција не е суд во вистинска смисла на зборот, туку надзорно тело, задолжено за контролирање на буџетското трошење во Унијата. Ревизијата на приходните и расходните сметки на Унијата, вклучително и на сите нејзини тела, служби, агенции, што ја врши ревизорскиот суд, завршува со неговите годишни извештаи кои се доставуваат до сите институции и се објавуваат во службениот весник на Унијата, заедно со договорите од засегнатите институции или тела. Ревизорскиот суд може да доставува и специјални извештаи или мислења околу посебни прашања по барање на некоја институција на Европската унија. Во

контекст на законодавниот процес, Ревизорскиот суд мора да биде консултиран при донесување на законодавството околу буџетот и сметките на Унијата.⁶⁷

Европскиот суд на ревизори има по еден член од секоја земја-членка на Унијата, назначен од Советот, со мандат од шест години. Членовите на Судот избираат претседател со мандат од три години. Во случај кога ревизорите откриваат измама или нерегуларности ја информираат Европската канцеларија за спречување на измами.⁶⁸

По завршувањето на секоја буџетска година, резултатите од ревизиите се сумираат во (општ) годишен извештај, кој се приложува до другите органи и заедно со нивните одговори на забелешките на Европскиот суд на ревизори се објавува во Службениот весник на Европската унија. Покрај тоа, Европскиот суд на ревизори изготвува посебни годишни извештаи за оние финансиски средства што се надвор од буџетот на Унијата, меѓу другото, за самостојните институции на Европската унија, што располагаат со сопствен буџетски план. Европскиот суд на ревизори може, на сопствена иницијатива во секое време да поднесува забелешки за одредени прашања, особено во вид на посебни извештаи, и на барање на друг орган, како и на Европскиот економско-социјален комитет, Комитетот на регионите, народните правобранители и да ги изнесува своите ставови. Притоа, во практиката најчесто се работи за ставови по предлог-регулативи на Комисијата. Европскиот суд на ревизори е обврзан на Парламентот и на Советот да им достави потврда за бонитет во однос на сметководството, како и за законитоста и правилноста на процесите што се во негова основа и што се објавуваат во Службениот весник на Европската унија. Барањата во суштина се поклопуваат со оние на ревизорската контрола. Особеноста е во видот на приказот како систематско резиме и оценување на суштинските резултати од ревизијата. Веќе востановената практика, потврдата за бонитет да се дополнува со специфични процени за сите поголеми области на дејствување, беше и правно потврдена со Договорот од Ница.⁶⁹

⁶⁷ Георгиевски С., Вовед во правото на Европската унија, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје, 2010, стр. 66-67.

⁶⁸ <http://www.sobranie.mk/?ItemID=0CA41E8F5A37204A9A646169E9A0089E>, превземено на: 16.10.2013.

⁶⁹ http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf, превземено на: 16.10.2013.

2.9. Останати тела на Европската унија

Европската унија претставува комплексна и сложена организациона структура. Сложеноста произлегува и од самиот начин на нејзиното уредување по кој таа не претставува држава. Нејзината сложена структура, освен институциите кои веќе ги елабориравме во трудот, ја сочинуваат и многу други тела и органи од кои ќе ги споменеме: Европскиот економско - социјален комитет, Комитетот на региони, Агенции.

2.9.1. Европскиот економско - социјален комитет

Европскиот економско–социјален комитет, (European Economic and Social Committee) е основан во 1957 година со Договорот од Рим. Претставува советодавно тело кое ги застапува работодавачите, трговските синдикати, фармерите, потрошувачите и други групи кои колективно го сочинуваат организираното граѓанско општество. Комитетот ги презентира нивните ставови и ги брани нивните интереси во политички дискусии во Комисијата, Советот и Европскиот парламент. Комитетот претставува мост меѓу Унијата и нејзините граѓани, промовирајќи поголема застапеност и учество на граѓаните и подемократско општество во Европа. Комитетот е составен дел од процесот на донесување на одлуки. Тој мора да биде консултиран пред да се донесат одлуки за економската и социјалната политика. Членовите на Комитетот се номинирани од владите на Европската унија, но работат под целосна политичка независност. Тие се назначени за период од четири години, со право на повторен избор. Комитетот се состанува во Пленарно собрание, а во подготовката на дискусиите учествуваат неговите поткомитети-секции. Комитетот избира претседател и потпретседател на секои две години. Седиштето на Комитетот е во Брисел.⁷⁰

Европскиот економско – социјален комитет со текот на времето го изгуби својот ексклузивен карактер на институција за ефективно лобирање. Европските и националните претставништва на интереси во меѓувреме сè повеќе се обраќаат директно на многубројните тела на Комисијата, а и Европскиот парламент, со своето зголемено значење, стана цел на активностите за лобирање. Поради тоа, и

⁷⁰ http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf, превземено на: 16.10.2013.

со проширувањето на правото на консултирање во другите политички области, Европскиот економско-социјален комитет сè повеќе го насочува сфаќањето на сопствената работа кон други институционални примери. Тој денес, пред сè, се гледа себеси како „вистински претставнички орган и форум за дискусија на организираното граѓанско општество“ и како „гласноговорник за ширење на европската идеја во Европската унија“.⁷¹

2.9.2. *Комитет на региони*

Комитетот на региони (Committee on Regions) е основан во 1994 година со Договорот на Европската унија. Комитетот е советодавно тело составено од претставници од регионалните и локалните власти на Европа, што ги предлагаат земјите-членки, а ги именува Советот, со мандат од четири години. Членовите на Комитетот се номинирани од владите на Европската унија, но работат под целосна политичка независност. Комитетот на регионите назначува претседател од своите членови, за период од две години. Улогата на Комитетот на регионите е да ги изнесува и предлага ставовите на локалните и регионалните власти во врска со законодавството на Европската унија, по пат на издавање на мислења за предлозите на Комисијата. Комитетот одржува пленарни сесии на годишно ниво, на кои се дефинира неговата генерална политика и се усвојуваат мислења. Членовите на Комитетот се поделени во шест посебни комисии од областа на територијалната кохезиска политика, економско-социјалната политика, оддржлив развој, култура и образование, уставни работи, европско управување и надворешни врски. Седиштето на Комитетот е во Брисел.

2.9.3. *Агенции*

Улогата на агенциите во рамките на Европската унија има суштинско значење и тие се интегрален дел на структурата на Европската унија.

Агенциите се формирани со секундарното законодавство, вообичаено според членот 308 од Договорот за Европската заедница, со интенција на

⁷¹ http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf, превземено на: 16.10.2013.

Комисијата овие агенции да се темелат врз договорот со кои се уредува областа во чии рамки тие ќе дејствуваат. Тие функционираат во склоп од области, вклучувајќи и стручно оспособување, услови за работа и за живеење, здравје и безбедност при работа, животна средина, лекови, лекарства, разновидност на растенија, хармонизација на внатрешниот пазар, превод, антирасизам, воздушна безбедност, поморска безбедност, железници и информатичка безбедност. Меѓутоа овластувањата на агенциите, се значително ограничени. Значителен дел од улогата на повеќето од агенциите е собирање информации и олеснување на координацијата меѓу заедницата и националните тела. Некои агенции, како Канцеларијата за хармонизација на внатрешниот пазар и Европската агенција за безбедност во воздушниот сообраќај, имаат моќ да донесуваат индивидуални одлуки. Сепак, агенциите немаат директни регулаторни овластувања, во смисла дека не можат да донесуваат правила во согласност со користењето на дискреционата моќ, а Комисијата не е расположена да им ги даде тие овластувања. Постоечките агенции се релативно независни од другите институции, иако Советот и Комисијата играат различни улоги во назначувањето на раководителите на соодветните агенции, а тие уживаат различни степени на финансиска автономија. Во смисла на составот, административните одбори на агенциите се составени од национални претставници а понекогаш и претставници од соодветни организации, претставници од Комисијата, како и лица назначени од Европскиот парламент.⁷²

⁷² Пошироко види: Крег П., Бурка Г., Право на ЕУ, текстови, случаи, материјали, четврто издание, Магор, Скопје, 2010, стр.79-80.

ГЛАВА 3

ПРАВНИОТ ПОРЕДОК НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

3.1. Правото како основа врз која се темели Европската унија

Изучувањето на правниот поредок на Европската унија е важно поради тоа што таа, како нова и оригинерна заедница на државите и на граѓаните, е заснована врз правото, што претставува прв историски обид за супституирање на државното насилство со постулатите на правната држава и почитувањето на човековите права, како и на основните цивилизациски вредности на демократијата и на слободата на поединецот. Не само што е настаната со помош на правото (основачките договори), туку Европската унија ги реализира своите цели со помош на правото, а не со закана на политичка, на економска или на воена присилба, со целосно почитување на сувереноста на државите-членки и нивниот диверзитет.⁷³

Европската унија претставува релативно нов феномен кој се разликува од поранешните обиди за обединување на Европа. Европската унија не функционира од позиција на сила или потчинување, туку, преку имплементација на механизмите на правото. Причината е едноставна и јасна, општесвото ќе опстои единствено ако е втемелено на основните вредности, како што се слободата и еднаквоста, и со право заштитено и преточено во реалност. Ова се темели на поставените спогодби со кои е формирана Европската унија. Меѓутоа, и покрај досега изнесеното, Европската унија не претставува само производ на правото, туку користејќи ги правните механизми ги остварува сопствените цели. Досегашното искуство, од аспект на опстанокот на државите, вели дека заедничкиот економски и општествен живот на народите на земјите-членки не се регулира со мерки на присилба, туку со правните механизми со кои располага Унијата. Тие механизми претставуваат суштината на институционалниот систем на Европската унија. Преку институциите на Европската унија, кои се задолжени да го спроведуваат правото, се дефинира постапката на одлучување и се регулира нивната меѓусебна интеракција. Преку институциите на системот се генерираат регулативи, директиви и одлуки за донесување на правни акти, кои ќе имаат обигаторен карактер како за земјите-членки така и за нивните граѓани.

Правната рамка на Европската унија ја изразува сета комплексност на нејзиниот политички систем и го определува нејзиното комунитарно право како автономен правен систем. За него е карактеристична извонредната оригиналност,

⁷³ Камбовски В, Правда и внатрешни работи на Европската унија, Правен Факултет, „Јустинијан Први, Скопје, 2005, стр79.

како во однос на изворите на правото, така и во однос на неговите цели и средствата за правна заштита. Правото на Европската унија се разликува од супранационалното јавно право, односно од класичното право на меѓународните организации, особено според правните техники со чија помош се определуваат различните функции и компетенциите на одделни органи во нивното вршење, како и воопшто според системот на заштита. Независно од тоа дека, класичното јавно право, содржано во прв ред во конвенции, се оживотворува по пат на непосредна примена или по пат на трансформирање во домашно право, преку имплементирање на одредбите од меѓународните конвенции во националното законодавство (монистички или дуалистички систем), правната заштита се остварува од страна на националниот судски систем. Треба да се подвлече дека оригинерното право на Европската унија, од формално-правна гледна точка, му припаѓа на меѓународното право, затоа што е засновано или инкорпорирано во договори склучени меѓу суверени држави (основачки договори). Такво е стојалиштето и на Европскиот суд на правдата, според кое се работи за посебен систем на меѓународното право, создадено со пренесување на суверени права на државите врз заедничките институции во определени подрачја, чиишто субјекти се не само државите-членки, туку и нивните државјани. Претерани се, во оваа смисла, тврдењата на таканаречените „комунитаристи“ дека тоа нема никаква врска со меѓународното право и дека постои само по себе. Но, од друга страна, според повеќе свои карактеристики, комунитарното право што го сочинува јадрото на правниот систем на Европската унија се разликува од меѓународното право. Од гледна точка на неговата содржина, тоа е заедничко внатрешно право на државите-членки, а не право „меѓу“ нив. Тоа е формирано околу правилата што се однесуваат на единствениот пазар, кој има карактер на внатрешен пазар на секоја држава-членка. На тој пазар исчезнуваат сите разлики што се должат на природата, субјектите или локацијата на правните односи, а правото што ги регулира тие односи станува внатрешно право заедничко за сите држави-членки. Субјекти на таквите „подомаќинети“ правни прописи, усвоени од органите на Европската унија, се не само државите, како што е тоа случајот со меѓународното право, туку и основните субјекти во правото, физичките и правните лица. Специфичната трансцендентална природа на правото на Европската унија, меѓународни договори со непосредни импликации на физичките и правните лица, е тесно поврзана со нејзиниот карактер како политичка заедница не само на државите-членки, туку и на нивните граѓани,

така што еднаквиот статус на нивните слободи и права се појавува како суштинска детерминанта на неговото интегрирање во правните системи на државите-членки.⁷⁴

Според тоа, главен фокус на Унијата стануваат самите поединци. Нејзиниот правен поредок во се поголем степен директно влијае врз нивниот секојдневен живот. Тој им доделува права и им наметнува обврски, така што како граѓани на својата држава и на Унијата тие се регулирани со хиерархија од правни поредоци, феномен што е познат уште од сојузните уставни. Како и секој друг правен поредок, правниот поредок на Европската унија овозможува автономен систем на правна заштита, се со цел прибегнување кон правото на Унијата и на негово спроведување. Исто така, правото на Унијата го дефинира односот меѓу Европската унија и земјите-членки. Тие мора да ги преземат сите соодветни мерки за да обезбедат исполнување на обврските што произлегуваат од спогодбите или резултираат од дејства преземени од институциите на Унијата. Тие мора да го олеснат остварувањето на задачите на Европската унија и да се воздржат од каква било мерка што би можела да го загрози остварувањето на целите на спогодбите. Земјите-членки се одговорни пред граѓаните на Европската унија за секоја штета предизвикана преку повреда на правото на Унијата.⁷⁵

Правна регулатива на Европската унија е збир од сите заеднички права и обврски кои ги поврзуваат сите држави-членки заедно внатре во Европската унија. Таа постојано се развива и ги опфаќа следните елементи:⁷⁶

- Содржина, начела и политички цели на Договорите;
- Примарно законодавство на Европската унија: законодавство усвоено со примена на Договорите и судска пракса на судот на Европската заедница;
- Секундарно законодавство на Европската унија: одредби кои произлегле од Договорите донесени во постапка на одлучување на институциите на Европската унија;
- Декларации и резолуции кои ги усвојува Унијата;
- Мерки кои се однесуваат на заедничката надворешна и безбедносна политика;

⁷⁴ http://www.manu.edu.mk/publications/Book_II.pdf, превземено на 06/12/13.

⁷⁵ Боршарт, К.Д., АБВ на правото на Европската Унија, Канцеларија за публикации на Европска Унија, Луксембург, 2010, стр.79-80.

⁷⁶ <http://www.pravo.org.mk/euLawTutorial.php>, превземено на 14/12/13.

- Мерки кои се однесуваат на правосудството и внатрешните работи;
- Меѓународни договори кои ги склучила Унијата и договорите кои ги склучиле меѓусебно државите членки, а се однесуваат на активностите на Унијата.

Правната регулатива не го опфаќа само законодавството на Унијата во потесна смисла, туку и актите усвоени во рамки на вториот и третиот степен на Европската унија и заедничките цели утврдени во Договорите. Унијата се обврзала да ја зачува правната регулатива во целина и нејзино натамошно развивање.⁷⁷

3.2. Поделба на правото во Европската унија

Во согласност со принципот на надреденост (супрематија), правото на Европската заедница и правните акти на Унијата во однос на правните системи на земјите-членки имаат повисока правна сила од националните законодавства. Ова начело е воспоставено врз основа на пресудата на Судот на Европските заедници во 1964 година, преку случајот (Costa vs. Enel). Во 1970 година, Судот на Европските заедници пресуди дека Заедницата дејствува супериорно во однос на националните законодавства, случај (Internationale Handelsgesellschaft). Принципот на супрематија на правото на Заедницата е исто така познат како принцип на приоритет, супериорност или надмоќ. Според принципот на пропорционалност значи дека правните акти на Европската унија и на нејзината содржина не одат подалеку од она што е потребно за да се постигнат целите на Европската унија. Според начелото на овластување, Унијата може да донесе одлуки само во регионите каде што земјите-членки дале такво овластување. Под начелото на недискриминација се подразбира, забрана на диференцијален третман, или директно (забраната на директна дискриминација) или индиректно (забрана на индиректна дискриминација).⁷⁸

Од аспект на хиерархиска поставеност, Европското право може да се подели на примарно и секундарно. Примарното право, во правниот систем на Европската унија, го претставува врвот на правната хиерархија од каде што произлегуваат сите останати правни норми.

⁷⁷ <http://www.pravo.org.mk/euLawTutorial.php>, превземено на 14/12/13.

⁷⁸ <http://www.mojaevropa.rs/o-evropskoj-uniji/pravo-eu/>, превземено на: 02/12/13.

3.2.1. Примарно право

Во насока да извршиме поедноставување на терминот примарно право ќе се осврнеме на неговите составни елементи по следното⁷⁹:

1. Основачките договори, кои претставуваат основа врз која се темели Европската заедница и Европската унија, и од каде произлегуваат нивните овластувања. Иако за донесените договори се говори во множина, формално - правно, постои само еден договор, Договорот за Европската унија, во чиј состав влегуваат Договорот за Европската заедница и Договорот за основање на Европската заедница за атомска енергија, тоа се одредби со кои се регулира надлежноста на вториот и третиот столб на Европската унија. Сепак, од оправдани причини, во достапната литература авторите ги потенцираат трите договори поединечно. Терминот, Договор за Европската унија, се однесува на договорот кој ги содржи заедничките одредби за целата Европска унија и завршни одредби. Тие две глави го регулираат вториот (Заедничка надворешна и безбедносна политика) и третиот столб (полициската и судската соработка во казнените дела). Терминот „Договор за основање на Европската заедница“ се однесува на договорот со кој се регулираат надлежностите кои биле префрлени на европско ниво со Договорот од Рим во 1958 година и на Европската економска заедница со сите подоцна донесени амандмани, а кои се однесуваат на овој Договор. Терминот „Договорот за основање на Европската заедница за атомска енергија (Еуратом)“ со кој во 1958 година во Рим се воспоставува Европската јурисдикција над нуклеарната енергија, а терминот ги вклучува сите последователни измени на Договорот. До средината на 2002 година, како дел од основниот закон, постоеше друг договор, оној од Париз во 1952 година, со кој беше основана Европската заедница за јаглен и челик. Иако веќе не е во сила, Договорот од Париз е од суштинско значење бидејќи со донесувањето на тој договор започна процесот на интеграција во Европа.

⁷⁹ <http://www.mojaevropa.rs/o-evropskoj-uniji/pravo-eu/>, превземено на: 02/12/13.

2. Општите непипшани начела на правото на Европската унија претставуваат правни норми кои можат да се опишат како дел од основачките договори, толкувани како уставна повелба. Тие општи начела на правниот поредок на Европската унија, ги утврдува Европскиот суд во својата пракса. Општите начела се важен дел од секој правен поредок, а нивна практична функција е тоа што овозможуваат решавање на споровите за кои не постои соодветно пропишана правна норма. Примарното право е од суштинско значење за решавање на споровите и начин на спречувањето на судското самоволие, во услови кога не постојат посебни правила. Судиите применуваат одредени вредности кои се сметаат за инхерентни⁸⁰ одредници на правниот систем и истите се нарекуваат општи начела на правото. Во правниот поредок на Европската унија, Европскиот суд досега идентификувал поголем број на општи начела, меѓу кои најважни се: заштитата на основните човекови права, правна сигурност и заштита на легитимните очекувања, кои меѓу другото, вклучуваат забрана за ретроактивност, забраната на дискриминација, принципот на пропорционалност и други.

3.2.2. Секундарно право

Правото, создадено од институциите на Унијата преку спроведување на овластувањата што им се доделени се нарекува второстепено законодавство, што е вториот по значење извор на правото на Европската унија. Тоа е составено од законодавни акти, делегирани акти, акти за спроведување и други правни акти. „Законодавните акти“ се правни акти донесени во редовна или во вонредна постапка (член 289, од Договорот за функционирање на Европската унија). „Делегирани акти“ се незаконодавни акти со општа и со обврзувачка примена, со кои се дополнуваат и се изменуваат одредени несуштински елементи на некој законодавен акт. Нив ги донесува Комисијата; законодавниот акт мора да биде донесен со експлицитно делегирање на овластување на Комисијата за оваа цел. Целите, содржината, опсегот и времетраењето на делегираното овластување, експлицитно се дефинирани во односниот законодавен акт. Делегираното

⁸⁰ Неразделен, составен дел.

овластување во секое време може да биде отповикано од Советот или од Европскиот парламент. Еден делегиран акт може да стапи во сила само доколку не се поднесени никакви приговори од страна на Европскиот парламент или Советот во период утврден во законодавниот акт (член 290, од Договорот за функционирање на Европската унија). „Актите за спроведување“ претставуваат исклучок на принципот, со што сите мерки што се потребни за спроведување на обврзувачките правни акти на Европската унија се превземаат од страна на земјите-членки во согласност со нивните сопствени национални одредби. Кога се потребни еднообразни услови за спроведување на правно-обврзувачките акти на Европската унија, тоа се прави со помош на соодветни акти за спроведување, кои главно ги донесува Комисијата и во одредени исклучителни случаи и Советот. Меѓутоа, Европскиот парламент и Советот однапред ги утврдуваат правилата и општите принципи во однос на механизмите за контрола, од страна на земјите-членки, на користењето на овластувањата за спроведување на Комисијата (член 291, од Договорот за функционирање на Европската унија). Конечно, тука се уште цела една серија „други правни акти“, кои институциите на Унијата може да ги користат за издавање необврзувачки мерки и изјави или со кои се регулира внатрешното работење на Европската унија или на нејзините институции, како што се договори и аранжмани меѓу институциите, или интерни деловодници.⁸¹

Правните акти кои произлегуваат од правниот систем на Европската унија најчесто се среќаваат во различни форми. Обврзувачки правни акти се најбитните правни акти на Европската унија и истите содржат општи и посебни правни одредби од кои произлегуваат задолжителните предлог мерки. Постои друга категорија на правни акти, кои ги опфаќаат институциите на Унијата при донесување на необлигаторни изјави. Меѓутоа постојат и правни акти кои не се вклопуваат во одредени категории. Тие најчесто претставуваат резолуции, декларации, акциски програми или други форми на акти. При дефинирањето на категоријата на правниот акт мора да се води сметка за разликите помеѓу формата на правниот акт од аспект на видот на постапката, правната моќ и субјектите за кои тие се наменети.

Создавањето на второстепеното законодавство на Унијата претставува постепен процес. Неговото појавување му дава виталност на првостепеното

⁸¹ Боршарт.К.Д., АБВ на правото на Европската Унија, Канцеларија за публикации на Европска Унија, Луксембург, 2010, стр.81-82.

законодавство што произлегува од спогодбите на Унијата и прогресивно го создава и го подобрува правниот поредок на Европската унија.⁸²

3.3. Хармонизација на националните законодавства на земјите членки на Европската унија

Со примарното право (договорите за Европската унија) и регулативите на Европската унија се остварува унификација на правото на државите-членки, под што се подразбира донесување на единствени норми на материјалното и на процесното право, односно униформни правила во подрачјата што се покриени со исклучителните функции на Европската унија. Покрај самите договори, тоа е подрачјето на првиот столб (заедниците). Унификацијата се обезбедува со непосредната, директна примена на договорите и регулативите, кои со самото усвојување се сметаат за дел од домашниот правен поредок и имаат исто дејство како и националните закони. Подрачјето на унификација, опфатено со исклучителните компетенции на Европската унија во рамките на единствениот пазар, царинската и монетарната унија го опфаќа слободното движење на стоки, услуги, капитал и лица. Сето ова подразбира и отстранување на сите правни пречки во националните законодавства, вклучувајќи ги и оние што се состојат во поставување на поинакви технички стандарди, административни постапки итн. Врз така поставената општа основа е заснован денес веќе широко разгранет систем на комунитарното право, кое вклучува прописи на Европската унија во областа на повеќе правни гранки, како што се: финансиското право, трудовото право, правото на инвестиции, конкурентното право, монетарното право, социјалното право, правото на заштита на потрошувачите, индустриското право, земјоделското право, правото на интелектуална сопственост, правото на јавни набавки и на концесии, еколошкото право, банкарското право, осигурителното право и.т.н.⁸³

Според Шкарик С., хармонизацијата претставува динамичен процес кој е будно надгледуван и воден од страна на органите на Европската унија. Станува збор за оценување на националното право и за негово постапно адаптирање кон потребите на интегративните и развојните процеси на Европската унија.

