



РЕПУБЛИКА СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА
УНИВЕРЗИТЕТ „Св.Кирил и Методиј“ – Скопје
ПРАВЕН ФАКУЛТЕТ „Јустинијан Први“



**ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО КАКО ТЕМЕЛНА ВРЕДНОСТ НА
ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОПСКА
ИНТЕГРАЦИЈА И ВО ПОЛИТИКАТА НА ПРОШИРУВАЊЕ СО
ФОКУС НА ЗАПАДНИОТ БАЛКАН**

ДОКТОРСКИ ТРУД

кандидатка

Лепосава Огњаноска Ставровска

ментор

проф. д-р Сашо Георгиевски

Скопје,

октомври 2024 година

Докторанд:
м-р Лепосава Васко Огњаноска Ставровска

Тема:
Владеењето на правото како темелна вредност на Европската Унија и процесот на европска интеграција и во политиката на проширување со фокус на Западниот Балкан

Ментор:
Проф. д-р САШО ГЕОРГИЕВСКИ
Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје

Комисија за одбрана:

Проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска
Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје

Проф. д-р Васко Наумовски
Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје

Проф. д-р Јулија Брсакоска-Базеркоска
Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје

Проф. д-р Илина Ценевска
Правен факултет „Јустинијан Први“ Скопје

Научна област: Право на ЕУ и европски интеграции

Датум на одбрана:

18.12.2024 година

БЛАГОДАРНОСТ

За реализирањето на оваа дисертација, упатувам искрена благодарност до мојот ментор, проф. д-р Сашо Георгиевски, чиј што авторитет во областа ми беше особена инспирација и одговорност, а неговата мудрост и трпение ме крепеа кога ми снемуваше мотивација. Вашиот професионален, грижлив и човечки однос за мене значеше секогаш подадена рака благодарение на која го изодев патот.

Ја користам приликата за да упатам последен поздрав и до проф. д-р Татјана Петрушевска, којашто остави неизбришлива трага во мојот академски и личен развој, како и аманет секогаш да се трудиме да бидеме пред сè добри луѓе, чесни и искрени пред себе, со високо крената глава и бистар ум. Се надевам дека и ова дело ќе придонесе да ѝ биде вечен споменот.

Подготовката на финалната верзија на истражувањето не би била возможна без вложувањето на Комисијата, па затоа упатувам благодарност и до проф. д-р Тања Каракамишева-Јовановска, чии што конструктивни критики дадоа посебен печат и придонес кон комплетирањето на овој труд, како и проф. д-р Васко Наумовски, со којшто активно соработувавме во текот на студиите.

Особена благодарност упатувам до проф. д-р Јулија Брсакоска-Базеркоска без чија безусловна поддршка и искрена помош немаше да успеам да истраам и да ги надминам предизвиците. Ветерот во грб ми помогна да стекнам самодоверба и беше поттик за мене да се стремам кон повисоки стандарди. Воедно, проф. д-р Илина Ценевска придонесе да го одржам ентузијазмот дека сум на вистинскиот пат - Вашата верба во мојот потенцијал има придонес во остварувањето на овој успех.

Дополнително, благодарна сум на целиот тим на Правниот факултет задолжен за реализација на докторските студии, а особено на професорите од кои имав и имам чест да учам и да соработувам низ годините; на Фондацијата Конрад Аденауер – Скопје и KAS Rule of Law Канцеларијата во Букурешт, за финансиската и севкупна поддршка; на сите професори и колеги со кои сум привилегирана да соработувам низ академските активности, а особено во рамки на престојот на Европа-Институтот при Саарланд Универзитетот во Германија, на Универзитетот на Делавер во Соединетите Американски Држави со поддршка на Амбасадата на САД во рамки на SUSI for Scholars програмата, и на Колеџот на Европа во Натолин, Полска – при тоа, не би можела, а да не го издвојам проф. д-р Adam Łazowski којшто ми потврди дека најголемите луѓе се и најнепосредни.

Благодарна сум и за можноста да работам со исклучителни професионалци чиишто имиња се звучни во светски рамки, а кои ме препознаа и ми дадоа доверба да бидам дел од нивниот тим на неколку работни места и во рамки на неколку проекти. На колегите кои секогаш имаа разбирање за деновите кога се повлекував во себе за да истражувам и ми беа особена поддршка, угледувајќи се и на нивните достигнувања. На студентите, кои се сегашност и иднина, нека овој труд биде доказ дека со труд и посветеност можете сè да постигнете. На сите добронамерници кои искрено си ја сакаат државата, веруваат во основите на европскиот проект и се поклонуваат пред владеењето на правото како цивилизациско достигнување.

Сепак, најдлабока благодарност должам на семејството кое навистина е столбот на животот, секогаш потсетувајќи ме на вистинските вредности заради кои постоиме.

Мојот сопруг, Доне, го сретнав речиси истовремено кога го започнав и ова патување, па несебично ме придружуваше и умееше секој проблем да ми го претстави како решение - се надевам дека ова е само едно достигнување од нашиот животен проект и твојата љубов секогаш ќе биде моја движечка сила.

На мојата мајка чија неуморна грижа ми дава мир, а со нејзиниот личен пример ми влева храброст дека можам да го надминам секој предизвик на патот и никогаш да не се откажувам од она во што цврсто верувам. На татко ми, кој ме научи на дисциплина и одговорност, а неговиот мудар совет и тивка сила ми помагаа да останам фокусирана на моите цели и ме смируваа сред бурите во мене и околу мене.

На сестра ми, којашто од првиот ден е мојот зрак светлина. Твојата способност да гледаш на животот со оптимизам ме охрабрува да продолжам напред, а твојата искреност и љубов ми беа непресушен извор на енергија, и затоа ти благодарам од срце.

На семејството на сопругот, кое е и мое семејство и подразбира искрена љубов, грижа и поддршка. На мојата Јована, којашто ме снабдуваше со секоја книга и релеватна информација, а пред сè со оптимизам и дневна доза позитивна енергија. На сите мои пријатели - оној мал круг на големи луѓе, за кои сум секојдневно благодарна – што сте секогаш тука, заедно со мене, и што го направивте овој процес многу попријатен и уште позначаен.

Ова истражување е резултат на многу труд и посветеност, но и на непроценлива поддршка, искрена верба, разбирање, љубов и пријателство.

Со цело мое срце,
Л.

Изјавувам дека докторскиот труд го изработив самостојно, дека уредно ги цитирам сите користени извори и литература и дека трудот не е користен во рамките на други универзитетски студии или за стекнување на друго звање.

м-р Лепосава Огњаноска Ставровска, с.р.

Изјавувам дека електронската верзија на докторскиот труд е идентична со отпечатениот докторскиот труд.

м-р Лепосава Огњаноска Ставровска, с.р.

м-р Лепосава Огњаноска Ставровска

ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО КАКО ТЕМЕЛНА ВРЕДНОСТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА – СО ПОСЕБЕН ФОКУС НА ПРОШИРУВАЊЕТО КОН ЗАПАДНИОТ БАЛКАН

- Апстракт -

Владеењето на правото е темелна вредност на којашто се заснова Унијата и ги поддржува сите други вредности и принципи, вградени во примарното право на ЕУ. Дури и пред да биде експлицитно кодифицирано во примарното право на ЕУ, владеењето на правото беше воспоставено во политичката и судската практика на Заедницата/Унијата. Доколку владеењето на правото не е соодветно заштитено, се нарушува јадрот на солидарноста, кохезијата и довербата неопходно за функционирање на внатрешниот пазар и зоната на слобода и безбедност. Од аспект пак, на политиката на проширување на ЕУ, владеењето на правото има централна улога во условеноста на земјите-кандидати, особено во пристапот кон Западниот Балкан. Со дисертацијата се врши обид за утврдување на интеракцијата и корелацијата помеѓу интерната димензија на владеењето на правото како темелна вредност на ЕУ и процесот на европската интеграција, и неговата екстерна димензија односно европеизацијата на земјите-кандидати преку промовирањето на владеењето на правото во политиката на проширување кон Западниот Балкан како критериум од чиешто исполнување зависи целокупната подготвеност за членство во ЕУ. Преку промовирањето на владеењето на правото во политиката за проширување, ЕУ значително ја зајакна нормативната моќ како глобален актер. Истражувањето се стреми да создаде систематизирани сознанија за концептот на владеењето на правото во ЕУ, неговото значење за развој на европскиот идентитет и ефективното спроведување на политиките, како и да ја утврди ефективноста на механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ и можностите за подобра операционализација. Воедно, се прави спецификација на инструментите за условување од аспект на владеењето на правото во политиката на проширување кон Западниот Балкан и согледување на улогата, одговорноста и предизвиците (и ограничувањата) на двете страни - на земјите кандидати и самата Унија. Дисертацијата има придонес кон процесот на пристапување на Северна Македонија во ЕУ и европеизацијата на општеството преку владеењето на правото. Крајната цел е да истражи дали преку унапредување на владеењето на правото во границите на Унијата може да се влијае на зајакнување на трансформативната моќ во политиката на проширување, и обратно, како проширувањето ја јакне Унијата и одвнатре.

Клучни зборови: владеење на правото; ЕУ; европеизација; процес на европска интеграција; политика на проширување; условеност; Западен Балкан; геополитика.

Leposava Ognjanoska Stavrovska, LL.M.

**RULE OF LAW AS A FUNDAMENTAL VALUE OF THE EUROPEAN UNION AND
EUROPEAN INTEGRATION – WITH SPECIAL FOCUS ON THE ENLARGEMENT
TOWARDS WESTERN BALKANS**

- Abstract -

The rule of law is a fundamental value on which the Union is founded and upholds all other values and principles embedded in EU primary law. Even before it was explicitly codified in EU primary law, the rule of law was established in the policies of the Community/Union and its case law. It is also central to making the EU function well as an area of freedom, security and justice and an internal market, on the basis of the core of solidarity, cohesion and trust. From the perspective of the EU Enlargement policy, the rule of law is central to the conditionality applied towards the candidate countries, especially with regard to the Western Balkans. This dissertation attempts to determine the interaction and correlation between the internal dimension of the rule of law as a fundamental value of the EU and the process of European integration, *vis-à-vis* its external dimension, within the Europeanization process as a key criterion on which relies the overall readiness for EU membership. By promoting the rule of law in the Enlargement policy, the EU has significantly strengthened its normative power as a global actor. The research seeks to create systematized insights into the concept of the rule of law developed in the EU, its significance for the development of the European identity and the effective implementation of policies, as well as to determine the effectiveness of the mechanisms for the rule of law protection in the EU internal borders and perspectives for further operationalization. At the same time, it explores and critically assesses the instruments for rule of law conditionality as an accession criterion in the Enlargement policy with focus on the Western Balkans. Furthermore, it seeks to provide a comprehensive understanding on the role, responsibilities and challenges (together with limitations) of both sides - the candidate countries and the Union itself. The dissertation contributes to the accession process of North Macedonia to the EU and the overall Europeanization through the rule of law. The ultimate goal is to explore whether the rule of law protection within the Union can strengthen the transformative power of the enlargement policy, and *vice versa*, how enlargement strengthens the Union from within as well.

Keywords: rule of law; EU; Europeanization; European integration process; Enlargement policy; conditionality; Western Balkans; geopolitics.

ЛИСТА НА КРАТЕНКИ

ДЕЗ	Договор за Европската заедница
ДЕУ	Договор за Европската Унија
ДФЕУ	Договор за функционирање на Европската Унија
ГРЕКО	Група на држави за борба против корупцијата
ЕВРОАТОМ	Европска атомска заедница
ЕЕА	Единствен европски акт
ЕЗ	Европска заедница
ЕЕЗ	Европска економска заедница
ЕЗЈЧ	Европска заедница за јаглен и челик
ЕКЧП	Европска конвенција за човековите права
ЕСП	Европски суд на правда
ЕСЧП	Европски суд за човекови права
ЕУ	Европска Унија
ЗБ	Западен Балкан
ИПА	Инструмент за претпристапна помош
ММФ	Меѓународен монетарен фонд
МСП	Меѓународен суд на правдата
ОБСЕ	Организација за безбедност и соработка во Европа
ОЕЦД	Организација за економска соработка и развој
ООН	Организација на Обединетите Нации
ССА	Спогодба за стабилизација и асоцијација
СЕ	Совет на Европа
СПЕУ	Судот на правдата на ЕУ
ПДВН	Пристапен дијалог на високо ниво
ПСА	Процес на стабилизација и асоцијација
ЦИЕ	Централна и Источна Европа

ЛИСТА НА ТАБЕЛИ

Табела 1. Анализа на сличностите и разликите во концептот на владеењето на правото развиен во рамки на Советот на Европа и Европската Унија – стр. 174

Табела 2. Преглед на дел од инструментите и динамиката во процесот на пристапување на земјите од ЦИЕ – стр. 311

Табела 3. Динамиката во проширување на ЕУ со земјите од Западен Балкан – стр. 338

Табела 4. Напредок во области од Поглавје 23 за МКД 2009 – 2015 година – стр. 387

ЛИСТА НА ГРАФИКОНИ

Графикон 1. Владеењето на правото во земјите-кандидатки од ЦИЕ во периодот 1996-2022 година – стр. 314

Графикон 2. Владеењето на правото во ЕУ во контекст на проширувањето за периодот 1996-2022 година – стр. 314

Графикон 3. Владеењето на правото во ЕУ и пристапувањето на Бугарија и Романија за периодот 1996-2022 година – стр. 317

Графикон 4. Ниво на усогласеност со правото на ЕУ на Црна Гора и Србија во поглавјата и областите од владеењето на правото во периодот 2015-2023 г. – стр. 350

Графикон 5. Компаративен преглед на владеењето на правото во земји од Западен Балкан од аспект на напредокот и подготвеноста за членство во периодот 2016-2021 – стр. 393

СОДРЖИНА

- АПСТРАКТ -	6
- АВСТРАКТ -	7
ЛИСТА НА КРАТЕНКИ	8
ЛИСТА НА ТАБЕЛИ.....	9
ЛИСТА НА ГРАФИКОНИ	9
ВОВЕД	12
ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕ	22
ХИПОТЕЗИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....	24
МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	25
ЦЕЛИ, ЗНАЧЕЊЕ И ОЧЕКУВАН ПРИДОНЕС ОД ИСТРАЖУВАЊЕТО	27
ПРВ ДЕЛ – ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО - ПРАВНИ ИДЕ(АЛ)И И СТРЕМЕЖИ	29
ГЛАВА 1: КОНЦЕПТУАЛИЗИРАЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО.....	29
1.1 ЗА ПОТРЕБАТА ОД КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИЈА НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО	29
1.2 ИСТОРИСКИ ДИМЕНЗИИ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО.....	31
1.2.1 Антиките зашто на владеењето на правото	31
1.2.2 Светлото во „темниот“ средновековен период.....	33
1.2.3 Просветлување и револуција на/преку владеењето на правото.....	37
1.2.4 Конечната манифестација на владеењето на правото	43
1.3 КОНЦЕПЦИИ ЗА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО	48
1.3.1 Формална концепција на владеењето на правото.....	49
1.3.2 Материјални концепции на владеењето на правото.....	52
1.4 КОХЕРЕНТНА И ЦЕЛОВИТА ТЕОРЕТСКА РАМКА.....	56
1.4.1 Владеењето на правото и човековите права.....	59
1.4.2 Владеењето на правото и/наспроти демократијата	61
1.4.3 Владеењето на правото наспроти владеење преку правото	63
1.4.4 Владеењето на правото и улогата на судиите	67
1.4.5 Владеењето на правото и економскиот развој.....	71
1.4.6 Владеењето на правото како мултидимензионален концепт.....	75
ЗАКЛУЧОК.....	77
ГЛАВА 2: СИНТЕТИЗИРАЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО СО ФОКУС НА	
МЕЃУНАРОДНИОТ (ПРАВЕН) ПОРЕДОК.....	80
2.1 КОНЦЕПТОТ ЗА ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО ВО МЕЃУНАРОДНИТЕ ИНСТРУМЕНТИ – МЕЃУНАРОДНА	
ДИМЕНЗИЈА	80
2.1.1 Владеењето на правото во меѓународниот поредок: меѓународно владеење на правото или	
владеење на меѓународното право	81
2.1.2 Извори на владеење на правото во меѓународниот поредок.....	85
2.2 ИЗВОРИ И СОДРЖИНА НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ПАНЕВРОПСКИОТ КОНТЕКСТ.....	93
2.2.1 Владеењето на правото во рамки на Советот на Европа – правна рамка и механизми за следење	
.....	94
2.2.2 Одредници за утврдување и следење на владеењето на правото – работата на Венецијанската	
комисија како клучен придонес	102
А) Законитост.....	105
Б) Правна сигурност	107
В) Превенција на злоупотребата на овластувања.....	109
Г) Рамноправност пред законот и недискриминација.....	110
Д) Пристап до правда	111
ЗАКЛУЧОК.....	115
ВТОР ДЕЛ – ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО ВО ЕУ - ИНТЕРНА ДИМЕНЗИЈА	118
ГЛАВА 1: ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ПРАВНИОТ ПОРЕДОК НА ЕУ	118
1.1 НАЦИОНАЛНИТЕ КОНЦЕПЦИИ ЗА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО.....	118
1.1.1 Rechtsstaat	119

1.1.2 <i>État de Droit</i>	124
1.1.3 <i>Rule of Law</i>	127
1.1.4 <i>Сфаќањата за владеењето на правото во земјите од ЦИЕ</i>	130
1.2 КОНЦЕПТУАЛИЗИРАЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ЕУ	134
1.2.1 <i>Владеењето на правото и уставниот идентитет на ЕУ</i>	135
1.2.2 <i>Кодифицирање на владеењето на правото во изворите на правото на ЕУ</i>	143
1.3 УТВРДУВАЊЕ НА КОМПОНЕНТИТЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ЕУ И ЈУРИСПРУДЕНЦИЈАТА НА СУДОТ НА ПРАВДАТА НА ЕУ	155
1.3.1 <i>Законитост</i>	156
1.3.2 <i>Правна сигурност</i>	160
1.3.3 <i>Ефикасна судска заштита</i>	162
1.3.4 <i>Поделба на власта</i>	163
1.3.5 <i>Забрана за самоволие во извршните овластувања</i>	167
1.3.6 <i>Еднаквост пред законот и недискриминација</i>	168
1.4 КОНСОЛИДИРАЊЕ НА ФОРМАЛНАТА И СУШТИНСКАТА КОНЦЕПЦИЈА И ИНТЕРНАТА И ЕКСТЕРНАТА ДИМЕНЗИЈА НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ЕУ	170
ЗАКЛУЧОК.....	178
ГЛАВА 2: МЕХАНИЗМИ ЗА ЗАШТИТА НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ЕУ	182
2.1 ПРАВНИ МЕХАНИЗМИ – ПРАВНА РАМКА, ПРИМЕНА И ЕФИКАСНОСТ	183
2.1.1 <i>Членот 258 ДФЕУ како правен механизам</i>	184
2.1.2 <i>Членот 259 ДФЕУ како правен механизам</i>	198
2.1.3 <i>Членот 267 ДФЕУ како правен механизам</i>	204
2.1.4 <i>Членот 7 ДЕУ како правен (и/или политички) механизам</i>	216
2.1.5 <i>Механизми за заштита на владеењето на правото во ЕУ содржани во секундарното право – Регулативата за условеност на владеењето на правото</i>	222
2.2 ПОЛИТИЧКИ МЕХАНИЗМИ – ОСВРТ И ВЛИЈАНИЕ.....	230
2.2.1 <i>Европската комисија и новата Рамка за заштита на владеењето на правото во ЕУ</i>	230
2.2.2 <i>Останати инструменти на Европската комисија</i>	235
2.2.3 <i>Годишен дијалог за владеење на правото во рамки на Советот на ЕУ</i>	240
2.2.4 <i>Улогата на Европскиот парламент преку (меките) инструменти</i>	241
ЗАКЛУЧОК.....	243
ГЛАВА 3: ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО КАКО ТЕМЕЛНА ВРЕДНОСТ НА ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА	246
3.1 ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО НИЗ ПРИЗМАТА НА ТЕОРИИТЕ ЗА ЕВРОПСКАТА ИНТЕГРАЦИЈА	246
3.1.1 <i>Теории за европска интеграција</i>	246
3.1.2 <i>Концептот и механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ од аспект на теориите за европска интеграција</i>	254
3.2 ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО СПРОВЕДУВАЊЕТО НА ПОЛИТИКИТЕ И НАДЛЕЖНОСТИТЕ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА И ЗЕМЈИТЕ-ЧЛЕНКИ	260
3.2.1 <i>Улогата на владеењето на правото во функционирањето на Унијата како област на слобода, безбедност и правда</i>	260
3.2.2 <i>Влијанието на кризата на владеењето на правото во ЕУ врз правниот поредок на ЕУ – Полска како студија на случај</i>	265
ЗАКЛУЧОК.....	272
ТРЕТ ДЕЛ: ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО ВО ЕУ - ЕКСТЕРНА ДИМЕНЗИЈА	274
ГЛАВА 1: УЛОГАТА НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ПОЛИТИКАТА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ КОН ЦИЕ	274
1.1 ВОВЕДУВАЊЕ НА ПОЛИТИКАТА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ И УСЛОВЕНОСТА ВО ОДНОС НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО	274
1.1.1 <i>Политичкиот контекст и правната рамка на проширувањето на ЕУ</i>	274
1.1.2 <i>Теоретски осврт на можностите и ограничувањата на политиката на проширување на ЕУ</i>	287
1.1.3 <i>Владеењето на правото во политиката на проширување на ЕУ</i>	294
1.2 ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ПОЛИТИКАТА НА УСЛОВЕНОСТ КОН ЗЕМЈИТЕ ОД ЦЕНТРАЛНА И ИСТОЧНА ЕВРОПА	301
1.2.1 <i>Владеењето на правото како пристапен критериум за земјите од Централна и Источна Европа</i>	302

1.2.2 Преглед на претпристапните инструменти и механизми во политиката на проширување со земјите од ЦИЕ.....	308
1.2.3 Постпристапни состојби во земјите од ЦИЕ во контекст на владеењето на правото	313
1.2.4 Искуството на земјите од ЦИЕ во транспонирањето на владеењето на правото – поглед од другата страна.....	321
Заклучок.....	323
ГЛАВА 2: ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО И ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА НА ЗАПАДНИОТ БАЛКАН	326
2.1 ПРИОРЕТИЗИРАЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО КАКО ПРИСТАПЕН КРИТЕРИУМ ЗА ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН.....	326
2.1.1 Продлабочување на политиката на условеност во процесот на проширување на ЕУ со земјите од Западен Балкан.....	328
2.1.2 Преиспитување на теоретската рамка на политиката на проширување на ЕУ кон Западен Балкан.....	339
2.1.3 Зајакнување на условеноста на ЕУ кон Западен Балкан во поглед на владеењето на правото	344
2.2 ВЛИЈАНИЕТО НА ГЛОБАЛНИТЕ ФАКТОРИ ВРЗ ПОЛИТИКАТА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ И ИДНИТЕ (ВНАТРЕШНИ) ТЕКОВИ.....	357
2.2.1 Геополитичката димензија на политиката на проширување и импликациите врз условеноста	357
2.2.2 Иницијативи за реформирање на политиката на проширување и улогата на владеењето на правото	367
Заклучок.....	375
ГЛАВА 3: СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ - МАКЕДОНСКИОТ ЕВРОИНТЕГРАТИВЕН ПАТ – PER ASPERA AD ASTRA	378
1. СЕВЕРНА МАКЕДОНИЈА КАКО ТЕСТ ЗА ПОЛИТИКАТА НА УСЛОВЕНОСТ НА ЕУ ВО ПОГЛЕД НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО	378
1.1 Владеењето на правото во македонските европски интеграции – од предводник на процесот до заробена држава.....	381
1.2 (Новиот) поттик за европеизација и ризикот од (повторен) застој	390
1.3 Билатералните спорови и владеењето на правото во политиката на проширување на ЕУ ...	403
Заклучок.....	408
ЗАВРШНИ СОГЛЕДУВАЊА	412
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА И ДРУГИ ИЗВОРИ НА ПОДАТОЦИ	450
Книги и други публикации.....	450
Научни трудови и стручни статии	460
Правни акти на ЕУ и други прописи	470
Акти на Советот на Европа	473
Други меѓународни акти.....	474
Национални акти	474
Судски одлуки.....	475
СПЕУ.....	475
ЕСЧП.....	478
МСП.....	479
Национални судови.....	479
Официјални документи на ЕУ (предлози, заклучоци, одлуки, комуникации, извештаи и др.)..	480
Медиумски написи, официјални соопштенија, говори и блогови	485
Извештаи на други регионални и меѓународни организации.....	491
ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ	491

ВОВЕД

Големиот проект на европско обединување што доведе до создавањето на Европската Унија (ЕУ), како посебен европски конструкт (*sui generis*), се одвива(ше) низ еден повеќедецениски и повеќеслоен процес на интеграција. Европската интеграција како суштина на процесот што континуирано се развива во рамките на Европската Унија (ЕУ) е производ на селективно здружување на националниот суверенитет или крајна јурисдикција над посебен ентитет¹. На таков начин се создаде ЕУ како „најважниот агент на промени во современиот процес на владеење и креирање политики во Европа“². Создавањето и одржувањето на мирот и безбедноста на европско тло по Втората светска војна беше главниот мотив на овој сложен процес на европска интеграција што започна со основањето на Европските Заедници. Реализацијата на оваа првенствено мировна идеја беше предвидено да се случи преку економската интеграција на земјите-членки, што потоа ќе доведе до нивна меѓусебна солидарност³. ЕУ, всушност, претставува обединување преку споделени вредности, врз основа на кои се развиваат заеднички политики за да се постигнат заеднички цели и интереси.

Со зборовите на неофункционалистите, интеграцијата во една сфера создаде притисок за интеграција во други области (ефект на прелевање) така што овој сложен процес наметна продлабочување на степенот и опсегот на интеграција што ја надминува економската (па дури и политичката) унија. Европската интеграција премина од парадигмата на внатрешниот пазар кон стремеж за воспоставување област на слобода, безбедност и правда⁴. Како што забележуваат Closa, Kochenov и Weiler „ЕУ беше експлицитно основана не само да биде заедница заснована на заеднички интереси на нејзините земји-членки, туку и заедница на вредности, што се рефлектира на начинот на којшто интеграцијата напредува, како и во етосот на правата и слободите што ЕУ официјално ги штити и промовира“⁵. Во таа насока, кредибилитетот на ЕУ па дури и она

¹ J Peterson, 'European Integration', in N.J. Smelser, and P.B. Baltes (eds.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Volume 11, Amsterdam, Elsevier Ltd., 2001, pp. 4923-4925.