⁸² Исто, стр. 81-82.

⁸³ Камбовски В, Правда и внатрешни работи на Европската унија, Правен Факултет Јустинијан Први, Скопје, 2005, стр121.

Следствено на тоа, хармонизацијата не е статична категорија, ниту е механичка работа, а уште помалку е буквално препишување на мерките содржани во европските регулативи и директиви. Напротив, таа е променлива правна композиција, која постојано се дополнува со нови содржини и мерки, слично на пополнувањето на рамката на демократијата и на нејзиното сфаќање како метод и концепт, а не како системи на доктрина.⁸⁴

Слично размислување околу значењето на поимот хармонизација има и Камбовски В., кој вели дека заемното приближување на решенијата во националните законодавства, кое не го достигнува степенот на потполно идентични норми, се нарекува хармонизација.⁸⁵

Хармонизацијата е основа за интеграцијата на Европската унија, преку креирање заеднички правила за внатрешниот пазар, за демократскиот живот и за водење на европските политики во различни области од европската интеграција. Оттука, хармонизацијата е средство за продлабочување на концептот за развојот на Европската унија, преку преземање прагматични мерки чии цели не секогаш се видливи и остварливи на краток рок. Хармонизацијата е повеќе прагматичен, а помалку теориски концепт. Станува збор за прагматичен процес, со неопределена временска димензија и условен од развојот на Европската унија како уникатна форма, непозната во досегашната историја на политичката мисла. Европската унија, тоа што е денес, е повеќе прагма отколку теорија. Во тоа се состои и нејзината уникатност како правна и политичка творба од глобално значење. Динамичноста на хармонизацијата се гледа од промената на правната техника на мерките за приспособување на правните системи. Во почетокот, кога се постави прашањето за хармонизацијата на внатрешниот пазар, директивите на Советот на министрите содржеа детално разработени мерки за апроксимација на различните правни системи. Подоцна, со преминот од економска во политичка унија, директивите станаа прописи од поопшта природа, бидејќи за политичките прашања потешко се постигнува консензус меѓу државите-членки. За земјите-членки, политичката сфера е многу почувствителчна од економската област. Од степенот на развојот на Европската унија зависат карактерот и содржината на правните акти што ги донесуваат нејзините органи, како и содржината на правните

⁸⁴ Пошироко види: Шкарик С., Споредбено и македонско уставно право, Матица македонска, Скопје, 2004, стр. 426–428.

⁸⁵ Камбовски В, Правда и внатрешни работи на Европската унија, Правен Факултет Јустинијан Први, Скопје, 2005, стр.122.

толкувања на Европскиот суд на правдата. Тие зависат и од правниот контекст на Европската унија, кој е во постојана промена. Оваа зависност посебно се нагласува во пресудите и мислењата на Европскиот суд на правдата: „Соодветната одредба на комунитарното право треба да се разгледува во нејзиниот контекст и да се толкува во светлината на целиот комплекс на норми од тоа право, од гледиште на неговите цели и степенот на неговиот развој во моментот кога таа одредба се применува”.⁸⁶

Во претпристапниот период, хармонизацијата има пошироко значење за државите-кандидатки отколку за државите-членки. Државите-кандидатки мора да ги вклучат во своите прописи и мерките содржани во европските регулативи, иако во претпристапната фаза овие европски прописи не се применуваат на нивната територија. Поширок е и предметот на хармонизацијата, затоа што постои поголема разлика (дискрепанција) помеѓу правниот поредок на државите-кандидатки и правниот поредок на Европската унија отколку што се разликите меѓу националното право на државите-членки и европското право. За ширината на предметот на хармонизацијата, мора да биде свесна секоја држава-кандидатка за членство во Европската унија. Теориски гледано, смислата на хармонизацијата е создавање заеднички правила за водење на заедничкиот живот во Европската унија. Законот на џунглата се заменува со заеднички правила прифатливи за сите држави-членки. Заедничките правила се голема предност за Европската унија во однос на законот на џунглата меѓу поголемите национални држави на меѓународен план.

3.4. Инструменти на правниот систем на Европската унија

Во спроведувањето на сопствените политики, Европската унија има изградено инструменти за спроведување на истите. Овие инструменти произлегуваат од постоечката законска регулатива во рамките на Европската унија. Како такви ќе ги потенцираме следните инструменти: регулативите, директивите, одлуките, препораките и мислењата.

⁸⁶ Шкарик С., Зборник од научна расправа на тема: „Методи за хармонизација на националното законодавство со правото на Европската унија“, МАНУ, Скопје, 2008, стр.169-170.

3.4.1. *Регулативи*

Согласно членот 249 од Договорот за Европската заедница, регулативата се дефинира како акт кој има облигаторно дејство како во однос на органите на Европската унија, така и во однос на државите-членки, со задолжителна примена на истиот од страна на државите-членки. Сите овие карактеристики на регулативата и дават својство на закон. Преку регулативите се уредуваат правата и обврските на државите-членки и обврските на физичките и правните лица во Европската унија. Гледано од друг агол, регулативите претставуваат правен акт кој предвидува задолжителна примена кој не е подложен на дополнително усогласување со националното законодавство.

Во зависност од предметот, регулативите можат да бидат основни и извршни и имаат две основни карактеристики:⁸⁷

1. Првата е нивната природа поврзана со Заедницата, што значи дека утврдуваат исто право на целата територија на Унијата, без оглед на меѓународните граници, и се применуваат во целост во сите земји-членки. Ниту една земја-членка нема овластување нецелосно да применува некоја регулатива или да ги избира само оние одредби, што ги одобрува како средство со кое ќе обезбеди да не му се даде ефект на некој правен акт за кој таа се спротивставила во времето на неговото донесување, или кој е во спротивност со нејзините согледани национални интереси. Исто така, таа не може да се повика на одредбите или на практиките на домашното законодавство за да ја спречи задолжителната примена на една регулатива.
2. Втората карактеристика е директната применливост, што значи дека правните акти не мора да бидат транспонирани во националното законодавство, туку пренесуваат права или наметнуваат обврски врз граѓанинот на Унијата на ист начин како и националното законодавство. Земјите-членки и нивните владејачки институции и судови се директно обврзани со правото на Унијата и мора да бидат усогласени со него на ист начин како и со националното законодавство.

⁸⁷ Боршарт.К.Д., АБВ на правото на Европската Унија, Канцеларија за публикации на Европска Унија, Луксембург, 2010, стр.88-89.
Исто, стр.89.

3.4.2. Директиви

Согласно Договорот за Европската заедница и членот 249 од истиот, Директивата претставува правен акт кој се однесува на една или повеќе држави-членки на Европската унија. Сама по себе таа претставува обврска за имплементација на нејзините одредби во националните законодавства на земјите-членки, на начин на кој ќе се одлучат самите држави-членки. Според тоа, начинот на имплементација кои ќе го изберат државите-членки, ќе зависи од содржината на самата директива. Ако Директивата се однесува на некоја конкретна проблематика, земјата-членка нема да може да калкулира со истата, туку мора едноставно истата да ја верифицира во форма на правен акт или одреден закон. Директивата претставува акт кој на земјата-членка и остава флексибилност во делот на законското регулирање на некоја материја, за разлика од регулативата која целосно ги дефинира односите и обврските на субјектите, кои се надлежни за решавање на одредена проблематика. Од причина што најчесто при имплементацијата на конкретни директиви се појавуваат проблеми, заради специфичноста на националните законодавства во однос на Европското, земјите-членки најчесто донесуваат т.н. рамковни директиви, што им дава огромна флексибилност на земјите-членки при имплементацијата на одредбите на самата директива. Според тоа, можеме да заклучиме дека, Директивите претставуваат правен акт кои имаат обигаторно дејство врз земјите-членки за остварување на одредени цели, односно јасна и прецизна имплементација на содржината на директивата во конкретен закон или друг правен акт.

Ако земјата-членка пропушти да ги имплементира одредбите на Директивата во националното законодавство, се поставува прашањето дали и какво дејство има усвоената директива. Европскиот суд на правдата на Директивите им признава непосредно правно дејство, под услов да се безусловни, односно да не предвидуваат никакви дополнителни услови во однос на нивната примена, како и прецизно да ја регулираат предметната проблематика. Европскиот суд на правдата, како појдовна основа го користи фактот дека, ако Договорот за Европската заедница предвидува директна примена на регулативите, од тоа не произлегува дека другите правни акти на Европската унија по аналогија ќе се сметаат за задолжителни кога ќе истече времето во кое националното законодавство требало да се усогласи со нив. Исто така, Европскиот суд на

правдата стои на ставот дека неимплементирањето на директивата може да биде и основа за одговорност на државата во постапка пред надлежен суд, што може да ја покренат субјекти чии што права или интереси се повредени со таквото пропуштање на должноста од страна на државата.⁸⁸

Директивите се донесуваат од страна на Советот и Комисијата и истите се објавуваат во Службениот весник на Европската унија и стапуваат на сила на ист начин како регулативите. Кога се однесуваат на одредена држава, Директивите стапуваат на сила дури откако ќе се заврши со унификацијата на националното законодавство на земјата членка со законодавството на Европската унија.

Во насока на наведеното, ќе споменеме дека Директивите најчесто се јавуваат во функција на дефинирањето на одредена заедничка политика на земјите членки, или на унификација на инструментите за спроведувањето на некои политики во одредени региони.

Во обидот да се направи дистинкција помеѓу Регулатива и Директивата се тргнува од основната разлика помеѓу нив. Регулативата, како правен акт, не бара за одредена предметна проблематика да се донесува закон со кој истата би се уредила, додека пак кога се работи за директива, земјата-членка е должна да донесе закон или друг правен пропис, со кој би се уредила предметната проблематика, или пак ќе се утврдат инструментите за регулирање на целите кои се определени со Директивата. Во таа насока ќе споменеме дека со помош на регулативите како дел од националното законодавство на земјата-членка се постигнува унификација на правниот систем, додека Директивите претставуваат механизам за хармонизација на националните правни системи со правото на Европската унија. Оттука можеме да заклучиме дека регулативите се правни акти кои се однесуваат на сите држави-членки и нивните правни субјекти, додека директивите се однесуваат на определена држава или држави, но со исклучок на нивните правни субјекти.

Сличностите меѓу овие правни акти и статутното законодавство што се донесува во поединечните земји-членки се очигледни. Доколку тие се донесуваат со вклученост на Европскиот парламент според постапката на коодлучување, тие се опишуваат како „законодавни акти“. Парламентот нема одговорност за регулативите, кои единствено ги донесува Советот или Европската комисија и

⁸⁸ Камбовски В., Правда и внатрешни работи на Европската унија, Правен Факултет Јустинијан Први, Скопје, 2005, стр.88.

според тоа, барем од процедурална гледна точка, тие ги немаат суштинските карактеристики на овој вид законодавство.

3.4.3. Одлуки

Одлуката претставува правен акт на Европската унија кој има задолжителен карактер и најчесто се однесува на земјите-членки, на некои од нив или на физичките и правните лица кои произлегуваат од земјите. За разлика од директивите и регулативите, одлуките се единечни правни акти со кои најчесто е регулиран одреден конкретен случај или настан. Сето ова на предметниот субјект му дава конкретни права и насоки.

Според начинот на дејство, одлуката се карактеризира со непосредно правно дејство, без вклучување на останати правни акти од страна на субјектот за кој се однесува одлуката.

Одлуките најчесто ги донесува Советот или Комисијата во рамките на нивните оригинерни надлежности, во насока на извршување на актите донесени од страна на Советот или Комисијата. Одлуките стапуваат на сила веднаш по приемот од страна на субјектот за кого се однесува одлуката.

Одлуките се специфични правни акти, кои за разлика од директивите и регулативите генерираат права и обврски за конкретни настани, а се темелат на примарното и секундарното право на Европската унија. Најчесто, одлуките кои се изрекуваат од страна на Комисијата се во форма на административно-прекршочни санкции.

За да се донесе одлука како појдовна основа, скогаш мора да се земе правото на Европската унија, што претставува услов без кој не може да се донесат поединечни правни акти. За одлуките кои се донесени и се однесуваат на земјите-членки, не е предвидена можност за жалба, туку постои правен механизам кој овозможува земјата да поднесе тужба пред Европскиот суд на правдата и истата може да побара ревизија на постапката во која е донесена одлуката и нејзината компатибилност со европскиот правен систем. За разлика од одлуките кои се однесуваат на земјите членки, одлуките кои се однесуваат на физички и правни лица постои основ за жалба кон надлежниот орган кој ја донел одлуката.

3.4.4. Препораки и мислења

Согласно ставот 5 од членот 249, од Договорот за Европската заедница, препораките и мислењата немаат обврзувачка сила. Ова важеше и за мислењата на Договорот за Европската заедница за јаглен и челик и членот 14 став 4, но не и за препораките на Договорот за Европската заедница за јаглен и челик. Тие беа обврзувачки, слично на директивите, но не можеа да бидат упатени и кон поединци. Некои одредби на Договорите ги ограничуваат институциите на носење на препораки. Судот за правда утврди дека препораките на Европската заедница се мерки коишто дури и во однос на лицата кон кои се упатени, немаат намена да произведат обврзувачко дејство, а по правило се усвојувани од институциите на Заедницата, кога овие немаат овластувања според Договорот да усвојат обврзувачки мерки, или кога ќе сметаат дека не е соодветно да усвојат пообврзувачки правила. Препораките не создаваат права врз кои што поединците би можеле да се потпрат пред националниот суд. Сепак, не би можело да се смета дека препораките немаат никаков правен ефект. Судот на правдата забележал дека националните судови се должни препораките да ги земаат предвид при одлучувањето во однос на спорови поднесени до нив, особено, кога овие фрлаат светло врз толкувањето на националните мерки, усвоени заради нивното спроведување, или кога биле создадени со намена да ги надополнат обврзувачките одредби на заедниците. Кога се можни повеќе различни толкувања на националните одредби или одредбите на заедниците, се чини дека обврската за соработка во добра верба (од членот 10 на Договорот за Европската заедница), од националните судови, бара да го применат она толкување што најдобро одговара на намерата утврдена со препораката.⁸⁹

⁸⁹http://eprints.ugd.edu.mk/1685/1/%D0%9D%D0%90%D0%A3%D0%A7%D0%9D%D0%9E%20%D0%9F%D0%9E%D0%9C%D0%90%D0%93%D0%90%D0%9B%D0%9E_%D0%A0%D0%95%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%97%D0%98%D0%A0%D0%90%D0%9D%D0%90%20%D0%A1%D0%9A%D0%A0%D0%98%D0%9F%D0%A2%D0%90%20%20_%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%95%D0%94%20%D0%92%D0%9E%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%20%D0%9D%D0%90%20%D0%95%D0%A3_%20%D0%89%D1%83%D0%BF%D1%87%D0%BE%20%D0%A1%D0%9E%D0%A2%D0%98%D0%A0%D0%9E%D0%A1%D0%9A%D0%98%20.pdf, превземено на 18/12/13.

ГЛАВА 4

ЗАЕДНИЧКАТА НАДВОРЕШНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Европската регулатива во доменот на надворешната и безбедносна политика и нејзиното влијание врз интегративниот процес на земјите од Западен Балкан

4.1. Заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската унија

Со воведувањето на Европската политичка соработка во седумдесетите години од минатиот век, започнува да се креира надворешната и безбедносна политика на Европската унија.

Во таа насока надворешната политика на почетокот се соочила со одредени европски и светски воени кризи, и веднаш до израз дошле нејзината слабост, селективност и неефикасност, поради што се наметнува потребата од дефинирање на надворешната соработка, како и хармонизација на надворешните односи. Овие аномалии се надминати со договорот од Мастрихт, каде што Европската политичка соработка се преименувала во Заедничка надворешна и безбедносна политика, каде се дефинирани целите на Заедничката надворешна и безбедносна политика и се дефинирани потребните инструменти за нејзина имплементација.

Главните цели на заедничката надворешна и безбедносна политика се темелат на вкупните интереси на земјите-членки, кои произлегуваат од сферата на надворешна и безбедносна политика.

Дејствувањето на Унијата на меѓународната сцена се раководи според начелата кои го инспирираа нејзиното создавање, развој и проширување, а за кои Унијата прави напори да ги промовира во целиот свет. Тоа се:⁹⁰

- Демократијата;
- Владеењето на правото;
- Универзалноста и почитувањето на човековите права;
- Почитување на човековото достоинство;
- Начелата на еднаквост и солидарност;
- Почитување на начелата од Повелбата на Обединетите нации и меѓународното право;

Европската унија ги дефинира и спроведува заедничките политики и активности и работи во насока на остварување повисок степен на соработка во сите области на меѓународните односи, со цел:⁹¹

⁹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>, преземено на: 11/01/2014.

⁹¹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>, преземено на: 11/01/2014.

- Да ги заштити своите вредности, основните интереси, безбедноста, независноста и интегритетот;
- Да ги консолидира и да ги поддржи демократијата, владеењето на правото, човековите права и начелата на меѓународното право;
- Да го зачува мирот, да спречи конфликти и да ја зајакне меѓународната безбедност, во согласност со целите и начелата на Повелбата на Обединетите нации, начелата од Завршниот акт од Хелсинки и целите на Париската повелба, вклучувајќи ги и оние што се однесуваат на надворешните граници;
- Да поттикне одржлив економски и социјален развој и развој на животната средина на земјите во развој, со основна цел, искоренување на сиромаштијата;
- Да ја поттикне интеграцијата на сите земји во светската економија, вклучително и преку прогресивното укинување на ограничувањата во меѓународната трговија;
- Да помогне во развивањето на меѓународни мерки за зачувување и за подобрување на квалитетот на животната средина и одржливото управување на глобалните природни ресурси, со цел да се обезбеди одржлив развој;
- Да му помогне на населението, како и на земјите и регионите што се соочуваат со природни катастрофи предизвикани од човекот;
- Да промовира меѓународен систем што се заснова на силна мултилатерална соработка и добро глобално владеење.

Прекну постојаната размена на искуства, Заедничката надворешна и безбедносна политика игра клучна улога во усогласување на националните ставови и поддршка на процесот во градењето на заеднички основни ставови и нивното претворање во конкретни мерки. Сето ова е производ на постојаната интеракција и размена на мислења за прашањата на надворешната политика.

Како резултат на наведеното, Заедничката надворешна и безбедносна политика претставува функционален инструмент во остварување на националните интереси и има директно влијание врз глобалната меѓународна политика.

Во насока на реализација на очекувањата кои се предизвик на земјите-членки како и надворешните политики кон кои се стремат истите, Европската

унија најчесто ги користи меѓународните конференции на своите претставници за донесување на предлози за проширувањето на надлежностите на Заедничката надворешна и безбедносна политика, како и поедноставување на заедничката соработка во делот на безбедносната и одбранбената политика на Европската унија. Како такви ќе ги споменеме Европската конвенција и Конференциите на претставниците на владите во периодот од 2003 до 2007 година.

Голем придонес во јакнењето на Заедничката надворешна и безбедносна политика имаат и измените и дополнувањата на договорите од Мастрихт, Амстердам и Ница, каде постои голем стремеж за зајакнување на обврските на владите на земјите членки кон градењето на Заедничката надворешна и безбедносна политика, почитувањето на нејзините основни начела како и зголемување на нејзиното влијание надвор од границите на Европската унија.

Покрај забрзувањето на динамиката на Заедничката надворешна и безбедносна политика, исто така забрзување на динамиката и процесот за понатамошни усогласувања и соработка се бележи и во делот на одбранбената политика, која стои исправено пред најсовремените закани, иницирани од терористичките напади ширум светот.

Основна идеја на земјите-членки на Европската унија е да дефинираат заеднички приоритети на надворешната и безбедносната политика, вклучувајќи ја сопствената заедничка одбрана и нивно спроведување низ добро изградени инструменти. Идентично, како и кај Заедничката надворешна и безбедносна политика, и Европската безбедносна и одбранбена политика има изградено сопствена институционалната инфраструктура, каде се дефинираат и се ставаат на располагање планирани цели и сили за воено и цивилно менаџирање со кризи.

Ќе се осврнеме на членот 17 од Договорот за Европска унија, во делот на одбранбената политика, каде се дефинирани военото менаџирање со кризи во форма на хуманитарни мисии и мисии за спасување, мисии за зачувување на мирот, преземање на борбени акции во исклучителни случаи, и одржување и воспоставување на мирот.

Со реформските измени кои произлегуваат од Договорот од Лисабон, акцент се става врз борбата против тероризмот и заложбите на Европската унија. Со овие измени воведена е клаузулата за солидарност, што им дава облигаторна обврска на земјите-членки во случај на терористички напад или катастрофа како и

дефинирање на заемна поддршка при вооружен напад врз територијата на Европската унија.

Со стапувањето на сила на Договорот од Лисабон во Декември 2009 година, Заедничката надворешна и безбедносна политика престана да се толкува како столб на Европската унија. Во насока на обезбедување на подобра координација и компактност при спроведување на надворешната политика на Европската унија, формирано е телото-Висок претставник на Европската унија за надворешни работи и безбедносна политика.

Заедничката надворешна и безбедносна политика е изградена од институционална структура составена од четири сегменти.

Европскиот совет, претставува орган кој ги генерира основните насоки и има моќ за највисок степен на одлучување, во случај на различни ставови во мислењата на останатите тела. Европскиот совет предлага заеднички стратегии, и дава реформски предлози за Заедничката надворешна и безбедносна политика и Заедничката безбедносна и одбранбена политика. Преку заклучоците од Договорот од Лисабон се уредува функцијата претседател со зајакнување на улогата на шефовите на државите и Владите.

Советот на Европската унија, претставува ниво на одлучување, кое е многу значајно за тековното функционирање. Советот на Европската унија го сочинуваат министрите за надворешни работи, во координација со министрите за одбрана.

Советот донесува одлука за утврдување конкретни процедури со кои се гарантира брз пристап до распределби од буџетот на Унијата, за итно финансирање на иницијативи во рамките на заедничката надворешна и безбедносна политика, а особено за подготвителни активности за задачи кои произлегуваат од членовите 42 и 43. Советот дејствува по консултациите со Европскиот Парламент. По пат на квалификувано мнозинство и на предлог на Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, Советот донесува одлуки за воспоставување на.⁹²

- Процедури за основање и за финансирање на новооснованиот фонд, особено за износите што се распоредуваат во фондот;
- Процедури за управување со новооснованиот фонд;

⁹² Пошироко види: Договор од Лисабон, Konrad Adenauer Stiftung, Скопје, 2011, стр.62.

- Процедури за финансиска контрола.

Безбедносно-политичкиот комитет врши медијаторство помеѓу политичкото и административното ниво, презема акции за управување со кризи и располага со посебни овластувања за контрола и раководење во однос на пониските тела. Ова тело го сочинуваат високите службеници (амбасадори) во дипломатско конзуларните претставништва на државите-членки на Европската унија во Брисел.

Комитетот на постојаните претставници е тело составено од високите претставници на земјите-членки. Овие претставници најчесто ги извршуваат подготовките за функционирањето на Советот и понатамошната дообработка на донесените одлуки и заклучоци. Комитетот на постојаните претставници има поддршка од работни експертски групи или експертски групи на министерствата за надворешни работи, кои редовно заседаваат во Брисел.

Во функција на спроведувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика, постои тело кое го сочинуваат воени експерти во форма на Воен комитет и воен штаб во Генералниот секретаријат на Советот. Воениот комитет содржи и цивилна структура во делот на планирање со Европската агенција за одбрана.

Во делот на дефинирање на секојдневните работни обврски, со примарна задача за планирање, функционира т.н. Единица за политики. Оваа единица е составена од мала група на експерти и е сместена во Генералниот секретаријат на Советот.

Ако направиме паралела на Заедничката надворешна и безбедносна политика со Заедничката безбедносна и одбранбена политика, ќе заклучиме дека Заедничката безбедносна и одбранбена политика е интегрален дел на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Заедничката безбедносна и одбранбена политика и ја овозможува оперативната функција на Унијата, со помош на воени и цивилни механизми. Овие механизми, Унијата може да ги искористи во цели кои се надвор од нејзината територија, насочени кон одржување на мирот и спречување на различни конфликти и вооружени насилства. Сето тоа оди во прилог на зајакнување на меѓународната безбедност во согласност со Повелбата на Обединетите нации. Овие оперативни функции се извршуваат со помош на капацитетите кои произлегуваат од одбранбените системи на земјите членки. Заедничката безбедносна и одбранбена политика ја дефинира и одбранбената моќ

на Европската унија. Таквата политика на Европската унија води кон унификација на одбранбените системи на земјите-членки и формирање на заедничка одбрана. Политиката на заедничка одбрана ја донесува Европскиот совет, кој ќе донесе одлука и ќе им наложи на земјите-членки да донесат соодветна одлука во согласност со нивните уставни барања.

Ваквата политика на Европската унија не е спротивна со природата на безбедносната и одбранбената политика на одредени земји-членки, и ги почитува одлуките на одредени земји, чија заедничка одбрана се заснова на Северно атланскиот сојуз-НАТО. За реализација на наведеното, земјите-членки ги ставаат во функција сопствените воени и цивилни капацитети за реализација на заедничката безбедносна и одбранбена политика, со цел да излезат во пресрет на целите кои произлегуваат од Советот. Земјите-членки имаат на располагање заеднички сили кои секогаш се подготвени да излезат во пресрет на заедничката безбедносна и одбранбена политика.

4.2. Специфични механизми за спроведување на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија

Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија не се имплементира на ист начин како и останатите политики на Европската унија. Поради сензитивноста на природата на прашањата што влијаат врз меѓународните односи, Договорот природно им дава големо значење на земјите-членки и на телата на Европската унија во кои тие директно партиципираат. Заедничката надворешна и безбедносна политика мора да биде конзинстентна со другите политики и процедури за да може донесувањето на одлуки да биде ефикасно. Процедурата за донесување на одлуки во Европската унија на полето на надворешната и безбедносната политика во основа е меѓувладина. Европскиот совет ги дефинира генералните водечки правци за заедничката надворешна и безбедносна политика и освен определени одлуки за реализација на заеднички акции, сите останати одлуки донесени од Советот на министрите се донесуваат едногласно.⁹³

⁹³ Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Георгиева Л., Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност, МАНУ, Центар за стратемски истражувања – Скопје, Филозофски факултет – Скопје, 2008, стр. 105.

Ратификувањето на Договорот за Европската унија, произведе низа специфични инструменти за спроведување на заедничката надворешна и безбедносна политика и ги регулира надворешните активности кои ги превзема Европската унија. Во таа насока, Лисабонскиот договор воведе само термилошки, наместо суштиниски разлики во досегашните инструменти кои ја имплементираат надворешната политика на Унијата.

За разлика од првичната верзија на член 12 на Договорот за Европската унија, член 25 од Договорот за Европската унија дефиниран со Лисабонскиот договор изнесува различни терминологији за именување на инструментите кои се однесуваат на спроведувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Новата терминологија вели дека Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија сопствената политика ја спроведува преку:

- Усогласување на општите насоки;
- Одлуки со кои ќе се утврдуваат позициите на Европската унија;
- Мерките и активностите кои ќе ги презема Европската унија;
- Целите кои ќе се застапуваат на меѓународно ниво;
- Начинот на кој ќе бидат имплементирани претходните одлуки;

Според одредени автори кои ја истражуваат наведената проблематика, спроведувањето на Заедничката и надворешна политика за многу држави-членки претставува морална или политичка обврска, бидејќи најчесто одлуките кои е потребно да се имплементираат имаат политичка позадина.

Според друга група на автори, одлуките со кои се дефинираат мерките и активностите кои ги преземаат надлежните субјекти на Унијата во спроведувањето на надворешната политика, можат да содржат и одредби со правно обврзувачко дејство во однос на земјите-членки, согласно меѓународното право. Одлуките кои се донесуваат во таа насока не треба да се поистоветуваат со оние што се усвојуваат надвор од подрачјето на Заедничката надворешна и безбедносна политика, односно со одлуките на кои се однесува членот 249 (4) на Договорот за Европската заедница. За разлика од последните, одлуките кои се донесени во рамките на Заедничката надворешна и безбедносна политика не можат да имаат легислативен карактер, така што тие не се подведени под принципите околу правното важење и применливи во однос на легислативните акти, согласно со европското право. Во таа смисла, за инструментите што ги донесуваат земјите-

членки во рамките на Заедничката надворешна и безбедносна политика, вклучувајќи ги и актите кои се донесувани во поранешниот трет столб на Европската унија, уште од порано се нагласуваше дека според својата природа претставуваат класични акти на меѓународното право. Нивното правно дејство зависи од волјата на нивните креатори, од формата и од содржината на секој акт, а тие како меѓународни инструменти, се толкуваат и се применуваат според правилата и принципите на меѓународното право.⁹⁴

4.3. Надворешната политика на Европската унија кон земјите од Западен Балкан

Европската унија дејствува во насока на градење на односи и партнества со земји кои се надвор од нејзините граници. Исто така, Европската унија гради односи и со разни организации кои имаат регионален, меѓународен или глобален карактер. Таа креира решенија на мултилатерални проблеми, но се во согласност со одредбите во рамките на Обединетите нации.

Наспроти големите надежи кои во Европската унија произлегуваат од Високиот претставник за надворешна политика и безбедност и можноста за имплементирање на институционалните новини, воведени со Лисабонскиот договор, надворешно политичката соработка на Европската унија е оптоварена со изненадувачки голем број отворени прашања, заради што во Европската унија се јавува хронична поделеност. Овде ќе го вброиме и моментот на заситување во проширувањето на Европската унија, кој се јавува во последно време во мошне изразена форма и како пример ќе ги посочиме Турција и земјите од Западен Балкан.⁹⁵

Француските претставници во Европската унија и германската Канцеларка Ангела Меркел се противат на отварање на вратата за влез во Европската унија на Турција. Овој феномен кој произлегува од Европската унија најчесто се држи далеку од новинарските објективи. Честопати, Турција упатува остри протести на адреса на Европската унија кои најчесто се оправдани од страна на САД, од каде што пак следуваат критики на сметка на Европската унија за забавување на процесот на проширување. Исто така, актуелно е и источното прашање околу кое

⁹⁴ Пошироко види: Георгиевски С., Вовед во правото на Европската унија, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, 2010, стр.106-107.

⁹⁵ <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2010/0025-85551003397N.pdf>, преземено на: 10/01/2014.

Европската унија нема единствен став, тоа всушност претставува Русија, бидејќи голем број од поранешните источно европски комунистички земји, Европската Унија ги смета за потенцијални непријатели, а најмладите земји членки стравуваат од можното сценарио „Финландизација“ од таа страна, што претставува јасен показател за ограничената надворешно политичка автономија.

Земјите-членки кои се дел од Источна Европа не се позитивно импресионирани од однесувањето на Европската унија за време на кризата со гасот и германското инсистирање на автономноста на проектот „Северен тек“, со кој би се иземале поголем број од нив, како и *de facto* прифатената Руска окупација на сепаратистичките грузиски енклави.⁹⁶

Ако се задржиме на надворешната политика која ја спроведува Европската унија на овие простори, ќе констатираме дека подрачјето на Западен Балкан, поконкретно Косово и Босна и Херцеговина се уште не се ни приближно на патот кој е потребно да го изодат за да станат земји - членки на Европската унија. Во овој случај овие две земји *de facto* се протекторати без ниту еден јасен показател за меѓуетничка соработка или белег на помирување. Многу од земјите-членки на Европската унија имаат различни размислувања по прашањето за независноста на Косово, кои не само што не се согласуваат со независноста туку и стравуваат од сецесионистички идеологии на сопствените територии.

Република Македонија има кандидатски статус и наметнат спор за името од страна на земја-членка, или *de facto* од Европската унија, додека останатите земји од Западен Балкан веќе имаат кандидатски статус или се потенцијални кандидати.

Економската криза која ја тресе Европската унија веќе подолго време го ограничува спроведувањето на надворешната политика и негативно влијае врз процесот на нејзино проширување кон Западен Балкан. Нашиот јужен сосед и некои Медитерански земји се во тотална финансиска криза. Германската Канцеларка Ангела Меркел, постојано истакнува дека неуспехот на Грција да ја надмине економската криза и евентуалниот грчки банкрот, претставува директна закана за опстанокот на Еврозоната.

Од извршената анализа можеме да заклучиме дека, помеѓу Европските амбиции и реалната состојба која владее во Европската унија, денес постои голема дисхармонија. Поделеноста на ставовите во Европската унија датират уште од

⁹⁶ <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2010/0025-85551003397N.pdf>, преземено на: 10/01/2014.

периодот на нејзиното формирање, но денес тоа е најсилно изразено како резултат на сложената економска криза која владее на територијата на Европската унија.

Парадоксалност произлегува и од Лисабонскиот договор, бидејќи според него се дава легитимитет на понатамошната интеграција преку зајакнување на надворешната политика, а од друга страна ставовите на Европските лидери се крајно спротивни не само за надворешната туку и за внатрешната политика.

4.4. Висок претставник на Европската унија за надворешни работи и безбедносна политика

Високиот претставник на Европската унија за Заедничка надворешна и безбедносна политика има широк спектар на надлежности, меѓу кои ќе го потенцираме политичкиот дијалог со земји кои не се во рамките на Европската унија, како и застапување на Европската унија во рамките на меѓународните организации и конференции.

Европската служба за надворешно дејствување му дава директна поддршка на Високиот претставник, при извршување на работните задачи во неговиот мандат.

Воведувањето на Високиот претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика во 1999 година, практично значи спојување на функцијата на Генералниот секретар со функцијата на Високиот претставник. Подоцна со измените кои произлегуваат од Лисабонскиот договор, функцијата на Високиот претставник е споена со комесарите за надворешни односи, а се издвојува од функцијата на Генералниот секретар.

Ова му дава на високиот претставник статус и во Советот, каде што тој го има претседателствувањето на Советот за надворешни работи и во Комисијата, каде што е потпретседател задолжен за надворешните работи. Високиот претставник е назначен од Европскиот совет, изгласан со квалификувано мнозинство, со согласност на претседателот на Комисијата. Тој или таа се помогнати од новосоздадената служба за надворешни работи, составена од официјални лица од Европската комисија и од Генералниот секретаријат на

Советот и отстапените претставници од дипломатската служба на земјите-членки.⁹⁷

Во членот 27 од Договорот од Лисабон, е дефинирано дека Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, кој претседава со советот за надворешни работи, со своите предлози придонесува кон развојот на заедничката надворешна и безбедносна политика и обезбедува спроведување на одлуките донесени од Европскиот совет и од Советот. Исто така, наведено е дека Високиот претставник ја претставува Унијата за прашањата поврзани со заедничката надворешна и безбедносна политика. Тој води политички дијалог со трети земји во име на Унијата и го изнесува ставот на Унијата во рамките на меѓународни конференции. Организацијата и функционирањето на Европската служба за надворешно дејствување се определува со одлука на Советот. Советот постапува на предлог на Високиот претставник, по консултации со Европскиот парламент и добивање на согласност од Комисијата.⁹⁸

Во моментот, функцијата Висок претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика ја извршува Кетрин Ештон.

4.5. Фази во развојот на Заедничката надворешна и безбедносна политика

Во последните децении надворешната и безбедносна политика е сфера во која Европската унија има остварено најголем напредок. Тргувајќи од фактот дека Европската унија е заедница која има моќ да дејствува во светски рамки, земјите-членки имаат воспоставено кохерентност кон целите и задачите кои се однесуваат на надворешните односи. Заедничката надворешна и безбедносна политика, претставува инструмент за односите на Европската унија со надворешниот свет. Заедничката надворешна и безбедносна политика важи кај земјите-членки за активен инструмент за согледување на националните интереси во ерата на глобално заемната зависност и исполнувања на очекувањата, кои во

⁹⁷ Боршарт.К.Д., АБВ на правото на Европската Унија, Канцеларија за публикации на Европска Унија, Луксембург, 2010, стр.60.

⁹⁸ Пошироко види: Договор од Лисабон, Konrad Adenauer Stiftung, Скопје, 2011, стр.55.

неа вложиле земјите од надвор за да можат, таму каде што е можно, да го преточат сложениот инструментариум на ефикасен начин во заедничката политика.⁹⁹

Кога станува збор за Заедничката надворешна и безбедносна политика, со право можеме да кажеме дека станува збор за многу активен инструмент за решавање на отворените меѓународни прашања, која постојано се надоградувала согласно потребите и условите кон кои е потребно да се примени.

На самитот во Хаг во далечната 1969 година е поставен темелот на надворешната политика на земјите-членки на Европската заедница, но без правна поддршка од страна на Договорот за Европската заедница.

Во 1970 година за првпат се споменува надворешната политика под називот Европска политичка соработка. Со постигнувањето на Договорите од Рим и Париз, акцент се става врз економските аспекти, односно врз создавањето на еден заеднички пазар.

Во Лондонскиот извештај, во 1981 година, е договорено т.н. ротирачко претседателство на Советот, формализирајќи „тројка“ систем, во кој претходниот, тековниот и идниот претседател може да дејствуваат заедно во името на Европската заедница. Институционализацијата на соработката во областа на надворешната политика, понатаму беше продлабочена кога Европската политичка соработка, беше поставена во рамките на Договорот на Европската заедница во Единствениот европски акт од 1987 година.¹⁰⁰

Меѓувладината конференција од 1991 година направи понатамошни напори кон интегрирање на надворешните политики на земјите-членки со формирањето на заедничката надворешна и безбедносна политика како еден од столбовите на Европската унија.¹⁰¹

Формално правно, Европската заедничка надворешна и безбедносна политика почна да функционира во 1993 година со Договорот од Мастрихт. Потоа следат Договорите од Амстердам, Ница и Лисабон каде што постојано истата се надоградува и усогласува согласно условите во кои егзистира.

⁹⁹ Вајденфелт В., Веселс В., Европа од А до Ш, Прирачник за европска интеграција, БПБ, Сојузна централа за политичко образование, Фондација Конрад Аденауер, Сектор за европска интеграција, Скопје, 2003, стр.193.

¹⁰⁰ Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Георгиева Л.,Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност, МАНУ, Центар за стратемски истражувања – Скопје, Филозофски факултет – Скопје, 2008, стр. 96.

¹⁰¹ Исто, стр.96.

4.6. Договорот од Мастрихт и Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија

Врз основа на преговорите на Меѓувладините конференции во 1991 година, Луксембуршкото претседателство со Европскиот совет, презентирало нацрт договор. По различни ревизии, земјите-членки конечно го потпишале Договорот за Европската Унија во Мастрихт, во Февруари 1992 година. Тој на референдум бил отфрлен од страна на Данска, но откако данската влада осигурала неколку „отстапки“, со втор референдум се добило тесно мнозинство во полза на ратификација. Кога била расчистена и последната пречка, оспорување пред германскиот Федерален врховен суд на уставноста на ратификацијата, Договорот стапил на сила во Ноември 1993 година. Несомнено, профилот на популарноста на Заедницата повеќе се зголеми со дебатата „Мастрихт“ отколку со какви било претходни случувања во историјата на Заедницата. Најзабележливо својство на Договорот за Европската унија, покрај деталните одредби за Меѓувладините конференции е и институционалната промена што ја предизвика со воведување на структура од „три столба“, врз чијашто основа подоцна ќе се темели Европската унија, со заедниците како прв од овие столбови и со официјално преименување на Договорот за Европската економска заедница во Договор за Европска заедница.¹⁰²

Сега да преминеме на суштинските новини, каде што веќе е воспоставена, структурата на Европската унија, којашто опфаќаше три столба под еден заеднички покрив:¹⁰³

- Европската заедница-столбот, значи соработката што се потпираше на Договорот од Париз (Европската заедница за јаглен и челик), Римските договори (Европската економска заедница, Европската атомска заедница) како и Единствениот европски акт, којшто со Договорот од Мастрихт доживува неколку важни дополнувања и промени;
- Заедничката надворешна и безбедносна политика како „втор столб“, со којшто се продолжува развојот на меѓудржавната соработка во сферата на надворешната политика (Европската политичка соработка), која

¹⁰² Пошироко види: Крег П., Бурка Г., Право на ЕУ, текстови, случаи, материјали, четврто издание, Магор, Скопје, 2010, стр.14-15.

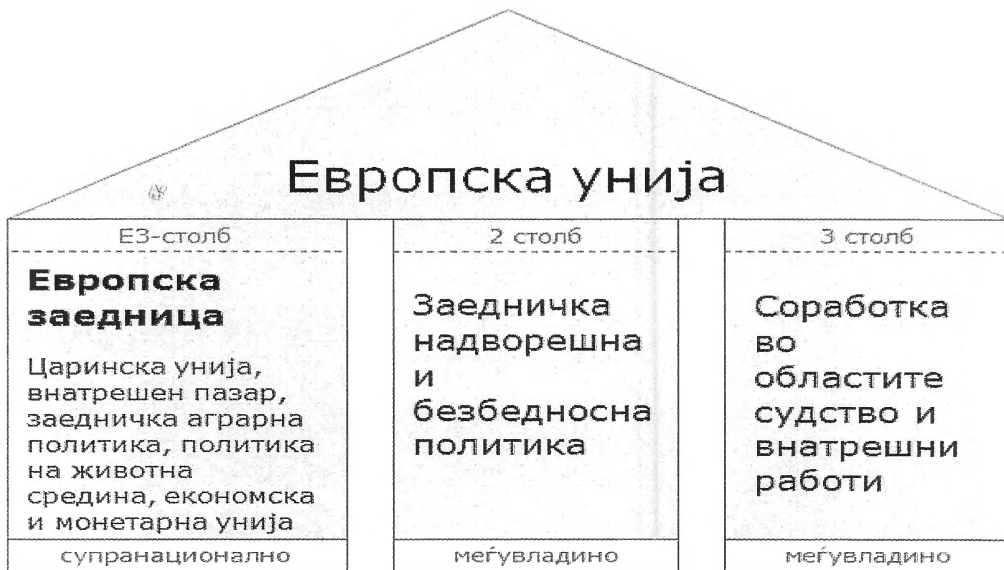
¹⁰³ http://www.dadalos-europe.org/mzd/grundkurs_3/etappe_3.htm, преземонео на: 16/01/14.

постои од почетокот на 1970-ите години и која се поставува на договорна основа;

- Соработката во областите на судството и внатрешните работи како „трет столб“.

Како целина, Унијата се држи преку своите наредени цели и нејзината целосна структура, како што се запишани во општите одредби од Договорот.

Тоа шематски би изгледало вака:



Преземено од: <http://www.dadalos-europe.org>

Првично, Договорот за Европската унија содржел седум наслови:¹⁰⁴

- Насловот I ги вклучувал „заедничките одредби“ коишто ги утврдуваат основните цели на Договорот за Европската унија;
- Насловите II, III и IV ги покривале измените на „првиот столб“ од договорите за Европската економска заедница, Европската заедница за јаглен и челик и Евроатом, редоследно;
- Насловот V го создал Вториот столб на Заедничката надворешна и безбедносна политика;
- Насловот VI го создал Третиот столб на Правда и внатрешни работи (ПВР);
- Насловот VII ги содржел конечните одредби.

¹⁰⁴ Пошироко види: Крег П., Бурка Г., Право на ЕУ, текстови, случаи, материјали, четврто издание, Магор, Скопје, 2010, стр.15.

Освен наведеното од договорот произлегле и различни протоколи и декларации што биле усвоени од страна на учесниците во Договорот. Подоцна овој договор, со Договорите од Амстердам и од Ница, не вршат драстични промени на основната конструкција на Унијата, туку само реструктурирањето на Вториот и Третиот столб и проширување со нов Наслов VII, што предвидува зајакната соработка меѓу земјите-членки.

Од членовите од J1 до J10 од Мастришкиот договор произлегуваат обигаторните обврски на Европската унија кон проблематиката која се однесува на безбедносните прашања на Европската унија.

Делот на Заедничката надворешна и безбедносна политика сега е покриено со членовите од 11 до 28 во Договорот за Европската унија.

Основната верзија од Договорот за Европска унија предвидува дека потребно е од страна на Советот да се усвојат заеднички позиции врз основа на спогодбата меѓу земјите-членки, а земјите членки потоа ќе ги усогласат нивните националните политики во рамките на договореното.

Врз основа на насоките од Европскиот совет, Советот на министри има надлежност да одлучува дека одредени прашања подлежат на заедничко дејство, што е сосема спротивно на интерговерменталниот пристап кој се темели врз консензусот, во двата нови столба, и може да потенцира за кои прашања ќе се донесе одлука со квалификувано мнозинство.

Со одредени ограничени исклучоци, земјите-членки се залагаат за преземање на заеднички мерки и активности за спроведувањето на зацртаните цели. Комисијата има надлежност да биде максимално посветена на работата што се спроведува во делот на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Комисијата има овластување, како и секоја земја-членка, да поставува прашања, да поднесува предлози до Советот и да свикува вонреден состанок на Советот.

Најчесто, Претседателството за главните начела и основните избори на Заедничката надворешна и безбедносна политика се консултира со Европскиот парламент, земајќи ги во предвид ставовите на Европскиот парламент. Во широкиот спектар надлежности, Парламентот поставува прашања до Советот, дава препораки и изготвува годишна анализа за развојот на овие области.

Основните цели на наведената политика кои произлегуваат од Договорот од Мастрихт се:¹⁰⁵

- Заштита на заедничките вредности, на основните интереси и на независноста на Унијата;
- Јакнење на безбедноста на Унијата и на нејзините членки;
- Заштита на мирот и јакнењето на меѓународната безбедност, во согласност со повелбата на ООН, на принципите на завршниот акт од Хелсинки и на Повелбата од Париз за новата Европа;
- Унапредување на меѓународната соработка;
- Развитијот и консолидацијата на демократијата и на принципот владеење на правото, како и на почитувањето на човековите права и слободи;

Врз основа на наведеното, Европската унија ги направи своите први „решителни чекори“ во развојот на политичкото унифицирање, како континуиран процес кој инсистира на конзистентност и солидарност помеѓу државите-членки, како битен предуслов за втемелување на нејзиниот надворешно-политички идентитет. За таа цел, во член „Ц“ од Мастришкиот договор, се предвидува дека Унијата ќе настојува да обезбеди конзистентност во нејзините надворешни активности како целина, во контекст на меѓународните односи, безбедноста, економијата и развојните политики. Советот и Комисијата ќе бидат одговорни за обезбедување на таквата конзистентност. Тие ќе настојуваат да ги имплементираат овие политики, секој во рамките на своите надлежности.¹⁰⁶

4.7. Договорот од Амстердам и Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија

Продлабочувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија станува се побрзо и покохерентно по потпишувањето на Договорот од Амстердам, на 17 Јуни 1997 година, а стапи во сила на 1 Мај 1999 година. Во Амстердам, шефовите на држави и на влади на Европската унија се согласиле на ревизија на Договорот од Мастрихт што се однесува на Заедничката

¹⁰⁵ Петрушевска Т., Вовед во правото на Европската унија, Графохартија, Скопје, 2011, стр.124.

¹⁰⁶ Илиќ Г., Европа на крстопат, Лисабонскиот договор како темел на надворешно политичкиот идентитет на Европската унија, Графопром, Битола, 2009, стр.77.

надворешна и безбедносна политика на Унијата. Било договорено да се промовира заедничката Европска безбедносна и одбранбена политика во рамките на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Ревизиите од Амстердам го прошируваат делокругот на Заедничката надворешна и безбедносна политика, но и ја засилуваат кооперативната и меѓувладината природа на политичката област.¹⁰⁷

Во основа, Договорот од Амстердам, беше составен од два договора, едниот Договор за Европската Унија и другиот Договорот за Европската заедница и во содржината на новите одредби постигнат е значителен институционален и функционален напредок во процесот на европската интеграција.¹⁰⁸

Договорот од Амстердам внесува неколку значајни новини, кои колку и да не ги исполниле очекувањата, сепак отвориле простор за надминување на кризата и остварување на иден прогрес. Како главни карактеристики на овој Договор се посочуваат:¹⁰⁹

1. Иновации во поглед на односот на Европската унија и нејзините граѓани се прават преку експлицитно почитување на човековите права и принципите на слобода, демократија и владеење на правото. Нивното почитување станува еден од главните услови за прием во Европската унија, додека нивното прекршување води до покренување на постапка и евентуални санкции наметнати од страна на Советот. Во иста насока на јакнење на човековите права е и јакнење на комунитарните политики во однос на животната околина, здравјето и заштитата на потрошувачите. Во однос на економско-социјалните права се предвидува јакнење на социјалната политика и се воспоставува политика на вработување (додека високиот степен на вработеност се прогласува за една од целите на Унијата). Освен тоа, Европската унија се обврзува на преземање на сите неопходни мерки за борба против секој вид на дискриминација врз основа на припадност пол, раса, етничко потекло, религија, хендикеп, возраст или сексуална ориентација.
2. Во институционална смисла, промените најмногу се однесуваат на проширените надлежности на Европскиот парламент. Соодлучувањето

¹⁰⁷ Heywood P., Jones E., Rhodes M., *Developments in West European Politics 2* Palgrave, New York, 2002, p.29.