² H. Wallace, W. Wallace, and M.A. Pollack, *Policy Making in the European Union*, 6th edn., Oxford, Oxford University Press, 2010.

³ Шуманова декларација од 1950 година, достапно на: <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en> [пристапено на 16.03.2022].

⁴ K. Lenaerts, 'New Horizons for the Rule of Law within the EU', *German Law Journal*, 21, 2020, pp. 29-34. <<https://doi.org/10.1017/glj.2019.91>>

⁵ C. Closa, D. Kochenov, and J.H.H. Weiler, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, EUI Working Paper RSCAS 2014/25, Florence, European University Institute, 2014.

<https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS_2014_25_FINAL.pdf?sequence=3> [пристапено на 16.03.2022].

што претставува *raison d'être* на процесот, покрај економската интеграција, се поврзува исто така и со вредностите на кои се заснова и наметнува потреба од развивање на механизми за нивна заштита и соочување со претстојните предизвици⁶. Обединувачките вредности треба да постигнат ниво на хомогеност меѓу земјите-членки, истовремено почитувајќи ги нивните национални идентитети, со што ќе го олеснат развојот на европскиот идентитет и нивната интеграција. Темелните вредности на ЕУ се вградени во Лисабонскиот договор, заменувајќи ги „принципите“ од Амстердамскиот договор.

Владеењето на правото е темелна вредност на којашто се заснова Унијата и ги поддржува сите други вредности и принципи, вградени во примарното право на ЕУ. Самата ЕУ е втемелена на владеење на правото, при што секое дејствување преземено од ЕУ мора да има поткрепа во основачките договори кои се израз на волјата на земјите-членки. Изразот „Заедница на правото“ (Rechtsgemeinschaft) беше популаризиран од претседателот на Европската комисија Валтер Халштајн во 1960-тите, при што оваа фраза беше буквално вградена во значајна пресуда на Европскиот суд на правдата во случајот *Les Verts* (C-294/83)⁷. Начелото на владеење на правото, што произлегува од заедничките уставни традиции на земјите-членки, усвоени како општи принципи на правото на ЕУ во судската пракса на ЕСП⁸, е кодифицирано во примарното право - Договорот за Европската Унија (ДЕУ) и Повелбата за темелните права. Лисабонскиот договор односно членот 2 од ДЕУ⁹ го вбројува владеењето на правото во темелните вредности на Унијата, а воедно и како цел што го одредува начинот на којшто ЕУ ги остварува своите надлежности.

Воедно, владеењето на правото е востановено како вредност што го дефинира членството во ЕУ, согласно членот 49 од ДЕУ што пропишува дека секоја европска држава која ги почитува вредностите наведени во членот 2 (темелните вредности на ЕУ) и е посветена на нивната промоција може да поднесе барање да стане членка на ЕУ. Оттука, проширувањето на Унијата се заснова на постигнување и почитување на одредени вредности: темелните вредности на ЕУ вклучувајќи го и владеењето на правото. Од друга страна, владеењето на правото не само што е услов за една држава да

⁶ G. de Búrca, 'Europe's *raison d'être*', in D. Kochenov, and F. Amtenbrink (eds.), *European Union's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 21-37. <<https://doi.org/10.1017/CBO9781139519625.004>>.

⁷ C-294-83 *Parti ecologiste "Les Verts" v European Parliament* (1986) ECLI:EU:C:1986:166.

⁸ Член 19 ДЕУ согласно Лисабонскиот договор.

⁹ Консолидирана верзија на Договорот за Европската Унија, OJ C 326, 26.10.2012, pp.13–390.

стане членка на ЕУ, туку треба и активно да се промовира - членот 3(1) од ДЕУ предвидува дека Унијата треба да ги промовира своите вредности и благосостојбата на нејзините граѓани.

Следејќи ја актуелната дебата за иднината на ЕУ, се зајакнува признавањето на централното место на владеењето на правото за начинот на којшто функционира ЕУ и се нагласува потребата да се подобри заштитата. Согласно укажувањето од Европската комисија во 2019 година¹⁰, ако владеењето на правото не е соодветно заштитено во сите земји-членки, се оштетува основното јадро на солидарноста, кохезијата и довербата што се неопходни за заемното признавање на националните одлуки и функционирањето на внатрешниот пазар како целина. Специјалниот Евробарометар за владеење на правото во април 2019¹¹ покажа огромна поддршка за оваа вредност од страна на граѓаните на Унијата, па така 94% сметаат дека независноста на судиите како елемент на владеењето на правото, е суштинска односно особено важна. Истражувањето во 2024 година пак, покажува дека повеќе од 7 од 10 граѓани на ЕУ се согласуваат дека ЕУ игра важна улога во помагањето во одржувањето на владеењето на правото во нивната земја, а близу 9 од 10 граѓани на ЕУ сметаат дека е важно сите земји-членки на ЕУ да ги почитуваат основните вредности на ЕУ. Покрај тоа, забележано е подобрување на чувството на граѓаните на ЕУ во однос на информирањето за основните вредности на ЕУ, што е предуслов за било какво дејствување: севкупно, 51% граѓани на ЕУ се чувствуваат добро информирани за основните вредности на ЕУ и владеењето на правото, во споредба со 43% во 2019 година. Со оглед на важноста за довербата на граѓаните во Унијата и ефективното спроведување на политиките, заштитата на владеењето на правото е клучна за иднината на ЕУ. Следната фаза на европската интеграција мора да се гради на сигурни и цврсти вредности, особено почитување на владеењето на правото¹².

Оттука, постојат неколку механизми кои можат да се применат од различни институционални актери во случај на сомневање за прекршување на владеењето на правото во ЕУ. Овие механизми можат да се поделат на политички, кои не предизвикуваат правно-обврзувачки ефекти, и правни, кои произведуваат правни ефекти, вклучувајќи: (1) правно-обврзувачка одлука дека една земја-членка повредила

¹⁰ European Commission, 'Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps', COM(2019) 163 final, Brussels, 3.4.2019.

¹¹ European Commission, *Special EU Barometer 489 April 2019 "Rule of Law" Report*, Brussels, July 2019.

¹² Lenaerts, 'New Horizons for the Rule of Law within the EU', pp. 29-34.

одредба од правото на ЕУ (членови 258-259 ДФЕУ) заедно со финансиска санкција (член 260(2) од ДФЕУ) за непочитување на пресуда; (2) правно-обврзувачко толкување на правото на ЕУ кое потврдува дека правната рамка или практиките на дадена земја-членка го повредуваат владеењето на правото (член 267 ДФЕУ); како и (3) суспензија на правото на глас на земја-членка (член 7 ДЕУ). Покрај правните механизми содржани во примарното право, последната новина во тој контекст е развојот на механизми за заштита на владеењето на правото во рамки на секундарното законодавство, како што е Регулацијата за воспоставување општ режим на условеност за заштита на буџетот на Унијата усвоена во декември 2020 година (Регулацијата за условеност)¹³.

Меѓутоа, истовремено, очигледно е дека почитувањето на темелните вредности на Унијата денес, вклучително и владеењето на правото, е предмет на сериозна контрола во повеќе земји-членки при што спречувањето и казнувањето на прекршувањето на владеењето на правото претставува еден од најголемите предизвици за одржување на единството и стабилноста на ЕУ. Во Извештајот за владеењето на правото од 2021 година¹⁴, како инструмент за сеопфатна проценка на состојбата, Европската комисија отворено изрази континуирана загриженост во однос на Полска и Унгарија, каде што ситуацијата дополнително се влошува и покрај тоа што повеќе механизми за заштита на владеењето на правото веќе се активирани. Кризата во однос на владеењето на право започна со одредени тенденции што се појавија во 2010 година во одделни земји-членки и прерасна во голема уставна криза на ЕУ. Ова оттаму што тоа е криза која ја загрозува самата суштина на европскиот проект бидејќи се однесува на темелните вредности врз основа на кои е изградена Унијата и кои се наведени во членот 2 од ДЕУ.

Од друга страна, пак, промовирањето и заштитата на владеењето на правото е прашање и на надворешните односи и политиката на проширување на ЕУ, имајќи предвид дека почитувањето на владеењето на правото е критериум за една држава да пристапи кон Унијата (член 49 ДЕУ). Дури и пред владеењето на правото да биде експлицитно кодифицирано во примарното право на ЕУ, ова начело беше воспоставено во политичката и судската практика на Заедницата/Унијата. Развојот и консолидацијата на демократијата и владеењето на правото беа промовирани како општи цели на

¹³ European Union, Regulation 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 433I, 22.12.2020.

¹⁴ European Commission, 'Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union', COM(2020) 580 final, Brussels, 30.9.2020.

Заедничката надворешна и безбедносна политика според Договорот од Мастрихт (1992) и воведени како пристапни критериуми во 1993 година¹⁵. Оттаму, членот 49 од ДЕУ е имплицитен одраз на Копенхашките (политички) критериуми кои ја сочинуваат основата за политиката на условеност како рамка за пристапниот процес применлив кон државите од Централна и Источна Европа (ЦИЕ). Со артикулирањето на политичките критериуми кои налагаат стабилност на институциите и гарантирање на владеењето на право, меѓу другите вредности, започна конкретизирањето на овие општи критериуми во поспецифични стандарди.

Претходните кругови на проширување на ЕУ се засноваа на политички одлуки без да бидат воспоставени јасни критериуми, со предвидување само на основни правила, имено членот 237 од ДЕЕЗ¹⁶ што налага земјата да биде „европска“ и да има изразена волја за членство. Па така, не беше развиена посебна политика туку само одредени правила за проширување кои можат да се карактеризираат како неинтервенционистички во смисла на ангажманот на ЕУ во подготовка на кандидатите за пристапување. Источното проширување на ЕУ во 2004 година, кое продолжи со пристапувањето на Бугарија и Романија во 2007 година, претставува пресвртница во еволуцијата на европската интеграција како алатка за консолидирање на демократската транзиција и зајакнување на граѓанските и политичките слободи и права во пост-комунистичките држави во рамки на нивното „идеолошко враќање“ во Европа. Она што го разликува овој процес од претходните пристапувања е потребата за политичко и економско трансформирање односно приспособување и воспоставување сложена институционална структура за спроведување на правото на ЕУ, капацитети што претходно не беа развиени во државите од ЦИЕ. Преку промовирањето на владеењето на правото во политиката за проширување, ЕУ значително ја зајакна нормативната моќ и продолжи да ја унапредува. Политиката на проширување ги обединува надворешната политика, пристапната помош и политиката на условеност во пакет алатки и придобивки каде што процесот на пристапување треба да се прилагоди за да се поттикне трансформативната моќ на ЕУ во однос на земјите кандидати.

Во поширока смисла, под политика на условеност се подразбира процес на поставување услови од страна на одделни субјекти на меѓународното право кон

¹⁵ European Council, 'Presidency Conclusions', Copenhagen, 21–22 June 1993.

¹⁶ Treaty establishing the European Economic Community, Rome, 25 March 1957.

определени држави кое води до стекнување користи за нив, како и следењето и проценувањето на степенот на нивното исполнување и често се користи со цел да се спроведат реформи кои во отсуство на таква политика не би биле направени.¹⁷ Политиката на условеност беше искористена како клучен механизам на ЕУ за да оствари влијание врз земјите кандидатки за членство да ги исполнат правилата поставени како пристапни критериуми за „освојување на членство“ како главна цел и своевидна „награда“. Оттука, почитувањето на поставените правила пред пристапувањето е главно поттикнато со рационални пресметки за трошоците и придобивките на актерите во стремеж кон максимизирање на сопствената моќ, што ја докажува теоријата на рационален институционализам. Кредибилитетот како фактор е главниот предуслов за успех на политиката на условеност, а се однесува на подготвеноста на ЕУ да ја задржи наградата доколку нема испорачување на резултати на другата страна – на земјите-членки, но и да се исполни ветувањето штом поставените услови се исполнети.

Со пристапувањето на државите од Источна Европа кон ЕУ, политиката на проширување беше поздравена како најважната алатка на надворешната политика на ЕУ¹⁸, со што ЕУ го зајакна потенцијалното влијание на меѓународната сцена, меѓудругото, и преку поголема сила во одлучувачките тела на меѓународните организации со оглед на зголемената бројка на членки¹⁹. На политиката на проширување се гледа како на алатка за консолидирање при процесот на демократската транзиција, поттикнување на сложени реформи, зајакнување на основните човекови права и слободи, а со тоа и обезбедување на стабилност на континентот, особено по Студената војна и падот на Берлинскиот ѕид. Токму преку проширувањето, што пак, се заснова на политиката на условеност во чии рамки беа спроведени длабоки реформи поврзани со демократијата, пазарната економија и доброто управување, дојде до израз нормативната моќ на ЕУ, поради што се стекна и со атрибутот на „трансформативна моќ“²⁰. Меѓутоа, (повторното) избувнување на воен конфликт на територијата на Европа во февруари 2022 година со воената инвазија од страна на Русија врз Украина ја доведе во прашање успешноста на европскиот проект за обединување со примарно мировна природа и

¹⁷ Најпрво се развива во рамките на Меѓународниот монетарен фонд, во контекст на политиката на развојна помош во осумдесеттите години.

¹⁸ O. Rehn, ‘What’s the Future for EU Enlargement?’, Speech 07/185, September 25, 2007, <www.europa.eu/articles/es/article_7355_es.htm> [пристапено на 22.03.2022].

¹⁹ D. Finke, ‘EU enlargement and foreign policy coordination: more powerful, but less cohesive?’, *The Review of International Organisations*, Vol. 15, no.1, 2020, p. 189.

²⁰ H. Grabbe, *The Constellations of Europe: How Enlargement Will Transform the EU*, London, Center for European Reform, 2004.

политиката на проширување како главен инструмент, што дотолку повеќе ја засилува релевантноста на истражувачките прашања предмет на оваа дисертација.

Искуството од ова проширување, особено преговорите со Бугарија и Романија, имаше големо влијание врз развојот на политиката на проширување, текот на пристапниот процес и политиката на условеност. Пристапните преговори со овие две држави покажаа дека недостатоците во клучните области како што се судството и борбата против корупцијата не се целосно надминати, додека пак овој модел заснован на поттик не содржи гаранции за усогласеност со правото на ЕУ во пост-пристапниот период. ЕУ вовеле дистинкција помеѓу земјите од Западниот Балкан (ЗБ) и земјите од ЦИЕ, разлика што се рефлектира и во процесот на проширување. На Европскиот самит во Солун во јуни 2003 година²¹, беше прогласена недвосмислена поддршка за европската перспектива на земјите од Западен Балкан, наведувајќи дека „иднината на Балканот е во Европската Унија“, додека терминот „европска перспектива“ е употребен во контекст на членство и целосна инклузија во институционалната и политичката структура на ЕУ. Во Стратегијата за проширување од 2005 година²², Комисијата вовеле засилен систем за следење на владеењето на правото во процесот на пристапување на земјите од Западен Балкан. Ажурираниот консензус за процесот на проширување во 2006 година ја зголеми важноста на владеењето на правото во процесот на пристапување, па соодветно на тоа „тешките прашања како што се реформите во правосудството и борбата против корупцијата треба да се адресираат во рана фаза на процесот“²³.

Овој пристап со засилен фокус на владеењето на правото беше карактеристичен за пристапните преговори со Хрватска кои беа финализирани во јуни 2011 година, при што стана најновата земја-членка на ЕУ во 2013 година. Концептот на владеење на правото во процесот на проширување на ЕУ е претставен преку Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права и Поглавјето 24 – Правда, слобода и безбедност кои се централни поглавја во процесот на европеизација²⁴, а севкупниот напредок на земјата

²¹ European Council, ‘Presidency Conclusions’, Thessaloniki, 19.06.2003.

²² Commission of the European Communities, ‘Communication from the Commission 2005 Enlargement Strategy Paper’, COM (2005) 561 final, Brussels, 09.11.2005.

²³ European Commission, ‘Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007 Including annexed special Report on the EU's capacity to integrate new members’, COM (2006) 649 final, Brussels, 8.11.2006.

²⁴ Согласно Стратегијата за проширување на ЕУ 2011/2012 развиена од Европската Комисија која ги наведува областите вклучени во концептот за владеење на правото. European Commission, ‘Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012’, COM(2011) 666 final, Brussels, 12.10.2011.

што пристапува во ЕУ зависи од напредокот во однос на овие критериуми²⁵. Затоа, ЕУ бара од земјите од Западен Балкан да покажат релевантни резултати во воспоставувањето на функционален судски систем, ефикасна борба против корупцијата и заштита на основните права. Врз основа на искуствата од претходното проширување, ЕУ заведе поригорозна позиција во преговорите со Хрватска во однос на (затворањето на) Поглавјето 23 и Поглавјето 24.²⁶

Освен Хрватска, повеќе од осумнаесет години после Солунскиот самит, останатите земји од Западен Балкан вклучително и Северна Македонија, сè уште се далеку од членство во ЕУ. Политиката на проширување континуирано се надоградува со цел да ја зајакне трансформативната моќ на ЕУ во областите од владеењето на правото при што новиот пристап се заснова на уште построга условеност и систем на одредници, меѓутоа евидентен е застој во испорачувањето на резултати и на двете страни – земјите кандидатки и ЕУ. Новата методологија за проширување од 2020 година²⁷ е воведена со цел надминување на овој застој и зголемување на кредибилноста на процесот, со реорганизација на поглавјата во шест кластери при што првиот кластер „Темели“, што ги содржи и поглавјата од владеењето на правото, има примарна улога за европеизација на општеството. Методологијата беше наменета токму за пристапните преговори со нашата земја – Северна Македонија и со Албанија, меѓутоа спроведувањето на одлуката за почеток на пристапни преговори донесена врз основа на исполнувањето на критериуми за преминување кон оваа фаза од процесот, е отежнато поради противење од Бугарија, како земја-членка, на основа на прашања поврзани со историјата, јазикот и идентитетот.²⁸

²⁵ European Union, ‘Negotiating Framework – Croatia’, Luxembourg, 3 October 2005, <http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/croatia/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf> [пристапено на 27.06.2021].

²⁶ L. Ognjanoska, ‘Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge’, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 17, 2021, pp. 237-277.

²⁷ European Commission, ‘Communication: Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans’, COM(2020) 57 final Brussels, 5.2.2020.

²⁸ Пред состанокот на Европскиот совет во октомври 2019 година, Владата на Република Бугарија усвои Рамковна позиција, потврдена со Декларација поддржана од сите политички партии во Парламентот. Овој документ беше проследен со изјава на Владата анексирана кон заклучоците на Советот од март 2020 година, што се осврнува на условите за официјално отпочнување на преговорите со првата меѓувладинска конференција. Во изјавата се наведени условите на кои инсистира Бугарија во однос на Северна Македонија, да ги исполни пред да започнат пристапните преговори. Тие вклучуваат прифаќање од страна на Северна Македонија дека нејзиниот јазик има бугарски корени и дека „македонски јазик“ или етникум не постоеле пред 1944 година, откажување од какви било тврдења за „постоење на македонско малцинство“ во Бугарија, и согласување со нешто она што може да се опише само како еднострано толкување на историјата на регионот.

Така, и покрај стремежот за оживување на политиката на проширување преку фокус на владеењето на правото, меѓудругото и со цел за докажување на трансформативната моќ на ЕУ во европеизацијата на општествата, процесот на европска интеграција на Северна Македонија покажува *de facto* преовладување на билатералните прашања. Блокирањето на пристапниот процес заради национални интереси на земја-членка не е новитет, односно пред Бугарија правото на вето како алатка за притисок го искористи и Грција, исто така во контекст на билатерален спор со нашата земја – спорот со името. Доминирањето на билатералните прашања во пристапниот процес односно своевидната билатерализација ја загрозува европеизацијата, бидејќи со поставување на билатералните прашања високо на европската агенда како критериуми од кои зависи напредокот во пристапниот процес, се поткопува политиката на условеност особено во однос на владеењето на правото како централно прашање, и се загрозува кредибилноста на процесот како главен фактор на влијание. Имајќи го предвид и политичкиот и безбедносен пејсаж на Западниот Балкан, билатералните прашања имаат потенцијал да создадат сериозна нестабилност и најсоодветниот начин за спротивставување на овие тенденции е преку кредибилна политика на условеност во пристапниот процес што ќе го насочи фокусот на вистинските проблеми на овие општества што, пред сè, се поврзани со областите од владеењето на правото.

Со оглед на изнесеното, се јавува потреба и предизвик да се анализира корелацијата помеѓу интерната димензија на владеењето на правото како темелна вредност на ЕУ и процесот на европска интеграција изразена во членот 2 од ДЕУ, и неговата екстерна димензија согласно членот 49 од ДЕУ односно промовирањето на владеењето на правото во политиката на проширување како критериум од чиешто исполнување зависи целокупната подготвеност за членство во ЕУ. Овој предизвик е особено нагласен ако се има предвид дека кризата во владеењето на правото е најизразена во земји-членки од ЦИЕ коишто беа опфатени со политиката на проширување и коишто всушност добија статус на членство под претпоставка дека ги исполниле пристапните критериуми. Под оваа состојба може да се подведе и дејствувањето на Бугарија што самото по себе го загрозува владеењето на правото во ЕУ сфатено во поширока смисла бидејќи оневозможува(ше) спроведување на едногласно усвоена одлука поради интереси што се контрадикторни на европските темелни вредности стипулирани во членот 2 од ДЕУ.

Низ овие околности всушност се препознава реверзбилноста на процесот како реалност, што на теоретско ниво е опфатена со различните концепции на критериуми за членство во ЕУ, имено пред-пристапни и пост-пристапни. Овие состојби повеќе не се опсервираат само на теоретско ниво туку се потврдени со загрозувањето на владеењето на правото во Полска и Унгарија²⁹, што пак, налага развивање на механизми за подобра (нормативна) усогласеност пред и по пристапувањето и појасно артикулирање на владеењето на правото како темелна вредност во неговата интерна димензија, во смисла на елаборирање и спроведување на внатрешните стандарди и создавање на униформен концепт³⁰ за да се заштити суштинското функционирање на правниот поредок на Унијата. Сето ова несомнено има свое влијание и во политиката на проширување кон Западниот Балкан, вклучително и Северна Македонија, и *vice versa* – политиката на проширување поттикнува дејствување на ЕУ во насока на зајакнување на темелите на процесот на европска интеграција, при што ваквата интеракција всушност е главната хипотеза на трудот.

Темелната и продлабочена анализа на корелацијата помеѓу интерната и екстерната димензија на владеењето на правото во контекст на процесот на европска интеграција ќе вродат со четиво од значење за научната јавност. Научната димензија и општествената оправданост на предложеното истражување се дотолку поизразени ако се има предвид дека ова истражување ќе даде придонес кон надминување на пречките и предизвиците за исполнување на најважната стратешка определба на нашата држава – членството во ЕУ, што не претставува цел самото по себе доколку не се исполни суштината на процесот – европеизацијата на општеството, особено нагласена низ призмата на владеењето на правото.

Предмет на истражување

Владеењето на правото како обединувачка вредност во контекстот на ЕУ односно неговата улога и значење за развој на европскиот идентитет и ефективното спроведување на политиките е главниот фокус на овој докторски проект. Така, предметот може поблиску да се определи како истражување на интеракцијата и корелацијата помеѓу интерната димензија на владеењето на правото како темелна вредност на ЕУ и процесот

²⁹ L. Pech, and K.L. Scheppele, 'Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 2017, pp. 3-47.

³⁰ C. Hillion, 'Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means', in C. Closa, and D. Kochenov (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 59-81.

на европската интеграција, и неговата екстерна димензија односно европеизацијата на земјите-кандидатки преку промовирањето на владеењето на правото во политиката на проширување кон Западниот Балкан како критериум од чиешто исполнување зависи целокупната подготвеност за членство во ЕУ.

Со оглед на фактот што дисертацијата е од областа на правото на ЕУ и европската интеграција, а се одликува со интердисциплинарен карактер што вклучува правна и политиколошка анализа, предметот на истражување во себе опфаќа продлабочен преглед на повеќе институти и појави. Доколку ја анализираме содржината на докторската дисертација, може да добиеме појасен преглед на предметот на истражување.

Во првиот дел од дисертацијата се обработува владеењето на правото како начело на современиот конституционализам и утврдување на главните елементи со цел да се изврши поимно определување. Во таа смисла, се разгледува афирмирањето на владеењето на правото во одделни правни системи и во заложбите на меѓународната сцена, како и односот со останати начела на современиот конституционализам. Посебен акцент е ставен на концептуализирањето на владеењето на правото во ЕУ преку дејствувањето на главните актери, но и неговото влијание во процесот на донесување на одлуки од значење за процесот на европска интеграција, рефлектирани во повеќе извори на правото при што ќе се направи и нивно лоцирање. Така, владеењето на правото е анализирано како правно начело, но и како темелна вредност на процесот на европска интеграција односно аспект на европскиот идентитет. Првиот дел претставува своевиден аналитички „водич“ за владеењето на правото.

Во вториот дел од дисертацијата, предмет на истражување претставува интерната димензија на владеењето на правото согледана преку механизмите за заштита и развојот на концептот на ЕУ како „заедница на правото“ што се заснова на и промовира збир на обединувачките вредности на земјите-членки. Предметот на истражување односно прашањето дали ЕУ се заснова на владеењето на правото е разгледано во контекст на усогласеноста и севкупната ефективност на правно-институционалната рамка на ЕУ во однос на владеењето на правото. Имено, применет е критички пристап кон посветеноста на сите чинители на европската интеграција и се направи обид за утврдување на причините за таканаречената криза во владеењето на правото. Воедно, дадени се и препораки за подобрување на системот за заштита на владеењето на правото на ЕУ,

првенствено без измена на постојните основачки договори, односно можностите и перспективите за унапредување на постоечката рамка.

Третиот дел се концентрира на европеизацијата преку владеењето на правото во земјите кандидатки за членство односно промовирањето на владеењето на правото во политиката на проширување. Предметот на истражување е обработен со преглед на литературата при што се пристапи кон еволутивна анализа на политиката на проширување на ЕУ. Поаѓајќи од искуствата во претходните кругови на пристапување на земјите од Централна и Источна Европа, вклучително и Бугарија и Романија, па сè до Хрватска како единствена земја-членка од блокот на Западниот Балкан, специфични се критериумите за пристапната условеност во однос на владеењето на правото. На тој начин ќе се утврдат ефектите на оваа политика и како тие се променија низ годините односно кои се главните причините за продлабочувањето на условеноста во поглед на владеењето на правото и критичните актери. Евроинтегративниот процес на Северна Македонија е посебен предмет на истражување преку сеопфатна нормативна и емпириска анализа во форма на студија на случај.