¹⁰⁸ Сотирски Љ., Вовед во правото на европската унија, Рецензирана скрипта, Универзитет „Гоце Делчев“, Правен Факултет, Штип, стр.25.

¹⁰⁹ Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет – Скопје, 2010, стр. 54-55.

(заедно со Советот) се проширува на уште неколку полиња, а процедурата се поедноставува. Европскиот парламент почнува да дава согласност, а не само мислење (како порано), при именувањето на новите комесари на Европската комисија. Правото на вето е редуцирано, а за сметка на тоа се воведува принципот на квалификувано мнозинство во 16 нови подрачја. Во однос на правото на законодавна иницијатива, се укинува можноста националните влади да упатуваат предлози до Советот, туку тоа останува во ексклузивна надлежност на Европската комисија.

3. Одреден број политики поврзани со внатрешната безбедност и правосудството (азил, визи, имиграција) преминуваат од ниво на меѓудржавна соработка на комунитарно ниво.
4. Во областа на Заедничката надворешна и безбедносна политика нема поголем прогрес и покрај надежта дека овој столб ќе биде зајакнат на начин кој ќе и обезбеди на Европската унија да игра позначајна меѓународна улога. Но, направени се помали промени во смисла на јакнење на капацитетот за акција: Европскиот совет добива можност да одлучува за заедничките стратегии, се воведува позицијата Висок претставник како-асистенција на Претседателството на Советот на министри, се воведува единица за политичко планирање и рано предупредување иако принципот на едногласност во одлучувањето останува, сепак се внесува новина во смисла дека конструктивната воздржаност не е пречка за донесување одлуки.
5. Се воведува можноста од т.н. зајакната соработка. Тоа значи дека одреден број држави-членки кои се стремат кон поголема интеграција можат да го сторат тоа независно од останатите и на тој начин, да претставуваат еден вид авангарда. Тоа била мерка за продлабочување на процесот на евро-интеграција и за оневозможување на евроскептиците да го успоруваат процесот. Како реакција, во јавноста се појавуваат називи за „Европа во две или повеќе брзини“ или за „Европа со променлива геометрија“. Сепак, овој принцип бил можен само во првиот и третиот столб, но не и на планот на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Сепак, рестрикциите и условите за остварување овој принцип го направиле тешко применлив.

4.8. Договорот од Ница и Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија

Одлуката за свикување нова конференција на владите падна уште на почетокот од Јуни 1999, значи само еден месец по влегувањето во сила на Договорот од Амстердам. Значи, динамиката на развојот се засили уште еднаш. Според волјата на шефовите на држави и влади, конференцијата требаше да се одржи во 2000 година и да се занимава со прашањата, коишто не можеа да бидат решени во Амстердам. Тоа се:¹¹⁰

1. Големина и состав на Комисијата;
2. Тежина на гласовите во Советот;
3. Можно проширување на одлуките со квалификувано мнозинство;
4. Други прашања за оние договорни измени што произлегуваат од таканаречените „остатоци“ или од спроведувањето на Договорот од Амстердам.

Преговорите на конференцијата на влади се водеа со вкупно дванаесет држави, имајќи ги предвид тековните преговори за пристапување, а со цел, преку институционални промени да се обезбеди способноста за функционирање на Унијата со безмалку удвоен број членки. Притоа пред сè, се работеше за точките што се наведени во листата погоре.¹¹¹

Врз основа на изнесеното ќе направиме краток пресек на заклучоците по однос на горенаведените прашања:¹¹²

1. Што се однесува до составот на Комисијата, одлучено е дека по секое идно проширување на Унијата, од 2005 година, секоја земја-членка ќе поставува само по еден Комесар, односно поголемите земји-членки се откажуваат од вториот член на Комисијата. Постои тенденција да се зголеми моќта на претседателот на Комисијата, кој во иднина ќе се назначува од страна на Европскиот Совет со квалификувано мнозинство. До моментот кога и 27-мата земја ќе се придружи како членка на Унијата, бројот на членовите на комисијата ќе порасне до 26

¹¹⁰ http://www.dadalos-europe.org/mzd/grundkurs_3/etappe_4.htm, преземено на :16/01/14.

¹¹¹ http://www.dadalos-europe.org/mzd/grundkurs_3/etappe_4.htm, преземено на :16/01/14.

¹¹² Сотирски Љ., Вовед во правото на Европската унија, Рецензирана скрипта, Универзитет „Гоце Делчев“, Правен Факултет, Штип, стр.27.

Комесари, со што ќе се промени членот 213 (1) од Договорот за Европската заедница, со тоа што бројот на членови на Комисијата ќе биде поголем од бројот на земји членки, при што членовите се избираат рамноправно по пат на ротација;

2. Вреднување на гласовите во Советот-процесот на донесување на одлуки, почнувајќи од Јануари 2005 година е изменет. Одлучувањето со квалификувано мнозинство ќе се применува доколку одлуката подразбира одреден број на гласови и доколку е одобрена од мнозинството од земјите-членки. Додека пак, квалификуваното мнозинство ќе биде заменето со консензусот во однос на околу 30 одредби, како на пример во однос на соработката на судовите во граѓанските предмети, заедничка трговска политика и индустриска политика;
3. Во однос на зајакнатата соработка—правото на вето во случај на посилна соработка е укинато во Ница, иако тоа не се однесува за Заедничката надворешна и безбедносна соработка. Отворањето на процесот на јакнење на флексибилноста се одвива со забелешка дека тој не смее да се однесува на новите политички области и дека заедничките придобивки мора да се чуваат;
4. Други институционални реформи во однос на правниот систем на Унијата се: улогата на Парламентот е зајакната со (тоа) што распределбата на местата во Парламентот е приспособена кон новите односи, со тоа што бројот на местата во Парламентот се зголемува и изнесува 732 пратеници, одговорностите на Судот на правдата и Судот од прва инстанца се рedefинирани, формирани се посебни комори, а ревидирани се и нивните статuti.

На почетокот, стапувањето на сила на Договорот од Ница беше одложено, по негативниот резултат од референдумот на граѓаните на Ирска, одржан на 11 Јуни 2001 година, но проблемот беше разрешен со позитивниот исход од вториот референдум, одржан на 19 Октомври 2002 година. Со ова и официјално Договорот од Ница стапи на сила на 1 Февруари 2003 година и всушност ги содржи укинатите Договори од Мастрихт и Амстердам.¹¹³

¹¹³ Исто, стр.27.

Преку овој договор, беше проширена и зајакната политичката соработка, како битен предуслов во процесот за трансформирање на Европската унија во политичка унија. Во контекст на тоа, како значајна новина се појави инсталирањето на принципот „засилена соработка“ (*enhanced cooperation*). Преку имплементација на засилената соработка се очекуваше да се олесни и забрза донесувањето на надворешно-политичките одлуки, а со тоа да се определат и правците за синхронно дефинирање на надворешно-политичките цели на Унијата. Но и по донесувањето на овој договор, Унијата сепак не успеа да ги формулира своите јасни контури за надворешно-политичкото дејствување, што уште повеќе го „разгори“ прашањето за потребата од конечното дефинирање на нејзиниот надворешно-политички статус и идентитет. Наредниот чекор, преземен по ефектуирањето на договорот од Ница, беше направен со склучувањето на „Договорот за имплементирање на Европскиот устав“, како конституционален документ, со кој Европската унија *par excellence* требаше да прерасне во политичка унија, односно федерација.¹¹⁴

4.9. Договорот од Лисабон и Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија

Реформскиот договор од Лисабон, кој беше потпишан на 13 Декември 2007 година, беше предвидено да стапи на сила најдоцна до крајот на 2008 година. Поучени од лошото искуство со Уставот, во овој случај политичките елити применија поинаква стратегија: тврдејќи дека не станува збор за договор кој фундаментално ги менува контурите на Унијата, тие одлучија истиот да биде ратификуван од страна на националните парламенти. Така се избегна организирање на референдуми. Меѓутоа, ирската влада беше обврзана со уставните одредби, кои нужно бараа организирање на референдум за вакво прашање. Така, до нова криза дојде во моментот кога Ирците го отфрлија Договорот во Јуни 2008 година, но и таа беше надмината со отворање на можноста за повторување на референдумот наредната година. Оваа политичка одлука предизвика доста контроверзи во европската јавност околу тоа дали треба да се почитуваат процедуралните правила и волјата на граѓаните на една држава-членка, односно дали биле оправдани дополнителните напори за убедување на ирската јавност

¹¹⁴ Илиќ Г., Европа на крстопат, Лисабонскиот договор како темел на надворешно политичкиот идентитет на Европската унија, Графопрот, Битола, 2009, стр.85.

во функција на заедничката европска иднина. По интензивната јавна кампања и политичките преговори, во Октомври 2009 година Ирците го ратификуваа Лисабонскиот договор. Освен во оваа држава, ратификацијата беше успорена, а политички колебања се јавија уште и во Германија, Чешката Република и Полска.¹¹⁵

Овој Договор, во сферата на меѓународната политика потребно е да даде одговори на три високо специјализирани прашања по следното:¹¹⁶

- Зголемување на кохерентноста на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија;
- Зајакнување на соработката меѓу Високиот претставник за заедничката надворешна и безбедносна политика и комесарот за надворешни работи во Европската комисија;
- Проширување на претставувањето на Европската унија кон надвор.

Гледано низ институционално-политичката призма, со Лисабонскиот договор се прават институционално-политички напори за:¹¹⁷

- Интегрирање на европските надворешно-политички капацитети;
- Воведување на институцијата „Претседател на Европскиот совет“;
- Воведување на институцијата „Висок претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика“ и воведување на „Европска служба за надворешни акции“;
- Конституирање на единствен правен субјективитет на Европската унија и прогрес во областа на европската безбедносна и одбранбена политика.

Во делот на Заедничката надворешна и безбедносна политика, ќе споменеме дека Високиот претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика претставува една од најголемите институционални новини, со функција да обезбеди изедначеност на политиките на Европската унија во односите со странските држави и меѓународните организации. Високиот претставник има двострана улога и тоа, мандат да го претставува Советот и потпретседател на Европската комисија за надворешни односи, да претседава со периодичните состаноци на Министрите за надворешни работи и да биде меѓународен претставник на Заедничката надворешна и безбедносна политика при што ќе му помага ново тело, Европска служба за надворешни акции

¹¹⁵ Ванковска Б., Институции на ЕУ до Лисабон и по него, Филозофски факултет – Скопје, 2010, стр. 60-61.

¹¹⁶ Петрушевска Т., Вовед во правото на европската унија, Графохартија, Скопје, 2011, стр.134.

¹¹⁷ Илиќ Г., Европа на крстопат, Лисабонскиот договор како темел на надворешно политичкиот идентитет на Европската унија, Графопром, Битола, 2009, стр.85.

(European External Action Service) составено од претставници од Советот на Европската Унија, Комисијата и Националните дипломатски служби. Неговата функција не навлегува во самостојната политика на земјите членки бидејќи се базира на едногласни одлуки.¹¹⁸

Договорот од Лисабон јасно ги одредува целите и вредностите на Европската унија - мир, демократија, почитување на човековите права, правда, еднаквост, владеење на правото и одржливост. Договорот од Лисабон се заложува дека Европската унија ќе го реализира следното:¹¹⁹

- Ќе им понуди на луѓето слобода, безбедност и правда, без постоење на внатрешни граници;
- Ќе работи за одржлив развој на Европа, врз основа на урамнотежен економски раст и стабилност на цените, висококонкурентна социјална пазарна економија насочена кон целосно вработување и социјален напредок, со висок степен на заштита на животната средина;
- Ќе се бори против социјалната исклученост и дискриминација и ќе ја промовира социјалната правда и заштита;
- Ќе промовира економска, социјална и територијална кохезија и солидарност меѓу земјите-членки;
- Ќе остане посветена на економската и монетарна унија, со еврото како нејзина валута;
- Ќе ги негува и ќе ги промовира вредностите на Европската унија пошироко во светот и ќе придонесува за мир, безбедност, одржлив развој на земјата, солидарност и почитување меѓу народите, слободна и фер трговија и искоренување на сиромаштијата;
- Ќе придонесува за заштитата на човековите права, особено правата на детето, како и строго почитување и развој на меѓународното право, вклучително почитување на начелата од Повелбата на Обединетите нации.

Патот кој е поминат до донесувањето на Лисабонскиот договор ни најмалку не е едноставен и лесен. Договорот од Лисабон е резултат на дискусии водени шест години меѓу земјите-членки во врска со тоа какви реформи се потребни за да се одговори на

¹¹⁸ Сотирски Љ., Вовед во правото на Европската унија, Рецензирана скрипта, Универзитет „Гоце Делчев“, Правен Факултет, Штип, стр. 35.

¹¹⁹ [http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Vasiot%20priracnik%20za%20Dogovorot%20od%20Lisabon\(2\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Vasiot%20priracnik%20za%20Dogovorot%20od%20Lisabon(2).pdf), преземено на: 16/01/14.

предизвиците на 21 век. Според тоа, ќе направиме една хронолошка анализа на некои покрупни случувања кои би претставувале претходница на овој Договор.¹²⁰

- 1952: Договорот од Париз за основање на Европската заедница за јаглен и челик;
- 1957: Договорите од Рим за основање на Европската економска заедница и Евроатом;
- 1986: Единствениот Европски акт;
- 1992: Договорот од Мастрихт;
- 1997: Договорот од Амстердам;
- 2001: Договорот од Ница;
- 29 Октомври 2004 година: Договор за Устав на Европа, потпишан од земјите-членки во Рим;
- Мај-Јуни 2005 година: Франција и Холандија го одбија Договорот со референдум;
- 13 Декември 2007 година: Потпишување на Договорот од Лисабон од страна на 27 земји-членки.

4.10. Институции надлежни за спроведување на Заедничката надворешна и безбедносна политика

Надлежните институции на Европската унија, кои што партиципираат во спроведувањето на целокупната Заедничка надворешна и безбедносна политика, немаат иста надлежност. Согласно нивните основни задачи и овластувања тие имаат сосема различна моќ на одлучување. Спроведувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика се генерира во постоечката институционална рамка на Европската унија. Ако направиме анализа на начинот на кој институциите ја третираат Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија, ќе констатираме дека пристапот на Советот, Парламентот и Комисијата е различен. Оттука, произлегува фактот дека, спроведувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика е сосема различно од спроведувањето на другите политики на Европската унија. Ќе се обидеме да го појасниме моментот во случај кога, иако

¹²⁰[http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Vasiot%20priracnik%20za%20Dogovorot%20od%20Lisabon\(2\).pdf](http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Vasiot%20priracnik%20za%20Dogovorot%20od%20Lisabon(2).pdf), преземено на: 16/01/14.

Заедничката надворешна и безбедносна политика е во надлежност на Комисијата, таа нема право да предлага иницијативи. Иницијативите најчесто се предлагаат од страна на Претседавачот, Високиот претставник или од самите земји-членки. Претседавачот е во постојана координација со Европскиот парламент за фазите во развојот на Заедничката надворешна и безбедносна политика и воедно Претседавачот го информира Европскиот парламент за степенот на спроведувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика.

Приоритетите и центрите на моќ што влијаат во политичкото одлучување често варираат и тешко може прецизно да се нацрта хиерархиската пирамида. Вака расчленета, Заедничката надворешна и безбедносна политика, по делови, сегменти и проблеми со кои се занимава, ја прават доста сложена институционалната рамка. Сложен е процесот на структурите, нивното функционирање и меѓусебната поврзаност. Сложеноста се гледа во процесот на управувањето со кризи, во координирањето на цивилните и воените инструменти и во нивното усогласување, а посебно во оперативното изведување на мисиите на европската почва и пошироко. Заедничката надворешна и безбедносна политика својата институционална рамка ја темели врз следниве тела: Европскиот совет, Советот на ЕУ, Политичкиот и безбедносен комитет, Воениот комитет, Генералниот директорат за надворешни работи, Единицата за политичко планирање и рано предупредување и.т.н.¹²¹

Европскиот совет има најголеми надлежности во сферата на Заедничката надворешна и безбедносна политика и од него произлегуваат основните принципи и генералните насоки. Меѓутоа, Европскиот совет е надлежен и за прашања од областа на одбраната. Европскиот совет ги донесува директивите кои се однесуваат на Заедничката надворешна и безбедносна политика, согласно член 13 од Договорот за Европската унија. Неговите одлуки претставуваат приоритет при одлучување во случаи кога се појавуваат различни ставови и мислења од страна на пониските тела. Европскиот совет ја креира и заедничката стратегија во делот на реформските предлози, а воедно ги изнесува и заедничките одлуки во однос на земјите кои не се членки на Европската унија.

Европскиот совет има надлежност да донесе одлука за стратегиите кои Европската унија треба да ги усвои, одлучува за заедничките позиции и за заедничките

¹²¹ Гоцевски Т., Бакрески О., Славевски С., Георгиева Л., Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност, Центар за стратешки истражувања при МАНУ, Скопје, 2008, стр.106.

акции кои се однесуваат на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Со квалификувано мнозинство се донесуваат одлуки кои се однесуваат на стратегиите, заедничките позиции и на заедничките акции. Во одредени случаи постои можност да се искористи вето за да се зачува национален интерес.

Советот на Европската унија е составен од министрите за надворешни работи и претставува надлежен орган за донесување одлуки за тековните работи. Министрите за надворешни работи на земјите-членки на Европската унија имаат задолжителна обврска да се сретнат еднаш месечно во Советот за општи прашања и надворешни односи, каде што се разгледува проблематиката која се однесува на клучните области од надворешната политика. Договорот од Мастрихт, на земјите-членки им наложува меѓусебна комуникација и координација во рамките на Советот за прашања од доменот на надворешната и безбедносната политика од општ интерес, со единствена цел, да се утврди дека заедничко влијание ефикасно се применува во конкретни акции.

Советот за општи прашања и надворешни односи е одговорен за надгледување на активностите на Европската унија во две области:¹²²

1. Општи прашања, каде што се разгледуваат институционалните и административните прашања, вклучувајќи го и проширувањето;
2. Надворешни односи, што ги инкорпорира Заедничката надворешна и безбедносна политика, понатаму, Европската безбедносна и одбранбена политика, развојот и трговските односи со земјите што не се во рамките на Европската унија.

Советот на Европската унија, има надлежност да донесува конкретни одлуки поврзани со спроведувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика, која произлегува од насоки и заедничките стратегии усвоени од страна на Европскиот совет. Советот на Европската унија дефинира позиции, презема заеднички акции и донесува одлуки во врска со наведените активности. Акциите кои ги презема Советот потребно е да бидат заеднички, коегзистентни и ефикасни.

Внатрешното менаџирање на Заедничката надворешна и безбедносна политика, и нејзината екстерна релација со остатокот од светот, во голема мера зависи од Претседателството на Европската унија. И покрај тоа што овој начин на ротација има одредени предности, во релациите кон надворешниот свет тој повеќепати предизвикува конфузија со што се отежнува континуираното присуство во

¹²² Исто, стр.107.

меѓународните рамки. Претседателството на Советот ја детерминира заедничката позиција за Заедничка надворешна и безбедносна политика и одговара за спроведувањето на одлуките на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Сето ова претставува битен сегмент во организацијата на работата на институцијата и е движечки елемент во постоечката легислатива и во процесот на донесување одлуки. Организирањето и претседавањето, постигнувањето на компромиси за решавање на проблемите, е основна цел на Заедничка надворешна и безбедносна политика, во процесот на донесување на едногласни одлуки. Секоја земја-членка претседава со Советот во период од шест месеци на принцип на воспоставената ротација.

Политичкиот и безбедносен комитет, е организација која претставува централна врска на политичкото со административното ниво. Во составот на политичкиот и безбедносниот комитет влегуваат амбасадорите од постојаните претставништва во земјите на Европската унија во Брисел.

Политичкиот и безбедносен комитет врши мониторинг на меѓународната ситуација, придонесува за дефинирање на политиката преку изнесување на свои мислења пред Советот. Овој комитет има надлежност по сопствено барање или по барање на Советот да го надгледува спроведувањето на политиките за кои е постигнат договор. Комитетот, освен главната улога која ја има во имплементацијата на Заедничката надворешна и безбедносна политика, битна улога има и во Европската безбедносна и одбранбена политика.

Политичкиот и безбедносен комитет има централно место во дефинирањето на одговорот на Европската унијата при справувањето со кризи. Политичкиот и безбедносен комитет одговара за политичката контрола и за стратегиските насоки кои се даваат при преземање на било какви воени операции. Воениот комитет во координација со Воениот штаб се тела кои му даваат логистичка поддршка на Политичкиот и безбедносен комитет.

Во поново време, методологијата на работа на Политичкиот и безбедносен комитет е променета, а тоа се однесува на напредокот на Заедничката надворешна и безбедносна политика, така што секоја национална делегација во чија што надлежност се прашања од Заедничката надворешна и безбедносна политика најчесто вклучува функционер кој доаѓа од постојаните национални претставници во Брисел. Сето ова е поставено така, со единствена цел да се олесни координацијата помеѓу Европската заедница и прашањата кои произлегуваат од сферата на Заедничката надворешна и

безбедносна политика. Комисијата има целосен преглед над работата на Политичкиот и безбедносен комитет, со вклучување на свој претставник.

Воениот комитет има широк спектар на надлежности меѓу кои ќе ги потенцираме воените обврски кои произлегуваат од сите воени активности на Европската унија. Воениот комитет најчесто го сочинуваат началниците на генералштабовите на земјите-членки, застапувани од страна на шефовите на воените мисии во Брисел. Со Воениот комитет претседава генерал кој го избираат шефовите на мисиите а се назначува од страна на Советот со мандат од три години.

Високиот претставник е ставен во функција на Советот, во дефинирањето и во спроведувањето на политичките одлуки, а секаде каде што е потребно презема активности во име на Советот. Доколку Претседавачот побара, Високиот претставник може да разговара со трети страни. Претседавачот може да побара асистенција од Високиот претставник во активностите на Европската унијата во надворешните односи и му помага на Советот во спроведувањето на одлуките поврзани со Заедничката надворешна и безбедносна политика.

Лисабонскиот договор на Високиот претставник му дава двојна улога. Во еден случај, тој е претставник на Советот во делот на прашањата од Заедничката надворешна и безбедносна политика, а во исто време ќе ја извршува и функцијата Комесар за надворешни односи. На Високиот претставник, во преземањето на мерки и активности за имплементирање на Заедничката надворешна и безбедносна политика, логистичка поддршка ќе му дава Европската служба за надворешни работи, во чиј состав влегуваат претставници од Советот, Комисијата и националните дипломатски претставништва.

Генералната дирекција за надворешни работи има надлежности во делот на:

- Надворешна економија;
- Заедничката надворешна и безбедносна политика;
- Воено-политичката структура за безбедност и одбрана.

Како основна надлежност на Дирекцијата е подготовката за активности во политичкиот дијалог и за воспоставувањето и градењето на работните односи помеѓу Европската унија и меѓународните организации во рамките на нејзините надлежности.

Единицата за политичко планирање и рано предупредување е формирана со Договорот од Амстердам, и со нејзе раководи исклучиво Високиот претставник. Со својата функцијата ова тело:

- Врши мониторинг и анализа на активностите во делот на Заедничката надворешна и безбедносна политика;
- Прави проценка за приоритетите на Унијата и ги детектира подрачјата према кои треба да се насочи Заедничката надворешна и безбедносна политика;
- Презема мерки и активности за рано предупредување за состојбите што може да имаат значајни реперкусии, вклучувајќи ги потенцијалните кризи.

Воениот штаб го сочинуваат воени лица и воени експерти од земјите-членки и е директно одговорен пред Високиот претставник. Воениот штаб дава директна поддршка на Европската безбедносна и одбранбена политика и врши воена експертиза, а согласно задачите од Петерсбург, е надлежен за водењето воени операции од областа на кризниот менаџмент.

Основна задача на штабот е:

- Навреме да обезбеди информации кои ќе претставуваат рано предупредување;
- Врши проценка на ситуацијата;
- Врши стратегиско планирање за операции од кризниот менаџмент;
- Формира национални и мултинационални европски сили;
- Учествува во спроведувањето на одлуките кои произлегуваат од страна на Воениот комитет.

Европската комисија има надлежност врз сите аспекти на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Комисијата е надлежна за прашања кои се однесуваат на Заедничката надворешна и безбедносна политика, за што доставува соодветен предлог до Советот. Сепак, ќе потенцираме дека таа во рамките на Унијата нема надлежност за дејствување како за останатите прашања. Комисијата исто така е надлежна и за прашањата кои произлегуваат од Европската безбедносна и одбранбена политика, но се во согласност со надлежностите кои произлегуваат од Договорот. Како приоритетни задачи на Комисијата, ќе ги потенцираме прашањата поврзани со надворешната политика, трговијата, и слично. Комисијата прави напори да обезбеди константност на Заедничката надворешна и безбедносна политика со надворешните односи на Европската унија, па оттука со право можеме да кажеме дека има надлежност во делот на хуманитарни мисии, развојна програма, реконструкција, санкционирање и.т.н.

Комитетот за цивилни аспекти на кризниот менаџмент е советодавно тело за политичките работи на цивилниот кризен менаџмент, и превенцијата од конфликти. Неговите активности се темелат на правниот поредок на Европската унија и се однесуваат на активностите кои се преземаат за зајакнување на владеењето на правото.

4.11. Инструменти за спроведување на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија

Со потпишувањето на Договорот за Европската унија практично се создаваат инструменти за спроведување на Заедничката надворешна и безбедносна политика, и како такви ќе ги споменеме:

- Заедничките акции;
- Заедничките позиции;
- Одлуките;
- Склучување на меѓународни договори
- Разни декларации и демарши;
- Заедничкото гласање и донесување на заеднички одлуки;
- Посредување во дипломатијата и политички дијалози;
- Воените и цивилни мисии за менаџирање со кризи;
- Специјални претставници кои вршат мониторинг;
- Усвојување на заеднички стратегии.

Во таа насока ќе ги споменеме и заедничките стратегии, кои управуваат со ресурсите на инструментите на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Декларациите и меѓусебната соработка со трети земји се суштинска алатка за спроведување на Заедничката надворешна и безбедносна политика.

Декларациите и контактите со трети земји исто така се значајна дипломатска алатка на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Оттука, Заедничката надворешна и безбедносна политика користи определени специфични инструменти што имаат легислативна основа и истите се користат во други политики на Унијата.

Заедничките стратегии, по препорака од Советот се донесуваат од страна на Европскиот совет, а најчесто се однесуваат на категории, каде што државите-членки имаат одредени интереси. Специфичностите на стратегиите произлегуваат од цели, времетраењето и ресурсите што мора да ги обезбедат државите-членки и Европската унија. Советот врши имплементирање на донесените стратегии на начин што усвојува

заеднички акции и заеднички позиции со квалификувано мнозинство. Во случај кога некоја земја-членка се спротиставува на некоја одлука донесена од Советот, поради било каква причина која произлегува од нејзината национална структура, Советот го изнесува проблемот пред Европскиот совет, и тој со помош на консензус донесува одлука.

Во заклучоците кои произлегуваат од Договорот од Ница, Европскиот совет ја утврдува заедничката стратегија што ќе ја спроведе Европската унија во областите каде што нејзините членки имаат заеднички интереси. Во таа насока, Европскиот совет ќе биде носител на заедничката акција при што ќе ги застапува заедничките позиции.

Заедничките позиции се усвојуваат од страна на Советот, и најчесто ја дефинираат проблематиката на Европската унија насочена кон одредено географско подрачје или одредено прашање, кое се однесува на трети земји или некоја меѓународна конференција. Многу важно е да констатираме дека националните политики на земјите членки потребно е бидат согласни и да имаат заедничката позиција.

Исто така, Советот може да ги усвојува *заедничките акции* во одредени случаеви, кога државите-членки спроведуваат определена оперативна акција. Следствено на тоа, ќе споменеме дека секоја оперативна акција има специфични цели, содржина и feedback кој прилегува од спроведената акција. Како такви ќе ги споменеме и условите што се потребни за нејзината имплементација, како и потребната временска рамка за нејзина имплементација.

Во насока на спроведување на Заедничката надворешна и безбедносна политика, Советот има надлежност да усвојува *одлуки*, поврзани со заедничките позиции и заедничките акции. Земјите-членки имаат задолжителна обврска за нивно спроведување.

Во случаите кога е потребно да се *склучуваат договори* со една или со повеќе земји-членки или други меѓународни организации кои произлегуваат од областа на Заедничката надворешна и безбедносна политика, Советот го овластува Претседавачот да ги започне преговорите. Додека траат преговорите, Претседавачот на Комисијата му асистира на Високиот претставник или обратно. Советот најчесто ги склучува Договорите на база на консензус, но по добиена препорака од Претседавачот.

Декларациите се инструменти на Заедничката надворешна и безбедносна политика преку кои се објавува ставот, потребата или очекувањата кои ги има Европската унија кон трета земја, или одреден меѓународен проблем. Декларациите се

флексибилен инструмент со кои се овозможува брза реакција при неочекувани инциденти во одредени региони од светот, при што веднаш се презентира ставот на Европската унија. Ваквите декларации се познати под називот „Декларации на Европската унија“ и најчесто се однесуваат на прашања за кои заседава Советот, со цел да се усвои заеднички став во однос на даден меѓународен проблем. Исто така, Декларациите може да се сретнат и под називот „Декларација на Претседавачот од името на Европската унија“, но тоа се однесува на случаи кога Советот не заседавал.

Соработката со трети земји најчесто се одвива преку состаноците на т.н. *политички дијалог* и *демарш*. Едно од начелата на надворешната политика на Европската унија претставува и политички дијалог кој таа го одржува со голем број земји во рамките на меѓународната политика. Состаноците најчесто се одржуваат на следниве нивоа:

- Претседатели на држави или влади,
- Министри,
- Политички директори,
- Официјални лица и експерти.

Во зависност од степенот на класификација на демаршите, демаршите кои имаат тајна содржина и во случај кога се однесуваат на трети земји, се преземаат од страна на Претседавачот или Високиот претставник и Комисијата, во името на Европската унија. Нивна основна цел е решавање на одредени прашања на државата, кои се однесуваат на човековите права, демократијата или организирање на некои хуманитарни церемонии.

Овој вид на одлуки ќе бидат донесени по пат на квалификувано мнозинство, но постои случај кога државите-членки можат да заземат став наречен конструктивно неучество. Под конструктивно неучество подразбираме ситуација во која државите-членки донесуваат одлука да не учествуваат во процесот на донесување на одлуката, но немаат право да ја спречат акцијата на останатите земји-членки.

Во случаи кога се одлучува за стратешки прашања кои ја детерминираат националната политика на државите-членки, истите имаат механизам да ја блокираат одлуката која е донесена по пат на квалификувано мнозинство. Во тој случај, останатите држави-членки имаат право да поднесат жалба пред Европскиот совет, кој повторно го разгледува прашањето и донесува едногласна одлука.

ГЛАВА 5

ВЛИЈАНИЕТО НА ЕВРОПСКАТА РЕГУЛАТИВА ВРЗ ИНТЕГРАТИВНИОТ ПРОЦЕС ЗА ЧЛЕНСТВО ВО ЕУ НА ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

Компаративна анализа на некои земји од Западен Балкан

5.1. Република Македонија во процесот на пристапување кон Европската унија

Веднаш по прогласувањето на независноста, Република Македонија пројави аспирации за поврзување, а подоцна и за асоцирање во Европската унија. Својата подготвеност за прифаќање на европските вредности таа ја искажа со прифаќањето на Париската повелба за нова Европа и со Хелсиншкиот документ. Меѓутоа, полноправното членство во Европската унија има и своја цена на чинење, особено за малите држави каква што е Република Македонија, а тоа се изразува преку доминацијата на правото на Унијата над домашното право, подредување на вкупната надворешна и безбедносна политика, односно на вкупната стопанска политика на Унијата. Таа може да се изрази на ваков посреден начин, но и финансиски. Република Македонија ќе мора да издвојува финансиски средства за целокупното законодавство, за преуредување на државната управа и, конечно, за вложувањата што се потребни долгорочно за влегување во економската и во монетарната унија.¹²³

5.1.1. Хронологија на настаните во интегративниот процес на Република Македонија

На патот кон европската интеграција, Република Македонија бележи многу битни настани и датуми кои на некој начин се повеќе ја доближуваат до вратата на Европската унија. Како такви настани во развојот на односите меѓу Република Македонија и Европската унија ќе ги споменеме:¹²⁴

1. Во Октомври 1992 година, Република Македонија назначи свој претставник во Брисел;
2. На 22 Декември 1995 година, Република Македонија и Европската унија воспоставија дипломатски односи кога Европската унија ги отвори преговорите со Република Македонија во насока на склучување на спогодба со широк опфат на соработка на полето на трговијата, финансиските операции и транспортот;

¹²³ Гоцевски Т., Бакрески О., Славевски С., Георгиева Л., Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност, Центар за стратешки истражувања при МАНУ, Скопје, 2008, стр.217.

¹²⁴ <http://www.sep.gov.mk/content/?id=8#.UtfN8VNWqSo>, преземено на: 16/01/14.

3. На 10 Март 1996 година, Република Македонија стана полноправен партнер во програмата ФАРЕ;
4. На 20 Јуни 1996 година, во Брисел, беа склучени Спогодбата за соработка помеѓу Република Македонија и Европските заедници и Спогодбата за транспорт.
5. На 21 и 22 Март 1998 година, во Скопје, се одржа првиот состанок на заедничкиот Совет за соработка. Советот се формираше со цел да ја следи реализацијата на Спогодбата за соработка, постигнувањата и развојот во структурните реформи, како и да дава сугестии и насоки во врска со одредени специфични прашања;
6. На 24 Јануари 2000 година, беа усвоени директивите на Европската комисија предложени до Советот на Европската унија, што се однесуваат на подигнувањето на нивото на соработка помеѓу Република Македонија и Европската унија, како и на формалното започнување на преговорите за потенцијално членство во Европската унија;
7. На 5 Април 2000 година, во согласност со Лисабонската одлука на Европската комисија, официјално започна првата рунда на преговорите помеѓу Република Македонија и Европската унија за Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Преговорите за Спогодбата за стабилизација и асоцијација се реализираа во значително краток период (Април - Ноември 2000 година) низ 3 рунди на главни преговори и 5 средби на експертско ниво, односно технички преговори;
8. На 24 Ноември 2000 година, на маргините на Самитот во Загреб, беше парафирана Спогодбата за стабилизација и асоцијација;
9. На 16 Февруари 2001 година, е парафирана Времената спогодба за регулирање на трговските одредби од Спогодбата за стабилизација и асоцијација;
10. На 9 Април 2001 година, во Луксембург, беше потпишана Спогодбата за стабилизација и асоцијација. Истовремено беше потпишана и Времената спогодба за трговија и трговски прашања помеѓу Република Македонија и Европската унија, која стапи во сила веќе на 1 Јуни 2001 година;
11. На 20 Јуни 2003 година, лидерите на земјите-членки ја усвоија „Солунската агенда за Западен Балкан“, со која се потврди европската перспектива на

- земјите од регионот. Со овој документ се одредија инструментите на пристапувањето во процесот на стабилизација и асоцијација;
12. На 1 Април 2004 година, по ратификацијата од сите земји-членки на Европската унија, стапи во сила Спогодбата за стабилизација и асоцијација, досега се заокружи деветтиот циклус на состаноци на институционалните тела воспоставени во рамки на Спогодбата за стабилизација и асоцијација;
 13. На 22 Март 2004 година, на свечена церемонија во Даблин, Република Ирска, Владата на Република Македонија го поднесе барањето за членство во Европската унија;
 14. На 6 Септември 2004 година, Владата на Република Македонија ја усвои Националната стратегија за европска интеграција;
 15. На 1 Октомври 2004 година, претседателот на Европската комисија Романо Проди го предаде Прашалникот од Европската комисија на Владата на Република Македонија;
 16. На 14 Февруари 2005 година, во Брисел, делегација на Република Македонија ги предаде одговорите на Прашалникот од Европската комисија на претседателот на Европската комисија Хозе Мануел Баросо;
 17. На 9 Ноември 2005 година, Европската комисија го објави мислењето за барањето на Република Македонија за членство во Европската унија. Во мислењето се препорачува доделување на статус на кандидат за членство во Европската унија;
 18. На 17 Декември 2005 година, Претседателството на Европскиот совет во Брисел на Македонија и додели статус на кандидат за членство во Европската унија;
 19. На 30 Октомври 2007 година, се потпишани: Финансиска спогодба меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на Европските заедници за Националната програма за 2007 година во рамките на инструментот за претпристапна помош (ИПА) и Рамковната спогодба помеѓу Република Македонија и Комисијата на Европските заедници, за правилата за соработка во врска со финансиската помош. Република Македонија е прва земја во регионот чии проекти беа одобрени од Европската комисија и прва земја во регионот која ја потпиша Финансиска спогодба со што се овозможи користење на средствата од ИПА-фондовите;

20. Во Февруари 2008 година, Советот го усвои Партнерството за пристапување на Република Македонија, кое ги утврдува клучните приоритети за напредок и областите каде што се потребни поголеми достигнувања во процесот на пристапување;
21. Почнувајќи од Октомври 2009 година, согласно остварениот напредокот на Република Македонија во усогласување со Спогодбата за стабилизација и асоцијација, напредокот во исполнување на политичките критериуми, усогласување со европското законодавство како и напредокот во однос на сите области опфатени во дијалогот за визна либерализација, Европската комисија препорача почеток на преговорите за полноправно членство на Република Македонија во Европската унија;
22. Во Октомври 2009 година, Европската комисија даде предлог за преминување кон втора фаза на имплементација на ССА;
23. На 19 Декември 2009 година, согласно напредокот на земјата во делот на правда, слобода и безбедност и исполнувањето на одредниците во рамките на дијалогот за визна либерализација, визниот режим беше укинат за Република Македонија;
24. На 15 Март 2012 година, воспоставен е Пристапниот дијалог на високо ниво предводен од Премиерот на Владата на Република Македонија Никола Груевски и Комесарот задолжен за прошрување, Штефан Филе. Дијалогот внесе динамика во реформскиот процес за пристапување кон Европската Унија, преку зајакнување на довербата и зголемување на европската перспектива на земјата, а истиот е фокусиран на клучните предизвици во следните 5 области: слобода на изразување во медиумите, владеење на правото, реформа на јавната администрација, изборна реформа, зајакнување на пазарната економија. Досега се одржани четири состаноци на пристапниот дијалог.

5.1.2. Координација на активностите кои ги превзема Република Македонија во процесот на Европската интеграција

Република Македонија беше првата земја што ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европската унија, во 2001 година. По позитивното мислење на Европската комисија во Ноември 2005 година и одлуката на Советот во

Декември 2005 година, таа е земја-кандидат веќе осум години. Почнувајќи од 2009 година, Комисијата оценува дека земјата задоволително ги исполнува политичките критериуми и препорачува отворање на преговорите. Комисијата, исто така, од 2009 година, препорачува дека треба да започне втората фаза на асоцијација, согласно Спогодбата за стабилизација и асоцијација. И во двата случаи, не е донесена одлука од страна на Советот. Дваесет години по приемот на земјата во Обединетите нации, треба да се најде решение на прашањето за името без понатамошно одложување. Во отсуство на процесот на преговори, главните форуми за дискусија и следење на реформите се телата основани согласно Спогодбата за стабилизација и асоцијација, како и Пристапниот дијалог на високо ниво, воспоставен во 2012 година. Пристапниот дијалог на високо ниво придонесе за напредок во повеќето приоритетни области. Напредокот што се постигна во рамки на Пристапниот дијалог на високо ниво, ќе ја постави земјата во добра позиција кога ќе започнат преговорите. Сепак тој не е, и не може да биде, замена за придвижувањето кон отворањето на пристапните преговори.¹²⁵

Како земја од подрачјето на Западен Балкан, Република Македонија е предмет на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија. Надворешната политика на Унијата кон Република Македонија се остварува преку редовниот политички дијалог помеѓу Европската унија и Република Македонија. Во насока на градење на Заедничката надворешна политика на Европската унија побарано е од Република Македонија да изврши унифицирање на законодавството и да ги имплементира потребните декларации и одлуки кои се донесени од органите на Европската унија, а се од суштинско значење за понатамошно градење на Заедничката надворешна и безбедносна политика.

Во однос на Заедничката безбедносна и одбранбена политика, земјата ја одржа својата тековна посветеност за партиципација во цивилните и воените операции на Европската унија за управување со кризи. Таа ја потпиша и ја ратификува Спогодбата за воспоставување рамка за учество на земјата во операциите на Европската унија за управување со кризи. Земјата во моментов учествува во мисијата ИСАФ во Авганистан. Претставници на полициските служби на земјата спроведоа обуки во Воено-полициското училиште во Авганистан. Република Македонија, исто така, продолжи да учествува во активностите на ЕУФОР во Босна и Херцеговина – АЛТЕА. Таа, исто така, продолжи да учествува во активностите на УНТФИЛ во Либан (еден

¹²⁵ Заклучоци од Стратегијата за проширување и главните предизвици за 2013-2014 г. кои се однесуваат на Република Македонија, преземено од: <http://www.sep.gov.mk/>, преземено на: 16/01/14.

штабен офицер). Земјата го одржува своето високо ниво на усогласеност со декларациите на Европската унија и одлуките на Советот и продолжи да учествува во цивилните и воените операции за управување со кризи. Свкупно, подготовките во областа на надворешната, безбедносната и одбранбената политика се добро напреднати. Република Македонија активно учествува во регионалната соработка и понатаму ги развива билатералните односи со нејзините соседи. Иако беа преземени чекори во однос на прашањето со името, тоа сепак останува нерешено. Одржувањето добрососедски односи, вклучително заемно прифатливо решение за прашањето за името преку преговори, под покровителство на ОН, останува да биде од суштинско значење. Остануваат отворени прашања во преговарањето на билатерален договор со Бугарија. Останува да биде важен конструктивниот пристап кон односите со соседите, а активностите и изјавите кои можат негативно да влијаат на добрососедските односи треба да се избегнуваат.¹²⁶

Политичката дисхармонија која се појави на крајот од 2012 година, предизвика огромни несогласувања помеѓу позицијата и опозицијата, што ја наруши работата на Собранието и се појави потреба за преземање на мерки и активности кои се во национален интерес и нормализирање на предизвиканата состојба.

Со договорот од 1 Март е постигнат одреден баланс на состојбата, а европската агенда и понатаму останува главен приоритет на Република Македонија.

Со започнувањето на т.н. Пристапен дијалог на високо ниво, се постигна голем напредок во многу клучни области, како што е судството и намалувањето на заостанатите судските постапки и борбата против корупцијата.

За реализирање на конкретните активности, покрај постоењето на добра координација, потребно е да се насочиме кон подготовка на кадар оспособен за исполнување на зацртаните проектирани активности, како и кон приближување на нашето законодавство до европското, за да може да биде компатибилно со него, со што ќе се создадат сите предуслови да се следи институционалната надградба и да се обезбеди спроведување на законите. Во моментов, координацијата на национално ниво заради побрзо интегрирање на Република Македонија во Европската унија се одвива преку следниве механизми:¹²⁷

¹²⁶ Извештај на Комисијата за напредокот на Република Македонија за 2013, СВД (2013) 413, конечна верзија, Брисел, 16/10/13.

¹²⁷ Гоцевски Т., Бакрески О., Славевски С., Георгиева Л., Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност, Центар за стратешки истражувања при МАНУ, Скопје, 2008, стр.222-223.

- Комитет за евроатлантски интеграции;
- Работен комитет за европска интеграција при Владата на Република Македонија;
- Заменик-претседател на Владата задолжен за европска интеграција;
- Секретаријат за европски прашања во Владата на Република Македонија;
- Комитет на раководители на работни групи;
- 35 работни групи за подготовка на националната програма за усвојување на правото на Европската унија и подготовка на преговарачките позиции за преговори со Европската унија;
- Национален совет за европска интеграција при Собрание на Република Македонија;
- Комисија за европски прашања при Собрание на Република Македонија;
- Одделенија, сектори, единици за европска интеграција во ресорните министерства;
- Сектор за Европската унија (област за Европската унија) при Министерството за надворешни работи.

5.1.3. Суштински приоритети на Република Македонија во процесот на евроинтеграцијата

Како главен приоритет на Република Македонија, за периодот кој следи во насока на забрзување на интегративниот процес на Република Македонија, акцент е ставено врз ефикасноста во спроведувањето и извршувањето на актуелните правни и политички рамки. Посебен осврт потребно е да се даде на владеењето на правото и демократијата, независноста на судството, слободата на медиумите и зајакнување на капацитетите надлежни за борбата против корупцијата и организираниот криминал. Како темел на меѓуетничката стабилност во Република Македонија ќе го споменеме и Охридскиот договор, како и целосната имплементација на неговите одредби. Слободата на медиумите во Република Македонија честопати е на удар од страна на Европските институции, па оттука се јавува потреба за елиминација на забелешките кои произлегуваат од надлежните институции на Европската унија. Како стратешки приоритет во периодот кој следи е секако и прашањето за Ромите во Република

Македонија и спроведувањето на Стратегијата за Ромите. Високата стапка на невработеност е секако голем проблем кој е потребно да се надмине, но се јавува потребата од зајакнување на јавното финансиско управување.

Комисијата смета дека политичките критериуми продолжуваат задоволително да се исполнуваат и препорачува да се отворат пристапните преговори. Движењето кон наредните, попредизвикувачки етапи на процесот на пристапување е од основно значење со цел да се зацврстат и да се поттикнат дополнителни реформи, како и да се зајакнат меѓуетничките односи. Пристапниот дијалог на високо ниво е корисна алатка која ќе продолжи да се насочува на клучните прашања, вклучувајќи ги добрососедските односи, но не може да ги замени пристапните преговори. Комисијата останува убедена дека одлуката да се отворат пристапните преговори ќе придонесе за создавање на услови погодни за подобрување на добрососедските односи во целина, а особено за наоѓање на заеднички прифатливо решение за прашањето за името, што Комисијата смета дека е од суштинско значење. По речиси две декади, потребна е интензивна политичка заложба од сите страни вклучени во процесот под покровителство на ОН за конечно да се постигне решение, со активно вклучување на меѓународната заедница.¹²⁸

Комисијата веќе петти пат препорача започнување на пристапните преговори, но досега Советот сеуште не донел одлука истите да започнат. Самиот застој на пристапните преговори доведува до ситуација во која се загрозува европскиот курс на земјата за одржливоста на реформите кои ги спроведува Република Македонија за пристапување во Европската унија.

Комисијата го истакнува сопствениот став, на иницијатива на Европскиот совет, да достави предлог за започнување на преговорите, што *de facto* значи и потреба за решавање на спорот за името уште на почетокот на преговорите.

Во делот околу спорот кој произлегува од името, Комисијата смета дека доколку скринингот и дискусиите во Советот беа навреме искоординирани, ќе се создадеше услов за изнаоѓање на договорено и заемно прифатливо решение за прашањето за името, пред да започнат пристапните проблеми.

Нивото на дијалог помеѓу Владата и новинарите останува и понатаму отворено прашање, додека изготвувањето на извештајот на Анкетната комисија стави на знаење дека преку дијалог и компромис, можат да се најдат адекватни решенија.

¹²⁸ Заклучоци од Стратегијата за проширување и главните предизвици за 2013-2014 г. кои се однесуваат на Република Македонија, преземено од: <http://www.sep.gov.mk/>, преземено на: 16/01/14.