Откривањето на причинско-последичните врски, резултира со научни сознанија и проекции за идните предизвици во процесот на европската интеграција, вклучително и проширувањето на Унијата. Дисертацијата завршува со осврт на перспективите и границите на европеизацијата преку владеењето на правото.

Хипотези на истражувањето

Поставувањето на работните хипотези во докторската дисертација од оваа област поаѓа од претпоставката дека ЕУ е заедница на вредности при што владеењето на правото има клучна улога за иднината на европската интеграција, вклучително и процесот на проширување. Тоа значи дека следната фаза на европската интеграција е интеграцијата преку владеењето на правото [“integration through the rule of law”], односно интеграција заснована на вредносна основа при што токму владеењето на правото има клучно значење во тој поглед и механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ се најзначајните инструменти за натамошна интеграција.

Оттука, главната хипотеза на дисертацијата е формулирана на следниот начин: Постои корелација помеѓу владеењето на правото во ЕУ од аспект на неговата интерна димензија, како темелна вредност на европската интеграција, и екстерната димензија,

како клучен критериум за членство во политиката на проширување. Главното истражувачко прашање е: Кое е значењето на владеењето на правото за процесот на европската интеграција и колку е ефективна условеноста во однос на владеењето на правото во рамки на политиката на проширување на ЕУ? Понатамошната операционализација на главната хипотеза, ќе биде извршена преку неколку помалку општи претпоставки кои се однесуваат на сегментите кои се предмет на истражување на дисертацијата.

Така, првата хипотеза се однесува на тоа дека механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ сè уште не се целосно оперативни и ефикасни поради акомодирањето на различностите и одржување на единството, но внатрешната кохезија во Унијата зависи токму од владеењето на правото и посветеноста на сите чинители на европската интеграција. Се очекува оваа хипотеза поподробно да го насочи истражувањето во посакваната насока и да го испита обезбедувањето на владеењето на правото во границите на Унијата, а воедно да го покрене и прашањето за влијанието на приемот на нови земји-членки врз обезбедувањето на владеењето на правото во границите на Унијата.

Втората хипотеза е дека ЕУ сè повеќе применува зајакната условеност во поглед на владеењето на правото поради системските недостатоци во земјите од Западен Балкан како клучни аспекти на процесот на европеизација, но и поради искуствата и лекциите од самиот процес на пристапување, односно внатрешните предизвици за владеењето на правото во рамките на ЕУ и „занемарениот и заборавен“ четврти пристапен (Копенхашки) критериум – апсорпциониот капацитет на самата Унија што се однесува на способноста за идно проширување со нови членки. Оваа хипотеза ќе биде разработена и преку истражување на „билатерализацијата“ на процесот на европска интеграција и европеизацијата, што подразбира преовладување на билатерални прашања над (објективно) вреднување на напредокот во клучните области, меѓу кои владеењето на правото.

Третата хипотеза која ги поврзува претходните и ја заокружува главната хипотеза аргументира дека создавањето на униформен концепт на владеењето на правото во ЕУ е од значење за промовирањето на владеењето на правото во политиката на проширување, но и одраз на влијанието на овој процес. Напредокот (односно застојот) во

европеизацијата на општествата е одговорност и на земјите кандидатки и на ЕУ, всушност е двонасочен предизвик.

Очекуваниот исход од истражувањето е да се потврдат наведените хипотези, со што ќе се даде соодветен и значаен придонес во развојот на научната мисла на ова поле.

Методологија на истражувањето

Комплексноста и релевантноста на предметот на ова истражување нужно сугерираат дека за задоволување и исполнување на целите на истражувањето како и докажување на работните хипотези на самото истражување, потребен е методолошки плурализам. Обемноста на предметот на истражување и структурата на трудот налагаат истовремено користење на повеќе методи кои што водат кон постигнување на целите на истражувањето, додека пак методолошката рамка ќе биде операционализирана со користење на повеќе алатки.

Со цел осознавање на развојот на процесот на европската интеграција и значењето на владеењето на правото во тој контекст, методолошкиот пристап во изработката на оваа докторска дисертација се служи првично со историскиот метод. Методот на компилација е применет за анализа и споредба на сознанијата, искуствата и ставовите на голем број истакнати автори поврзани со предметот на истражување со цел да се утврдат досегашните постигнување во осознавањето на проблематиката и да се постави основата за научната вредност на дисертацијата. Методот на дескрипција се користи пред сè за едноставно опишување на фактите и појавите кои се предмет на трудот, со цел да се добие јасна слика за поимот на истите.

Понатаму, трудот конзистентно се развива преку методот на анализа и синтеза што е применет за детално проучување на механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ и лоцирање на правните извори, како и продлабочено елаборирање на пристапните критериуми со цел да се идентификуваат главните предизвици и заемната релација. Во таа насока, се користи и методот на класификација за определување и појаснување на одделните поими во целокупниот систем на соодветното подрачје кое претставува предмет на истражување.

Анализата на прашањето пак, за причините поради кои процесот на европската интеграција се развива во насока на создавање односно зацврстување на ЕУ како заедница на правото односно заедница на вредностите, се базира на социолошкиот

метод. Додадената вредност на ова истражување е изразена преку употребата на методот на компарација со што се заокружуваат научните сознанија, и особено со методот на студија на случај на процесот на пристапување на Северна Македонија кон ЕУ.

Методите на индукција и дедукција се применети при донесување на заклучоци и констатации за научните можности кои би произлегле од овој труд, а коишто би понудиле одредници за натамошен развој на процесот на европската интеграција, политиката на проширувањето и европеизацијата.

Така, валидноста на истражувачката хипотеза и теоретските претпоставки ќе биде тестирана преку квалитативна и квантитативна анализа на примарните и секундарните податоци за состојбите во владеењето на правото, што се обезбедени по пат на триангулација на податоци од претходни истражувања, официјални акти, документи и соопштенија на ЕУ, изјави на официјални претставници и достапни бази на податоци како што се Индикаторите за глобално управување на Светска банка (World Bank's Worldwide Governance Indicators). На тој начин, квалитативните сознанија за состојбите во владеењето на правото во ЕУ односно земјите-членки и земјите-кандидати за членство, се квантифицирани и прикажани на начин што обезбедува споредливост. За обезбедување на податоците, особено значење имаа истражувачките престои на авторката остварени на високо-образовните и научно-истражувачки институции во повеќе земји, меѓу кои на Европа-Институтот при Саарланд Универзитетот во Германија, на Универзитетот на Делавер во Соединетите Американски Држави и на Колеџот на Европа во Натолин, Полска.

Освен тоа, професионалното искуство во анализа на владеењето на правото во процесот на европеизација што го стекнав во правосудните органи на државата, институциите на извршната власт и тинк-тенк организациите, ми овозможи директно да ги набљудувам повеќето аспекти кои се предмет на истражување во оваа дисертација, истражувачките хипотези да ги консултира со високи претставници на Унијата и земјите-членки, националните институции и истражувачките институти, и да се стекнам со емпириски согледувања со кои би се надополниле и обликувале собраните податоци.

Цели, значење и очекуван придонес од истражувањето

Целта на оваа дисертација произлегува пред сè од нејзиниот предмет и од поставениот истражувачки проблем.

Така, систематизацијата на сознанијата за владеењето на правото како темелна вредност на ЕУ, како носечки институт на докторската дисертација, е направена преку анализа на основите на процесот на европската интеграција и механизмите и политиките за заштита и промоција на владеењето на правото, со што се добива детална слика за концептот на владеење на правото во ЕУ, но и во еден поширок правно-политиколошки контекст. На тој начин, се поставува основата за натамошно утврдување на интеракцијата и корелацијата помеѓу интерната и екстерната димензија на владеењето на правото во процесот на европската интеграција. Целта на делот на истражувањето што се однесува на политиката на проширување дава описна, но и компаративна димензија на истражувачкиот процес, со што се докажуваат поставените хипотези. Истовремено, на овој начин се обезбедува актуелност на докторската дисертација во националните рамки.

Затоа, очекувањата во врска со придонесот што го оваа дисертација се неколкукратни. Пред сè, се очекува добивање на нови, систематизирани сознанија за концептот на владеењето на правото во ЕУ, во детална и аргументирана форма, како и од аспект на неговото значење за развој на европскиот идентитет и ефективното спроведување на политиките; второ, анализа на механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ од аспект на нивната ефективност и можностите за подобра операционализација; трето, спецификација на критериумите за условување на пристапувањето во ЕУ од аспект на владеењето на правото во политиката на проширување кон Западниот Балкан и согледување на улогата, одговорноста и предизвиците (и лимитите) и на страната на земјите кандидатки и самата ЕУ; и четврто, согледувања на идниот развој на институтот и процесите од конкретната сфера, преку определување на детерминантите, актерите и заемните врски. Крајно, докторската дисертација има очигледен очекуван придонес за процесот на пристапување на Северна Македонија кон ЕУ и европеизацијата на општеството од аспект на владеењето на правото.

Оваа дисертација содржи сознанија од дескриптивен и експланаторен карактер на институтот што е предмет на истражување, понатаму сознанија за каузалните врски, како и сознанија кои ќе го проектираат идниот развој во сферата на оваа исклучително релевантна и актуелна тема што е во фокусот на европските научни дискусии и пошироко, но хипотезата на основа на којашто ќе се развива трудот не е теоретски експлоатирана.

ПРВ ДЕЛ – ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО - ПРАВНИ ИДЕ(АЛ)И И СТРЕМЕЖИ

ГЛАВА 1: КОНЦЕПТУАЛИЗИРАЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО

1.1 За потребата од концептуализација на владеењето на правото

Дефинирањето на владеењето на правото во правната и политиколошката теорија може да се смета за академска вежба, меѓутоа определувањето на податлив и оперативен концепт станува очигледна потреба во контекст на засилената промоција на владеењето на правото како поим на модерниот конституционализам, но и како услов за приклучување во „ексклузивни клубови“ како ЕУ и НАТО. Владеењето на правото е клучна компонента на политичките и економските реформи во насока на унапредување на демократијата и слободните пазари. Во критичкиот пристап се забележува дека „како некој производ на доцните телевизиски програми, владеењето на правото се рекламира како способно да постигне сè, од подобрување на заштитата на човековите права преку економски раст до спречување на тероризмот“³¹.

Во научната литература, концептот на владеење на правото се согледува како предуслов за секоја функционална уставна демократија³² и за економски развој³³. Меѓутоа, владеењето на правото како концепт и вредност има и своја сопствена квалитативна содржина и елементи преку кои поимно се определува. Со исклучок на марксистичката јуриспруденција што го смета идеалот за владеење на правото како центар на либералната политичка филозофија и како алатка на либерализмот и капитализмот³⁴, владеењето на правото е широко прифатен идеал во различни системи и уредувања. При тоа, треба да се има предвид дека владеењето на правото е поим со историски димензии, односно не е апсолутен, што подразбира дека преовладувачките

³¹ R. Kleinfeld R, 'Competing Definitions of the Rule of Law', in T. Carothers (ed), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2006, p. 31.

³² M. Rosenfeld, 'The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy', *Southern California Law Review*, vol.74, no.5, 2001, p.1307; G. O'Donnell, 'Why the Rule of Law Matters', *Journal of Democracy*, vol. 15, 2004, p. 34.

³³ D. Trubek, 'The "Rule of Law" in Development Assistance: Past, Present, and Future', in D. Trubek and A. Santos (eds), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006; K. Davis, and M. Trebilcock, 'The Relationship between Law and Development: Optimists versus Skeptics', *The American Journal of Comparative Law* Vol. 56, No. 4, 2008), pp. 895-946.

³⁴ Марксистите ја испитуваат вистинската природа на правото со цел да ги откријат неговите функции во организирањето и управувањето на моќта и да го поткопаат владеењето на правото како распространета идеологија на современите индустриски општества.
Види Н. Collins, *Marxism and Law*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

политички и правни традиции го одредуваат идеалот на владеењето на правото и неговото спроведување, што пак, доведе до тврдење дека има „толку дефиниции за владеење на правото колку што има и теоретичари на правото“³⁵. Несомнено, владеењето на правото е вкоренето во различни правни традиции, а дополнително има и меѓународни димензии.

Во таа насока, се јавува релација помеѓу културата и владеењето на правото како вредност, со оглед дека културата може да се дефинира како „колективно програмирање на умот“ што ги разликува членовите на една група или категорија на луѓе од друга, при што во центарот е систем на општествени норми составен од систем на вредности (ментален софтвер).³⁶ Доколку правно-институционалната рамка се менува без да се влијае врз општествените норми, во тој случај „постојаното влијание на мнозинскиот вредносен систем трпеливо ги измазнува новите институции додека нивната структура и начини на функционирање повторно не се прилагодат на општествените норми“³⁷. Односно, доколку владеењето на правото се третира како вредност, мора да се има предвид дека при процесот на промовирање и спроведување реформи концептот на владеењето на правото нема едноставно да „протече“ од создавањето на одредени видови формално-правни структури без да биде придружено со суштински нормативни заложби.³⁸ Така, владеењето на правото не е универзален принцип од еднаква важност без оглед на културната различност.³⁹ Ова тврдење е особено релевантно во промовирањето на владеењето на правото во политиката на проширување на ЕУ што подразбира и вредносна адаптација, но и од аспект на развивањето на интерната димензија на владеењето на правото во ЕУ како заедница на културни различности во која владеењето на правото треба да има улога на обединувачко јадро.

Имајќи го предвид изнесеното, очигледна е потребата од концептуализирање на владеењето на правото во одредени рамки, преку анализа на различните димензии и факторите на влијание, со цел поимно определување во контекстот на европската интеграција, и оттаму консеквентно да се развива истражувањето на основа на тезата.

³⁵ F. Fukuyama, *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, 1st edn, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

³⁶ G. Hofstede, *Cultures Consequences*, 2nd edn, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications, 2001.

³⁷ Hofstede, *Cultures Consequences*, p.11-12.

³⁸ E. Brooks, 'The New Imperialism: Violence, Norms, and the Rule of Law', *Michigan Law Review*, vol.101, 2003, pp. 2275-2340.

³⁹ A. Licht, C. Goldshmidt, and S. Schwartz, 'Culture Rules: The Foundations of the Rule of Law and Other Norms of Governance', *Journal of Comparative Economics*, vol.35, 2007, pp. 659-688.

1.2 Историски димензии на владеењето на правото

Целта на ова поглавје не е да се направи темелна реконструкција на историјата на владеењето на правото туку преку историско-компаративниот метод да се утврдат одредени карактеристики кои се повторливи и кои ќе послужат за концептуализирање на поимот. Владеењето на правото вообичаено се преиспитува од аспект на релациите кон и со политичката моќ – суверенитетот и државата, правото од нормативен аспект и индивидуите и правата, односно како посебен квалитативен однос помеѓу „државата“ и „правото“ во корист на поединецот⁴⁰, па како такво може да се анализира во широк временски распон, почнувајќи од античкото време. Со оглед на истражувачкиот фокус на оваа теза, прегледот ќе биде ограничен на развојот на владеењето на правото на европското толо, што не подразбира, но и не исклучува дека поширока историска анализа треба да се фокусира и на правните култури од поширокиот свет.

1.2.1 Античките зачетоци на владеењето на правото

Свеста за различните уредувања засновани на дихотомијата меѓу „владеењето“ и „правото“ била присутна одамна пред да стане проблематика на модерното време.

Зачетоците на владеењето на правото може да се забележат во учењето на Платон којшто не ја фаворизирал идејата владеењето да биде обликувано со закон, односно сметал дека кога власта би била во рацете на оние кои ја поседуваат „уметноста на владеењето“, тогаш немало да бидат потребни закони.⁴¹ Сепак, како што забележува, бидејќи нема природен начин како да се препознае супериорноста по тело и по ум, законот е неизбежен, при што Платон го дефинирал панданот на трите форми на власт – монархија или владеење на еден, владеење на малкумина и владеење на мноштвото, во зависност од тоа дали управувањето подразбира и почитување на законите.⁴² Тврдел дека власта треба да биде ограничена со законот односно „државата во која законот е над владетелите, а владетелите се инфериорни во однос на законот, има спасение и благослов“⁴³.

⁴⁰ P. Costa, 'The Rule of Law: A Historical Introduction', in P. Costa and D. Zolo (eds), *The Rule of Law – History, Theory and Criticism*, Dordrecht, Springer, 2007, p.74.

⁴¹ Plato, 'The Statesman', in B. Jowett (Eng tr), *The Dialogues of Plato*, (with analyses and introductions), Oxford, Oxford University Press, 1892, pp. 494-505.

⁴² Plato, 'The Statesman', pp. 494-505.

⁴³ B. Tamanaha, *On the Rule of Law – History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 8.

Наспроти Платон, Аристотел тврдел дека поради неизбежните слабости на владетелите, законите треба да бидат суверени, односно „оној што наложува законот да владее, повикува самиот Бог и интелигенцијата да владеат, но тој што наложува да владее човек, поставува и свер; зашто таква е желбата, а духот ги извртува владетелите дури и кога тие се од најдобрите“⁴⁴. Аристотел ја елаборирал идејата дека законот е врховен владетел односно инсистирал дела „владеењето на правото е подобро од владеењето на секој поединец“⁴⁵ поистоветувајќи го законот со „разум кој не е засегнат од желба“⁴⁶. При тоа, ја нагласува и суштинската страна на владеењето на правото и тврди дека кога законите се добри, имаат врховна моќ, односно добрите форми на владеење нужно имаат праведни закони, како што и изопачените форми на владеење имаат неправедни закони.⁴⁷ Согласно Аристотеловата теорија за владеењето на „правото, а не на луѓето“, судиите треба да поседуваат одредени квалитети наспроти оние што им се припишуваат дури и на најдобрите владетели — постојана склоност да постапуваат праведно и законито.⁴⁸ Со тоа Аристотел може да се смета за првиот што укажал дека интегритетот на судиите е суштински елемент на владеењето на правото.

Ниту Платон ниту Аристотел не го застапувале владеењето на правото како најдобар можен концепт, но препознале дека човечката природа страда од искривување на разумот и желба за моќ односно дека власта има потенцијал за злоупотреба и може да коруптира дури и кога владетелите се најдобрите од нашиот вид, поради што се залагале за почитување на владеењето на правото со цел ограничување на ваквите појави.

Творејќи речиси 300 години по Аристотел, Цицерон под влијание на политичкиот пресврт во Рим во текот на I век п.н.е., го осудил владетелот кој не се придржува до законот⁴⁹. Придонесот на Цицерон го нагласува владеењето на правото не само како концепт за ограничување на моќта на владетелите со законот како повисока власт, туку и како приврзаник на супстантивистичкото сфаќање, условува законот да биде добар и праведен. Цицерон предвидува надмоќ на правото во однос на неговата доследност и

⁴⁴ E. J. Weinrib, 'The Intelligibility of the Rule of Law', in A.C. Hutchinson, and P. Monahan (eds.), *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto, Carswell, 1987, pp. 62-63.

⁴⁵ Aristotle, *Politics*, Books III, 1286, p.78, како што е цитирано во Tamanaha, *On the Rule of Law*, 2004, p.9.

⁴⁶ Aristotle, *Politics*, 1286, p.78.

⁴⁷ Како што е цитирано во A. Richter, *Changing the Rule of Law: EU Enlargement Conditionality in the Light of Law and Development*, Ph.D. diss., Manchester, University of Manchester, 2018, p. 61.

⁴⁸ J. Sklar, 'Political Theory and the Rule of Law', in A.C. Hutchinson, and P. Monahan (eds.), *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto, Carswell, 1987, p.1.

⁴⁹ Cicero, *The Republic and The Laws*, Book Two, by N. Rudd (tr. in Eng), Oxford, Oxford University Press, 1998, pp.48, 50.

поврзаност со правдата, а со тоа и со природното право, за кое верувал дека е владеење на разумот односно природен закон на разумот што стои над позитивното право.⁵⁰ Сепак, Цицерон го брани ставот дека законот треба да се почитува дури и кога е условно кажано погрешен бидејќи само законот може да обезбеди слобода, па нагласува дека:

„Многу поголем срам е, во држава која почива на правото, да има отстапување од законот. Правото е врската што ги обезбедува нашите привилегии во комонвелтот, основата на нашата слобода, фонтаната на правдата. Држава без закон би била како човечко тело без ум. Судиите кои го спроведуваат законот, судиите кои го толкуваат - сите ние, накратко, го почитуваме законот за да бидеме слободни.“⁵¹

Со тоа, владеењето на правото го доведува во врска и со човековите права и слободи. Марко Аврелиј пак, расправа во корист на универзалноста на правото, „држава со еден закон за сите“ – што алудира на општиот и генерален карактер на правото, но и на принципот на еднаквост.⁵² Иако римското општество подоцна прибегнува кон апсолутизам, постулатите на римската држава, правниот поредок и учењата на правните филозофи се извонредна матрица која во значајна мера е пресликана во модерните концепти.

1.2.2 Светлото во „темниот“ средновековен период

Прашањето за улогата на правото и неговата универзална природа, како и тензијата помеѓу овие концепти и стремежот за апсолутна моќ, како вообичаени проблеми во античкиот период, добиле уште поголем интензитет во средновековниот период⁵³. Овој период најчесто се асоцира како мрачен период, обележан со неограничено владеење што на прв поглед подразбира целосно отсуство на било каков концепт на владеење на правото, меѓутоа и оваа форма сепак подразбира одредена конститутивна врска помеѓу власта и законот, моќта и редот.⁵⁴ Доминацијата на христијанската мисла од религиозен и филозофски аспект обезбеди унифицирана структура на верувања и идеолошка референтна рамка за теолошко оправдување за неограниченото владеење, давајќи божествено потекло на таквата моќ наместо од

⁵⁰ Tamanaha, *On the Rule of Law*, p.11.

⁵¹ J. Kelly, *A Short History of Western Legal Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 69-70.

⁵² T.J. Angelis, and J.H.Harrison, *History and Importance of the Rule of Law*, World Justice Project, 2003.

⁵³ Средновековниот период опфаќа околу еден милениум, почнувајќи од V век односно колапсот на Западното Римско Царство, завршувајќи со крајот на феудализмот и појавата на ренесансата во XV и XVI век.

⁵⁴ Costa, 'The Rule of Law: A Historical Introduction', p. 76.

согласноста на управуваните,⁵⁵ дотолку повеќе што и „законот“ бил доминиран од спроведувањето на обичаите по дискреција на кралевите.

Сепак, дури и за време на мрачниот век, идејата за владеење на правото не беше целосно згасната. Во овој контекст, значајна улога за обновениот интерес за развој на владеењето на правото имаат интеракциите на религијата/Црквата, раните европски кралеви и благородништвото. Специфичната комбинација на христијанската религиозна рамка и географскиот/економски/институционален контекст на средновековниот западен свет обликувал адаптации во структурата на верувања и го отворил патот за пробив на владеењето на правото испреплетено со развојот на модерната држава.⁵⁶ Тој процес кореспондира со долгиот конфликт меѓу папата и германскиот император, што доведе до широко распространето објавување на верски аргументи против неограниченото владеење⁵⁷, како и воените и демографските промени од X век што имале длабоко влијание врз економските и политичките структури и, како резултат на тоа, и значителни импликации врз институционалните и организациски промени.⁵⁸ Односите помеѓу Црквата и Светиот римски император овозможиле превласт на „повисокиот поредок“ – божествениот над земските владетели, што иако не кореспондира со современото сфаќање на владеењето на правото, сепак го консолидира концептот дека владеењето во смисла управување, е подложно на ограничувања. Истовремено, и Католичката црква еволуира во модерна, хиерархиска, бирократска и со закон управувана институција, што ќе послужи како модел за подоцнежните форми на управување и појавата на државата.⁵⁹ Вториот многу важен фактор е односот помеѓу владетелот и благородниците, соочен со потрага по дополнителни приходи за финансирање на воените потфати, што исто така влијаел на развојот на сфаќањето за потребата од ограничување на власта. На тоа се надоврзува и процесот на формирање на нации-држави.⁶⁰

Овие околности кореспондираат и со порастот на населението што наметна потреба од поинакво регулирање на односите и признавање на одредени индивидуални

⁵⁵ Kelly, *A Short History of Western Legal Theory*, pp. 92-95.

⁵⁶ D. North, *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2005, pp. 136-137.

⁵⁷ T.J. Angelis, and J.H.Harrison, *History and Importance of the Rule of Law*, World Justice Project, 2003, p. 11.

⁵⁸ North, *Understanding the Process of Economic Change*, pp. 131-133.

⁵⁹ Fukuyama, *The Origins of Political Order*, p. 266;

F. Fukuyama, 'Democracy's Past and Future: Transitions to the Rule of Law', *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 1, 2010, Project MUSE, pp. 33, 37. <<https://doi.org/10.1353/jod.0.0145>>

⁶⁰ Fukuyama, *The Origins of Political Order*, pp. 253, 258, 259.

права⁶¹, а редоследот на настани кои ѝ помогнаа на Европа да го расветли мрачниот среден век вклучува и повторно откривање на делата на Аристотел и раното римско право односно Јустинијановиот законик – *Corpus Iuris Civilis*, што пак се совпадна или пак поттикна основање на првите современи универзитети, каде што студенти од различни краишта на Европа биле изложени на софистицирни правнички учења што поттикнале нови идеи за моделите на организација.⁶² Значаен придонес во таа насока му се препишува на Тома Аквински којшто го прифатил учењето на Аристотел преку демонстрирање на компатибилност на разумот со црковната доктрина, тврдејќи дека законот се заснова на разумот и се стреми кон општото добро при што го поставил позитивното право под и подложно на божествениот закон и природното право.⁶³ На тој начин, Аквински заклучил дека и владетелите се ограничени со законот и нивната моќ потекнува од народот, а се осврнал и на квалитативната димензија на правото при што сметал дека законите кои не промовираат еднаквост и општо добро се неправедни односно секој закон кој го деградира човечкото е неправеден нема квалитет/особина на закон, туку на насилство/принуда.⁶⁴ Сепак, Тома Аквински не можел да го предвиди инструментот на чија основа владетелите ќе бидат принудени да го почитуваат законот.