Локалните избори во 2013 од страна на ОБСЕ/ОДИХР беа оценети како крајно професионални, но сепак постои одредена забелешка околу изборното законодавство и препорачани се одредени законски измени.

Во изминатиот период во Република Македонија поголемиот дел од судските реформи веќе се завршени и е потенциран напредокот во Судството.

Земјата, генерално одржува добри односи со останатите земји од процесот на проширување и има активна улога во регионалната соработка. Конструктивниот пристап во односите со соседните земји-членки на Европската унија останува важен. Постапките и изјавите коишто негативно влијаат на добрососедските односи треба да се избегнуваат. Во однос на економските критериуми, земјата и понатаму добро напредува и, во некои области, направен е понатамошен напредок кон функционална пазарна економија. Земјата треба да биде во состојба да се справи со притисокот на конкуренцијата и пазарните сили во рамки на Унијата на среден рок, под услов забрзано да ја спроведува програмата за реформи, со цел да се намалат значајните структурни слабости. Економската активност стагнираше во 2012 година, со продолжување на растот во првата половина на 2013 година. Имајќи ја предвид надворешната средина исполнета со предизвици, макроекономската стабилност е сочувана. Невработеноста останува многу висока, особено кај младите. Растот на дефицитот и степенот на јавниот долг ја зголемија ранливоста на земјата. Потребно е да се преземат мерки со цел да се решат главните причини за големата невработеност, особено справувањето со несовпаѓањето на вештините со барањата на пазарот на трудот. Одржливоста на јавните финансии мора да се зајакне. Фискалната политика мора да се усогласи со приоритетите на структурната реформа на земјата и да се ориентира кон трошење во однос на зголемување на растот. Воведување на среднорочна фискална рамка и стратешкото планирање би требало да придонесат кон засилувањето на фискалната дисциплина. Потребни се понатамошни напори за ефикасно спроведување на јавното финансиско управување со цел да се обезбеди најефикасна и транспарентна употреба на јавните ресурси на Европската унија. За да се обезбедат поголеми инвестиции во приватниот сектор, потребни се понатамошни напори за подобрување на бизнис средината, која е негативно погодена од

корупцијата, како и долгите и скапи постапки за излез на пазарот. Неформалниот сектор останува важен предизвик.¹²⁹

Во врска со главните стратешки приоритети на Република Македонија, се препорачува Владата на Република Македонија да го актуализира и акцентира прашањето за брза интеграција на Република Македонија во НАТО, како во функција на непречено реализирање на операциите во кои Македонија учествува со свои сили, така и за зајакнување на регионалната безбедност. Треба да се продолжи да се укажува на неодржливата ситуација која настана по Самитот во Букурешт-кандидат кој ги исполнил сите услови за членство, кој давал и дава значителна поддршка на напорите на Алијансата, во Регионот и во светот, неправедно се држи пред нејзините порти. Но, во исто време, никако не треба да се намалува интензитетот на реформите и трансформацијата на македонскиот систем за одбрана по стандардите за една земја-членка на НАТО. Отворањето на преговорите за членство во Европската Унија треба да биде врвен надворешно-политички приоритет на Владата на Република Македонија во тековната година. За таа цел, треба да се продолжи со засилена динамика, со реформите зацртани согласно ревидираната Национална програма за усвојување на правото на Европската унија, со цел унапредување на степенот на исполнување на критериумите за членство во Европската унија, како и со проактивниот приод на барање решение, за надминување на билатералниот спор со Грција, во врска со уставното име. Владата на Република Македонија треба да демонстрира дека има политички и административен капацитет да го започне процесот на пристапни преговори. Во пресрет на почетокот на преговорите, интензивно треба да се работи на воспоставување на националните структури за ова клучно прашање. Во овој период потребно е силно да се зајакне капацитетот на администрацијата и внимателно да се воспостават посебните преговарачки структури кои интензивно ќе се подготвуваат за почетокот на преговарачкиот процес. Исто така, треба да се инволвира и целокупната експертска јавност. Според оценките, на Македонија ќе и бидат потребни експерти од најразлични области, во преговорите кои според досегашните искуства ќе траат неколку години. Иако земјата е под притисок од светската економска криза, сепак не треба да се штеди за ова клучно подрачје од стратешките определби на Република Македонија.¹³⁰

¹²⁹ Заклучоци од Стратегијата за проширување и главните предизвици за 2013-2014 г. кои се однесуваат на Република Македонија, преземено од: <http://www.sep.gov.mk/>, преземено на: 16/01/14.

¹³⁰ <http://oi.org.mk/upload/Nadvoresni-raboti-2.pdf>, преземено на: 19/01/14.

На 21.01.2014 година Комитетот за надворешна политика на Европската унија го усвои Извештајот за Република Македонија, изготвен од пратеникот Ричард Ховит.

Во документот се вели дека Македонија ги исполнува Копенхашките критериуми и треба да почне преговори за поглавјата 23 и 24 во обласите на правдата, демократијата и човековите права, за да се забележи напредок во овие области. Во текстот стои и дека по 20 години неуспешни преговори во врска со името, можеби е време да се размисли дали рамката за преговорите, Обединетите Нации, е онаа која е кредибилна. Истовремено, документот бара од грчкото претседателство да придонесе за политички елан во преговорите.¹³¹

На 07.02.2014 година на Правниот факултет „Јустинијан Втори“ во Скопје, Директорот на Директоратот за проширување на Европската унија, Кристијан Даниелсон за време на неговото предавање на тема „Предизвиците на проширувањето на Европската унија, изјави дека Европската комисија не е во позиција да ги почне преговорите за влез на Македонија во Европската унија се додека двете страни не дојдат до решение за разликите за името. Дијалогот на високо ниво, како што истакна пред студентите и медиумите, не може да ги замени преговорите за влез во Унијата. Напредок, посочува тој, има, ако гледаме наназад во однос на настаните од 24 Декември 2012 година, но има уште прашања на кои што треба да се работи. Како пример во контекст на дијалогот на високо ниво, тој исто така посочи и на реформските процеси во делот на владеењето на правото.¹³²

Надворешно политичките односи на Република Македонија и понатаму зависат од внатрешно политичките случувања. За нејзината надворешна експанзија, потребно е да се обезбедат внатрешни предуслови, а пред се политичко единство за приоритетите кои имаат национални димензии. Сето тоа ќе се обезбеди доколку се зајакне политичкиот дијалог и се намалат внатрешните меѓупартиски судири.

¹³¹ <http://mk.voanews.com/content/european-parliament-report-on-macedonia/1834708.html>, преземено на: 21/01/14.

¹³² <http://www.dw.de/%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D0%BB%D1%81%D0%BE%D0%BD%D0%B3%D0%B8%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%BD%D1%83%D0%B2%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D1%98%D0%B4%D0%B0%D1%82%D1%80%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D0%B7%D0%B0%D0%B8%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BE/a-17416539>, преземено на: 21/01/14.

5.2. Република Хрватска во процесот на пристапување кон Европската унија.

По завршувањето на воените судири кои беснееја на просторите на поранешна Југославија, Република Хрватска по прогласувањето на независност, својата иднина ја гледаше единствено како земја која еден ден ќе биде дел од заедницата на Европските држави, односно Европската унија. Во таа насока, Република Хрватска започна долг но сигурен реформски и интеграциски процес, за кој ќе дадеме краток осврт во продолжението на трудот.

5.2.1. Хронологија на настаните на интегративниот процес на Република Хрватска во ЕУ

Една од главните цели на надворешната политика на Република Хрватска, до пред една година, беше влез и полноправно членство во Европската Унија. Согласно стратегијата за евроинтеграција, Владата на Република Хрватска ги започна пристапните преговори поднесувајќи го барањето за полноправно членство на 21 февруари 2003 година, а службениот статус на кандидат за членство во Европската унија го добила на 18 Јуни 2004 година. Пристапните преговори, кои требало да почнат во март 2005 биле одложени, а како услов за почеток на преговорите истакната е потполната соработка со Хашкиот суд за воени злосторства, направени на подрачјето на поранешна Југославија. Преговорите, службено се започнати на 3 Октомври 2005 година, откако главната хашка обвинителка ја потврдила потполната соработка на Хрватска со Хашкиот суд.¹³³

Имено, на 1 Јули 2013 година, после завршувањето на преговорите и по исполнувањето на условите, конечно, Република Хрватска стана 28-ма полноправна членка на Европската Унија.

¹³³ Brnčić A., Mali leksikon europskih integracija, MVPEI, Zagreb, 2005.

5.2.2. Реконструкција на активностите кои ги преземала Република Хрватска во процесот на Европската интеграција

Претходно, пристапните преговори за членство во Европската Унија биле поделени на неколку фази. Според Европската регулатива, првата фаза, анализа на усогласеноста на законодавството на земјата кандидат со европските прописи (screening), започнале веднаш по отворањето на преговорите (20 Октомври 2005 година) и траела скоро една година (до 18 Октомври 2006 година). По завршувањето на скринингот започнале преговорите. Преговорите се фокусирале на условите под кои земјата кандидат ќе ги усвои, имплементира и изврши *acquis communautaire*. Инаку, за содржината на *acquis communautaire* нема преговори, бидејќи преговорите се темелат на начелото дека секоја држава кандидат, за време на преговорите, мора да ја усвои целокупната правна регулатива на Европската унија.

После повеќе од 8 години од донесувањето на барањето за членство, или после шест годишни преговори, на 10 Јуни 2011 година Жозе Мануел Баросо, во име на Европската комисија, предложил затворање на пристапните преговори со Хрватска. Таа одлука на 24 јуни истата година ја поддржал и Европскиот совет повикувајќи се на затворањето на преостанатите преговарачки поглавја до крајот на Јуни 2011 година, како и на потпишување на пристапниот договор со Хрватска до крајот на истата година. Договорот за пристапување на Република Хрватска во Европската унија, потпишан е во Брисел, на 9 Декември 2011 година.¹³⁴

Имено, предпристапните програми за помош на Европската унија биле насочени кон давањето на финансиска и техничка помош на земјите кандидатки во процесот на подготовка за полноправно членство во Унијата. На Хрватска и биле на располагање три предпристапни програми на Европската унија: PHARE, ISPA, SAPARD. PHARE програмата помага пред се за изградба на институциите на државната управа, учество во програмите на заедницата, зајакнување на економската и социјалната кохезија, односно, индустриско реконструирање. Програмата ISPA дава подпора во прилагодувањата во подрачјето на прометот и заштита на околината со финансирање на клучни инфраструктурни проекти, додека програмата SAPARD е

¹³⁴ Kandhija V., *Gospodarski sustav EU*, Ekonomski fakultet, Rijeka, 2003.

насочена кон проекти кои се однесуваат за руралниот развој, односно на модернизација и реконструкција на земјоделскиот сектор.

Средствата од сите три програми беа наменети за подготовка на сите идни земји членки поради кохезиска политика на Европската унија, односно користење на кохезискиот фонд, структурните фондови, како и фондовите за земјоделството и рибарството, чија цел е да се обезбеди рамномерен државен и општествен развој на целата Европска унија.

5.2.3. Суштински приоритети на Република Хрватска во процесот на Евроинтеграција

Надворешната и безбедносна политика е битна алатка за зајакнување и консолидирање на улогата на Европската Унија на глобалната политичка сцена, како и за решавањето на вредностите за кои се залага Унијата. Во рамките на оваа политика Унијата развива односи со стратешките партнери и води континуиран дијалог со претставниците на трети држави, сојузи и меѓународни организации на глобално и регионално ниво. Преку користење на политичките, правните, дипломатските, воените, полициските и другите инструменти кои ги имаат на располагање, Унијата и нејзините држави-членки даваат значителен допринос за светскиот мир и безбедност.

Преку учество во Европската служба за надворешно делување и во Европска дипломатска мрежа, Хрватска ќе стане поприсутна во оние делови на земјата во кои досега, поради ограничената големина на сопствената дипломатска мрежа, не била од посебно значење.

Доколку во поединечни случаи доброволно или самостојно одлучи, Република Хрватска ќе може преку учество во цивилни и воени мисии, кои ги спроведува Европската Унија, да придонесе кон смирувањето на кризните жаришта ширум светот, како и кон изградба на демократски општества и институции во различни делови од светот.

Поради влијанието на финансиската криза и намалување на националните безбедносни пресметки, Европската Унија ја поттикнува соработката, здружувањето и делувањето на комплементарните воени капацитети помеѓу членките, што овозможува развој на потребните воени способности со помалку вложувања.

Како допринос на хрватските способности за спроведувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика, во состав на военото претставништво на Република Хрватска при НАТО/Европската унија, формиран е оддел за Европската унија, кој ќе се пополнува согласно понатамошните развојни активности во подрачјето на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Административните капацитети во Министерството за одбрана на Република Хрватска усогласени се со постоечкиот обем на активности во подрачјето на Заедничката надворешна и безбедносна политика, но со текот на времето ќе претстојат и одредени реорганизации во Министерството за одбрана и ново планирање на организирањето на Управата за одбранбена политика, која беше планирана за до крајот на 2010 година, при што се воспостави нова целина за НАТО и Европската унија, со што се осигурале соодветните административни капацитети за учество во сите делови на Заедничката надворешна и безбедносна политика кога земјата веќе ќе стане членка.

Најголемите измени кои се однесуваат на Заедничката безбедносна и одбранбена политика се наоѓаат во еден од најважните членови (I-41) со кои се регулираат прашањата на оваа тема.¹³⁵ Впрочем и со Уставот е потврдена положбата на Заедничката безбедносна и одбранбена политика, како составен дел од Заедничките надворешни и безбедносни политики, која треба да ги обезбеди на земјите од Унијата неопходните оперативни капацитети – воени и цивилни во спроведувањето на задачите и мисијата надвор од Европската унија.

Задачите, кои Република Хрватска се обврзува да ги почитува се следните:¹³⁶

- Одржување на мирот;
- Спречување на конфликти;
- Зајакнување на меѓународната безбедност согласно принципите на Повелбите на ОН.

Што се однесува до извештаите кои ги добиваше Хрватска за својот напредок, првиот извештај земјата го доби во Декември 2005 година од страна на Европската комисија, кој се однесувал за напредокот на земјата за исполнувањето на условите за членство. Овој извештај го опфаќал периодот од Април 2004 година до Септември 2005 година, а во него било оценето дека немало поголеми потешкотии во исполнувањето на политичките критериуми, односно дека Хрватска е ефективна земја

¹³⁵ Član I-41, Specific provisions relating to the common security and defence policy; Ustav Evrope, pp. 36-37, Internet, 15/04/2004, http://www.europa.eu.int/constitution/en/1stoc1_en.htm.

¹³⁶ Član I-41, stav 1, Ustav Evrope, ibid., p. 36

со пазарна економија која доколку продолжи со реформите, би можело успешно да се справува со европската конкуренција. Позитивни придвижувања биле утврдени и во положбата на националните малцинства, судството и во регионалната соработка. Нагласено било и тоа дека треба повеќе да се работи на сузбивањето на корупцијата, иако постоел и определен напредок на тоа подрачје.

Во поглед на исполнувањето на обврските за членство, напредокот се оценувал во 33 поглавја. Од тие поглавја, Хрватска напредувала во следните: Слобода на движење на робата, Јавни набавки, Информациско општество и медиуми, Образование и култура, надворешна, безбедносна и одбранбена политика. Подрачјата во кои било потребно да се вложат дополнителни напори биле поделени во три групи:¹³⁷

- Потребен е засилен напор – оваа група ги опфаќа поглавјата за: Слободно движење на капиталот, Правото на трговските друштва, Информациското општество и медиуми, Рибарството, Економијата, Енергетиката, Заштита на здравјето и потрошувачот, Царината и Финансиската контрола.
- Потребен е значителен и континуиран напор – оваа група ги опфаќа поглавјата кои се однесуваат за: Слободното движење на робата, Јавните набавки, Слободното движење на работниците, Правото на деловен настан, Слобода на давање на услуги, Финансиски услуги, Политика за пазарен натпревар, Земјоделство и рурален развој, Безбедност на храната, Даноци, Социјална политика и вработувања, Регионална политика, Правосудство и основни права, Правда, слобода и сигурност.
- Потребно е да се вложат многу големи напори – каде што се опфатени подрачјата за заштита на околината.

Понатаму, споменат бил и случајот со Анте Готовина, кој сеуште не бил уапсен и предаден на меѓународниот суд за воени злосторства на просторите на поранешна Југославија во Хаг, и дадено е до знаење дека само потполната соработка со овој суд е услов за понатамошно продолжување на преговорите.

По овој прв извештај, следувале втор, трет, четврти и петти. Во последниот извештај, во петтиот, за напредокот на Хрватска, кој што бил објавен на 14 октомври 2009 година, а го опфаќал периодот од почетокот на октомври 2008 до средината на септември 2009 година. Помеѓу останатото, во извештајот било оценето дека спроведувањето на договорот за стабилизација и придружување била неизедначена.

¹³⁷ Brigljević K., Hrvatska na putu u EU, MVPEI, Zagreb, 2006.

Хрватска не напредувала во поединечни поглавја во согласност со планираното, што првенствено се однесувало на поглавјата за Правосудството и основните човекови права, Пазарниот натпревар и Економската политика. Укажано било и на бавните реформи на државната управа и реформите во правосудството, иако се забележени одредени придвижувања во овие делови. Најголемите проблеми на Хрватска останале корупцијата, која била и понатаму распространета, а инструментите за нејзиното сузбивање не се спроведува со доволна одлучност, посебно кога станува збор за корупцијата во политиката. Вниманието се насочувало и на недоволното казнување на воените злосторници, како и на многубројните проблеми на малцинските заедници, посебно на Србите и Ромите.¹³⁸

Што се однесува до односите со соседите, најдобро биле оценети односите со Италија и Унгарија. Односите со Босна и Херцеговина биле стабилни, но оптеретени со различни трговски односи. Најголем напредок е реализиран во односите со Црна Гора, а напредокот во односите со Србија е влошен, со остри реторички поврзани со случаите кои биле пред Меѓународниот суд на правдата во Хаг. Најлошо се оценети односите со Словенија, на што најмногу влијаело нерешеното гранично прашање.

Во таа насока, според мислењето на Европската комисија, Хрватска била оценета како функционална демократија со стабилни институции кои гарантираат владеење на правото. Не постоеле поголеми проблеми поврзани со почитувањето на основните права. Исто така, се оценувала земјата и со делотворната пазарна економија, која би требало да биде во состојба да се справи со конкуренцијата и пазарните сили внатре во Унијата. Од друга страна, приговорите биле дека административниот капацитет не е изедначен и дека е потребно да се продолжи со усогласување на законодавството и во исто време да се зајакнуваат административните и правосудните структури потребни за ефикасна примена и спроведување на законодавството на Заедницата.

5.2.4. *Импликации на Република Хрватска како земја-членка на Европската унија*

Со голема доза на емоции и оптимизам, Претседателот на Република Хрватска, истакна дека, за голем успех на Хрватска во 2013 година се смета влезот во Европската

¹³⁸ Budak, J, et. al., Deset tema o reformi javne uprave u Hrvatskoj, Ekonomski institut Zagreb, 2011.

унија. Очекувањата беа големи и доста популистички. Се очекуваше економска прогресија и некој недефиниран бенефит. Но напротив, и покрај очекувањата за позитивните импликации во многу сфери на секојдневниот живот, освен што во голема мера не се случија предвидените очекувања, се појави и разочарување од настаните на политичката сцена, на која, според него преовладувале идеолошките судири.¹³⁹

Еуфоријата во Хрватска од влезот во Европската унија се повеќе се менува кон незадоволство, што тоа на извесен начин е нормално, со оглед на неопходните реформи што допрва треба да се спроведат во таа земја.

Економијата стагнира, невработеноста расте и многу млади Хрвати се отруени со омраза. Некои од нив флертуваат со фашизам, а земјата е зафатена со нетолеранција кон оние што живеат, се молат, пишуваат или зборуваат поинаку.

Конечно, оваа година се очекува економијата да престане да стагнира. Но, со невработеност од над 20 проценти, не е за чудење тоа што Хрватите губат верба во нивните лидери, но и во Европската унија, на која Хрватска и се придружи минатиот Јули.¹⁴⁰

Со влегувањето на Република Хрватска во Европската унија практично е остварена поставената цел на земјата и е завршен процесот на Евроинтеграција.

5.3. Република Црна Гора во процесот на пристапување кон Европската унија

Република Црна Гора, заедно со Република Србија и Република Косово, се земји кои по распадот на Југославија останаа во заедницата Сојузна Република Југославија, односно од 2003 година во конфедерацијата Србија и Црна Гора. Во тој период, надворешната политика на Република Црна Гора се засновала на заедничките интереси на двете земји и Косово како географски дел од заедницата во тој период. По распадот на заедницата Србија и Црна Гора, оваа земја практично ги започнува своите евроинтеграциски аспирации.

¹³⁹ Croatia's EU accession: green light from Parliament, europarl.europa.eu

¹⁴⁰ <http://www.makdenes.org/content/article/25233002.html>, превземено на 10/01/14.

5.3.1. Хронологија на настаните во процесот на Евроинтеграција на Република Црна Гора

Дипломатските односи помеѓу Црна Гора и Европската заедница се водат преку Мисијата на Црна Гора во Брисел, која во потполност функционира од 2006 година, и Делегацијата на ЕУ во Црна Гора, во Подгорица, која со работа започнала во ноември 2007 година.

Имено, во ноември 2005 година државната заедница на тогашна Србија и Црна Гора, во периодот кога започнаа преговорите околу Договорот за стабилизација и асоцијација, го започна процесот на пристапување кон Европската Унија. Во Мај 2006 година, Црна Гора изгласа независност на референдум и државната заедница на Србија и Црна Гора се распадна. Србија продолжи со постоечките преговори (за што ќе стане збор во следната глава), додека во Септември 2008 година започнаа одделни преговори со Црна Гора. На 15 март 2007 година, Договорот беше одобрен, а на 15 Октомври 2007 година беше и официјално потпишан.

Понатаму, на 15 Декември 2008 година, Црна Гора официјално поднесе барање за членство во Европската унија. На 23 Април 2009 година, на барање на Советот Европската комисија беше повикана да го подржи мислењето во врска со поднесеното барање. На 22 Јули 2009 година, Европската комисија и предаде прашалник на земјата, со цел да даде оценка на поднесеното барање. На 9 Декември 2009 година, земјата ги заврши одговорите на прашалникот од Европската Комисија и откако сите 27 земји-членки на Европската унија го ратификуваа Договорот за стабилизација и асоцијација, на 1 Мај 2010 година, стапи на сила Договорот за стабилизација и асоцијација помеѓу Црна Гора и Европската унија. На 9 Ноември 2010 година, Европската комисија ја предложи Црна Гора како земја-кандидат, а на 17 Декември истата година, официјално и беше доделен кандидатскиот статус на Црна Гора.

Црна Гора се соочува со еколошки, правни и проблеми поврзани со криминалот кои што можат да го попречат нејзиниот обид за влез. Во Декември 2007 година Црна Гора потпиша Договор и со Бугарската влада, со кој што Бугарија ќе и помага на Црна Гора во врска со евроатланската и интеграцијата во Европската унија наредните три години.

На 27 Јули 2010 година, Парламентот на Црна Гора усвои закон против дискриминација кој што вклучува сексуална ориентација и родова еднаквост како

забранети теми за дискриминација. Ова беше едно од барањата кои што земјата треба да ги исполни за членство во Европската унија.

Во Ноември 1999 година, Црна Гора еднострано ја усвои германската марка како државна валута и еднострано ја замени за еврото, кога истото беше промовирано во 2002 година.

Големо мнозинство од населението на Црна Гора е за влез во Европската унија. Според анкетите 76,2% се за влез во Европската Унијата, додека само 9,8% се против влез на оваа земја во Европската Унија.

5.3.2. Координација на активностите кои ги презема Република Црна Гора во процесот на Европската интеграција

Впрочем, со пристапувањето на Република Хрватска во Европската Унија на 1 Јули 2013 година, Црна Гора ќе ја дели границата со Европската Унија, а со самото тоа и со стабилното европско опкружување, кое позитивно ќе се рефлектира на понатамошниот економски, политички и безбедносен развој на оваа земја.

Овој важен настан претставува потврда на политиките за континуитет во процесот на проширување и е поттик за сите земји од регионот да продолжат со успешното спроведување на реформските процеси.