Првиот средновековен извор на владеењето на правото е Магна Карта или „Големата повелба“, како спогодба меѓу англискиот крал и благородниците што се смета за основа на конституционализмот. Магна Карта е израз на напорите на благородниците преку законот да ги ограничат привилегиите и моќта на кралот, за да се заштитат од побарувањата за финансирање на воените потфати. Со тоа се остварува идејата дека ниту едно лице, вклучително ниту суверенот/владетелот, не е над законот и треба да биде осигуран од произволно спроведувањето на овластувањата. Силата на Магна Карта е во тоа што ја одразува волјата на народот (или барем на артикулираните претставници)⁶⁵. Најзначајната одредба во контекст на владеењето на правото е содржана во членот 39 што го изразува стремежот за слободата заснована на закон и предвидува дека:

„Ниту еден слободен човек нема да биде упасен или затворен, ниту лишен од своите права или поседи, ниту ставен вон законот или прогонет, ниту лишен од својот

⁶¹ *Domesday Book* на кралот Вилијам II била наменета за запишување/евиденција на сопствеништвото на земјишта и имоти, иако со првична цел да ги засили привилегиите на кралот преку собирање на данок, сепак може да се толкува и како извор на имотни права.

⁶² Fukuyama, *The Origins of Political Order*, pp. 268-269.

⁶³ Tamanaha, *On the Rule of Law*, pp. 18-19.

⁶⁴ Kelly, *A Short History of Western Legal Theory*, pp. 136-37.

⁶⁵ T. Bingham, [1768] *The Rule of Law*, London, Penguin Books, 2010, pp. 10-11.

статус на кој и да е друг начин, ниту ќе примениме сила против него, ниту ќе испратиме други да го сторат тоа, освен со законска пресуда од страна на лица што се еднакви на него или од законот на земјата“⁶⁶.

Имајќи го предвид специфичниот општествено-политички контекст, Магна Карта со целосно право се смета за израз на атрибутите на владеењето на правото вклучително и преку нагласувањето на потребата од прифатеност на законите и водење сметка истите да не се противречни на воспоставените обичаи, што алудира на правна сигурност. Забраната за арбитражно казнување што се однесува на сите „слободни луѓе“ е дополнета и со нагласување на улогата на судовите во спроведувањето на законите и важноста на нивната независност како процедурална заштита. Во уставната теорија, Магна Карта се третира како извор на правото со сила на устав односно „повисок закон во однос на кој се тестира легитимноста на останатите/подоцнежните закони и статuti“⁶⁷. Поради тоа, се смета за преседан на владеењето на правото во средновековниот период и правен предок на концептот на владеење на правото.

На Магна Карта, како извори на владеењето на правото се надоврзуваат и германското обичајно право и развојот на англиската правна традиција и системот познат како common law. Во духот на обичајното право на германските народи била развиена идејата дека владеењето на кралот е ограничено од одредена структура на која го должи авторитетот согласно сфаќањето дека германската заедница, во суштина, била организација за одржување на законот и редот.⁶⁸ Покрај континенталната правна традиција, значаен придонес има и развојот на англиската правна традиција што се базира на поинакви основи. Преку англиската правна традиција што се потпира на кралскиот суд, се воведува концепт на универзално важење и применливост на законот и создавање на систематски правен поредок со утврдени правни форми и институти, односно централизирање на судската власт наместо дотогашното постоење на различни фрагментирани државни и правни форми во согласност со феудалниот поредок. Управувањето преку еднакво применливи закони придонело кон зајакнување на праведноста и непристрасноста што пак влијаело врз културата на почитување на законот и убеденоста во неговата исправност и на тој начин крајно, преку правото се

⁶⁶ British Library, Magna Carta, достапна на <<http://www.bl.uk/magna-carta/articles/magna-cartaenglish-translation#>> [пристапено на 13.06.2022].

⁶⁷ G. de Q Walker, *The Rule of Law: Foundation of Constitutional Democracy*, Melbourne, University Press Carlton, 1988, p. 96.

⁶⁸ Richter, *Changing the Rule of Law: EU Enlargement Conditionality in the Light of Law & Development*, p. 64.

поттикнул мирот во општеството со што доаѓа до израз една од најважните функции на владеењето на правото – стабилноста.

Може да се заклучи дека специфичните околности на политичкиот развој на Европа во средновековниот период ја поттикнале појавата на модерното владеење на правото и негово вградување во европското општество, уште пред подемот на модерната држава и концептот на демократско и одговорно владеење. Слични концепти постоеле и во други култури и општествени поредоци во светот, меѓутоа не успеале во таа мера да го институционализираат и рационализираат законот како што тоа било случај во Западна Европа, токму поради конкретните состојби и фрагментацијата на моќта. Концептот на владеење на правото што се развил во средниот век се разликува од модерното сфаќање и примарно се заснова на ограничување на власта согласно актуелните потреби, макар и преку концептот на божествено право, сепак содржи и одредени атрибути што налагаат правичност и еднаквост на законот, а со тоа и независност и непристрасност на судската власт.

1.2.3 Просветлување и револуција на/преку владеењето на правото

Во текот на XVII и XVIII век се сретнале и судриле радикално различни пристапи и вредности, со што почнала да се равива нова визија за суверенитетот, за поединецот и неговите права и нов граѓански дискурс, тесно поврзани со длабоката промена на политичкиот лексикон во Европа за време на просветителството и револуцијата.⁶⁹ Во таа смисла, дошло до општа општествено-културна поделба помеѓу светото и световното, односно одвојување на божествениот и позитивниот закон што имало свој одраз и врз владеењето на правото.⁷⁰ Развојот на „новата верзија“ на суверенитетот и индивидуалните права создале рамка за развој на граѓанството, при што владеењето на правото како концепт обезбедило „решение“ за односот меѓу моќта и законот. Во таа смисла, правото се интерпретира како медиум/инструмент на слободата на поединецот.

Средновековниот концепт на „повисоко право“ се трансформирал во концепт на природно право, што дополнет со сè поавтономната правна професија, придонел институционално да се обликува владеењето на правото.⁷¹ Подемот на независните

⁶⁹ Costa, 'The Rule of Law: A Historical Introduction', p. 77.

⁷⁰ Tamanaha, *On the Rule of Law*, p. 27.

⁷¹ Tamanaha, *On the Rule of Law*, p. 29; исто и Fukuyama, *The Origins of Political Order*; Fukuyama, 'Democracy's Past and Future: Transitions to the Rule of Law'.

градови и буржоазијата и зголемените стопански активности наметнале потреба од различен сет на правни институти кои биле ориентирани кон индивидуата и акумулација на богатство, развој на имотните права и механизмите за спроведување на договорите.⁷² Структурата на верувања на луѓето исто така се променила, не само од аспект на поголемата свест за имотните права и сопственоста туку и за слободата воопшто, па под влијание на протестантската реформација се испреплетуваат економските слободи, слободата на верување и концептот на претставничка власт.⁷³

Во Англија паралелно со ограничувањето на власта на монархот преку Парламентот, се забележал подем на уште една власт – судската власт, при што владеењето на правото добива конкретен израз. На почетокот на XVII век била потврдена моќта на судовите да одлучуваат по правни прашања спротивно на волјата на власта, преку обичајното право што „ги контролира актите на Парламентот па дури и ги прогласува за целосно ништовни“⁷⁴. Понатаму, Petition of Right во 1628 година⁷⁵ воведува обврска кралот да владее според законите, а меѓудругото ја укинува и привилегијата на кралот за произволно лишување од слобода. Со Habeas Corpus Act-от од 1640 година се укинува „Свездената комора“ како арбитражно судско тело на основа на тврдењата дека судиите дејствувале надвор од законот, додека пак со Habeas Corpus Act од 1679 година⁷⁶ се зајакнува должноста на судиите да постапуваат законски при лишување од слобода.

Англискиот Bill of Rights во 1689 година⁷⁷ како еден од најважните извори на конституционализмот содржи ограничувања на овластувањата на монархот, ја регулира улогата на Парламентот и утврдува одредени граѓански права, но интересно е и тоа што симнувањето од тронот на кралот Џејмс II го образложува на основа на тоа што „се обидел да ги поништи законите и слободите на Кралството“ и ги осудува неговите акти „целосно и директно спротивни на познатите закони и статути и слободата“. Актот за

⁷² Tamanaha, *On the Rule of Law*, p. 31.

⁷³ North, *Understanding the Process of Economic Change*, pp.139.

⁷⁴ Walker, *The Rule of Law: Foundation of Constitutional Democracy*, p. 114.

⁷⁵ Petition of Right 1628, достапно на <<https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/civilwar/overview/petition-of-right/#:~:text=As%20a%20precondition%20to%20granting,martial%20law%20and%20forced%20billets>> [пристапено на 13.06.2022].

⁷⁶ Habeas Corpus Act 1679, достапно на <<https://www.legislation.gov.uk/aep/Cha2/31/2/data.pdf>> [пристапено на 17.06.2022]

⁷⁷ Bill of Rights 1689, достапно на <<https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/collections1/collections-glorious-revolution/billofrights/>> [пристапено на 17.06.2022].

порамнување (Act of Settlement) од 1701 година⁷⁸ ги заштитил судиите од разрешување по волја на кралот, а истовремено со зајакнување на независноста на судската власт и одбивањето на обидите на кралот да се меша и да ги испитува нивните ставови при носењето на судските одлуки, а се афирмирала и независноста на адвокатурата.⁷⁹ Голем придонес во тој поглед имал англискиот судија Коук којшто ја застапувал тезата дека англо-саксонскиот правен систем – common law е кохерентен сет на правила и принципи што не зависи од волјата на монархот туку има свое сопствено автономно постоење како систем што гарантира слободи и права на поединците и го отворил патот за „мирна револуција“ наместо избивање на bellum omnium како што предвидувал Хобс.⁸⁰

Овие промени добиле теоретска експликација во делата на Џон Лок, којшто дефинирајќи го владеењето на правото, забележал дека:

„Кој ја има законодавната или врховната моќ на кој било комонвелт, е обврзан да владее со воспоставените важечки закони, објавени и познати од народот, а не со вонредни декрети; со објективни и чесни судии, кои треба да ги решаваат контроверзите според тие закони; и да се користи силата на заедницата само за извршувањето на таквите закони и да биде насочено кон обезбедување на мирот, безбедноста и јавното доброто на луѓето.“⁸¹

Теоретската одбрана на Лок на владеењето на правото е заснована на идејата дека правото е чувар на слободата⁸² што ја доведува во корелација со сигурноста, па така власта која управува врз основа на произволни декрети не би понудила таква сигурност, поради што заклучил дека легитимната власт мора да дели правда и да одлучува за правата на субјектот во согласност со важечките и прифатени закони⁸³. Ставовите на Лок имаат голем придонес кон оформувањето на современиот концепт на владеење на правото, меѓутоа неговата теорија И покрај придонесот на Лок во современото разбирање на концептот на владеењето на правото, меѓутоа неговата теорија содржи одредени ограничувања од аспект на идентификување на конкретни механизми за

⁷⁸ Act of Settlement 1701, достапно на <<https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/collections1/parliamentary-collections/act-of-settlement/#:~:text=The%20Act%20of%20Settlement%20was,Act%20was%20extended%20to%20Scotland>> [пристапено на 17.06.2022].

⁷⁹ Angelis and Harrison, *History and Importance of the Rule of Law*, p. 14.

⁸⁰ Costa, 'The Rule of Law: A Historical Introduction', p. 82.

⁸¹ J. Locke, 1632-1704, *Two Treatises of Civil Government*, Book Two, Chapter 9, Section 131, London, Routledge, 1887.

⁸² T. Plucknett, *A Concise History of the Common Law*, 5th edn, Oxford, Butterworth & Co, 1956.

⁸³ Locke, *Two Treatises of Civil Government*, Book Two, Chapter 11, Section 134.

заштита на индивидуалните права такви што би можеле да поништат одредено делување, како и поради тоа што не го издвоил судството како посебна власт.

Општествениот модел во Велика Британија што претставувал силен одраз на идеите на просветителството се заснова на заедничкото убедување дека законот на суверенот треба да понуди сигурност и заштита на поединците и на автономното и самоодржливо општествено уредување.⁸⁴ Овој модел имал големо влијание и врз идеите на предводниците на француската револуција кои како и просветителските реформатори, верувале дека суверенитетот мора да обезбеди заштита на индивидуалните права, пред сè слободата и сопственоста, како клучен услов за легитимитетот на новиот поредок.⁸⁵ Според Декларацијата за правата на човекот и граѓанинот од 1789 година, суверената власт треба преку законот да ги заштити и реализира природните права на поединците кои согласно ставовите на Жан Жак Русо биле трансформирани во граѓански права⁸⁶ кои пак можат да бидат заштитени само во држава каде што законот има превласт⁸⁷. Главната идеја на револуцијата дека законот може да делува и дејствува како посредник помеѓу поединецот/граѓанинот и моќта/суверенот преку гарантирање на природните права - како основа на релацијата помеѓу суверенитетот, законот и правата, наишла на предизвик во однос на институционалниот систем за нејзино спроведување. Прогласувањето на природните права односно трансформирањето (на дел од нив) во граѓански права е основа на револуцијата, меѓутоа спроведувањето налагало воспоставување на целосно нов поредок заснован на слобода и права, што пак го одразува капацитетот на нацијата да воспостави ред.⁸⁸ Воспоставувањето на нов поредок наметнува промена и на сфаќањето за суверенитетот и неговото потекло при што се афирмира ставот дека нацијата е всушност негов извор и носител.

Создавањето на новиот поредок во согласност со владеењето на правото коинцидира со теоријата на Монтескје за функционална поделба на државната власт на три одделни гранки, и тоа: создавање на општи правни правила преку законодавната власт, практично спроведување и извршување на овие правила преку извршната власт, и

⁸⁴ Costa, 'The Rule of Law: A Historical Introduction', pp. 81-82.

⁸⁵ Costa, 'The Rule of Law: A Historical Introduction', pp. 78-79.

⁸⁶ J.J. Rousseau, *The Social Contract*, translated by M. Cranston, Harmondsworth, Penguin Books, 1968.

Русо тврди дека граѓанското општество се заснова на договорен аранжман на права и обврски кои се применуваат подеднакво за сите луѓе, при што природната слобода се заменува за граѓанска слобода и при што природните права се заменуваат со законски права.

⁸⁷ M.J. Trebilcock and R.J. Daniels, *Rule of Law Reform and Development: Charting the Fragile Path of Progress*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008, p. 15.

⁸⁸ Costa, 'The Rule of Law: A Historical Introduction', p. 81.

примена на правото преку одлучување во поединечни случаи од страна на судската власт. Владеењето на правото е централна тема во главното дело на Монтескје - „Духот на законите“ (1748), на начин што се залага употребата на политичката моќ да биде предмет на формално ограничување преку постојаните правила кои се кодифицирани во позитивните закони на државата. Тоа значи никој не е над законот и дејствијата на државата мора на доследен начин да се усогласат со утврдените прифатени стандарди. Владеењето на правото е клучниот фактор во воспоставувањето умереност во владеењето и во заштитата на политичката слобода, односно врската помеѓу слободата и правото спречува деспотизам и апсолутизам. Поединецот е слободен онолку колку што постапува во рамките на законот како негова единствена заштита против самоволието на власта.

Треба да се има предвид дека владеењето на правото во тој период се развива на ниво на концепт и преку различните принципи и идеи што се афирмираат како негова „предисторија“, но изразот „владеење на правото“ сè уште не постои како таков во дебатата на просветителството и револуцијата. Просветителството негува доверба во правото при што законот не се развива само како внатрешен аспект на суверенитетот туку како специфичен функционален ентитет што обезбедува заштита на поединците преку принципот на законитост (*nullum crimen sine lege*) и на правна еднаквост.⁸⁹ Спроведувањето на индивидуалните права во францускиот модел се заснова на поврзувањето на суверенитетот со народната волја, додека пак во британскиот модел на постоење на објективен и автономен поредок кохерентен сет на правила и принципи⁹⁰, што веројатно е и причина за различните текови на револуцијата односно континуитетот на системот наспроти стремежот за создавање на нов поредок. Без оглед на разликите во контекстот и крајниот исход, заедничката карактеристика е тоа што организацијата на власта и моќта се легитимирала преку функционалната врска со правата и поединецот.

Идеите на просветителството и револуцијата добиваат израз и во конститутивниот процес на САД каде што политичкиот поредок се заснова врз народниот суверенитет, индивидуалните права и ограниченото владеење, давајќи примарно значење на уставните принципи зајакнати со судска контрола врз законодавната власт. Томас Џеферсон како еден од творците на САД забележал дека власта не смее да се претвори во изборен

⁸⁹ Costa, 'The Rule of Law: A Historical Introduction', p. 81.

⁹⁰ Costa, 'The Rule of Law: A Historical Introduction', p. 81.

деспотизам, додека пак Џејмс Медисон додал дека нацијата мора да внимава да не се потпира на политичките органи за да ги заштити основните права и слободи на граѓанинот, појаснувајќи дека „ниту еден човек не смее да биде судија во својата кауза, затоа што неговиот интерес сигурно ќе го направи пристрасно неговото расудување и, најверојатно, ќе го наруши неговиот интегритет“.⁹¹ Креаторите на САД врз основа на Декларацијата за независност и Уставот, го адресираа проблемот преку принципот на поделба на власта меѓу различните гранки носители, како гаранција дека ниту една власт не може да стекне апсолутна моќ и да застане над законот, при што секоја гранка на власта има одредено ниво на контрола или надзор над другите гранки. Уставот на САД го претставува првиот обид на една нација да воспостави пишан устав што ќе ја обврзе и ограничи власта и ќе гарантира одредени права на нејзиниот народ.⁹² Во таа смисла, се истакнува значењето на судската власт и особено механизмот на судска ревизија. Одлуката на Врховниот суд на САД од 1803 година во случајот Марбери против Медисон (*Marbury v. Madison*)⁹³, истакнува дека „толкувањето на законите е соодветна и специфична/посебна задача на судовите“. Крајната визија е дека системот треба да им служи на граѓаните и да ги заштити индивидуалните права и слободи.

Историскиот развој на владеењето на правото во наведениот период може да се сведе на развојот на три институти кои се витални за владеењето на правото: поделба на власта, појава на пишани уставни и издвојување на судска власт односно судската контрола. Идеите на просветителството се заокружени со делото на Кант за кого крајната загатка е како да се комбинира и балансира суверената моќ со индивидуалната слобода. Според Кант, законот ја консолидира слободата на поединците едни кон други, односно „правото е збир на услови со кои волјата на еден поединец може да се помири со волјата на друг во согласност со универзалниот закон за слобода“ (Пиетро). Сепак, постигнувањето на оваа цел не е загарантирано со самото постоење на нормативен систем туку неминовно „зависи од принципот на надворешна принуда“ што повикува на постоење на суверен. Преминот од природна кон граѓанска состојба, односно поредок што е загарантиран со принуда, е обезбеден преку постулатот на јавното право на начин што уставот е најблизок израз на универзалните принципи на правото и слободата како

⁹¹ T. M. Franck, 'Courts and Foreign Policy', *Foreign Policy*, 83 (Summer), 1991, pp. 71.

⁹² The Constitution of the United States 1787, достапно на <<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>> [пристапено на 02.07.2022].

⁹³ Види P. Kahn, *The Reign of Law. Marbury v. Madison and the Construction of America*, New Haven, Yale University Press, 1997.

принципи на чистиот разум. Сите овие ставови имаат значаен придонес кон оформувањето на модерниот концепт на владеење на правото и воведувањето на конкретните изрази.

1.2.4 Конечната манифестација на владеењето на правото

XVII век го одбележаа идеите дека моќта мора да биде ограничена со правото и општеството да биде управувано преку закони што ќе бидат обзнанети и непристрасно применувани изразувајќи ја при тоа народната волја, додека пак XVIII век беше посветен на развојот на инструменти за спроведување на овие концепции и поделба на власта. Еволуцијата на владеењето на правото во XIX и XX век се одвива во два правци: зајакнување на важноста на процедуралната легитимност на правото и свеста за квалитативните елементи на владеењето на правото.

Случувањата во Франција по Револуцијата ја разнишале довербата во механизмите за заштита на индивидуалните права преку суверенот, на начин што токму системот на принуда најчесто ги повредувал наместо да ги штити правата. Развојот на владеењето на правото во XIX век води во Германија каде што се развива доктрината *Rechtsstaat*. Германската правна традиција се заснова на односот меѓу поединецот и државата и создавањето на колективниот идентитет, проникнат од „историчарска парадигма“ за развојот на правниот и политичкиот поредок. Во таа насока, во првата половина на XIX век две теории одиграле клучна улога – теоријата на Штал застапува гледиште дека „правниот субјект е народот во целост, а не индивидуалното битие како такво“ па оттаму поединецот е предмет на примена на законот како член на заедницата под суверена власт.⁹⁴ Теоријата на Мол пак, во фокусот ја става индивидуалната слобода на начин што смета дека владеењето на правото налага државата да ги определи мерките и границите на интервенција без да ја загрози автономијата на поединецот, но и да ги отстрани пречките за остварување на индивидуалната слобода.⁹⁵

Германската доктрина понатаму се развива преку гледиштата на Јеринг којшто истражувал до кој степен и со кои механизми може да се насочи моќта за да се соедини капацитетот на одлучување на суверенот со надмоќта на правото. „Решението“ што го

⁹⁴ F.J. Stahl, *Elements of the Philosophy of Right*, ed. by A.W. Wood, trans. H.B. Nisbet, Cambridge, Cambridge University Press, 1991. [*Die Philosophie des Rechts: Band II. Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung. Abtheilung I. Die allgemeinen Lehren und das Privatrecht*, Hildesheim, Olms, 1878, pp. 195–6].

⁹⁵ Costa, ‘The Rule of Law: A Historical Introduction’, p. 92.

предлага Јеринг е во духот на модерната социолошка јуриспруденција, со акцент на функционалната врска што ја обединува државата со општеството. Така, во интерес на државата е да негува сопствена самоконтрола и да ја гарантира сигурноста на системот од што зависи „духовната и моралната сила на народот“, но одлучувачкиот фактор е притисокот на општеството врз државата што доаѓа од правната култура како суштина на цивилизацијата и ги обврзува и поединците и суверенот.⁹⁶ На овие ставови се надоврзува и надградува Јелнек којшто владеењето на правото во поистоветува со правни односи меѓу државата и поединецот кои се носители на законски права и обврски и предмет на судска контрола.⁹⁷

Главниот проблем на овие теории е како да се објасни ограничувањето на законодавната власт, што и во овој случај се разрешува со повикување на зрелоста на општеството да ги пресретне и да се спротивстави на формално неприкосновените акти на волја преку повикување на општопризнатите принципи.⁹⁸ Така, теоријата на Rechtsstaat од една страна воведува прецизни законски ограничувања на административните дејствија и судска контрола, додека пак во однос на законодавните акти предвидува слаба контрола третирајќи ги како израз на државниот суверенитет. Во таа смисла, Келсен спроведе „динамична анализа“ на нормативниот систем и утврди дека единството на правниот систем не може да се гледа како збир на општи норми со поеднаква правна сила, туку како динамичен однос меѓу општите и поединечните норми, односно креирањето закони и нивното спроведување што не се заемно спротивствени.⁹⁹ Келсен го истакнува и постоењето на повисока правна норма односно устав, како и разликата помеѓу *Sein* и *Sollen* (како е и како треба да биде), упатувајќи на (разликата меѓу) формалната и содржинската димензија на поредокот. Во основа, германските правници ја нагласуваат моќта на државата, но во исто време постулираат (историски спонтано создадена) хармонија помеѓу актите на државата и волјата на народот.

Со развојот на идеи и принципи кохерентни на владеењето на правото, самиот термин конечно беше „претставен“ од Алберт В. Дајси (Albert Venn Dicey) којшто го сумира на следниов начин: „Во Англија никој не може да биде принуден да издржува

⁹⁶ R. von Jhering, *Der Zweck im Recht*, Leipzig, Breitkopf & Härtel, 1877.

⁹⁷ Види G. Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Aalen, Scientia Verlag, 1979.

⁹⁸ G. Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Springer Verlag, 1919.

⁹⁹ H. Kelsen, *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, entwickelt aus der Lehre vom Rechtssätze*, Aalen, Scientia Verlag, 1984, pp. 25-28, види A.T.G. Trivisonno, 'On the continuity of the doctrine of the basic norm in Kelsen's Pure Theory of Law', *Jurisprudence*, vol. 12, No. 3, 2021, pp. 321-346 <doi: 10.1080/20403313.2020.1866843>.

казна или да плати оштета за однесување кое не е изречно забрането со закон; законските права и обврски на секој поединец мора да бидат утврдени (применети) од редовни судови во областа и индивидуалните права се помалку резултат на уставот отколку на основата на уставот“.¹⁰⁰ Имајќи го предвид контекстот на англосаксонскиот правен систем, Дајси владеењето на правото го сфатил како олицетворение на три концепти: надмоќ на правото над арбитрерната моќ; универзална примена на правото од страна на судовите; и заснованост на индивидуалните права на материјалните извори на правото. Суверенитетот не го препишува на апстрактен начин на државата како ентитет, туку на политичките институции кои се израз на моќта, па затоа превласта на парламентот според Дајси е клучна за владеењето на правото, меѓутоа ефективно и политички ограничена со внатрешни и надворешни механизми - првенствено самиот изборен процес преку кој граѓаните можат да извршат влијание.¹⁰¹

Во таа насока, Дајси издвоил три клучни елементи/карактеристики на владеењето на правото – принципот “*nullum crimen sine lege*”, потоа еднаква потчинетост на сите поединци на законите и исклучување на каква било форма на дискреционо регулирање, особено дискреција во административното одлучување – различно од судиската функција, и силна поврзаност на владеењето на правото со судското одлучување (*judge made law*) како основа и конкретна интерпретација на индивидуалните права и слободи. Може да се заклучи дека ваквото толкување на Дајси е во согласност со неговата теорија дека парламентот е најсилен израз на суверенитетот и моќта, но решението го согледува во комплементарност помеѓу законите усвоени во парламентот и судските одлуки со кои се применуваат и се подредуваат на духот на правото. На тој начин, судското толкување и постапување ја ограничува волјата на парламентот, што инаку би можел да усвои закони дури и спротивно на конституционалните принципи. Овие ставови на Дајси ги претставуваат разликите меѓу одделните концепти на владеењето на правото, меѓу сфаќањето за легалитетот и легитимитетот, што ќе дојдат до израз во германската правна школа. Интересно е тоа што третиот елемент на владеењето на правото не претставува нормативен принцип за разлика од другите два, туку историски созреан факт како специфичен исход на развојот на англиската правна традиција што силно го разликува од континенталните европски традиции. На тој начин, Дајси можеби навестува дека

¹⁰⁰ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885), 10th edn, London, Macmillan, 1982, pp.187-95.

¹⁰¹ Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885), p. 70.

владеењето на правото треба постепено да се усвои и вкорени во правната култура, случај по случај, наместо по пат на негово сувопарно промовирање како основно начело без да биде придружен со функционални механизми.

Додека XIX век беше посветен на развој на одредени структурни карактеристики на правото, во XX век стана очигледно дека адекватен приказ може да се даде само преку кохерентен систем што се одликува со поврзаност помеѓу легитимноста на законите и волјата на народот. Фридрих Хајек бил на став дека основата на владеењето на правото се содржи во тоа власта во сите свои дејствија да биде обврзана со утврдени и јавно објавени правила врз основа на кои би можело со доволно сигурност да се претпостави како власта би ја користела моќта на принудата во конкретни поединечни случаи.¹⁰² Во истиот период, Фулер презентирал подетален приказ на структурните барања на владеењето на правото при што сметал дека за да се оствари општото добро, законите мора да бидат општи, јавни, перспективни, јасни, конзистентни, стабилни и со капацитет доследно да се спроведуваат како елементи на она што тој го нарекувал „внатрешниот морал на правото“.¹⁰³

Меѓутоа, појавата на направедни закони во рамки на нацистичките и фашистичките режими наметнала предизвик за чисто структурната концепција за владеењето на правото и наложила воведување на морални елементи. По Втората светска војна, Густав Радбрух тврди дека дури и легално донесениот „закон“ во формална смисла не се квалификува како закон во материјална/суштинска смисла ако е крајно неправеден и ако интенцијата на законот е неправедна односно неправедното правило го губи статусот на валидна правна норма, на тој начин воведувајќи разлика помеѓу „законско неправо“ и „надзаконско право“¹⁰⁴. Подоцна, во 70-тите години на XX век и Хајек почнал да ги преиспитува своите ставови низ призмата на импликациите на владеењето на правото врз индивидуалната слобода, во смисла на тоа дали општоста и јасноста на законските одредби може да обезбеди соодветна рамка за гарантирање на слободата. Така, дошол до заклучок дека со ограничување на судиското одлучување на примена на веќе артикулирани правила ќе се зголеми предвидливоста на одлуките меѓутоа тие правила се често „малку несовершена формулација на принципи кои луѓето можат

¹⁰² F. Hayek, *The Road to Serfdom*, London, G. Routledge & Sons, 1944, p. 54.

¹⁰³ L. Fuller, *The Morality of Law*, rev.ed., New Haven, Yale University Press, 1969, pp. 33-94.

¹⁰⁴ G. Radbruch, 'Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law' (orig. pub. 1946) and 'Five Minutes of Legal Philosophy' (orig. pub. 1945), both trans. B.Litschewski Paulson and S. Paulson, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26, 2006, pp. 1-11.

подобро да ги почитуваат на дело отколку да ги изразат со зборови“¹⁰⁵ Хајек бил поборник за модел на предвидливост со принципи и решенија кои би произлегле од доследна судската практика на еволутивен начин наспроти строго наметнување на правила по законски пат. Роналд Дворкин го унапредува овој концепт тврдејќи дека судиите треба да покажат дека нивните одлуки имаат веродостојна врска со правната историја и култура на општеството, но и со остварувањето на „суштинската правда“¹⁰⁶ во смисла на права што една праведна држава би го воспоставила и спроведувала. Теоријата на Дворкин го поистоветува владеењето на правото со доследна примена на здравите принципи на политичкиот морал рефлектирани во авторитативни извори на правото, на начин што правните правила треба да се толкуваат како конзистентни со моралните принципи што ја дефинираат политичката заедница.¹⁰⁷

Во пост-воената правна и политичка мисла на XX век преовладува тенденцијата дека владеењето на правото е обид да се ограничи моќта преку нејзино корегирање со внатрешни механизми, со цел заштита на основните права и слободи на човекот и граѓанинот од сега веќе контролираната волја на законодавецот. Во таа смисла, владеењето на правото е нераскинливо поврзано со либералните тенденции. Во текот на XX век се развива и меѓународната димензија на владеењето на правото преку појавата на инструменти на меѓународното право кои го промовираат владеењето на правото како цивилизациска придобивка и конститутивен елемент на современиот правен поредок, принцип на делување на меѓународните организации и институции, но и како основа на политиката на условување.

Сепак, актуелните околности укажуваат дека еволуцијата на владеењето на правото и трагањето по соодветна „формула“ е процес што се одвива во континуитет и постојано се преиспитува оправданоста на неговото постоење и величење. Имајќи го предвид фокусот на истражување на оваа теза, предмет на анализа беа историските текови на тлото на Европа, но како што забележува Волтер¹⁰⁸ во духот на просветителството, Европа е само еден дел од поширокиот глобален поредок. Извадокот од „Приказната за добриот Брамин“ коинцидира со сегашноста – на прашањето на

¹⁰⁵ F. Hayek, [1944] *Rules and Order*, Vol 1 of *Law, Legislation and Liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1973, p. 118.

¹⁰⁶ R. Dworkin, 'Political Judges and the Rule of Law' in *A Matter of Principle*, Oxford, Oxford University Press, 1985, pp. 1-12.

¹⁰⁷ R. Dworkin, *Law's Empire*, 7th ed., Cambridge, Belknap Press, 1986.

¹⁰⁸ A. Aronson, *Europe Looks at India: A Study in Cultural Relations*, Calcutta, Riddhi-India, 1979, p. 22.

Европјанинот упатено кон Браминот каква држава би избрал, Браминот одговорил држава во која се почитуваат законите, на што Европјанинот потпрашал каде таа се наоѓа, а Браминот заклучил дека мора да продолжиме да трагаме и да ја создадеме. Во таа насока и со таква интенција, продолжува истражувањето во рамките на оваа докторска дисертација.

1.3 Концепции за владеење на правото

Историскиот преглед покажа дека владеењето на правото има различни значења низ времето што создава конфузија во однос на прецизното значење на поимот¹⁰⁹, со оглед дека различни концепции се артикулирани имајќи предвид различни околности. Овој дел има за цел да даде суштински преглед на различните димензии и елементи на концептот за владеење на правото и да го систематизира веќе анализираното историско созревање на поимот владеење на правото, за да може да се синтетизира во една кохерентна рамка во следниот дел. Овој модел е потребен како алатка и за анализирање на ефективноста на заштитата на владеењето на правото на ЕУ и промовирањето во контекст на пристапувањето во ЕУ, како и реформата на владеењето на правото генерално. Прегледот на дефинициите за владеење на правото се заснова на формална и суштинска поделба што во литературата е позната и како thin and thick дихотомија односно тенки и широки концепции.

Формалните теории првенствено се фокусираат на соодветните извори и формата, додека суштинските теории ги опфаќаат и оние критериуми кои се однесуваат на содржината на правото и потребата да се усогласи со правдата или моралните принципи.¹¹⁰ Така, формалните концепции на владеењето на правото се задржуваат на начинот на кој правото е создадено од аспект на тоа дали е во соодветна процедура и од надлежен орган, јасноста на нормата односно дали обезбедува предвидливост и насоки за однесување, и временската димензија – дали важи ретроактивно или не, додека пак суштинските концепции го согледуваат владеењето на правото како основа за одредени суштински права, преку кои се прави разлика помеѓу „добрите“ закони, кои ги почитуваат таквите права, и „лошите“ закони кои не ги исполнуваат.¹¹¹ Сепак, треба да се има предвид дека оваа дистинкција е примарно теоретска и не се применува на

¹⁰⁹ ‘Economics and the Rule of Law: Order in the Jungle’, *The Economist*, 13 March 2008.

¹¹⁰ Tamanaha, *On the Rule of Law*, p. 92.

¹¹¹ P. Craig, ‘Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework’, *Public Law*, 1997, p. 467.

ригиден начин, бидејќи суштинските концепции вклучуваат и формални барања, и обратно, формалните концепции може да имаат и суштински импликации. Релевантноста на тенката концепција за владеење на правото честопати е занемарена на начин што се идентификува со правата на сопственост, спроведување на договори, низок степен на криминал и корупција, независност на судство и правен формализам, додека пак суштинската верзија вклучува човекови права и општа благосостојба, така што во продолжение ќе бидат понудени дефинициите, со критички осврт за крајно, двете димензии да се соединат во една со вградување на атрибутите.¹¹²

1.3.1 Формална концепција на владеењето на правото

Во основата на владеењето на правото е идејата за законски/правно дефинирани ограничувања на власта, односно на вршењето на овластувањата од страна на државата, и таа идеја е историски созреана како *sine qua non* на владеењето на правото. Најтенката верзија на владеењето на правото може да се претстави како владеење со/преку закон (rule by law) или власт овластена со закон, но не во смисла на празна тавтологија, туку со карактеристики на правно-политички идеал¹¹³. Поддржувачите на формалниот концепт на владеењето на правото ги истакнуваат токму тие карактеристики на правните норми и на правно-институционалната рамка, како неопходен чекор кон легитимност на власта. При тоа, фокусот е повеќе на системот на моќ отколку на природата на правото. Основното барање што го сублимира формалниот концепт на владеењето на правото се супрематија/надмоќ на законот и исклучување на самоволие и широко дискреционо овластување на власта, за што треба да се следат однапред објавени законски правила и процедури.

Меѓу најпознатите застапници на формалната теорија на владеењето на правото се издвојуваат Хајек, Фулер и Раз и нивните гледишта ќе бидат земени како појдовна основа за дефинирање на концептот. Препознавајќи дека економските прашања зависат од правно-институционалниот контекст, Хајек го согледува владеењето на правото како опис на разликите меѓу авторитарните и либералните општества, аргументирајќи во корист на минимална интервенција на државата и против дискрецијата на извршната

¹¹² C. Boom, 'The Importance of the Thin Conception of the Rule of Law for International Development: A Decision-Theoretic Account', *Law and Development Review*, Vol.8, No.2, 2015, p. 297. <doi10.1515/ldr-2015-0030>

¹¹³ J. Raz, 'The Rule of Law and Its Virtue' in J. Raz (ed), *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press, 2009, pp. 212-213.

власт.¹¹⁴ Критериумите што ги поставува Хајек во однос на владеењето на правото примарно се од формална природа, па така според неговото гледиште политичкиот поредок заснован на владеење на правото се карактеризира со формални правила што се непристрасно формулирани, еднаквост пред законот и универзална примена, за да може власта да биде обврзана со правила за тоа како ќе го користи апаратот на принуда што крајно ќе обезбедат предвидливост и со тоа можност за планирање на однесувањето.¹¹⁵ Во тој контекст, Хајек го дефинира владеењето на правото како „доктрина за тоа што треба да претставува законот, мета-правна доктрина или политички идеал“¹¹⁶ и смета дека со владеењето на правото се обезбедува индивидуалната слобода бидејќи поединците можат да го приспособат своето однесување во рамки на познатите правила и слободно да се насочат кон своите лични цели. Фулер пак, го артикулира владеењето на правото во контекст на правниот позитивизам и како што беше споменато и во историскиот преглед, неговите ставови се фокусирани на процедуралните барања и владеењето на правото го смета како израз на квалитетите на добро поставен правен систем, за што наведува и сет на карактеристики од формален аспект.¹¹⁷ Владеењето на правото е израз на „внатрешниот морал“ на правото и е од суштинско значење за ефикасност на правниот систем.

Англискиот претставник на позитивизмот, Раз, исто така прави обид владеењето на правото да се дефинира преку листа на карактеристики и правила што ќе биде апстрахирана од секаква позитивна морална содржина и со тоа нормативно неприговорлива. Според Раз, владеењето на правото треба буквално да се сфати, земено во најширока смисла тоа значи луѓето треба да го почитуваат законот и да бидат управувани од законот¹¹⁸, поради што е потребно да бидат јасно утврдени принципите и одредниците по кои тоа се препознава. Сетот на критериуми предложен од Раз се надоврзува на листата на Фулер, на тој начин што на формалните барања за квалитетот на законот, се додаваат и некои институционални услови како што се независно судство и судска ревизија, пристап до правда, како и широка забрана за „несоодветна дискреција“ на извршната власт.¹¹⁹ Институционалните услови се механизми за примена на законите и од тој аспект се инструментални во контекст на формалниот концепт на владеењето на

¹¹⁴ Hayek, *Road to Selfdom*, p. 112.

¹¹⁵ Hayek, *Road to Selfdom*, p. 72.

¹¹⁶ F. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1960, p. 206.

¹¹⁷ Fuller, *The Morality of Law*.

¹¹⁸ Raz, *The Authority of Law*, p. 212.

¹¹⁹ Raz, *The Authority of Law*, pp. 214-218.

правото. Предложената доктрина се потпира на ставот дека законот треба да обезбеди ефективни насоки, а принципите мора да се толкуваат во светлината на основната идеја.¹²⁰ Заедничко за сите овие гледишта е дека служат на една цел – предвидливоста, како основа на автономијата на поединците и составен дел на човековото достоинство што пак, креира поврзаност меѓу владеењето на правото и слободата на поединецот. Листата на формални барања може да се надополни и со процедурални барања. Валдрон¹²¹ прави разлика меѓу концепциите на владеење на правото кои ја нагласуваат правната сигурност, предвидливоста и јасната определеност на нормите, и концепциите кои ги нагласуваат процедуралните прашања. Наместо на законодавните практики, Валдрон повеќе внимание посветува на правосудните институции и истакнува дека владеењето на правото нема да биде адекватно доколку не додели централна улога на институциите како судовите и на посебните практики и постапки.¹²²

Од наведените гледишта произлегува дека во рамки на формалната односно тесната (*thin*) концепција за владеењето на правото, фокусот е на ограничувањето на произволната моќ преку правото и способноста правото да го регулира човековото однесување за да создаде општество под закон и се задржува на формалните барања. Застапниците тврдат дека предноста на формалната теорија е тоа што е политичка неутрална и оттаму има поголема веројатност да добие поддршка¹²³, а неутралноста ја олеснува и универзалната примена на владеењето на правото како концепт, поради што е полесно прифатена од меѓународните агенции при креирањето на модели и политики. Прашањето што се поставува е дали владеењето на правото согласно формалната концепција е компатибилно со заштитата (или прекршувањата) на човековите права. Како што беше споменато, Фулер тврди дека формалните критериуми самите по себе обезбедуваат праведна и правична содржина на законите и владеењето на правото ја подобрува индивидуалната автономија. Томпсон смета дека формалната законитост е неопходен предуслов за создавање на праведно општество бидејќи неговата спротивност е сепак незауздана моќ што неминовно подразбира неправда.¹²⁴

¹²⁰ Raz, *The Authority of Law*, p. 218.

¹²¹ J. Waldron, 'The Concept and the Rule of Law', *Georgia Law Review*, Vol. 43, No 1, 2008, pp. 1-61.

¹²² Waldron, 'The Concept and the Rule of Law', p. 55.

¹²³ R. Summers, 'A Formal Theory of the Rule of Law', *Ratio Juris*, vol. 6, Issue 2, 1993, p. 136.

¹²⁴ D. Cole, "An Unqualified Human Good": E.P. Thompson and the Rule of Law', *Journal of Law and Society*, Vol 28, No 2, June 2001, p.189.

Историскиот преглед потврдува дека еволуцијата на поимот се стреми не само кон ограничување на власта туку и кон исполнување на квалитативни содржини засновани на сфаќањето за религискиот морал, обичајниот закон или природното право, зависно од општествениот контекст. Како претставник на критиката на формалната концепција што се заснова на идејата дека правниот систем мора да биде насочен и кон постигнување на пошироки цели, Дворкин владеењето на правото го согледува како „кохерентна и бескомпромисна визија за правичност и правда“¹²⁵. Сепак, застапувањето на формалната/тесната концепција на владеењето на правото не е во спротивност со поширокиот концепт на суштинско осмислување на правниот систем и неговата улога, поради што треба да се извлечат основните карактеристики кои се предуслов за натамошна наградба на поимот. Застапниците на тесната концепција не се нужно рамнодушни кон моралната содржина на законот, меѓутоа стремежот е да понудат јасна и релативно објективна дефиниција. Сумирано, придобивките од формалната концепција вклучуваат барања за ограничување на државната власт, сигурност и предвидливост во правните односи, одржување на општествениот поредок преку надреденост на правото и унапредување на процедуралната правда, што пак, самото по себе треба да поттикне поинтензивна социјална интеракција и економски развој.

1.3.2 Материјални концепции на владеењето на правото

Наспроти формалната концепција за владеењето на правото кои не навлегуваат во фактичката содржина на законот, материјалните/суштински концепции се обидуваат тоа да го надминат на начин што формалните атрибути кои беа објаснети погоре, ги надополнуваат со одредени квалитативни, содржински барања според кои се цени и тоа дали законот е во основа добар или лош. Во литературата, оваа верзија се нарекува и надополнета/поширока/подебела верзија (како превод од англискиот поим *thick*), бидејќи се надополнува со повеќе „слоеве“. Во основата на ова гледиште е ставот дека правен систем што не обезбедува заштита на човековите права и правда, не може да се поистовети со терминот владеење на правото. Според дефиницијата на World Justice Project од 2011 година, се забележува преовладувањето на суштинската дефиниција односно се нагласува дека владата на апартхејдот и нејзините претставници согласно законите беа носители на одговорност, понатаму законите беа јасни, јавно објавени и стабилни и беа поддржани од извршната власт и судиите, меѓутоа недостасуваше

¹²⁵ R. Dworkin, *A Matter of Principle*, Cambridge, Harvard University Press, 1985, p. 2.

суштинската компонента на владеењето на правото бидејќи самите закони не беа фер и правични, ја институционализираа дискриминацијата и доделија широки дискрециони овластувања на извршната власт, без да обезбеди заштита на човековите права.¹²⁶ Во продолжение ќе бидат дискутирани афирмираните гледишта и дефиниции за суштинската концепција на владеењето на правото.

Така, суштинските теории го разгледуваат владеењето на правото од аспект на односот кон човековите права, социјалната благостојба, демократијата, со што овој пристап се фокусира на суштинските исходи како што се правдата и праведноста.¹²⁷ Следствено, законите се вреднува по содржината и се усогласени со владеењето на правото само доколку задоволуваат одреден „суштински тест за морална исправност или во најмала мера, прифатливост“¹²⁸. Дворкин е силен поддржувач на оваа концепција, со оглед на тоа што неговата појдовна точка е дека судовите треба да одлучуваат според „најдобрата теорија/сфаќање на правдата“¹²⁹ што упатува дека формалната концепција не може да понуди соодветна рамка за дефинирање на владеењето на правото. Така, Дворкин разликува две концепции за владеењето на правото - право засновано врз правила и право засновано на права (rule-book наспроти rights-based).¹³⁰

Првата концепција всушност е верзија на формалната теорија на владеењето на правото што налага дека власта не може да се практикува против поединците, освен во согласност со правила кои се однапред утврдени и достапни за сите при што застапниците на оваа теорија ја имаат предвид содржината на правото, но сметаат дека е прашање на материјална правда и не го вклучуваат во идеалот на владеење на правото.¹³¹ Втората концепција претпоставува дека граѓаните имаат морални права и должности едни кон други, и политички права во однос на државата како целина, кои треба да се признаат во позитивното право за да може активно да се спроведуваат.¹³² Според Дворкин, овие права формираат позадина и се интегрален аспект на позитивното право.

¹²⁶ World Justice Project, *Rule of Law Index*, 2011 edn, <<https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2011-report>>, p. 9. [пристапено на 25 јули 2022]

¹²⁷ M. Stephenson, *Rule of Law as a Goal of Development Policy*, World Bank Brief, 2005, <<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTINST/0,,contentMDK:20763583~menuPK:1989584~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:1974062,00.html>> [пристапено на 25 јули 2022].

¹²⁸ R. Fallon, 'The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse', *Columbia Law Review*, vol. 97, No.1, 1997, pp. 1-56.

¹²⁹ Dworkin, *Law's Empire*.

¹³⁰ Craig, 'Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework'.

¹³¹ Dworkin, *A Matter of Principle*, p.11.

¹³² Dworkin, *A Matter of Principle*, pp. 11-12.

Критиката на оваа концепција нагласува дека Дворкинг не инкорпорира посебен концепт на владеење на правото и не упатува која е најдобрата теорија на правдата, односно не ги артикулира поконкретно барањата и концептите за слобода, еднаквост и слично.¹³³

Суштинската концепција за владеењето на правото може да се анализира и преку гледиштата на Тревор Алан, којшто се потпира на ставот на Дворкин и го зема предвид англо-саксонскиот систем. Алан поаѓа од претпоставка дека формалните концепции за владеењето на правото самите се засноваат на суштински основи, имено идеи за морална автономија и почитување на поединецот, поради што не треба да се инсистира цврсто на дихотомијата меѓу формата и суштината.¹³⁴ Во нормативна смисла, пресудувањето, а особено пресудувањето врз основа на обичајното право, вклучува примена на принципи, како и на правилата. Примената на таквите принципи честопати ќе бара од судот да прибегне кон толкувања на суштинската правда или правичност кои ја надминуваат формалната концепција на владеењето на правото.¹³⁵

Предноста на суштинската концепција на владеењето на правото е што го поистоветува со нешто што е нормативно добро и вредносно прифатено како такво, меѓутоа ризикот е во тоа што концептот може да изгуби од својата функционалност односно било каква корисна независна функција.¹³⁶ Раз забележува дека за да се примени суштинската концепција на владеењето на правото, треба да се развие „целосна социјална филозофија“¹³⁷. Поистоветувањето на владеењето на правото како концепција со правда, правичност и морал како квалификации може да биде ризично бидејќи нивната содржина е неодредена и променлива во зависност од правната култура. Следствено, застапувањето на суштинската концепција налага артикулирање на содржината и конкретизација на концептите за слобода, еднаквост и сл., како на национално така и на наднационално ниво. Треба многу внимателно да се пристапи и кон дефинирање на владеењето на правото и улогата на судиите, како и односот со демократијата, особено што „слоевитата“ концепција има тенденција да овозможи простор за додавање на различни идеали како цели и функции на владеењето на правото.

¹³³ Craig, 'Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework'.

¹³⁴ T.R.S. Allan, *Law Liberty and Justice, the Legal Foundations of British Constitutionalism*, Oxford, Clarendon Press, 1993, pp. 28, 39.

¹³⁵ Allan, *Law Liberty and Justice, the Legal Foundations of British Constitutionalism*, pp. 28, 32, 39, 43.

¹³⁶ Craig, 'Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework', p. 468.

¹³⁷ Raz, *The Authority of Law*, p. 211.

Во тој контекст, Бингам прави обид да даде поконкретна дефиниција на суштинската концепција на владеењето на правото што би ги вклучила и формалните барања, со конкретизирање на осум принципи: (1) правото мора да биде достапно и колку што е можно поразбирливо, јасно и предвидливо; (2) примена на законот наместо остварување на дискреција; (3) еднаквост пред законот и според законот; (4) овластувањата мора да се вршат со добра волја, праведно, за целта за која се доделени; (5) законот мора да овозможи соодветна заштита на основните човекови права; (6) решавање на спорови (без премногу трошоци или претерано доцнење); (7) правично судење; и (8) владеењето на правото бара почитување од страна на државата на обврските стипулирани како во меѓународното право така и во националното право.¹³⁸

Суштинската, односно материјална, слоевита или широка концепција е прифатена од страна на меѓународните организации, за што ќе стане збор подолу. За целите на оваа дискусија и заокружување на концепцијата, може да се наведе дефиницијата артикулирана од страна на Меѓународната комисија на правници на конференција одржана во 1959 година во Њу Делхи каде што се издвојуваат следните три елементи: заштита на правата и слободите на поединецот, независно судство и правничка професија како и ефективен систем за спроведување на правото, и воспоставување на социјални, економски и културни услови за луѓето да живеат достоинствено и да ги исполнуваат своите легитимни цели, при што се појаснува дека функцијата на законодавниот дом во слободното општество под владеење на правото е да создава и одржува услови кои ќе го поддржат достоинството на човекот како поединец.¹³⁹

Може да се заклучи дека определувањето на суштинската концепција на владеењето на правото многу зависи од првично определување на поимот право и неговите функции, за што треба да се потпира на формалните барања, а од друга страна пак, за владеењето на правото навистина да ја исполни историски созреаната функција во општеството, мора да биде придружено со одредени „слоеви“ и вредносно ориентирано.

¹³⁸ Bingham, [1768] *The Rule of Law*.

¹³⁹ L.G. Weeramantry, *The International Commission of Jurists: The pioneering years*, The Hague, Kluwer Law International, pp. 42-43, 53.

1.4 Кохерентна и целовита теоретска рамка

Кохерентното теоретско разбирање и определување на владеењето на правото не може да се задржи само на историски преглед и коресподентна литература, туку и со поставување на етичките претпоставки, правните модели и институционалните форми што се својствени за концептот на владеење на правото, толкување што по својата природа е „конструктивистичко“.¹⁴⁰ Во една таква перспектива, владеењето на правото е нормативна и институционална перспектива на европската модерна држава што резултира од вековниот еволутивен процес и во чии рамки врз основа на филозофски и политички претпоставки, на правниот систем му е доверена задача за заштита на индивидуалните права, ограничување на склоноста на политичката моќ да дејствува арбитрерно и да ги злоупотребува прерогативите.¹⁴¹

Два принципи се издвојуваат како фундаментални – „дистрибуција на моќта“ и „диференцијација на моќта“.¹⁴² Дистрибуцијата на моќта е во согласност со начелото на поделба на власта со цел нејзино ограничување на сметка на заштита на индивидуалните слободи и права, поради што наметнува законско дефинирање на односот држава-поединец и меѓу различните нивоа на власта. Овој принцип се манифестира преку територијална и функционална поделба на власта. Диференцијацијата на моќта подразбира функционално издвојување на правно-политичкиот систем од останатите општествени системи и потсистеми, како и на различните гранки на власта од аспект на нивната функција на креирање и спроведување на законот (*legis latio* и *legis executio*). Овие принципи се во корелација со филозофските стојалишта – политичкиот песимизам заснован на идејата за внатрешната опасност на моќта, и нормативниот оптимизам што подразбира дека оваа опасност може да биде надмината со ограничувања преку правото и „јуридикализација“ на државата како структура.