Имено, според хронологијата, во Декември 2010 година, Советот на Европската унија го одобрил статусот на Црна Гора за држава кандидат за членство во Европската Унија, веднаш после мислењето на Комисијата кое го препорачувало истото. Веќе на 12 Октомври следната година, во рамките на годишниот извештај за прогресот, односно за напредокот на Црна Гора и Стратегиите за проширување и главните предизвици за 2011-2012, Комисијата предложила отворање на преговорите за придружување на Црна Гора кон Европската Унија. За да дојде до оваа фаза, Црна Гора во периодот од повеќе од 10 години напорно работела на постепено приближување кон членството во Европската Унија, како едно од надворешно-политички приоритети. Работата кон остварувањето на овој приоритет е забележано од страна на Европската Унија и во повеќе наврати е реафирмиран, посебно по објавувањето на црногорската независност. Набрзо следело Европското партнерство, кое било усвоено на состанокот на Советот на Европа, на 22 Јануари 2007 година, на кој му следел и Акциониот план за негово усвојување, усвоен од страна на Владата на 17 Мај. Таа иста година, на 15 Октомври, следел и значителниот чекор напред во

процесот на евроинтеграциите, односно потпишување на Договорот за стабилизација и асоцијација, кој стапил на сила во Мај 2010 година, со што го заменил Интерниот договор за трговија и трговските прашања (кој стапил на сила на 1 Јануари 2008 година). Од 2011 година, стапила на сила и визната либерализација за државјаните на Црна Гора кои патуваат во земјите на Шенген зоната.

По одлуката на Европскиот совет од 9 Декември 2011 година, Црна Гора превзела активности за воспоставување на структура за преговори со Унијата, со што телата потребни за преговори би се основале на национално ниво, со што Црна Гора подготвено би ја дочекала следната фаза од процесот за евроинтеграција. Структурата за преговорите за пристапување на Црна Гора во Европската унија е воспоставена со одлуката на Владата од 2 Февруари 2012 година.¹⁴¹

Имено, влезот на Хрватска во Европската унија ќе даде нова димензија на вкупните регионални односи и тоа што следува треба да се искористи за заедничко делување и фокус на проектите и иницијативите кои што се од суштинско значење за понатамошниот развој на Црна Гора и подобар квалитет на животот на граѓаните. Успехот на соседната земја на Црна Гора, Хрватска, охрабрува, бидејќи покажува дека европскиот сон е достиген и за таа земја. Во коментарите на одрени инволвирани лица во процесот на евроинтеграцијата на Црна Гора, се наведува дека со голема посветеност, со добра организација и напорна работа, може да се надминат сите предизвици, да се реализираат потребните реформи, во општествениот систем да се инкорпорираат потребните стандарди, а во свеста на граѓаните вредностите кои преку 60 години се наследство на Европа.¹⁴²

Свежото хрватско искуство сведочи дека напредокот во интеграцискиот процес зависи исклучително од самите граѓани на Црна Гора, дека добриот резултат се наградува, како и дека не постојат пречки кон европскиот пат.

5.3.3. Суштински приоритети на Република Црна Гора во процесот на Европската интеграција

Членството во Европската унија на соседната земја во многу нешта се очекува да влијае на Црна Гора. Министерството за надворешни работи и за европски интеграции на Црна Гора е во соработка со голем број на институции од каде што ги

¹⁴¹ Službeni list CG br. 9/12

¹⁴² Enlargement Process – Montenegro Key Events, European Commission, accessed on 2014-01-10

собира одговорите во врска со влезот на Хрватска во Европската унија и ги презентира пред граѓаните на Црна Гора. Одговорите во информаторот издаден од министерството содржат информации за ситуациите во кои граѓаните на Црна Гора секојдневно можат да се најдат, а кои се однесуваат на патувањата, образованието, работењето, трговијата, економијата, преминувањето на границите и слично, но и други останати теми кои би можеле да бидат предмет на интерес кај граѓаните на Црна Гора.¹⁴³

Европската унија, односно членството во неа, во изминатите години станало едно од главните црногорски надворешно-политички цели. Таа е главниот трговски партнер на Црна Гора, а во нејзините рамки, најголемите трговски размени се случуваат со Грција, Италија и Германија. Имено, во 2010 година, 17,5% биле директни странски инвестиции, додека 76% биле инвестиции од земјите од Европската Унија. Покрај тоа, Унијата била пример за ентитет кој на своите членки им обезбедува простор за мир, ниво на економски просперитет и политичка стабилност, преку почитувањето на принципите на современите демократски општества и општествата на владеење на правото, кои на меѓународен план не биле видени никогаш претходно од страна на организација од таков вид.

Црна Гора добила финансиска помош од Европската унија во рамките на Инструментите за пристапна помош (IPA). Во периодот од 2007 до 2013 година, Црна Гора од тие средства добила неколку милиони евра. Повеќегодишниот индикативен плански документ за Црна Гора е усвоен во Ноември 2011 година, а стапил на сила на 1 Март 2012 година. Европската Унија пружала и финансиска помош, односно поддршка за развој на цивилното општество во рамките на механизмот за поддршка на цивилното општество. Црна Гора учествува и во програмите на Европската унија како што се: Седмата рамковна програма за истражување и технолошки развој, Програмата за претприемништво и иновации, како и во програмата за поддршка на политиките на информационите и комуникациските технологии, и двата во рамките на Рамковната програма за конкурентност и иновативност, како и во програмите за Култура (2007-2013) и Царина (2013).

¹⁴³ http://eeas.europa.eu/montenegro/index_en.htm, преземено на: 10/01/14.

5.4. Република Србија во процесот на пристапување кон Европската унија

Во деведесетите години од минатиот век, случувањата на просторите на поранешна Југославија беа навистина алармантни. Виорот на војната во тој период беше главен предмет на надворешната политика на многу Европски земји кои денес се земји-членки. Но, за разлика од денес нивната надворешна политика беше насочена кон изнаоѓање на решение за запирање на воените дејствија на завојуваните страни. Режимот на Милошевиќ кој беснееше низ територијата на поранешна Југославија воопшто не размислуваше за дипломатска разврска, а уште помалку за преземање на конкретни чекори за насочување на надворешната политика на Србија кон Евроинтеграција.

5.4.1. Хронологија на настаните во процесот на Евроинтеграција на Република Србија

За разлика од другите транзициони земји, суштинската проевропска определеност на политичките и општествените елити во Србија не била доминантна во претходните години (1989-2008). Напротив, таквата определеност, која што треба да подразбира подготвеност за спроведување на брзи реформи, работа на модернизација на земјата и општеството и превземање на тешките политички ризици во таа работа, претставувала исклучок. Во споменатите деветнаесет години, политичарите и партиите кои биле подготвени и покрај ризиците да ја менуваат земјата, се наоѓале во позиција (само делумно) да управуваат со земјата во краток период од почетокот на 2001 до 2003 година. Процесот на евроинтергациите за Србија суштински започнал во 2001 година, после формирањето на Владата на Србија која што ја предводел Зоран Џинџиќ и која како еден од своите приоритети го имала брзото менување на Србија и нејзината подготовка за прием во членството на Европската Унија. Србија, помеѓу 2001 и 2003 година, воспоставила политички односи со сите релевантни фактори, односно со сите релевантни европски држави и институции. Тој период е искористен за брзо отстранување на најтешките последици на тоталитарниот и изолацискиот режим на Социјалистичката партија на Србија и на Српската радикална партија. За две години, преку апсењето и испорачувањето на Милошевиќ, промените во полицијата и во државниот апарат и воспоставувањето на специјализираното правосудство за воените

злосторници, отстранети се најважните политички препреки за почеток на формален процес за придружување на Србија кон Европската Унија. Во насока на дефинитивно признавање на можноста Србија да се приклучи кон Европската Унија, од исклучителна важност е 2003 година. Во Јуни таа година, Европската унија отворила нов институционален и преговарачки механизам за прием во членството кој што е понуден на земјите од Западен Балкан. Оваа понуда била упатена и на Србија, во многу критични моменти за стабилизација на демократскиот поредок на земјата, после убиството на премиерот Џинџиќ. Во тој момент, и покрај сериозните удари на демократскиот поредок, јасно е дефинирано силното проевропско определување на Србија, односно на српската Влада која делумно била реконстуирана после убиството на премиерот и која за прв пат добива потпретседател за евроинтеграции.¹⁴⁴

5.4.2. Координација на активностите кои ги презема Република Србија во процесот на Европската интеграција

Во изминатите неколку години усвоени се неколку важни стратешки документи. Помеѓу останатите, се и следните:¹⁴⁵

- Националната стратегија за пристапување во Европската Унија;
- Стратегија за интегрирано управување со границите;
- Стратегија за комуникациите;
- Стратегија за намалување на сиромаштијата.

Кога станува збор за анализата на активностите за исполнување на критериумите и стандардите, во Ноември 2007 година, Европската комисија го објавила Извештајот за напредокот на Република Србија во 2007 година. Имено, извештајот содржи процена на напредокот на Србија во исполнувањето на стандардите и критериумите. Во извештајот, Европската комисија го пофалила напредокот на Србија во областите како што се прометот на стоки, царината и даноците, со нагласување на тоа дека сеуште не се остварени потребните стандарди во областа на финансиската контрола, сузбивањето на перењето на пари, флексибилноста на пазарот на труд и намалување на невработеноста.

¹⁴⁴ <http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/StudijeIstrazivanja/sveska02RelationsBetweenSerbiaAndTheEuHistoryAndProspects.pdf>

¹⁴⁵ Commission of the European Communities, Serbia 2007 Progress Report, (Brussels: Commission of the European Communities, 2007), 33-34.

Наспроти тоа, Србија сеуште во потполност ги нема исполнето сите предуслови кои се однесуваат во областа на контрола на миграциите, неопходни за влез на таканаречената Бела Шенген Листа, усогласување на личните документи со стандардите на Европската унија, завршување на процесот на реадмисија. Реформата во правосудството, преку големиот број на закони кои чекаат на примена, дискутабилната пракса на Врховниот суд на Србија, корупцијата и останатите препреки за успешно воспоставување на владеењето на правото, исто така се наведуваат како проблеми.

Иако, во своите годишни извештаи за напредокот во реформите во државите кандидатки и потенцијалните кандидати биле доста критички насочени, Европската комисија во главно позитивно ги оценувала административно-техничките капацитети на Србија за понатамошен напредок во интегративните процеси, а нестабилноста на политичката клима, зајакнување на национализмот и поддршката на екстремно десничарските опции, уште еднаш се истакнале како најголеми препреки на Србија на патот кон европските интеграции.

5.4.3. Суштински приоритети на Република Србија во Процесот на Евроинтеграција на Република Србија

Во периодот после падот на владеењето на Слободан Милошевиќ, политиката на Република Србија во однос на Европската унија не беше на некое завидно ниво. Ако на тоа го додадеме и болното Косовско прашање, кое во тој период беше отворено, претставуваше болна точка на властите во Република Србија во тој период. Тргувајќи од тој агол, практично Европската интеграција на Република Србија воопшто не беше на дневно политичката сцена на актуелната власт во тоа време.

Првиот акционен план за усогласување на домашното законодавство со прописите на Европската унија, Владата на Србија го донела веќе во Јули 2003 година. Во тој период се обезбедени сите правни и технички механизми за оцена на усогласеноста на постоечките и посебно на идните прописи со прописите на Европската унија (на пример, стандардизирана изјава за усогласеноста на нацрт прописите). Тогаш владата интензивно работела на усогласувањето на стандардите и законите со европското законодавство, посебно до Октомври 2003 година и распишувањето на предвремените парламентарни избори. Интервенциите кои не подразбирале донесување на законите се донесувани и во периодот до почетокот на Март 2004 година и изборот на новата влада која била составена од Демократската

партија на Србија, партијата Г17 плус, Нова Србија и Српското движење за обнова (со поддршка од Социјалистичката партија на Србија). Владата, формирана во март 2004 година, преку своето политичко дејствување, драматично го успорила процесот за приближување, односно за приклучување на Србија во Европската Унија. Политичката неподготвеност за соработка со Хашкиот трибунал, повлекувањето на сите постоечки предлози за реформските закони од собраниската процедура и систематското отстранување на кадрите од државните структури довеле до тоа, преговорите со Србија за потенцијалното склучување на Договорот за стабилизација и асоцијација, да бидат отворени дури во Октомври 2005 година. Во периодот од Мај 2006 година до Јуни 2007 година, овие преговори биле прекинати поради фактот што Србија не соработувала во потполност со Меѓународниот кривичен суд за поранешна Југославија (Хашкиот трибунал). Дури во Јули 2006 година, Владата го усвоила акциониот план за зајакнување на институционалната способност за превземање на обврските во процесот на европските интеграции.¹⁴⁶

После повторното отварање на преговорите, што било резултат на уверувањето дека новата Влада поинтензивно ќе работи на исполнувањето на своите обврски, Владата на Србија го усвоила Акциониот план за усогласување на законите на Република Србија со прописите на ЕУ – 2007 (Акционен план 2007). Тоа е последен ваков документ кој што е усвоен. Иако, постоечката Влада има посебен потпретседател за европски интеграции, сличен документ за тековната 2008 година, сè уште не бил усвоен. Акциониот план од 2007, содржи листа од 44 закони, кои само во 2007 година требало да бидат усвоени, со цел за хармонизација на домашните законски прописи со барањата од Европското партнерство или другите стандарди во процесот за приклучување кон Европската унија. До почетокот на Март 2008 година, Народното собрание усвоила вкупно неколку закони од амбициозниот и очигледно несериозно смислениот план и тоа дури во Ноември 2007 година. Помеѓу законите, кои до средината на 2008 година сè уште не се усвоени, се и некои суштински важни закони како што се законот за земјоделство, измените на облигационото и имотно правно законодавство, законот за заштита на податоците на личноста, за безбедноста во сообраќајот, безбедноста на робата и бројните технички стандарди.

¹⁴⁶ War crimes, conditionality and EU integration in the Western Balkans, од Волјин Димитревиќ, Флоренс Хартман, Деан Јовиќ, Тија Мемисевиќ, Уредници: Џуди Бет, Јелена Обрадовиќ, Чарлот Папер бр. 116, јуни 2009, European Union Institute for Security Studies.

Извештајот за напредокот на Република Србија во 2008 година е објавен на 5 Ноември 2008 година. Во истиот, преку политичките и економските критериуми како и преку имплементација на стандардите, се проценува успехот на Србија во европските процеси. Во делот на Извештајот, кој што се однесува на политичките критериуми, се анализира резултатот на Србија во исполнувањето на критериумите од Копенхаген, се анализира односот на земјата со соседите и со земјите членки на Европската унија, како и соработката на Србија со Трибуналот во Хаг. Во документот се констатира и напредокот во доменот на политичко-правните реформи: избор на судиите на Уставниот суд, донесувањето на пакет закони кои го регулираат спроведувањето на претседателските, регионалните и локалните избори и почеток на расправата за усвојувањето на Статутот на Војводина. Во позитивен контекст, исто така се спомнува и зајакнувањето на структурите кои се занимаваат со европските интеграции преку создавање на координациони тела за сите 35 поглавја на законодавството (acquis). Извештајот покажува дека соработката со Меѓународниот кривичен суд во Хаг е подобрена и се констатира значителниот факт дека е уапсен Караџиќ и е испорачан во Хаг.

Во истата анализа се констатираат и следните недостатоци и пропусти, кога станува збор за исполнувањето на политичките критериуми:¹⁴⁷

- Нефикасност во работењето на Парламентот;
- Нефикасност во работењето на Владата;
- Недоволен степен на професионализам и одговорност во јавната администрација;
- Бавен процес на реформите во правосудството;
- Недоволна цивилна контрола на вооружените сили;
- Ограничени и недоволни резултати во борбата против корупцијата.

Во делот од Извештајот за напредокот на Србија во процесот на Европските интеграции за 2008 година, кој се однесува на економските критериуми, укажува на системските недостатоци и структури на проблемите во српската економија, како што се:¹⁴⁸

- Осигуран буџетски дефицит;

¹⁴⁷ Serbian Government – Deputy Prime Minister Activities, “Serbia may get candidate status by December 15, 2008”, Serbian Government, <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=40978>

¹⁴⁸ Serbian Government – Deputy Prime Minister Activities, “Serbia may get candidate status by December 15, 2008”, Serbian Government, <http://www.srbija.sr.gov.yu/vesti/vest.php?id=40978>

- Висок надворешен долг;
- Голема невработеност;
- Недостаток на правилата за конкурентност со кои се спречува создавањето на монопол;
- Недостаток на човечките ресурси како последица од застарен и нереструктуриран образовен систем.

Понатаму, на 17 Февруари 2008 година, привремената влада на Косово еднострано прогласи независност од Србија. Ова беше проследено од многу држави на Европската унија кои го признаа Косово како независна држава. Овие настани силно влијааа на српскиот политички пејсаж. Процесот на пристапување на Србија кон Европската унија беше главната тема по која мислењата на коалиционите партии се разидуваа.

На 4 Април 2008 година, српскиот премиер Воислав Коштуница, подржан од министерот за инфраструктура Велимир Илиќ, ќе напомене дека членството на Европската унија не е повеќе на дневен ред на владата на Република Србија. Тој предност им дава на прашањата за границите и територијалниот интегритет на Србија, како и напоменува за тоа дека неговата земја не мора да го потпише Договорот за стабилизација и асоцијација, кој “Договор на Солана.”¹⁴⁹

На 29 Април 2008 година, вицепремиерот Божидар Дјелиќ ќе го потпише Договорот за стабилизација и асоцијација.

На 15 Септември 2008 година, Холандија го замрзна делот од претпристапниот договор за стабилизација и асоцијација со Србија поврзан со трговијата. Затоа, на 16 Октомври 2008 година, српската влада еднострано ќе одлучи да започне со реализирање на делот кој бил поврзан со трговијата од привремениот Договор за трговија со Европската унија, почнувајќи од 1 Јануари 2009 година.

На 20 Декември 2013 година, претседателот на Европскиот совет Херман Ван Ромпуј ја потврди официјално одлуката на лидерите на Европската унија, донесена на средбата на високо ниво на државите од ЕУ (19-20 Декември 2013 година) да почнат преговори за членство со Србија на 21 Јануари 2014 година.¹⁵⁰

Првата меѓувладина конференција меѓу Србија и Европската унија, со која официјално почнуваат преговорите за членство започна на 21 Јануари 2014 година во

¹⁴⁹ The Delegation of the European Commission to the Republic of Serbia, “Assistance to the Republic of Serbia”, <http://www.europa.org.yu/code/navigate.php?Id=195>

¹⁵⁰ <http://www.alfa.mk/News.aspx?id=69791#.Ut7q31Y1hcc>, преземено на: 21/01/14.

Брисел, помеѓу Премиерот на Србија Ивица Дачиќ и вицепремиерот Александар Вучиќ, еврокомесарот за проширување Штефан Филе, како претставник на Европската комисија, а претседател на конференцијата бил министерот за надворешни работи на Грција, која претседателствува со Европската унија во првата половина на 2014 година.¹⁵¹

¹⁵¹ <http://www.alfa.mk/News.aspx?ID=69811#.Ut7sa4Y1hcc>, преземено на: 21/01/14.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА:

Идејата за обединување на народите од Европскиот континент, во XX век била идеја само на филозофите и визионерите, но подоцна, по завршувањето на втората светска војна, веќе станува реален проект.

Обиди за интеграција на одредени држави кои гравитирале на подрачјето на европскиот континент постоеле уште во почетокот на минатиот век и тоа претежно од страна на државите кои егзистирале веќе подолг временски период. Таа идеја се јавува како резултат на потребата за формирање на заедничка економска површина од која позитивни економски импликации ќе имаат сите држави кои ќе партиципираат во заедницата.

На почетокот од формирањето, Европската унија била замислена како голем политички проект, односно унија која ќе се темели врз политички односи, а подоцна таа заедница станала федерална единица на земјите кои ќе бидат дел од нејзиниот состав.

Идејата за европската федерација ја иницирале Французинот Жан Моне и Германецот Роберт Шуман со формирање на заедница на индустријата за јаглен и челик на Франција и Германија, соопштувајќи и ја на јавноста економската оправданост на нивната идеја.

Следствено на ова, подоцна идејата на Шуман довела до основање на Европската заедница за јаглен и челик, која имала ограничено времетраење од педесет години и завршување на нејзината егзистенција во 2002 година.

За да профункционира заедничкиот пазар за јаглен и челик земјите од Бенелукс, Франција, Германија и Италија, во педесетите години од минатиот век го потпишале договорот за формирање на Европската заедница за јаглен и челик, што претставувало прв потег кон надминување на интерговерментализмот, со што е воспоставен наднационален орган чии независни институции имале моќ да ги обврзат сопствените конститутивни држави.

Одредени подобрувања во структурата на Европската политичка соработка постигнати се преку извештајот од Копенхаген од 1973 година и Единствениот европски акт од 1986 година. И покрај наведеното, за темел во развојот на Европската политичка соработка се смета Договорот од Маастрихт од 1992 година, од каде што

произлегува и Заедничка надворешна и безбедносна политика. Овој договор ги создава трите постоечки столба:

- Европска економска заедница;
- Заедничка надворешна и безбедносна политика;
- Правда и внатрешни работи.

Голем број на реномирани светски истражувачи, во своите истражувања, карактерот на Европската унија го толкуваат преку неколку пристапи кои се во согласност со теоријата на меѓународните односи, и тоа преку неофункционализмот или интерговерментализам.

Меѓутоа, карактерот на Европската унија може и да се толкува и со помош на недефинирани пристапи, како **sui generis**, со акцент на одликите на нејзините организациони елементи.

Економската улога на Европската унија налага формирање на организиран заеднички пазар, кој ќе ги интегрира пазарите на земјите членки и во кој сите стоки ќе бидат конкурентни под услови како и на националните пазари на земјите-членки, со тоа што сите граѓани ќе имаат ист пристап на пазарот.

Како основна цел на монетарната политика на Европската унија е задачата за воведување на единствена валута во Европската унија и централизација на сите монетарни прашања.

Соодветното спроведување на монетарната задача на Европската унија, резултираше со воведување на еврото како единствена европска валута на територијата на целата Европска унија. Тоа подразбира дека секојдневните плаќања и финансиски трансакции се вршат само во една валута – евро.

Европската социјална политика како главна цел има да обезбеди подобар животен стандард и да обезбеди соодветни работни услови на граѓаните од Европската унија, да овозможи нивно изедначување, да гарантира соодветна социјална заштита, да го иницира социјалниот дијалог меѓу синдикатите и работодавците и да се бори против социјалната дисхармонија.

Во спроведувањето на основните цели на Европската унија, ја спроведува сопствената политика во однос и на граѓаните им ги гарантира следните права:

- Слободно движење на граѓаните во рамките на Унијата;
- Право на глас и кандидатура на избори;
- Право на заштита од дипломатските и конзуларните власти;

- Правото на поднесување молба пред Европскиот парламент и др.

Преку еволутивниот процес на Унијата, со сè поголема прецизност се дефинираат условите за пристапување кон Европската унија, во насока на овозможување на граѓаните пристап до сите информации од јавен карактер.

Договорот за Европската унија го дефинира начинот на кој секоја земја може да аплицира за членство, доколку се почитуваат принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права и основни слободи, и владеење на правото.

Со основачките договори, формално постојат седум институции на Унијата и тоа:

- Европскиот парламент;
- Европскиот совет;
- Совет на министри;
- Европската комисија;
- Судот на правдата на Европската унија;
- Европската централна банка;
- Ревизорскиот суд.

Според начинот на внатрешното уредување, Европската унија претставува комплексна и сложена организациона структура. Сложеноста произлегува и од фактот дека таа не претставува држава. Нејзината сложена структура, освен институциите, ја сочинуваат и многу други тела и органи од кои ќе ги наведеме:

- Европскиот економско - социјален комитет;
- Комитетот на региони;
- Агенции.

Изучувањето на правниот поредок на Европската унија е од суштинско значење, поради тоа што таа се конституира како нова и оригинерна заедница на државите и на граѓаните и се темели врз правото, што претставува обид за намалување на државното насилство со правните норми на држава и почитувањето на човековите права, како и на основните демократски вредности и слободата на поединецот. Европското право се дели на примарно и секундарно.