Теоретскиот модел на владеењето на правото обединува повеќе елементи кои опфаќаат заштита на индивидуалните права и слободи. Индивидуалноста на субјектите на правото е предуслов за останатите елементи да може да се ефектуираат бидејќи во подразбира дека сите членови на една општествено-политичка заедница се субјекти на правниот систем и им се дава иста способност да бидат носители на права и да вршат

¹⁴⁰ D. Zolo, 'The Rule of Law: A Critical Reappraisal', in P. Costa and D. Zolo (eds), *The Rule of Law – History, Theory and Criticism*, Dordrecht, Springer, 2007, p. 6.

¹⁴¹ Zolo, 'The Rule of Law: A Critical Reappraisal', p. 6.

¹⁴² Zolo, 'The Rule of Law: A Critical Reappraisal', p. 6.

правни дела со одредени правни последици. На тоа се надоврзува еднаквоста на сите пред законот што поаѓајќи од општата природа на правните правила подразбира еднакво третирање на конкретни субјективни ситуации со примена на исти нормативни принципи и правила што резултира со исти правни последици. Какво правно начело, еднаквоста треба да се примени на низа фактички ситуации поради што се издвојуваат формалната еднаквост насочена кон сузбивање на привилегии еквивалентни на „нормативна дискриминација“, но од суштински аспект треба да се има предвид дека владеењето на правото не може да отстрани одредени фактички разлики и нееднаквости меѓу субјектите на правото.

За еднаквоста да биде остварлива, поединците треба да можат да ги предвидат правните последици од нивното однесување како и на субјектите со кои стапуваат во интеракција, вклучително и структурите на државата. Во тоа се состои суштината на правната сигурност што ја намалува општествената несигурност со јакнење на индивидуалната предвидливост односно ја редуцира сложеноста на системот¹⁴³ со ублажување на неизвесноста и непредвидливоста во социјалната средина и овозможува стабилна и уредена интеракција меѓу субјектите на правото и властите. Правната сигурност вклучува постоење на јасно формулирани правила, јавно обзнанети и забрана за нивно ретроактивно дејство, особено во смисла на начелото *nullum crimen sine lege*. Може да се набљудува во „две димензии“ – од аспект на забраната за арбитражно одлучување, но и од аспект на забраната за нормативна нестабилност преку нормативна „инфлација“, често и непредвидливо менување на законите и усвојување на прописи без соодветна процедура.

Уставното признавање на индивидуалните права во смисла на нивно гарантирање и заштита како највисоки нормативни прерогативи го заокружува владеењето на правото во квалитативна смисла. Може да се јави во различни варијации како на пример доктрините за природното наспроти позитивното право, уставната ригидност наспроти уставната флексибилност, судската контрола над законодавните акти и превласта на легислативната моќ, но заедничко е тоа што подразбира инструменти за заштита на индивидуалните права и слободи на највисоко ниво и наспроти сите облици на власт. На тој начин владеењето на правото го диференцира европскиот модел на правно-политички

¹⁴³ Види D. Zolo, 'Function, Meaning, Complexity. The Epistemological Premises of Niklas Luhmann's 'Sociological Enlightenment', *Philosophy of the Social Sciences*, vol. 16, no.2, 1986.

систем како посебен систем на моќ што пружа заштита, со своја специфична структура и функционална поделба за таа цел. Преку владеењето на правото се остварува можност волјата на членовите на заедницата „искажана“ во „општествениот договор“ да не фигурира само на ниво на трансцедентална деонтологија туку преку позитивното право да биде пресликана во конкретна нормативна вредност што пак го црпи својот „авторитет“ токму од воспоставениот легитимитет.

Преку ограничување на опсегот на политичката моќ, се дефинира функционалниот опсег на правно-политичкиот систем во контекст на суверенитетот на државата. На тоа се надоврзува и поделбата на власта на три гранки: легислативна, извршна и судска, со дефинирани овластувања и заемни ограничувања преку системот на спреги и кочници (*checks and balances*). Владеењето на правото налага целокупното нормативно и институционално функционирање да биде обликувано од „принципот на законитост“, што значи секој поединечен правен акт – судски или управен, да биде усогласен со општи норми како и пониските правни норми и акти да бидат усогласени со повисоките правни норми односно акти. Во таа насока, владеењето на правото предвидува ограничување и на законодавната власт преку обврската да ги почитува и заштитува индивидуалните права и слободи, за власта што се воведува механизмот на (судска) контрола на уставноста и законитоста на легислативата.

Како што беше напоменато во претходниот дел, во пост-воена Европа во XX век бил детектиран проблемот со „лошите закони“ односно закони кои се легални од аспект на процедурата за усвојување и формата во која се донесени, воедно се јасно формулирани, но се спротивни на основните идеи за тоа како треба да се третираат поединците поради што законот согласно историските искуства треба да бидат повеќе од само правила на однесување. Формулата предложена од Радбрух, конфликтот меѓу праведноста на законите и правната сигурност треба да се надмине во рамки на позитивното право, меѓутоа кога противречноста ќе достигне неподносливо ниво и законот е во функција на неправда, а еднаквоста како јадро на правдата е намерно отфрлена, тогаш законот треба да се третира како „лажен закон“ (*unrichtiges Recht*)¹⁴⁴ и да не биде применет. Во таа насока, рамката се заокружува со автономијата на судството како „трета“ независна гранка во однос на различните (спротивставените) политички и

¹⁴⁴ Според R. Alexy, 'A Defence of Radbruch's Formula', in D. Dyzenhaus (ed.), *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order*, Oregon, Hart Publishing, 1999, Chapter 2, pp. 15-16.

општествени интереси. Тоа подразбира судиите при вршењето на нивните овластувања да постапуваат независно од секоја надворешна хиерархиска поставеност, особено во однос кон извршната власт што по својата природа ги следи идеолошките преференции на даденото политичко мнозинство.

Сумирано, владеењето на правото може да биде дефинирано како нормативна и институционална рамка на европската модерна држава што преку процесот на дистрибуција и диференцијација на моќта, му доверува на правниот систем примарна задача да ги заштити граѓанските и политичките права, и на тој начин се спротивставува на склоноста на политичките власти кон самоволие и злоупотреба на нивните овластувања.¹⁴⁵

1.4.1 Владеењето на правото и човековите права

Поаѓајќи од дадената дефиниција, треба да се анализира и врската помеѓу владеењето на правото и индивидуалните човекови права, со оглед дека целта на владеењето на правото, сепак, е правна заштита на поединците. Голем придонес во тој поглед имаат ставовите на Хабермас во насока дека основните права се функционален услов за конституирање на „правен кодекс“.¹⁴⁶ Човековите права, владеењето на правото и народниот суверенитет се различни аспекти на еден ист историски процес на еволуција на модерното право, при што нивната корелација ја објаснува на начин што тврди дека на индивидуалните права им е потребна моќта на државата за да бидат ефективни, а од друга страна, на власта ѝ треба законот за извршување на дадените функции и за обезбедување на легитимност. Така преку правото настанува организираната моќ на државата во функција на колективните цели, а преку државата правото може да ја врши својата функција на стабилизирање на очекувањата од одредено поведение односно предвидливост.¹⁴⁷ Идејата за ваквата размена е изразена со поимот „владеење на правото“.¹⁴⁸ При тоа, кога се зборува за човековите права треба да се има предвид дека тие се сфаќаат првенствено како индивидуални права и слободи, иако некои од нив како

¹⁴⁵ Zolo, 'The Rule of Law: A Critical Reappraisal', p. 29.

¹⁴⁶ J. Habermas, *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, trans. by C. Cronin, Cambridge, MIT Press, 1998. [*Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996].

¹⁴⁷ Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen*, p. 143.

¹⁴⁸ Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen*, p. 132-3.

на пример слободата на изразување и здружување се во служба на одредено општествено уредување, во случајов конкретно демократијата.

Теоријата на Френк Мишелман пак, сугерира дека основните права произлегуваат од процесот на развој и трансформација на правните принципи, па така од една страна се предуслов за активно учество во правно-политичка заедница, а од друга страна се нејзин производ.¹⁴⁹ Овие размислувања може да се поврзат и со тезата на Норберто Бобио дека правата потекнуваат од општествените конфликти и политичките барања.¹⁵⁰ Во таа смисла, владеењето на правото може да се сфати не само како „владеење на правата“¹⁵¹, туку, поконкретно, како институционална рамка и нормативен предуслов за „извојување на права“.

Односот меѓу владеењето на правото и човековите права најмногу доаѓа до израз во теориите за поврзаност меѓу моралот и правото, како и природно-правните концепции. Крег смета основните права се основа за оценување на законите и нивната исправност¹⁵² при што владеењето на правото го дефинира во согласност со содржината на законите. Оттаму, произлегуваат два различни концепции за владеењето на правото од аспект на поврзаноста со човековите права. Според првата концепција, моќта на државата никогаш не треба да биде насочена против граѓаните освен во согласност со јавно обзнанети правила. Додека пак, втората концепција ја прифаќа тезата дека на граѓаните се носители на права како и обврски во меѓусебните односи, но и политички права во однос на државата како целина при што владеењето на правото претставува идеал на владеење преку егзактен концепт на индивидуални права.¹⁵³ Двете концепции имаат влијание врз начинот на остварување на моќта од различни гранки на власт, особено врз судската власт и односот на државата кон судското толкување и дискрецијата.¹⁵⁴

Може да се заклучи дека во согласност со кохерентната теоретска рамка за владеењето на правото, неминовно постои услов правните процедури и материјалните норми да се во согласност со човековите права, вклучително и принципот на еднаквост, одговорност и правичност. Без владеење на правото, човековите права се само ветувања

¹⁴⁹ F. Michelman, 'Law's Republic', *The Yale Law Journal*, vol. 97, No. 8, 1988, p. 1505.

¹⁵⁰ N. Bobbio, *The Age of Rights*, Cambridge, Polity Press, 1996 [*L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1992].

¹⁵¹ Habermas, *Die Einbeziehung des Anderen*.

¹⁵² Craig, 'Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law', p. 467.

¹⁵³ Dworkin, *A Matter of Principle*, pp. 11-12.

¹⁵⁴ Dworkin, *A Matter of Principle*, p. 13.

на хартија, додека пак без заштита на човековите права владеењето на правото е ограничено на владеење на закон и се претвора во систем за репресија што е спротивно на еволутивниот развој на овој концепт, пред сè за ограничување на самоволието.

1.4.2 Владеењето на правото и/наспроти демократијата

Со оглед дека владеењето на правото подразбира правото да биде креирано од засебна гранка на власт – законодавната, и при тоа да бидат исполнети одредени материјални барања од аспект на заштита на човековите права, со цел потемелно да се утврди содржината на владеењето на правото како концепт, значајно е да се анализира и врската помеѓу владеењето на правото и демократијата. Се чини дека идејата за поделба на власта што е предуслов за владеењето на правото како принцип тешко може да се сообрази со идејата за демократија што во основата подразбира мнозинско одлучување и претпоставува законодавната власт како израз на волјата на народот да има примат над другите гранки на власта.¹⁵⁵ Правно-политичката рамка на владеењето на правото се спротивставува на акумулацијата на моќта и со тоа на класичната апсолутистичка држава и модерната тоталитарна држава и подразбира дека е потребна поделба на овластувањата за да се заштити граѓанската слобода. Теоријата на владеењето на правото имплицира дека законодавната власт треба да има претставничка природа, но не се бави со елементи на демократијата како што е партискиот плурализам, учеството на граѓаните во носењето одлуки, отчетноста и одговорноста. Во однос на процесот на европска интеграција, честопати се критикува „демократскиот дефицит“ на институциите на ЕУ, и покрај нивната експлицитна заложба за заштита на правата на поединецот потврдена со Повелбата за темелните права (Charter of Fundamental Rights).¹⁵⁶

Сепак, идејата за самоуправање претставена преку демократијата заедно со владеењето на правото се обете неспорни принципи на конституционализмот како основа на современата европска држава и затоа тие мора да коегзистираат на некаков начин.¹⁵⁷ Во смисла на „јурисгенеративниот процес“, постои конвергенција помеѓу процесот на само-конституирање на народот и процесот на создавање на правото –

¹⁵⁵ L. Besselink, ‘Rule of Law Problems as Problems of Democracy’, in A.B. Engelbrekt, A. Moberg and J. Nergelius (eds.), *Rule of Law in the EU: 30 Years After the Fall of the Berlin Wall*, Oxford, Hart Publishing, 2021, pp. 39–50.

¹⁵⁶ На овие теми повеќе во R. Bellamy, V. Bufacchi, and D. Castiglione (eds), *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*, London, Lothian Foundation Press, 1995; R. Bellamy (ed.), *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives*, Avebury, Aldershot, 1996.

¹⁵⁷ Michelman, ‘Law’s Republic’, pp. 1499–500.

самиот начин на којшто народот обдарен со суверенитет се конституира е заснован и регулиран преку правото.¹⁵⁸ Одредувањето на врската меѓу владеењето на правото и демократијата неминовно го поставува и прашањето за значењето и поимањето на демократијата во современото општество, особено во контекст на т.н. криза на демократијата поради оддалечување од етичко-политичките вредности што се во основа на класичниот поим „владеење на народот“. Доколку демократијата се идентификува со отвореноста на институциите за граѓанското општество и активен комуникациски процес¹⁵⁹, наместо со бројот на одлуки кои формално се усвоени од мнозинството, тогаш владеењето на правото станува гаранција за пропустливоста и отвореноста на институциите особено преку ефективната правна заштита на слободата на изразување.¹⁶⁰ На тој начин, владеењето на правото го ограничува владеењето на мнозинството, бидејќи како што покажува историската перспектива без владеење на правото и гарантирање на основните права, демократијата тежнее да се претвори во авторитарна илузија. Од друга страна пак, ако човековите права се сфатат како основни принципи кои никогаш не се целосно загарантирани, демократските форми на активизам се неопходен предуслов за владеењето на правото да не детерира.

Либералното поимање на владеењето на правото поаѓа од претпоставка дека рационалната и етичка вредност на принципите содржани во владеењето на правото се гарант дека ниту едно парламентарно мнозинство нема да укине одредби кои се однесуваат на правото на живот, на правото на слобода и сл., односно дури тоа и да се случи во рамки на пропишана процедура, ќе се смета за ништовно и неприменливо.¹⁶¹ Ригидниот демократски пристап пак, смета дека заштитата на индивидуалните права и начинот на поделба на моќта и функциите зависат од конституираната власт, па доколку правниот систем е демократски воспоставен од мнозинството во политичката заедница, тогаш е целосно валиден дури и да не се води од либерални принципи.¹⁶² Меѓутоа токму презентираниот теоретски концепт на владеењето на правото е гарант дека демократскиот режим нема да биде заменет со авторитарен режим, без при тоа да бидат

¹⁵⁸ Michelman, 'Law's Republic', pp. 1502, 1513.

¹⁵⁹ J. Habermas, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Eng. tr. by W. Rehg, Cambridge, MIT Press [*Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1992, pp. 463–90].

¹⁶⁰ Хачинсон и Монахан ја дефинираат демократијата како „најголем можен ангажман на луѓе во најголем можен опсег на општествени активности и јавни одлуки“.

A.C. Hutchinson and P. Monahan, 'Democracy and Rule of Law', in A.C. Hutchinson and P. Monahan (Eds.) *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto, Carswell, 1987, p. 119.

¹⁶¹ Zolo, 'The Rule of Law: A Critical Reappraisal', p. 33.

¹⁶² Zolo, 'The Rule of Law: A Critical Reappraisal', p. 34.

сторени било какви прекршувања на процедурите. За да се помират разликите меѓу владеењето на правото и демократијата, треба да се апстрахираат одредени принципи кои се заеднички содржател, како што е слободата на мисла и јавно изразување што е суштински услов за легитимитет на власта и според либералниот и според демократскиот пристап.¹⁶³

На тој начин, двете концепции – владеење на правото и (претставничката) демократија се поврзуваат меѓусебно како методи за учество на граѓаните во процесот на носење одлуки, преку дистрибуција на моќта.¹⁶⁴ Со оглед дека демократијата е сфатена како израз на генералната/преовладувачката волја на изборите и дава предност на колективните одлуки и мнозинското одлучување, владеењето на правото се смета и како инструмент за застапување на малцинствата и обезбедување на нивно учество во процесите¹⁶⁵ за владејачкото мнозинство да дејствува во рамки на утврдените правила. Во таа смисла, владеењето на правото претставува ограничување на опсегот на парламентарните овластувања и наметнува ограничувања на политичката моќ на сувереното тело во интерес на малцинствата или за заштита на индивидуалните слободи како суштина на конституционализмот.¹⁶⁶ На тој начин, владеењето на правото спречува субверзија на политичкиот суверенитет на народот со манипулација на правниот суверенитет на парламентот.¹⁶⁷ Концентрацијата на моќта ја поткопува отвореноста што е потреба за демократијата да биде насочена кон општото добро како крајна цел. Од друга страна пак, со оглед дека владеењето на правото е засновано на идеалот за ограничена власт и уставна бариера меѓу власта и народот, демократијата е „најконзистентен“ облик на општествено управување за заштита на владеењето на правото. Стремежот треба да биде кон тоа поимот демократска држава под владеење на правото да не се толкува како оксиморон туку да се претвори во плеоназам.¹⁶⁸

1.4.3 Владеењето на правото наспроти владеење преку правото

За да се заокружи теоретската рамка на владеење на правото, треба да се анализира и разликата во однос на владеењето преку правото/владеењето со законот –

¹⁶³ Zolo, 'The Rule of Law: A Critical Reappraisal', pp. 36-37.

¹⁶⁴ A. Weale, *Democracy, Issues in Political Theory*, London, Red Globe Press, 1999, pp. 31-32.

¹⁶⁵ A. Sajo, *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*, Budapest, Central European University Press, 1999, pp. 57-58.

¹⁶⁶ T.R.S. Allan, 'Legislative Supremacy and Rule of Law: Democracy and Constitutionalism', *Cambridge Law Journal*, vol. 44, 1985, p.139.

¹⁶⁷ Allan, 'Legislative Supremacy and Rule of Law: Democracy and Constitutionalism', p. 130.

¹⁶⁸ Види Besselink, 'Rule of Law Problems as Problems of Democracy', pp. 39-50.

rule of law vs rule by law, што се доживува како антитеза на владеењето на правото. Литературата ја препознава и обработува разликата меѓу двата концепти¹⁶⁹, при што дискусијата некогаш се базира и на линија на поделбата меѓу „слабата“ верзија на правото и „посодржајната“, меѓутоа во овој дел ќе биде сообразена од аспект на потрагата по кохерентна рамка што ги вклучува различните барања на владеењето на правото и односите што се создаваат при тоа.

Ако владеењето на правото претставува метод за едно општество да се трансформира и еволуира преку адресирање на прашања како нееднаквоста на пример, владеењето со законот всушност дозволува произволно одлучување и дејствување засновано на закон, но ја исклучува можноста да се оспори валидноста и примената. Владеењето на правото може да премине во владеење со закон, меѓудругото, тогаш кога ќе ја изгуби јавната поддршка и довербата на граѓаните односно легитимитетот. Смеслата на владеењето на правото е да го подигне/постави правото над политиката и политичката моќ. Спротивно на тоа, владеењето со законот ја конотира инструменталната употреба на правото како алатка на политичката моќ со која државата преку законот ги контролира граѓаните, но не дозволува законот да се користи за контрола на државата.

Оттаму, владеењето со/преку законот обично се поврзува со одредена форма на авторитарно владеење во кое правото се користи како средство за потчинување на граѓаните, но одбива да признае било какви ограничувања за сопствените постапки.¹⁷⁰ Владеењето со законот се доживува и како „лажно владеење на правото“ бидејќи не е водено од законитоста, дури ни тогаш кога не ја изоставува можноста за судска заштита како провизорен елемент за одржување на сигурноста во општеството.¹⁷¹ Сепак владеењето со законот може да се смета како аспект на владеењето на правото, сè додека не се сведе на засебен концепт. Некои автори истакнуваат дека и владеењето со закон претпоставува ограничено владеење бидејќи дискреционите одлуки се подложни на нормите од еден или од друг вид и кои можат на различни начини да бидат оспорени од граѓаните.¹⁷²

¹⁶⁹ Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, p. 92–93.

¹⁷⁰ T. Ginsburg and T. Moustafa (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

¹⁷¹ Ginsburg and Moustafa, *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*.

¹⁷² J. Waldron, 'The Rule of Law and the Importance of Procedure', *Nomos*, vol. 50, 2011, pp.3–31.

Томас Хобс може да се смета како теоретичар на владеењето со правото, поаѓајќи од неговиот став дека во општество чии членови не се согласуваат за прашања во врска со сопственоста, погодно е суверенот да воспостави заеднички правила и јавно да ги објави¹⁷³, меѓутоа смета и дека тоа ќе го поткопа мирот и самата логика на суверенитетот доколку крајниот креатор на законите и суверен биде обврзан со истите тие закони.¹⁷⁴ Сепак разликата не може да биде толку јасно подвлечена, особено со оглед на подоцнежниот развој на теоретската мисла. Владеењето со правото како своевидна „тенка“ верзија на владеењето на правото упатува на потребата за јасност и предвидливост на законите односно начин на којшто „се стабилизираат и управуваат очекувањата“¹⁷⁵ во смисла дека дури и ако употребата на правото е инструментална за целите на државата, сепак граѓаните стекнуваат уверување дека нивните постапки ќе се ценат според објавените правила.

Во тој контекст, се поставува прашањето во што се состои додадената вредност на владеењето на правото и како се објаснува квалитативната разлика. Владеењето на правото во својата најсимплифицирана концепција развиена од Аристотел подразбира „владеење на закон, наместо на поединец“ односно обврзаност и ограниченост на моќта со одредени правила кои го надминуваат самиот поединец и се насочени кон заштита на човековите права и слободи, дејствување во согласност со јасно определени норми, а не врз основа на сопствени преференци. Наместо човечка персонификација, без разлика дали станува збор за крал или судија, „тронот“ треба да се поистовети со правила и норми. Сепак, тоа поттикнува прашање како би можело да се постигне бидејќи на крајот на краиштата, правото го создаваат, го толкуваат и го применуваат луѓето и не може да „владее“ самото по себе. Одговорот може да биде во фокусирање на принципи кои се дифузно создадени и разумни односно не се едноставно и единствено производ на моќта на законодавецот.¹⁷⁶ Во таа насока се надоврзува и делиберативно владеење на ентитет што се поврзува со улогата на судиите¹⁷⁷ додека пак дифузниот аспект се постигнува на начин што правото повеќе е израз на заедничка волја отколку на центар на моќ. Така

¹⁷³ T. Hobbes, [1647] *De Cive: the English version*, by H. Warrender (ed.), Oxford, Oxford University Press, 1983, Book II, ch. 6, sect. ix.

¹⁷⁴ T. Hobbes, [1651] *Leviathan*, by R. Tuck (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 184.

¹⁷⁵ G. Goodpaster, 'Law Reform in Developing Countries', *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 13, 2003, p. 686.

¹⁷⁶ R.A. Epstein, *Property Rights and the Rule of Law: Classical Liberalism Confronts the Modern Administrative State*, Cambridge, Harvard University Press, 2011.

¹⁷⁷ Види J. Benham, [1792] *Truth versus Ashhurst, or, Law as it is contrasted with what it is said to be*, London, T. Moses, 1823.

доаѓа до израз и корелацијата помеѓу владеењето на правото и демократијата, што беше погоре анализирана, во смисла дека законодавниот процес би бил форма на носење одлуки од избрани претставници, со механизми за заштита на малцинствата.

Може да се заклучи дека вредностите во основата на владеењето на правото и целите кон кои се насочени се тие кои го издвојуваат од концептот на владеењето со законот, имајќи предвид дека принципите се чисто формални во нивната примена – предвидливост, ограничување на арбитрерноста на власта и на моќта на принудата, но сепак не се ценат само од формалистички аспект. Владеењето на правото има интенција да воспостави средина која е погодна за почитување и развивање на слободата, со оглед дека општоста и „безличноста“ на власта ослободуваат од зависност од туѓа волја¹⁷⁸ додека барањата за јасност даваат предвидливост како неопходен предуслов за индивидуална слобода и дејствување. Овие аспекти во современите околности се поврзуваат и со економскиот развој бидејќи се сугерира дека сигурноста и предвидливоста се фактори за преземање на бизнис активности.¹⁷⁹ Дисторзиите во системот настануваат тогаш кога службените лица и луѓето кои имаат одредена моќ не ги следат истите правила во својство на граѓани што пак, го поврзува владеењето на правото и со борбата против корупција. Утилитарната теорија го прифаќа ова гледиште и очекувањата ги поистоветува со синцир што го поврзува сегашното делување со идните постапки, па така принципот на сигурност налага дејствијата, доколку зависат од законите, да се усогласат со очекувањата што самиот закон ги создава.¹⁸⁰ Потребата од предвидливост во менаџирање на очекувањата некои автори ја поистоветуваат и со почитување на човековото достоинство и ја зајакнуваат поентата за поврзаноста со слободата.¹⁸¹

Во рамки на оваа дискусија, релевантно е и прашањето за односот меѓу правилата и стандардите, кои овозможуваат соодветната одлука да биде прилагодена на околностите, но од друга страна, стандардите подразбираат помала сигурност во законот. Хајек сугерира дека со (прогресивно) воведување на стандардите како нејасни формули во законодавството и јурисдикцијата¹⁸². Сепак, владеењето на правото не може да се врзе

¹⁷⁸ Hayek, *Rules and Order*.

¹⁷⁹ Bingham, [1768] *The Rule of Law*, p. 138.

¹⁸⁰ J. Bentham, [1802, 1864] *The Theory of Legislation*, in C.K. Ogden (ed.), London, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., 1931, p. 111.

¹⁸¹ Raz, 'The Rule of Law and Its Virtue'; L. Fuller, *The Morality of Law*.

¹⁸² Hayek, [1944] *The Road to Serfdom*, p.78.

со предвидливоста како ултимативна цел и вредност, бидејќи како што беше анализирано, вклучува и одредена промисленост и разумност, особено во ситуации кои ги засегаат човековите права и слободи. Владеењето на правото функционира тогаш кога она што на нормативно ниво се спроведува во едно општество може да се преслика на ниво на правичност и здрав разум. Крајно, се поставува и прашањето за отпорноста/резилиентноста на владеењето на правото во вонредни околности, што стана многу актуелно во контекст на КОВИД-19 пандемијата. Одговорот варира меѓу ставови дека владеењето на правото е најизразено во такви ситуации односно токму заради тоа и е „дизајнирано“ и треба да вклучува и конкретни, прецизни норми за справување со вонредни околности, и на тој начин да се избегне суспендирање на правото, дури и ако се суспендираат одредени човекови права при такви околности.¹⁸³ Сепак, треба да се има предвид таквите решенија да не значат всушност оддалечување од владеењето на правото што е нормално применливо.