Под поимот хармонизација се подразбира заемното приближување на решенијата во националните законодавства, кое не го достигнува степенот на потполно идентични норми.

Регулативата во членот 249, од Договорот за Европската заедница, се дефинира како акт кој има облигаторно дејство како во однос на органите на Европската унија така и на државите-членки, со задолжителна примена на истиот од страна на државите-членки.

Директивата претставува обврска за имплементација на нејзините одредби во националните законодавства на земјите членки, на начин на кој ќе (се) одлучат самите држави-членки. Таа претставува правен акт кој се однесува на една или повеќе држави-членки на Европската унија.

Одлуката претставува правен акт на Европската унија кој има задолжителен карактер и најчесто се однесува на земјите-членки, на некои од нив или на физичките и правните лица кои произлегуваат од земјите.

Согласно Договорот за Европската заедница, препораките и мислењата немаат обврзувачка сила.

Имплементирањето на Договорот за Европската унија, генерираше низа специфични инструменти за спроведување на заедничката надворешна и безбедносна политика која ги регулира надворешните активности кои ги превзема Европската унија.

Подоцна, Договорот од Лисабон предизвика само терминологски, наместо суштински разлики во досегашните инструменти кои ја имплементираат надворешната политика на Унијата.

За разлика од првичната верзија на членот 12 на Договорот за Европската унија, членот 25 од Договорот за Европската унија, дефиниран со Лисабонскиот договор, изнесува различни терминологии за именување на инструментите кои се однесуваат на спроведувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика.

Новата терминологија вели дека Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија, сопствената политика ја спроведува преку:

- Дефинирање на општите насоки;
- Одлуки кои ги дефинираат позициите на Европската унија;
- Задачите кои ќе ги презема Европската унија;
- Целите кои ќе се застапуваат во спроведувањето на надворешната политика;
- Начинот на кој ќе бидат имплементирани претходните одлуки.

Од страна на Европската унија донесена е „Европската безбедносна стратегија“ со што е создаден услов за зголемување на ефикасноста на Европската унија во

справувањето со новите закани предизвикани од природни катастрофи, организиран криминал и тероризмот. За таа цел, развиени се акциони планови за овие клучни безбедносни сфери.

Европската безбедносна стратегија е изградена за рана детекција на евентуални закани, кои произлегуваат како резултат на процесот на глобализација а тоа се: ширењето на заразните болести, продлабочувањето на јазот помеѓу богатите и сиромашните, последиците кои произлегуваат од глобалното затоплување, трката за природните енергенси. Сето тоа бара взаемна соработка и компактност помеѓу земјите членки за полесно справување со заканите.

Европската безбедносна стратегија прави проценка на современите закани каде што е исфрлена можноста од агресија врз некоја земја членка и укажува на промената на структурата на заканите, каде истите се посложени, непрепознатливи и непредвидливи.

Надворешната политика, во првата половина на минатиот век, се провлекува низ одредени европски и светски воени кризи, по што се утврдени нејзините недостатоци во делот на селективност и неефикасност. Токму заради тоа, се јавува потребата за дефинирање на надворешната соработка, како и хармонизација и стабилизација на надворешните односи. Овие недостатоци се решени со договорот од Мастрихт, каде што Европската политичка соработка се преименувала во Заедничка надворешна и безбедносна политика, каде што се дефинирани нејзините цели и инструментите за нејзино спроведување.

Во зацврстување на Заедничката надворешна и безбедносна политика, големо влијание имаат измените и дополнувањата на договорите од Мастрихт, Амстердам и Ница, каде акцент се става на зајакнување на обврските на владите на земјите членки во насока на градењето на Заедничката надворешна и безбедносна политика, како и зајакнување на нејзиното влијание, надвор од границите на Европската унија.

Во делот на проширувањето на Европската унија, Француските претставници во Европската унија и германската Канцеларка Ангела Меркел се противат на приемот во Европската унија на Турција. Овој феномен, кој произлегува од Европската унија, се нарекува ефект на „презаситеност“ и претставува момент кој може да ја загрози надворешната политика на Европската унија.

Во слична положба се и некои земји од Источна Европа, кои исто така не се позитивно импресионирани од надворешните односи на Европската унија, особено

околу во кризата со гасот и германското влијание во проектот „Северен тек“ со кој би се изземале поголем број од нив.

Во делот на релацијата на Република Македонија и Европската унија, ќе споменеме дека Република Македонија има кандидатски статус, но и наметнат спор за името од страна на земја-членка, или *de facto* од Европската унија. Останатите земји од Западен Балкан веќе имаат кандидатски статус или се потенцијални кандидати.

Високиот претставник на Европската унија за Заедничка надворешна и безбедносна политика има широк спектар на надлежности, меѓу кои ќе го потенцираме политичкиот дијалог со земји кои не се во рамките на Европската унија, како и застапување на Европската унија во рамките на меѓународните организации и конференции.

Со измените и дополнувањата кои произлегуваат од Лисабонскиот договор, функцијата на Високиот претставник е споена со комесарите за надворешни односи, а се издвојува од функцијата на Генералниот секретар.

Претседателството на Луксембург со Европскиот совет, во Мастрихт, во Февруари 1992 година, презентирало нацрт договор, по што земјите членки конечно го потпишале Договорот за Европската Унија.

Во Амстердам, шефовите на држави и на влади на Европската унија се согласиле на ревизија на Договорот од Мастрихт, што се однесува на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата.

Само еден месец по влегувањето во сила на Договорот од Амстердам, шефовите на држави и влади, договорија конференција која се одржа во Ница во 2000 година а предмет беа прашањата коишто не можеа да бидат решени во Амстердам, станува збор за:

- Големина и состав на Комисијата;
- Тежина на гласовите во Советот;
- Можно проширување на одлуките со квалификувано мнозинство;
- Други прашања за оние договорни измени што произлегуваат од таканаречените „остатоци“ или од спроведувањето на Договорот од Амстердам.

Договорот од Лисабон е потпишан на крајот од 2007 година, а е предвидено да стапи на сила најдоцна до крајот на 2008 година. За да ги избегнат претходните непријатности кои произлегоа од рефередумите за Уставот, лидерите применија

различна стратегија, ставајќи акцент врз фактот дека тоа е договор кој не задира длабоко во организацијата на Европската унија, па истиот може да го ратификуваат националните парламенти, со што се избегнаа неуспешни референдуми.

Република Македонија, како земја од регионот на Западен Балкан, е дел од Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија. Како и останатите земји од Западен Балкан така и Република Македонија веќе ги привршува реформските процеси и освен спорот за името не постои друга пречка за прием во Европската унија.

Во таа насока, Комисијата веќе неколку пати еднопозруго препорача започнување на пристапните преговори, но досега од страна на Советот не е донесена таква одлука.

Согласно политичките случувања во Република Македонија и понатаму надворешната политика на земјата зависи од внатрешно политичките случувања. Намалување на меѓуполитичките несогласувања и зголемување на политичкиот дијалог се услов за зајакнување на надворешната политика на Република Македонија во однос на Европската унија.

На просторите на поранешна Југославија, Република Хрватска стана дел од Европската унија, со што земјата успешно го заврши евроинтеграцискиот процес. Иако постои доза на евроскептицизам во делот на економската политика и придобивките кои ги има Република Хрватска, сè уште е рано да се анализираат негативните импликации на земјата, кои произлегуваат со зачленувањето на земјата во Унијата.

Република Србија веќе ги започна преговорите за членство во Европската унија додека Република Црна Гора сеуште има статус на земја кандидат за членство во Европската унија.

Без разлика на нивото кое го има постигнато секоја од наведените земји во интеграцискиот процес, едно е заедничко за сите. Тоа е силниот, макотрпен реформски процес која секоја од нив го спроведува или веќе го спровела, како и нормално политиката на соседните земји. Генерално, надворешната политика на земјите од Западен Балкан е насочена кон нивна Европска интеграција.

Претседателот на Европскиот совет, Херман Ван Ромпуј, на 03 Февруари 2014 година, на средба со државниот врв на Република Словенија во Љубљана, го потенцира значењето на процесот на приближување на државите од Западен Балкан кон Европската Унија. Според него, Европската перспектива за Западен Балкан е апсолутно клучна за мирот во тој дел на Европа, кој во последно време страдаше

поради војна. Тој истакна: „Нашата врата е отворена, замор од проширување во Европа нема“. Претседателот на Европскиот совет потенцираше дека европската перспектива, освен за земјите од Западен Балкан, е потребна и на земјите од поранешниот Советски блок. Како општ заклучок од спроведеното истражување ќе констатираме дека Заедничката надворешна и безбедносна политика влијае врз интегративните процеси на земјите од Западен Балкан.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Armstrong H., *Community Regional Policy*, in Lodge, L., *The European Community and the Challenge of the Future*, Palgrave Macmillan, New York, 2000.
2. Bainbridge, T., *The Penguin Companion to European Union*, Penguin Books, 2000.
3. Baker, D. et. al., *The Blue Map of Europe: Conservative Backbench Attitudes to European Integration*, *Political Quarterly* 66,1995.
4. Bellier I., Wilson T. M., (eds.), *An Anthropology of the European Union: Building, Imagining and Experiencing the New Europe*, Berg, New York, 2000.
5. Bjorn, Miiller-Ville, *For our eyes only? Shaping an intelligence community within the EU*, Occasional Papers no. 50, Institute for Security Studies, January 2004.
6. Bronstone A., *European Security into the Twenty-first Century: Beyond Traditional Theories of International Relations*, Ashgate, 2000.
7. Bulpitt J., McLean I., (ed.), *The Oxford Concise Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
8. Buzan B., *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-cold War Era*, Second Edition, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, 1991.
9. Cameron F., *The Foreign and Security Policy of the European Union*, Sheffield Academic Press, Sheffield, 1999.
10. Carlsnaes W., Sjursen H., and White B., (eds), *Contemporary European Foreign Policy*, SAGE Publishers, London, 2004.
11. Cram L, Dinan, D., Neill N., (eds.), *Developments in the European Union*, Macmillan Press LTD, London, 1999.
12. Dannreuther, R. (ed.), *European Union Foreign and Security Policy: Towards a Neighbourhood Strategy*, Routledge, New York, 2004.
13. DE BURCA G., "The Constitutional challenge of new governance in the European Union", *European Law Review*, V.28, N.6, December 2003.
14. Deighton A., *The European Security and Defence Policy*, *Journal of Common Market Studies*, Vol.40, No.4, 2002.
15. Đurđević L S., *Deset godina Evropske bezbednosne i odbrambene politike i promene ustanovljene Lisabonskim sporazumom*, *Vojno delo*, br. 4/2010.

16. Eekelen V.W., WEU's Role in the New European Security Environment, International Defense Review (special issue), 1995.
17. Fontaine P., A New Idea for Europe, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2000.
18. Frederic L. Kirgis, Jr, International Organizations in Their Legal Settings: documents, Comments and Questions, London, 1977.
19. Galloway D., The Treaty of Nice and Beyond, Realities and Illusions of Power in the EU, Sheffield Academic Press, 2001.
20. Gasmi G., Pravo i osnovi prava Evropske unije, Beograd, 2010.
21. Gompert D., and Larrabee F. S., (eds) America and Europe: A Partnership for a New Era, Cambridge University Press, New York, 1998.
22. Grant C., A European view of ESDP, European Security Forum, September, 2001.
23. Grgić M., Bilas V., Šimović H., Financijska liberalizacija, monetarna i fiskalna politika Europske unije, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2006.
24. Grizold A., Evropska Varnost, Ljubljana, Fakulteta za druzbene vede, 1999.
25. Heywood P., Jones E., Rhodes M., Developments in West European Politics 2 Palgrave, New York, 2002.
26. Hoffman S., Towards a Common Foreign and Security policy, Journal of International Affairs, Vol.38, No 2, 2000.
27. Howorth J., European Integration and Defence: The Ultimate Challenge? Institute for Security Studies, Paris, November, 2000.
28. Howorth J., Security and defence policy in the European Union, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007.
29. Hunter R. E., The European Security and Defense Policy: NATO's Companion - or Competitor Rand, Santa Monica, CA. Publication, 2002.
30. J.H.H. Weiler, U. Haltern, F. Mayer, European Democracy and Its Critique – Five Uneasy Pieces, Harvard Jean Monet Working Paper Series, 1/95, 1995.
31. Juliet L., The European Community and the Challenge of the Future, Printer Publishers, London, 1989.
32. Komsic J., Principi evropskog regionalizma, Novi Sad, 2007.
33. Lopandic D., Osnivacki ugovori EU-Ugovor o EU iz Nice sa amandmanima, Beograd 2003.
34. Lopandic D., Osnovacki ugovori Evropske unije, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2003.

35. Lopandic D., Regionalne inicijative u Jugoistocnoj Evropu, Institut za medjunarodnu politiku i privredu, Beograd, 2001.
36. Molling C., ESDP after Lisbon: More coherent and capable?, *CSS Analyses in Security Policy*, Center for Security Studies (CSS) ETH Zurich, Vol. 3, No. 28, February 2008.
37. Peterson J., Shackleton Michael., The Institutions of the European Union, Oxford: Oxford University Press, 2002.
38. Rassmussen P., What Lisbon has lacked is political courage, *Europe's World*, Automne, 2005.
39. Rehn O., Europe's Next Frontiers, CAP, Baden-Baden 2006.
40. Roper J., Defining a Common Defence Policy and Common Defense, The European Strategy Group and the WEU Institute for Security Studies, Paris, 1995.
41. Sjursen H., New Forms of Security in Europe , ARENA Working Papers, 4/2000.
42. Smith K E., European Union Foreign Policy in a Changing World, Oxford: Blackwells, 2003.
43. Turcinovic F., Pravo EU, Megatrend, Beograd, 2005.
44. Van Deemen A.M., Hosil M.O., Widgren M., (eds.), Institutional Challenges in the European Union, Routledge, London, 2002.
45. Vukadinovic R., Cehulic L., Politika europskih integracija, Topical, Zagreb, 2005.
46. Zecevic S., Evropska Unija - Institucije I pravo, Beograd, 2003.
47. Zielonka J., Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union, Routledge, New York, 2002.
48. Zivkovic J., Regionalizam novi drustveni okvir, Nis, 2007.
49. Бајхелт Т., Европската унија по проширувањето кон исток, Фондација Конрад Аденауер, Секретаријат за европски прашања, Скопје, 2005.
50. Бендевски Т., Право на Европска унија, Правен факултет-„Универзитет Св.Кирил и Методиј“- Скопје 2001.
51. Бојчев Д., *Европска Унија Лексикон*, Скопје, Ми-Ан, 2007.
52. Боршарт.К.Д., АБВ на правото на Европската Унија , Канцеларија за публикации на Европска Унија, Луксембург, 2010.
53. Вајденфелд В., Веселс В., Европа од А до Ш: Прирачник за европската интеграција, БПБ: Сојузна централа за политичко образование, Фондација Конрад аденауер, Сектор за европска интеграција, Скопје, 2003.

54. Ванковска Б., Институции на Европската унија, Филозофски факултет – Скопје, 2008.
55. Ванковска Б., Институции на Европската унија: до Лисабон и по него, второ изменето и проширено издание, Филозофски факултет – Скопје, 2010.
56. Вевер О., Бузан Б., Леметр П., Идентитет, миграција и новата безбедносна агенда на Европа, Академски печат, Скопје, 2010.
57. Георгиева Л., Европска безбедност: концепти, процеси и институции, Филозофски факултет, Скопје, 2010.
58. Георгиевски С., Вовед во правото на Европската унија, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, 2010.
59. Гоцевски Т., „Кризите во независна Р.М.“, Култура, Скопје, 2010.
60. Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Георгиева Л., Интересите на Република Македонија во градењето на Европската безбедност, МАНУ, Центар за стратешки истражувања, Филозофски факултет, Скопје, 2008.
61. Гоцевски Т., Бакрески О., Славески С., Европската унија низ призмата на европската безбедност, Филозофски факултет, 2007.
62. Донерт Ш., Диболд А, Вредностите и политиката - ЕУ и Југоистокот на Европа Фондација Фридрих, Скопје, 2006.
63. Дончев А., Современи безбедносни системи, Универзитет Фон, Скопје, 2007.
64. Дујовски Н., Процесот на преговарање за прием во членство во Европската унија, во областите правда и внатрешни работи и заедничката надворешна и безбедносна политика, докторска дисертација, Правен факултет, Скопје, 2011.
65. Илиќ Г., Европа на крстопат, Лисабонскиот договор како темел на надворешно политичкиот идентитет на Европската унија, Графопрот, Битола, 2009.
66. Илиќ Г., Лисабонскиот договор како темел на надворешно-политичкиот идентитет на Европската унија, магистерски труд, Институт за социолошки и политичко правни истражувања, Скопје, 2008.
67. Камбовски В., Правда и внатрешни работи на Европската унија, Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје, 2005.
68. Крег П., Бурка Г., Право на ЕУ, текстови, случаи, материјали, четврто издание, Магор, Скопје, 2010.
69. Обрадовиќ Д., Лавранос Н., Меѓусебното влијание на правото на ЕУ и националното право, Просветно дело АД, Скопје, 2009.

70. Петрушевска Т., Вовед во правото на европската унија, Графохартија, Скопје, 2011.
71. Петрушевска Т., Договорот од Ница од 2000 година-реформа на институтите на унијата, Скопје, 2003.
72. Петрушевска Т., Меѓународно правни аспекти на спогодбата за стабизирање и придружување на Р.М. со Европската заедница и со државите членки на ЕУ, Скопје, 2008.
73. Река Б., Ибрахими А., Европски студии, Европскиот идентитет, историјата и интеграциите, институциите, политиката и правото на Европската унија, Универзитет на Југоисточна Европа, Тетово, 2004.
74. Рен О., Разбирање на проширувањето, Политика за проширување на Европската Унија, Европска комисија, Генерален директорат за проширување, 2007.
75. Ружин Н., Европската идеја од утопија до реалност, Просвета, Куманово, 1996.
76. Секретаријат за европски прашања, Влада на Република Македонија, Речник на термини: Европската Унија и предпристапната помош, Аркус, Скопје 2007.
77. Сотироски Љ., Вовед во правото на европската унија, Рецензирана скрипта, Универзитет „Гоце Делчев“, Правен Факултет, Штип, 2011.
78. Тасевска В., Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ и управувањето со кризи, магистерски труд, Филозофски факултет, Скопје, 2006.
79. Шкарик С., Зборник од научна расправа на тема: „Методи за хармонизација на националното законодавство со правото на Европската унија“, МАНУ, Скопје, 2008.
80. Шкарик С., Споредбено и македонско уставно право, Матица Македонска, Скопје, 2004.

ИЗВЕШТАИ И ОСТАНАТИ АКТИ:

1. A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 2003.
2. Agenda 2000 - Enlargement Strategy Paper (Report on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries), Bulletin of the European Commission, Supplement 3/2000.
3. Council Decision of 22 January 2001 on the establishment of the Military Staff of the European Union.

4. Council Decision of 22 January 2001 setting up the Military Committee of the European Union.
5. Council Decision of 22 January 2001 setting up the Political and Security Committee.
6. Declaration of Sarajevo SE Europe Stability Pact, Sarajevo, 30 July 1999.
7. Declaration of the European Council of Strengthening the Common European Policy on
8. Declaration on the Operational Capability of the Common European Security and Defence Policy.
9. EU press release, „EU budget facts and myths“, Brussels, 1 November 2007.
10. European Union: *The European Union after the Treaty of Lisbon: Visions of Leading Policy Makers, Academics and Journalist*, Brussel, Europe Direct, 2011.
11. Helsinki European Council-Presidency Conclusions, Presidency Reports to the Helsinki European Council on „Strengthening of the Common European Policy on Security and Defense“, end on „Non-Military Crisis Management of the European Union“, Bruhelles, 1999.
12. How the EU Works : Your Guide to the EU Institutions, Brussels, EC: 2005.
13. Lisbon treaty - Consolidated versions of the treaty on EU and the treaty on the functioning of the EU” - Publication office of the EU, Luxembourg, 2010.
14. Partners and Neighbours: a CFSP for a Wider Europe, Chaliot Papers, No. 64, September, 2003.
15. Security and Defense, Cologne, 1999.
16. The Amsterdam Treaty – Final act (3) – declaration relating to the WEU, 10 November 1997.
17. The Amsterdam Treaty - Final Act (3) - Declaration relating to the WEU, 10 November 1997.
18. The Amsterdam Treaty-Comprehensive Guide: Common Foreign and Security Policy, november 1997.
19. Treaty on European Union (Maastricht Treaty) 29 July 1992 reference to Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence Policy - Declaration on WEU.
20. Treaty on European Union (Maastricht Treaty) 29 July 1992 reference to Common Foreign and Security Policy and European Security and Defence policy - declaration on WEU.

21. Договор од Лисабон : консолидирани верзии на Договорот за Европската унија, Договорот за функционирање на Европската унија, Повелба за фундаменталните права на Европската унија, Протоколи, Декларации, Фондација „ Конрад Аденауер“, Скопје, 2011.
22. Договор од Лисабон, Konrad Adenauer Stiftung, Скопје, 2011.
23. Македонски центар за европско образование, *Програми на заедницата*, Фондација Институт Отворено Опшество, Скен Поинт, 2010.

ИНТЕРНЕТ СТРАНИ:

1. <http://www.ambafrance-mk.org/Nadvoreshnata-politika;>
2. [http://eu.missions.gov.mk/mkd/misija/odnosite-makedonija-eu/;](http://eu.missions.gov.mk/mkd/misija/odnosite-makedonija-eu/)
3. <http://www.mfa.gov.mk/?q=node/388;>
4. http://europa.eu/pol/cfsp/index_bg.htm;
5. http://europa.eu/publications/official-documents/index_bg.hr;
6. <http://www.europarl.eu.int;>
7. <http://www.ue.eu.int;>
8. <http://www.europa.eu.int/comm;>
9. <http://www.curia.eu.int;>
10. <http://www.eca.eu.int;>
11. <http://www.ecb.int;>
12. <http://www.esc.eu.int;>
13. <http://www.cor.eu.int;>
14. <http://www.eib.eu.int;>
15. <http://www.euro-ombudsman.eu.int;>
16. <http://www.sei.gov.mk;>
17. <http://www.seio.gov.rs;>
18. <http://www.osce.org;>
19. <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf;>
20. <http://www.eda.eu.int;>
21. <http://www.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/2010/05/17-Doc.-dr-Tanja;>
22. <http://fzf.ukim.edu.mk/files/zbornik2010/23sergeic.pdf;>
23. <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0025-8555/2006/0025-855506044140.pdf;>

24. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>;
25. http://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/FINAL_EUROPA_A_DO_S.pdf;
26. http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/undestranding_enlargement_mk.pdf;
27. http://ec.europa.eu/enlargement/news_corner/key-documents/index_en.htm;
28. <http://www.sobranie.mk/?ItemID=0CA41E8F5A37204A9A646169E9A0089E>;
29. <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/007f2537e0/Political-groups.html>;
30. http://www.manu.edu.mk/publications/Book_II.pdf;
31. <http://www.pravo.org.mk/euLawTutorial.php>;
32. <http://www.mojaevropa.rs/o-evropskoj-uniji/pravo-eu>;
33. http://eprints.ugd.edu.mk/1685/1/%D0%9D%D0%90%D0%A3%D0%A7%D0%9D%D0%9E%20%D0%9F%D0%9E%D0%9C%D0%90%D0%93%D0%90%D0%9B%D0%9E_%D0%A0%D0%95%D0%A6%D0%95%D0%9D%D0%97%D0%98%D0%A0%D0%90%D0%9D%D0%90%20%D0%A1%D0%9A%D0%A0%D0%98%D0%9F%D0%A2%D0%90%20%20_%D0%92%D0%9E%D0%92%D0%95%D0%94%20%D0%92%D0%9E%20%D0%9F%D0%A0%D0%90%D0%92%D0%9E%20%D0%9D%D0%90%20%D0%95%D0%A3_%20%D0%89%D1%83%D0%BF%D1%87%D0%BE%20%D0%A1%D0%9E%D0%A2%D0%98%D0%A0%D0%9E%D0%A1%D0%9A%D0%98%20.pdf;
34. <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:EN:PDF>;
35. http://www.dadaloceurope.org/mzd/grundkurs_3/etappe_4.htm;
36. <http://oi.org.mk/upload/Nadvoresni-raboti-2.pdf>;