1.4.4 Владеењето на правото и улогата на судиите

Правото како израз на трансформацијата и еволуцијата на човечкото општество има за цел да осигури дека односите меѓу поединците и кон државата се одвиваат на уреден, ненасилен и мирен начин, а истовремено се остварува идеалот на правдата. Оттаму, како што беше погоре анализирано, владеењето на правото е замисливо и остварливо само кога човековите права се целосно признати и почитувани. Меѓутоа, заштитата на индивидуалните права во голема мера зависи не само од нормативните и институционалните структури на владеењето на правото, туку и од капацитетот на носителите на одлуки, особено во судската власт. Дискусијата за улогата на судиите од аспект на владеењето на правото се надоврзува на претходната дискусија за владеењето на правото и/наспроти владеењето со законот. Имајќи предвид дека согласно принципот на поделба на власта – *trias politica*, судството е една од гранките на власта односно носител на јавни овластувања и авторитет во класична смисла на зборот, потребно е да се анализира природата на улогата на судството, судскиот активизам и дискрецијата. Од функционален аспект, судската власт има тенденција да обезбеди заштита на правата и слободите на граѓаните.

¹⁸³ W. Scheuerman, 'Emergency Powers and the Rule of Law after 9/11', *Journal of Political Philosophy*, vol. 14, 2006, pp. 61–84.

Со оглед на природата на судиската функција, значајни фактори за владеењето на правото се севкупниот професионален идентитет, капацитетот и интегритетот на судиите, нивното „чувство“ за праведност и пристапот кон општите принципи и цели на правото, што треба да бидат и главни критериуми во процесот на регрутирање и напредок во кариерата. Судиите генерално имаат улога да ги дефинираат границите на моќта, и на државата и на поединците, и да ја одржуваат рамнотежата на силите меѓу различните институции во државата.¹⁸⁴ Во тој контекст, судиите може да бидат и во улога на рецензенти на дејствијата и одлуките на извршната и законодавната власт, од аспект на судската контрола врз уставноста и законитоста, со што се поставува прашањето за (границите на) судската дискреција, односно дали улогата на судиите е ограничена на толкување на законите во согласност со духот на законот и легитимната цел или пак, преку судскиот активизам се создава засебен извор на правото.

Некои автори инсистираат дека официјалната дискреција е инхерентно спротивна на владеењето на правото¹⁸⁵, додека пак други сметаат дека е неопходно потребна за спроведување на правото, особено во современата административна држава¹⁸⁶. Во таа насока, постои разлика помеѓу начинот и степенот на (заемно) влијание на судската власт врз извршната власт од една страна, и врз законодавната власт од друга страна. Се поставува прашањето дали судската ревизија е олицетворение на владеењето на правото, односно иманентна на концептот за ограничена власт, или пак, е дел од проблемот што треба да се реши во рамките на овој концепт.¹⁸⁷ Постојат гледишта дека доколку судската ревизија се прифати како услов за владеење на правото, тогаш станува збор за одреден „компромис“ меѓу владеењето на правото и демократијата, од аспект на тоа дека политичките одлуки треба да бидат донесени од страна на избрани претставници и со цел да се избегне левијатанскиот модел на концентрација на моќта.¹⁸⁸

За да се даде соодветен одговор на ова прашање, треба да се земат предвид две различни гледишта што беа обработени погоре, имено дихотомијата меѓу концепциите за право засновано врз правила и право засновано на права (rule-book наспроти rights-based). Правниот позитивизам наједноставно може да се објасни како одвојување на

¹⁸⁴ D. Edward, 'The Role of Law in the Rule of Law', in the David Hume Institute Papers on Public Policy, *In Search of New Constitutions*, vol.2, no.1, Spring 1994, p.7.

¹⁸⁵ Dicey, 'Political Judges and the Rule of Law', pp. 9–32; Hayek, [1944] *The Road to Serfdom*.

¹⁸⁶ K.C.Davis, *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1969.

¹⁸⁷ J. Waldron, 'The rule of law and the role of courts', *Global Constitutionalism*, vol.10, no. 1, 2021, p. 95. <doi:10.1017/S2045381720000283>.

¹⁸⁸ Waldron, 'The rule of law and the role of courts', p. 95.

правото од моралот, односно од моралната заснованост на правилата и целосен фокус на нормативната природа на правото. Така, се смета дека нормата е важечка доколку припаѓа на правен поредок што е во целина ефикасен, а тоа дали правната норма во секој поединечен случај е ефикасна, не е релевантен фактор за нејзиното важење. Моралните вредности се својствени за поединците и како такви се од субјективна природа и од одредено траење, но не влијаат на важењето/примената на правото затоа што не постојат универзално прифатени стандарди за законитост и моралот што би значела дека се разликуваат од еден до друг поединец и од еден до друг случај.¹⁸⁹

Правниот позитивизам се стреми да ја анализира легитимноста на правото преку утврдување на уставната основа и суверената власт¹⁹⁰, но се ограничува на толкување само на пишани правни акти и ја отфрла идејата дека законот треба да има и одредена морална природа. Спротивно на тоа, непозитивистичките теории го застапуваат гледиштето дека правните норми може да бидат содржани и во вонтекстуални извори и во одредени исклучителни случаи да оправдаат отстапување од стриктните пишани норми кои можат да биде укинати, изменети или едноставно неприменливи, да ја изгубат важноста ако се спротивни на одредени морални начела.¹⁹¹ Главната разлика меѓу овие гледишта е во тоа што се смета за извор на правото и следствено, дали и неправедните, нелегитимни закони треба да бидат безусловно применувани или пак, треба да бидат создадени соодветни механизми за корекција. На тој начин, се создава поголем простор за судиски активизам и одредена дискреција при одлучувањето во насока на прилагодување на правните норми на конкретните околности за приближување кон нивната морална основа.

Од аспект на владеењето на правото, позитивистите го определуваат како концепт создаден „за да ги минимизира штетите во однос на слободата и достоинството на поединецот, кои законот може да ги предизвика при остварување на своите цел“.¹⁹² Сепак, позитивистичките теории во својата ригидна форма се напуштаат, па дури и Харт како еден од највлијателните правни позитивисти, смета дека мора да се прави разлика

¹⁸⁹ Allan, 'Legislative Supremacy and Rule of Law: Democracy and Constitutionalism', p.117.

¹⁹⁰ I. Ward, *An Introduction to Critical Legal Theory*, London, Cavendish Publishing Limited, 1998, p. 22.

¹⁹¹ L. Morawski, 'Positivist or Non-Positivist Rule of Law? Polish Experience of a General Dilemma', in M. Krygier and A. Czamota (Eds.), *The Rule of Law After Communism*, Aldershot, Ashgate Publishing Company, 1999, p.42.

¹⁹² J. Raz, *The Authority of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979, p.228; P. Selznick, 'Legal Cultures and the Rule of Law' in M. Krygier (ed.), *The Rule of Law after Communism Problems and Prospects in East-Central Europe*, London, Routledge, 1999, p. 24.

за тоа каков е законот од тоа каков треба да биде законот.¹⁹³ Современата критичка мисла се осврнува и кон двете гледишта, сметајќи дека владеењето на правото во контекст на правниот позитивизам ја промашува својата суштина, додека пак интегритетот и остроумноста на судијата овозможуваат да се направи дистинкција помеѓу правото кое примарно служи за заштита на поединецот и неговите права, и право кое е сведено на инструмент на политиката и слепа послушност кон законот. Од друга страна пак, не се прифаќа ниту стојалиштето дека правата може да постојат надвор од конкретни правни извори и владеењето на правото се перцепира како „јасна и точна концепција на индивидуалните права“¹⁹⁴. Оттаму, треба да се обрне особено внимание на правната култура на судиите и воопшто, на правничката фела, сфатена како одреден менталитет односно модул, концепти и начин на правно расудување.¹⁹⁵ Ограничената правна култура во смисла на применување на позитивното законодавство на чист формалистички начин, со ригидно јазично толкување на законскиот текст без да се навлезе во разбирање на правните начела што резултира и со слабо образложение на одлуките, сериозно го оневозможува владеењето на правото во рамки на еден судски систем.¹⁹⁶

Хабермас ја нагласува важноста на улогата на судиите за да се изгради заедница со оглед дека нивната основна функција е да го штитат воспоставениот поредок, поаѓајќи од ставот дека чувството на заедништво и внатрешната кохезија зависат од воспоставените закони.¹⁹⁷ Според него, судиската дискреција е инструмент за примена на концептот на владеење на правото преку ревизија на владините (на извршната власт) дејствија и одлуки¹⁹⁸, воглавно на основа на незаконитост, процедурални повреди и правна неразумност/иррационалност при што се применуваат различни аспекти на владеењето на правото. Така, судиите може да се повикаат на судиската дискреција доколку законите не ги исполнуваат барањата на рационалност, правичност и достапност на правна заштита.¹⁹⁹ Владеењето на правото се остварува на начин што се обезбедува доследност во примена на законите и се ограничува злоупотребата на овластувањата.

¹⁹³ H.L.A. Hart, 'Positivism and the Separation of Law and Morals', *Harvard Law Review*, vol. 71, No. 4, 1958, pp. 593-629.

¹⁹⁴ Dworkin, *A Matter of Principle*, pp.11-12.

¹⁹⁵ С. Георгиевски, „Правната култура во македонското судство и владеењето на правото“, *Предизвици – Списание за општествени прашања*, бр. 2, 6/2019, стр. 52-58.

¹⁹⁶ Георгиевски, „Правната култура во македонското судство и владеењето на правото“, стр. 52-58.

¹⁹⁷ J. Habermas, *Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, MIT Press, 1996, pp. 191, 430-52.

¹⁹⁸ Habermas, *Between Facts and Norms*, p. 236.

¹⁹⁹ Sajo, *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*, p. 215.

Дворкин прави разлика меѓу аргументите кои се однесуваат на односот меѓу владеењето на правото и судиската дискреција – од една страна се аргументите на политички принципи што се повикуваат на заштита на политичките права на граѓаните, додека пак од друга страна се аргументите на јавните политики во насока на тоа дека промовирање на одредена концепција за општата благосостојба или јавен интерес²⁰⁰.

Може да се заклучи дека судиите односно на судската власт имаат значајна улога во рамки на концептот на владеење на правото, меѓутоа треба да се избегнува обидот да се даде едноставен приказ на овој однос. За да се исполни споменатата улога, системот треба да обезбеди соодветни преуслови, односно дали процедуралниот аспект на судското одлучување „прави разлика“ односно ги штити човековите права и слободи, дали постои соодветна правно-институционална рамка за разграничување на судската власт од останатите облици на моќ и да постојат гаранции и во однос на оваа гранка на власта, и како да се осигура правната сигурност и предвидливост во носењето одлуки во различни предмети односно како да се воедначи праксата. Владеењето на правото не подразбира целосно елиминирање на судиската дискреција туку треба да осигури дека таквата форма на судски „активизам“ е соодветно вrameна и се применува во оние случаи каде слободата е најсериозно загрошена. Треба да се прави дистинкција помеѓу суд што не го применува правото поради (помалку или повеќе евидентен) конфликт со хиерархиски повисока правна норма и суд што дава насоки за креирање на законодавството и примена на норма на различен начин од волјата на законодавецот.

1.4.5 Владеењето на правото и економскиот развој

При анализата на односот помеѓу владеењето на правото и економскиот развој, треба да се има предвид дека, како што беше досега објаснето, владеењето на правото се создава со цел ограничување на власта како предуслов за заштита на индивидуалните права и слободи, односно претставува цел сама по себе. Меѓутоа, има и гледишта според кои „максимизирањето на богатството може да биде најдиректниот пат до различни морални цели“ вклучително и слободата и достоинството на човековата личност²⁰¹, а воедно и програмите на меѓународните финансиски институции насочени кон постигнување поголем економски развој и надминување на разликите и економскиот јаз, поаѓаат од владеењето на правото како централна точка и на условите и реформите во

²⁰⁰ Dworkin, *A Matter of Principle*, p.11.

²⁰¹ R. Posner, *The Problems of Jurisprudence*, Cambridge, Harvard University Press, 1990, p. 382.

тој контекст²⁰². Оттаму, за заокружување на теоретскиот концепт на владеењето на правото, потребно е да се истражи и анализира оваа врска. Главната нишка што го поврзува владеењето на правото со економскиот развој се заснова на правната сигурност и предвидливост и ефектите од заштитата на правото на сопственост и извршувањето на трговските договори врз инвестициите.

„Обидот“ да се поврзе владеењето на правото со економскиот развој има историска позадина и е поврзано со самиот еволутивен развој на владеењето на правото. Така, Хобс е на став дека ефективниот правен систем им овозможува на трговците да склучуваат размени кои не би биле подготвени да ги преземат доколку законот не би предвидувал рамка за спроведување на договорите, сметајќи дека државата е подготвена да ги искористи овластувањата за принуда со цел спроведување на договорните обврски меѓу субјектите на приватното право.²⁰³ Така, овој однос се анализира и во историската рамка, при што постојат студии²⁰⁴ кои упатуваат како институционалните промени во време на „славната револуција“ - ограничувањето на кралската моќ и укинувањето на „Свездената комора“ со што за сопственичките права се одлучува во согласност со законот и Парламентот добива овластувања да ги контролира даноците и буџетот, имале влијание врз економскиот тек, како на пример капацитетот на државата да се задолжува и појавата на инвестиции засновани на заштитата на сопственичките права²⁰⁵.

Во таа смисла, доаѓа до израз и важноста на судиската независност и улогата на судската власт како и релацијата со корупцијата. Имено, постојат бројни начини како корупцијата може да има негативен ефект врз економската активност преку субверзија на законот, а особено доколку поединците имаат недоверба во функционирањето на судскиот систем како механизам за заштита на нивните права и решавање на (потенцијални) спорови, поради што се поттикнува „скапата алтернатива“ на коруптивно однесување што крајно има влијание и врз инвестициите и успешноста на економските

²⁰² S.Haggard, A.MacIntyre, and L.Tiede, ‘The Rule of Law and Economic Development’, *Annual Review of Political Science*, vol.11, No.1, 2008. pp. 205–34; O. Chukwumerije, ‘Rhetoric versus Reality: The Link between the Rule of Law and Economic Development’, *Emory International Law Review*, vol. 23, 2009, p. 383.

²⁰³ Hobbes, *Leviathan*.

²⁰⁴ D.C. North and B.R. Weingast, ‘Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England’, *The Journal of Economic History*, vol.49, No.4, 1989, pp. 803-832. <doi:10.1017/S0022050700009451>

²⁰⁵ North and Weingast, ‘Constitutions and Commitment’; H. Root, *Fountain of Privilege: Political Foundations of Markets in Old Regime France and England*, Berkeley, University of California Press, 1994; K.A.Schultz and B.R. Weingast, ‘The democratic advantage: institutional foundations offinancial power in international competition’, *International Organization*, vol. 57, No.1, pp. 3-42. <doi:10.1017/S0020818303571065>

потфати. Иако поаѓајќи од таа логика, постојат околности во кои корупцијата може дури и да ја зголеми ефикасноста, сепак многу поизразени се негативните ефекти врз економската активност, од причина што постои потенцијал за нееднаков третман (од страна на судскиот систем), а самиот систем на корупција ги зголемува и трошоците на економската активност и претставува бариера за долгорочен раст со оглед дека ги нарушува принципите на функционирање на слободниот пазар. Различното влијание на корупцијата во одредени ситуации се должи и на различните видови и степенот на корупција.²⁰⁶

Во 1960тите под влијание на процесот на модернизација по моделот на западно-европските земји, се развива правец што ја промовира поврзаноста меѓу правото и економскиот развој²⁰⁷ на начин што законот се согледува како „сила што може да се обликува и да се употреби/манипулира за да се промени човековото однесување и да се постигне развој“²⁰⁸. Во таа смисла, правото се перцепира како инструмент за ефективна државна интервенција во стопанството односно користење на државната моќ за регулирање и постигнување на социјални и економски цели.²⁰⁹ Сепак, оваа теорија ги занемарува односите кои се одвиваат надвор од формално-правната сфера и фактот дека кога државата е заробена од авторитарни сили, правото гледано во првенствено инструментална смисла не може да послужи како ограничување.²¹⁰ Во 1980тите години, теоријата се менува на начин што улогата на државата во стопанството е реконципирана во насока на обезбедување ефективни институции за гарантирање на непречено функционирање на економските активности, преку заштита на имотните права, спроведувањето на приватните договори и ограничувањето на арбитрерното управување.²¹¹

²⁰⁶ S.Haggard, A.MacIntyre, and L.Tiede, ‘The Rule of Law and Economic Development’.

²⁰⁷ J.H. Merryman, ‘Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline & Revival of the Law and Development Movement’, *The American Journal of Comparative Law*, vol.25, no.3, 1977, pp. 457–91. <<https://doi.org/10.2307/839690>>

²⁰⁸ E.M. Burg, ‘Law and Development: A Review of the Literature & a Critique of ‘Scholars in Self-Estrangement’, *The American Journal of Comparative Law*, vol.25, no.3, 1977, pp. 492–530. <<https://doi.org/10.2307/839691>>

²⁰⁹ D.M. Trubek and A. Santos, ‘The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice (Introduction)’, in D.M. Trubek and A. Santos (eds.), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

²¹⁰ B. Tamanaha, ‘The Lessons of Law and Development Studies’, *American Journal of International Law*, 89, 1995, p. 484.

²¹¹ Tamanaha, ‘The Lessons of Law and Development Studies’.

Главната логика е дека владеењето на правото поттикнува пазарно-ориентирана средина во која може непречено да се одвиваат економската размена и други активности за создавање профит, преку потенцирање на ефектот на владеењето на правото во промовирање на стабилност, предвидливост и конзистентност во примена на правните норми кои го уредуваат пазарот. Довербата во системот е клучна за одвивање на економските и инвестициските активности, а зависи од почитувањето на човековите права и слободи и функционалноста на правосудниот систем што сигнализира и заштита на економскиот потфат.²¹² Сепак, иако овие гледишта се издржани од теоретски аспект, треба да се има предвид и другата димензија што се согледува во практиката, имено примерите на општества што постигнале економски просперитет без владеењето на правото да биде централен елемент на таквото дејствување, како што е Кина чии што реформи не соодветствуваат со европскиот модел на владеење на правото.²¹³ Претпоставената улога на заштитата на човековите права во однос на економските активности и привлекувањето инвестиции како услов за економски раст, факт којшто самиот по себе не е неоспорен²¹⁴, не може да се примени во случајот на Кина каде што слабото досие во однос на заштитата на човековите права не само што не го нарушува економското и инвестициското досие, туку напротив, го поткрепува.²¹⁵ Од аспект пак, на улогата на независноста на судството, аргументите на другата страна се контрадикторни во смисла на тоа дека стопанските и инвестициските спорови сè почесто се упатуваат на меѓународна арбитража надвор од јурисдикцијата на државата.²¹⁶

Теоретската експликација на односот меѓу владеењето на правото и економскиот развој, со оглед на посочените околности, може да се најде во парадигмите на т.н. нова институционална економија (НИЕ).²¹⁷ Во основата на оваа теорија е тврдењето дека функционалните институции во смисла на владеење на правото „се клучни за економски

²¹² D.A. Farber, 'Rights as Signals', *The Journal of Legal Studies*, 31, no. 1, 2002, pp. 83–85. <<https://doi.org/10.1086/323889>>

²¹³ T. Ginsburg, 'Does Law Matter for Economic Development? Evidence From East Asia', *Law & Society Review*, vol. 34, No. 3, 2000, pp. 854.

²¹⁴ Види Т. Carothers (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2006, pp. 15-18. <doi.org/10.2307/j.ctt6wpk74>

²¹⁵ R. Brooks and S.A. Barnett, 'What's Driving Investment in China?', *IMF Working Paper No. 06/265*, November 2006.

²¹⁶ S. Franck, 'Foreign Direct Investment, Investment Treaty Arbitration and the Rule of Law', *McGeorge Global Business and Development Law Journal*, vol. 19, 2007, pp. 365-70.

²¹⁷ Двата водечки правци на оваа теорија се поврзуваат со нобеловците Оливер Вилијамсон (економија на трошоците на трансакциите) и Даглас Норт (институционална анализа).

О. Williamson, 'The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead', *Journal of Economic Literature*, vol. 38, no. 3, 2000, pp. 595–613.; D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

развој, а во многу случаи се и егзогени на материјалните услови под кои се развива дадено општество“²¹⁸. Меѓутоа она што е специфично за оваа теорија е што под институционален контекст не се подразбираат само формалните институции (правниот систем односно правните норми) туку и неформалните (нормите и обрасците на однесување, верувањата и вредностите), нивната заемна интеракција и механизмите за извршување што пак, земени заедно продуцираат оптимални резултати во одреден социјален, политички, економски и културен контекст.²¹⁹

Со зборовите на Хајек, почитувањето на владеењето на правото не е единствен услов, но е неопходно за слободна економија, бидејќи постоењето на правно-институционална рамка го ограничува присилното дејствување на власта и со тоа обезбедува степен на доверба во системот и можност за планирање на активности со намален степен на несигурност.²²⁰ Може да се заклучи дека владеењето на правото е детерминанта на економскиот развој и овој пристап ќе биде користен за анализирање на условеноста на ЕУ од аспект на владеење на правото во рамки на пристапниот процес и евалуација на резултатите. Она што треба да се потенцира е дека концептот на владеење на правото треба да кореспондира со вредностите во општеството и да биде интернализиран за да може да биде функционален, односно да ги опфати не само формалните туку и неформалните институции, за да може во даден контекст да продуцира и економски развој. Анализата на поврзаноста со корупцијата ја потврдува теоријата за улогата на неформалните/de facto институции, при што се потврдува дека владеењето на правото има „посредничка“ улога меѓу спречувањето на корупцијата и економскиот развој.²²¹

1.4.6 Владеењето на правото како мултидимензионален концепт

Дефинирањето на владеењето на правото на теоретско ниво е потребно за да може понатаму да се примени на ниво на анализа на спроведувањето на реформите и актуелната примена. Дихотомијата меѓу формалната и материјалната концепција е тешко одржлива дури и на теоретско ниво поради што во литературата се предлага и

²¹⁸ F. Fukuyama, 'Development and the Limits of Institutional Design', in N. Dinello and V. Popov (eds.), *Political Institutions and Development: Failed Expectations and Renewed Hopes*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007.

²¹⁹ D. North, 'The Role of Institutions in Economic Development', *ECE Discussion Papers Series 2003/2*, 2003.

²²⁰ F. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 2011, pp.331–332.

²²¹ Q. Hongdao, A. Mumtaz, H. Mukhtar, H.A.R. Saleem and S. Azam, 'Corruption Prevention and Economic Growth: A Mediating Effect of Rule of Law', *International Journal of Social Science Studies*, vol. 6, no. 2, 2018, pp. 128-143.

„среден пат“²²² што се заснова на формалните барања, но ги интегрира и вредностите што се однесуваат на заштитата на човековите права. Основниот модел на владеењето на правото треба да се сфати како резултат на антиномијата меѓу моќта и правото, односно од една страна идејата за самоволие, а од друга страна идејата за општествен систем во кој моќта е ограничена со ефективни инструменти, поради што се јавува потреба да се воспостави рамнотежа. Во таа смисла, владеењето на правото се обликува како уставна доктрина што ги помирува антагонистичките сили, поради што треба да се третира како мултидимензионален концепт со елементи на конкретни формални карактеристики и (по)апстрактни вредности, за да може понатаму да се конципираат реформите и да се управува со резултатите, вклучително и во рамки на процесот на европска интеграција. Дескриптивното значење на владеењето на правото е во зависност од прескриптивното значење што му се припишува²²³, а кое треба да биде насочено кон целите што владеењето на правото се стреми да ги оствари наспроти оние кои се надвор од самиот поим, односно релациите со демократијата и економскиот развој.

Новата институционална теорија (New Institutional Theory), што беше погоре спомената, може да понуди објаснување за заемната поврзаност на формалните и суштинските концепции на владеењето на правото и надминувањето на дихотомијата. Вилијамсон²²⁴ разликува четири нивоа на општествена анализа: ниво 1 – општествена вграденост, ниво 2 – институционална рамка, ниво 3 – управување, и ниво 4 – распределба на ресурси, со тоа што идентификува и нулта ниво – еволутивно ниво, што се однесува на ментална матрица, додека пак Норт²²⁵ овие нивоа ги препознава како неформални институции, формални институции, организации и трансформација.

Нивото 1 ги опфаќа нормите, обичаите, традицијата и верувањата во едно општество и се манифестира на ниво на обрасците на однесување во една средина, културата и религијата како неформални институции кои главно имаат спонтано потекло и се усвојуваат од средината со голем степен на инерција поради што имаат силно влијание врз општествените текови и е потребно најмногу време за да се издејствува нивна промена.²²⁶ Ако се примени оваа теорија, тогаш на ниво 1 може да се лоцираат

²²² Craig, 'Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework', p. 484.

²²³ M. Rosenfeld, 'The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy', *Southern California Review*, vol. 74, 2001, p.1308.

²²⁴ Williamson, 'The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead', p. 595.

²²⁵ North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*; North and Weingast, 'Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice', pp. 803-832.

²²⁶ Williamson, 'The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead', pp. 597-598.

елементите што го градат владеењето на правото како идеал и целите што се очекува да ги исполни и улогата на владеењето на правото во општеството, кои најчесто се поврзани со суштинската концепција, како јадро преку кое се разликуваат различните модели. Разликувањето на различните нивоа претпоставува и соодветен хиерархиски односи меѓу нив, па така институциите на ниво 1 имаат влијание врз институциите на ниво 2, што би значело дека каква култура на владеењето на правото е усвоена во една средина, такви ќе бидат и елементите што ќе се рефлектираат на нивото на формални институции. Реформите во контекст на владеењето на правото може да се објаснат низ оваа призма, па така успешноста на правилата, процедурите и институциите и резултатите што ќе ги генерираат зависат од нивното интернализирање на ниво 1, односно нивното кореспондирање со културата на владеењето на правото. Така, споменатите (формални) извори на владеењето на правото како Magna Carta и Bill of Rights се израз на материјалните извори односно правната култура и традиција како и политичката и правната филозофија, вредностите и аспирациите на општествената средина, изразени преку стремежот за ограничување на власта. Барањето за независно судство како формална институција за етаблирање на идеалот „власт ограничена со закон“ е исто така израз на идеите за поделба на власта.

Понатаму, нивото 2 ги опфаќа формалните институции како што се уставот, законите и севкупно позитивното право односно формалните правила како инструменти за реализирање на стремежот за ограничување на власта преку правото. На ова ниво доаѓаат до израз формалните барања како квалитети кои треба да бидат интегрирани во материјалните правила, како сигурност, универзалност и еднаквост, чие спроведување пак налага постоење на соодветни процедури и институции кои се дел од нивото 3. Ова ниво всушност ги опфаќа механизмите за реализација на елементите од второто ниво, преку различни организации и структури, вклучително и независно судство што претпоставува процедури за назначување и унапредување на судии и јавни обвинители, финансиска автономија, професионалност и одговорност. Четвртото ниво ги опфаќа надворешните исходи од владеењето на правото.

Заклучок

Оваа глава ја постави основата за развој на концептуална рамка на владеењето на правото и утврдување на улогата и доделените функции во општеството, за да се одговори понатаму на главното истражувачкото прашање.

Владеењето на правото генерално ги преиспитува односите меѓу политичката моќ – суверенитетот и државата, правото од нормативен аспект, и индивидуите и нивните права, како посебен квалитативен однос помеѓу „државата“ и „правото“ во корист на поединецот. Од анализата се утврди дека владеењето на правото е поим со историски димензии што се обликува под влијание на преовладувачките правни и политички традиции, преобразувајќи се од идеја кон идеал. Оттаму, владеењето на правото треба да се разгледува како еволутивен концепт, но и да се има предвид дека налага постојано преиспитување од аспект на степенот на исполнување и постигнување. Така, може да се означи и како своевидна аспирација за остварување на одредена цел. Во потрагата по соодветна „формула“ се преиспитува и оправданоста на постоењето на овој концепт, па и самото величење.

Основниот модел на владеењето на правото треба да се сфати како резултат на антиномијата меѓу моќта и правото, односно идејата за општествен систем во кој моќта е ограничена со ефективни инструменти, поради што се јавува потреба да се воспостави рамнотежа. Историскиот преглед укажа дека развојот на идејата на владеење на правото е поврзан со развојот на три институти од витално значење – концептот на поделба на власта, појавата на извори на уставното право и афирмирањето на независноста на судската власт. Оттаму, треба да се има предвид дека токму овие институти го поддржуваат владеењето на правото, а не обратно – со други зборови, треба да се постигне независност на судството за да се унапреди владеењето на правото. Процесот во таа смисла е индуктивен, поаѓа од поединечните делови кон целината.

Од аспект на определување на таквите елементи, концептите генерално се категоризираат на тесно/формално сфаќање на владеењето на правото, и материјално/суштинско. Конципирањето на владеењето на правото многу зависи од првичното определување на поимот право и неговите функции, за што треба да се потпира на формалните барања, а од друга страна пак, за владеењето на правото навистина да ја исполни историски созреаната функција во општеството, мора да биде и вредносно ориентирано. За да се оствари општото добро, законите мора да бидат општи, јавни, перспективни, јасни, конзистентни, стабилни и со капацитет доследно да го спроведуваат „внатрешниот морал на правото“. На правниот систем му е доверена задача за заштита на индивидуалните права и ограничување на склоноста на политичката моќ да дејствува арбитарно и да ги злоупотребува прерогативите. Без владеење на правото, човековите права се само ветувања на хартија, додека пак без заштита на човековите

права владеењето на правото е ограничено на владеење на закон и се претвора во систем за репресија што е спротивно на еволутивниот развој на овој концепт, пред сè за ограничување на самоволието.

Вредностите во основата на владеењето на правото и целите кон кои се насочени се она што го издвојува од концептот на „владеењето со/преку правото“. Покрај одредници и правила за однесување, правните норми во себе рефлектираат и одредени општествени начела и вредности. Доколку правото се отсече од таквите витални корени и суштинското вградување во општествениот живот, слабее способноста за управување со конфликти кои можат да ја загрозат општествената интеграција и генералната функција да гарантира стабилност, напредок и просперитет. Во тој случај и владеењето на правото би дегенерирало во обична принуда (владеење со правото).

Така, она што треба да се потенцира е дека концептот на владеење на правото треба да кореспондира со вредностите во општеството и да биде интернализиран за да може да биде функционален, односно да ги опфати не само формалните туку и неформалните институции. Во таа смисла доаѓа до израз гледиштето за релацијата помеѓу владеењето на правото и културата како „колективно програмирање на умот“ што ги разликува членовите на една група или категорија на луѓе од друга, односно културата на владеењето на правото како вредносен систем споделен од припадниците и групите во едно општество. Доколку формалните правила и институциите се менуваат без да се интервенира на нивото на општествени убедувања и обрасци на однесување, тогаш континуираното влијание на доминантниот вредносен систем ги прилагодува новите правила и институции за начинот на функционирање и примена повторно да служи на таквиот систем. Не може да се инсистира на владеењето на правото како на универзален модел од еднаква важност без оглед на културната различност и националните идентитетски одлики.

Оттаму, треба да се има предвид дека концептот на владеење на правото е и одреден *desideratum* што содржи сет на принципи и стандарди кои го регулираат моралот во вршењето на јавната власт во општество во одредено време од историјата. Така, концептот истовремено може да значи и ништо, или пак, сè или ништо, кон што придонесува и прекумерната употреба и приспособливиот карактер што, создава ризик од арбитрарност на поимањето. Анализата ја откри неизвесноста околу самиот концепт и променливите форми кои може да ги заземе во зависност од различните околности и

фактори на влијание. Сепак, и покрај неопходноста за приспособување на историските и идентитетските карактеристики на различни правни традиции, самата улога на владеењето на правото, функциите што му се доделени и елементите што треба да ги содржи се универзално воспоставени и ќе бидат претставени во продолжение.

ГЛАВА 2: СИНТЕТИЗИРАЊЕ НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО СО ФОКУС НА МЕЃУНАРОДНИОТ (ПРАВЕН) ПОРЕДОК

2.1 Концептот за владеење на правото во меѓународните инструменти – меѓународна димензија

Во литературата се обработува прашањето дали владеењето на правото е концепт применлив (само) на национално ниво, со оглед дека дефинирањето подразбира одредување на односот меѓу правото и државата како еманаџија на моќ, или пак, е применлив и на ниво на меѓународниот поредок. Некои автори го означуваат владеењето на правото на национално ниво како „најважен политички развој на вториот милениум“ и усвојуваат оптимистички пристап со предвидување дека „развојот на владеењето на правото на глобално ниво ќе биде достигнување на третиот милениум“.²²⁷ Други автори усвојуваат повнимателен пристап и тврдат дека првиот проект – усвојување на владеењето на правото на национално ниво е во тек, додека пак вториот проект, на меѓународно ниво, само што започнал, но забележуваат дека се одвиваат одредени процеси на нормативно, функционално и во помал степен институционално ниво.²²⁸

Во продолжение ќе биде разгледана меѓународната димензија на владеењето на правото односно концептот развиен во меѓународните инструменти, првенствено на нормативно ниво, како начело на меѓународниот поредок, но и како начело за транспозиција кон државата развиено и усогласено на наднационално ниво, за да се премине кон развојот на владеењето на правото во правниот поредок на ЕУ и во таа смисла да се означат изворите на правото. Ќе биде направен и обид за детектирање на процесите на функционално и институционално ниво односно (перспективите за) примена на владеењето на правото како начело на меѓународниот поредок.

²²⁷ P. Johnson, 'Laying Down the Law: Britain and America Led the Way in Establishing Legal Regimes Based on Universal Principles', *Wall Street Journal*, 10 March 1999.

²²⁸ Tamanaha, *On the Rule of Law: History, Politics, Theory*, p. 127.

2.1.1 Владеењето на правото во меѓународниот поредок: меѓународно владеење на правото или владеење на меѓународното право

Имајќи го предвид анархичниот карактер на меѓународниот поредок и критиката кон меѓународното право во смисла дали може да се квалификува како право во класичната дефиниција, владеењето на правото делува непоимливо. Доколку се земат предвид критериумите одредени од Бингам, што се наведени погоре, може да се увиди дека меѓународното право би ги исполнило само критериумот 5) законот мора да овозможи соодветна заштита на основните човекови права; и, критериумот 8) владеењето на правото бара почитување од страна на државата на обврските стипулирани како во меѓународното право така и во националното право. Ако се разгледува ова прашање низ призма на дихотомна структура, националниот правен поредок и меѓународниот правен поредок се разликуваат по основ на изворите на правото, правните субјекти и механизмите за спроведување. Еволутивниот историски преглед покажа дека принципите на владеењето на правото, со исклучок на Кантовиот пацифизам²²⁹, никогаш не биле теоретски поврзани со светскиот поредок и мир, што првенствено се темели на рамнотежата на моќта меѓу хегемонистичките големи сили кои го одредуваат почетокот, текот и крајот на светските конфликти.²³⁰ Сепак, стремежот за ограничување на суверенитетот на државите заради постигнување универзален, долготраен и одржлив мир, макар и преку рамнотежа на интереси што неминовно подразбира почитување на одредени правила, упатува на доктрината на владеење на правото, иако во рудиментарен облик.

Владеењето на правото во контекст на меѓународното право претпоставува субјектите, особено државите, да го почитуваат правото и да прифатат да ги ограничат нивните дејствија на меѓународната сцена. Обидот националниот модел на правото да се примени во меѓународниот контекст наидува на повеќе проблеми кои може да се сумираат на следниот начин: „прво, треба да се дефинира извршна власт што ќе го одразува граѓанскиот избор, ќе носи неарбитрарни општоприменливи одлуки, подложни на судска контрола на уставноста, закони познати на сите, кои се применуваат подеднакво кон сите, и независни судови кои ќе решаваат правни спорови и ќе бараат одговорност за повредите на кривичното право, при што и самите ќе ги применуваат

²²⁹ Kant, [1795] *To Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*, [Zum ewigen Frieden. Einphilosophischer Entwurf], Indianapolis, Hackett Publishing Company, 2003.

²³⁰ Zolo, 'The Rule of Law: A Critical Reappraisal', pg.41.

конзистентно релевантните правни правила.“²³¹ Треба да се има предвид дека е потребно „прилагодување“ на карактеристиките на правото од причина што меѓународното право нема централен законодавец, ниту законодавен процес во општата смисла на поимот. Процесот на креирање на нормите е суштински децентрализиран и доколку може да се смета дека меѓународните конференции во рамки на меѓународните организации можат да произведат одредени квази-законски текстови, резултатот претставува „законодавство“ засновано на преговори и компромиси и како таков не може да создаде прецизност и јасност на нормите.²³² Во таа смисла, нивото на сигурност, предвидливост и стабилност што се очекува од меѓународното право мора да биде прилагодено и не може да коинцидира со критериумите во однос на националното право. Сепак, одредени области од меѓународното право, како меѓународното право за човековите права, се развиени и кристализирани до степен да се извор на владеењето на правото и во националниот правен поредок.

Терминологијата на владеењето на правото односно она што се нарекува топос на владеењето на правото се извезува на меѓународно ниво за да се адресираат сосема различни прашања од оние за кои првично е развиен овој концепт на национално ниво.²³³ Ако владеењето на правото како концепт на национално ниво се фокусира првенствено на ограничување на моќта на државата и заштита на правата на поединецот во однос на државата, владеењето на правото на меѓународно ниво примарно е засегнато со меѓудржавните интеракции.²³⁴ Односите кои меѓународното право претендира да ги регулира се класифицираат како хоризонтални односи држава-држава, овластувања на државата кон поединците и недржавните субјекти и овластувања што ги практикуваат меѓународните организации.²³⁵ Оттаму, целисходно е да се анализираат одредени карактеристики на владеењето на правото во меѓународниот контекст.

Повелбата на Обединетите Нации зборува за суверена еднаквост на државите како субјекти на меѓународното право и актери на меѓународната сцена, но и од аспект на

²³¹ R. Higgins, ‘The ICJ and the Rule of Law’, *Remarks at the United Nations University*, Tokyo, 11 April 2007, достапно на <https://archive.unu.edu/events/files/2007/20070411_Higgins_speech.pdf>. [пристапено на 29.08.2022]

²³² A. Watts, ‘The International Rule of Law’, *German Yearbook of International Law*, vol. 36, 1993, p. 28.

²³³ Види F. Kratochwil, *The Puzzles of Politics - Inquiries into the Genesis and Transformation of International Relations*, 1st edn, London, Routledge, 2010.

²³⁴ Kratochwil, *The Puzzles of Politics*, p. 16.

²³⁵ M. Kanetake, ‘The Interfaces between the National and International Rule of Law’, in M. Kanetake and A. Nollkaemper (eds.), *The Rule of Law at the National and International Levels: Contestations and Deference*, Oxford, Hart Publishing, 2015.

нивното учество во меѓународниот нормативен процес.²³⁶ Сите држави кои се актери на меѓународната сцена, без оглед на нивната моќ во меѓународните односи, треба да бидат еднакво третирани во создавањето на нормите на меѓународното право, како и во однос на примената на тие норми кон државите, со цел да се создаде униформна практика без дискриминација помеѓу државите како субјекти на меѓународното право. Од аспект на потребата за аналогна судска власт, првенствено треба да се анализира поставеноста и улогата на Меѓународниот суд на правдата. Постоеноста на непристрасен и независен судски трибунал за решавање на правните спорови меѓу државите е клучен услов за владеење на правото во меѓународниот правен поредок.²³⁷ Членот 2 од Статутот на МСП предвидува дека Судот е составен од независни судии, избрани без оглед на нивното државјанство од редот на правниците со високо ниво на интегритет и морал, кои ги исполнуваат критериумите во матичните земји за назначување на највисоките судски функции или се правници со призната компетентност во меѓународното право. Повелбата на ОН во членот 94(1) јасно утврдува дека државите се обврзани со одлуките на МСП кои се однесуваат на нив и се должни да ги почитуваат, меѓутоа евидентно е отсуството на механизам за нивно спроведување како што е апаратот на принуда што го поседува државата на национално ниво. За разлика од домашната арена каде што постои вертикален однос помеѓу субјектот и суверенот, во меѓународните односи нормата треба да биде применета во начелно хоризонтален однос помеѓу еднакви суверени.²³⁸

На тоа гледиште се спротивставува институционалниот концепт на Обединетите Нации како најважна институција на меѓународниот поредок, што дава примарна улога на Советот на безбедност како орган чии одлуки се правно-обврзувачки наспроти Генералното собрание, чии одлуки иако се авторитетни, не се правно-обврзувачки, па оттаму ваквиот концепт се спротивставува на основниот принцип на владеењето на правото – формалната еднаквост на субјектите.²³⁹ Така, стремежот за создавање глобален концепт на владеење на правото односно развивање на нормативната димензија, не е проследен со институционално прецизирање на таквата идеја.

²³⁶ S. Beaulac, 'The Rule of Law in International Law Today', in G. Palombella and N. Walker (eds.), *Relocating the Rule of Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, p. 210.

²³⁷ Watts, 'The International Rule of Law', p.36.

²³⁸ M. Moyo, 'The International Rule of Law: An Analysis', *Minnesota Journal of International Law*, vol. 23, No. 1, 2014, p. 86.

²³⁹ Види H.J. Morgenthau, *Politics among Nations*, New York, Knopf, 1960; D. Zolo, *Cosmopolis: Prospects for World Order*, Cambridge, Polity Press, 1996.

Поаѓајќи од структурата на меѓународниот правен поредок претставен преку меѓународните судски системи и процесите на креирање на меѓународното право, одредени автори заклучуваат дека не постои концепт што може да означи меѓународно владеење на правото²⁴⁰, односно ако се земе предвид дека меѓународното право во духот на реализмот е концептуализирано како инструмент на националниот интереси на државите, самото по себе нема нормативна сила што ќе ги принуди државите да дејствуваат спротивно на нивните интереси.²⁴¹ Други автори пак, тврдат дека на нормативно и функционално ниво е развиена меѓународната димензија на владеењето на правото, при што предизвикот е остварување на институционално ниво.²⁴² Хабермас забележува дека постои еволутивна корелација на „космополитското право“ со владеењето на правото и универзалното граѓанство со демократското граѓанство, на начин што верува дека прифаќањето на националната димензија ултимативно ќе покрене и експанзија во надворешното дејствување на државите.²⁴³ Како пример во таа насока се посочува на транспозицијата на човековите права, развиени како начело на меѓународното право. Надминувањето на предизвиците со кои се соочува светот налага потреба од правила, меѓународно договорени и меѓународно имплементирани, што во основа е барање на владеењето на правото во меѓународниот поредок.²⁴⁴

Може да се заклучи дека во оваа фаза, националниот концепт на владеење на правото се разликува од меѓународната димензија и со оглед на изнесените карактеристики, поверодостојно е да се зборува за меѓународно владеење на правото во смисла на засебен поим со којшто се настојува да се обезбеди меѓународна правда и да се уредат односите на меѓународната сцена наместо владеење на меѓународното право во класична смисла. Процесот на создавање меѓународни правни норми преку кодификација со засилена примена на меѓународното договорно право за прашања со општа примена ја поддржува идејата за суверена еднаквост, но сепак треба да се има предвид реалната моќ на преговарање во меѓународните односи како во однос на содржината на нормите така и во однос на нивната примена. Правилата кои би засегаале во посуштинската концепција на владеење на правото најчесто имаат карактер на меко

²⁴⁰ S. Chesterman, 'An International Rule of Law?', *The American Journal of Comparative Law*, vol. 56, no. 2, 2008, p. 358.

²⁴¹ J. Goldsmith and E. Posner, *The Limits of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 165.

²⁴² Beaulac, 'The Rule of Law in International Law Today', p. 208.

²⁴³ J. Habermas, 'Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren', *Kritische Justiz*, vol. 28, 1995, p. 317.

²⁴⁴ Bingham, [1768] *The Rule of Law*, p. 129.

право односно како прогресивно остварливи, но не и веднаш применливи правно задолжително норми.²⁴⁵ Од друга страна пак, човековите права како „слој“ на суштинската концепција на владеењето на правото се јадро на меѓународното право и процесот на нивно навлегување во националниот концепт на владеење на правото се должи на притисок од меѓународното право. Така, кога се зборува за меѓународната димензија на владеењето на правото, треба да се има предвид и аспектот на интеракција со националната димензија, првенствено на нормативно ниво.

2.1.2 Извори на владеење на правото во меѓународниот поредок

За да се утврдат трагите на владеењето на правото во меѓународниот правен поредок, логиката упатува како појдовна точка да се земе активноста на Обединетите Нации. Меѓутоа, резултатите од „потрагата“ по оваа идеја во Повелбата на ОН, како инструмент за кодификација на принципите на меѓународниот правен поредок, се прилично ограничени. Во преамбулата на Повелбата на ОН, народите изјавуваат дека се решени „да воспостават услови под кои може да се одржува правдата и почитувањето на обврските што произлегуваат од договорите и од другите извори на меѓународното право“.²⁴⁶ Истакнувањето на правдата и почитувањето на меѓународното право несомнено претставува израз на владеењето на правото во меѓународните односи.²⁴⁷ Сепак, членот 1 од Повелбата на ОН не го вклучува почитувањето на правилата на меѓународното право како цел сама по себе во рамки на целите на Обединетите Нации, туку е одредена секундарна улога како начин на решавање на меѓународни спорови и во таа смисла одржување на меѓународниот мир и безбедност, користејќи го изразот „принципите на правдата и меѓународното право“. Оттаму, концептот на владеење на правото во неговата меѓународна димензија е длабоко врзан со принципот на правдата како идеал за одговорност и правичност во заштитата на правата и спречување и казнување на повредите на правото.

Повелбата ја препознава важноста на меѓународното право во односите меѓу државите што може да се третира како израз на владеењето на правото во меѓународните работи, на начин што се сугерира „да се развијат пријателски односи меѓу народите засновани на почитување на принципот на еднакви права и самоопределување на

²⁴⁵ Moyo, 'The International Rule of Law: An Analysis', p. 91.

²⁴⁶ United Nations Millennium Declaration, UN General Assembly Resolution 55/2, 8 September 2000, para.9.

²⁴⁷ B. Fassbender, 'What's in a Name: The International Rule of Law and the United Nations Charter', *Chinese Journal of International Law*, vol. 17, Issue 3, 2018, p. 763.

народите²⁴⁸, имено елементи на меѓународната димензија на владеењето на правото. Суверената еднаквост на членките е основен принцип на функционирање и на самата организација.²⁴⁹ Воедно, Повелбата вклучува и заложба за ефективна заштита на индивидуалните човекови права и основните слободи во светло на принципот на „еднакви права на мажите и жените и на нациите (без оглед дали) големи или мали“²⁵⁰, како водечка определба на Повелбата согласно текстот во Преамбулата, и на ниво на цел преку поттикнување на меѓународна соработка меѓу нациите²⁵¹ што пак, може да се смета и за интеракција на меѓународната димензија на владеењето на правото на национално ниво.

Со оглед дека усогласеноста со меѓународното право не е издвоена како засебна цел на ОН во смисла на членот 1 од Повелбата, тоа се отсликува и во застапеноста на поимот во натамошниот текст. Така, на пример, во поглавјето посветено на Генералното Собрание, меѓународното право се појавува во одредбите кои се однесуваат на овластувањата на овој орган да разгледува и да расправа за прашања поврзани со одржување на меѓународниот мир и безбедност, преку иницирање студии и препораки за унапредување на меѓународната соработка на политичко поле и поттикнување на прогресивен развој на меѓународното право и неговата кодификација. Од друга страна пак, заложбата за заштита на човековите права и основните слободи „за сите без разлика на раса, пол, јазик или религија“²⁵² е почесто застапена низ текстот, како на ниво на принцип на меѓународните односи, така и од аспект на овластувања и функции на органите на ОН.

Меѓутоа, концептот за меѓународен поредок заснован на право речиси целосно отсутува во поглавјата посветени на Советот за безбедност. Единствено членот 33 упатува страните во спорот да бараат решение по мирен пат, вклучително и преку судско спогодување како едно од средствата при што државите не се обврзани да го прифатат овој специфичен начин на решавање на спорови, додека пак Советот за безбедност, кога ќе смета дека е потребно, ќе ги повика страните да го решат својот спор со такви средства. Судското порамнување е наброено заедно со методи како преговарање,

²⁴⁸ Член 1 точка 2 од Повелбата на ОН.

United Nations, Charter of the United Nations, 1 UNTS XVI. San Francisco, 24 October 1945.

²⁴⁹ Член 2 став 1 од Повелбата на ОН.

²⁵⁰ Преамбула на Повелбата на ОН.

²⁵¹ Член 1 точка 3 од Повелбата на ОН.

²⁵² Терминологија застапена во Повелбата на ОН, од аспект на основи на недискриминација, на пример во членот 1 точка 3, членот 13, итн.

посредување, помирување, кои се типично политички методи на разрешување спорови и во тој поглед, не се доследни на владеењето на правото. Друга трага од меѓународната димензија на владеењето на правото може да се пронајде во членот 36 што упатува дека Советот за безбедност може во било која фаза од спорот или во околности од слична природа, да препорача соодветни процедури или методи за прилагодување и при давањето препораки, да има предвид да ги упати страните споровите од правна природа, како општо правило, да ги решаваат пред Меѓународниот суд на правдата. Единственото поглавје посветено на меѓународното право е она за Меѓународниот суд на правдата како „главен судски орган на Обединетите Нации“²⁵³, но сепак со познатите ограничувања на јурисдикцијата на Судот засновани на принципот на доброволн прифаќање во склоп со концептот на суверенитет.

Може да се заклучи дека Повелбата на ОН е прилично во корист на градење меѓународен поредок заснован на правила и регулирање на меѓународните односи, но примарната и преовладувачка цел е спречување на војна. Во тој контекст, без оглед колку правото може да биде корисно за да се постигне таа цел, сепак е на споредно место во споредба со мирот, па така овој инструмент не се потпишува на идејата изразена во латинската максима *Fiat iustitia et pereat mundus* што може да се смета како израз на владеењето на правото.²⁵⁴ Потпирајќи се на искуството од Лигата на народите што не успеа да спречи војна, Повелбата на ОН не се заснова на идејата за „мир преку правото“²⁵⁵ туку на одржување на рамнотежата на моќта што е особено видливо во контекст на Советот на безбедност. Така, правото нема цврста улога во стабилната конфигурација на односите на моќ и сè додека постои закана од војна, легалистичките формули не се доволни. Меѓутоа, она што е карактеристично за Повелбата е посветеноста на заштитата на човековите права што во преамбулата претходи на правдата и меѓународното право. Низ текстот, целта на спречување војна е поврзана со заштитата на човековите права и се упатува на корелација меѓу двете цели во смисла на тоа дека ефективната заштита на индивидуалните права се согледува како превенција на војна и придонес кон одржување на светскиот мир. Посветеноста на заложбата за заштита на човековите права како сегмент на владеењето на правото, создава индиректна

²⁵³ Член 92 од Повелбата на ОН.

²⁵⁴ Fassbender, 'What's in a Name: The International Rule of Law and the United Nations Charter', p. 769.

²⁵⁵ Fassbender, 'What's in a Name: The International Rule of Law and the United Nations Charter', p. 769.

врска помеѓу владеењето на правото и одржувањето на мирот како примарна цел, што пак понатаму се рефлектира и во меѓународната и во националната димензија.

Во таа смисла, Универзалната декларација за човекови права, усвоена од Генералното собрание на ОН во 1948 година, е првиот меѓународен инструмент што експлицитно го споменува терминот владеење на правото во меѓународен контекст. Декларацијата во преамбулата се залага „со прогресивни мерки, национални и меѓународни“ да се обезбеди универзално и ефективно признавање и почитување на човековите права. Владеењето на правото е посочено во преамбулата како *conditio sine qua non* за заштита на човековите права во контекст и на обезбедување мир, односно како една од причините за усвојување на овој инструмент во рамки на програмата на ОН за заштита на човековите права „бидејќи е суштествено човековите права да бидат заштитени со владеењето на правото, а човекот да не биде принуден последен излез да бара во побуната против тиранијата и угнетувањето“²⁵⁶. Во таа смисла, првенствено се упатува на заштита на човековите права преку владеењето на правото на национално ниво, но со земање предвид на меѓународната димензија и влијанието на меѓународниот поредок.

Неколку последователни инструменти усвоени од Генералното собрание на ОН го потенцираа значењето на владеењето на правото, па така Декларацијата за пријателски односи и соработка меѓу државите во согласност со Повелбата на ОН²⁵⁷, усвоена во 1970 година, упатува на „огромното значење на Повелбата на ОН во промовирањето на владеењето на правото меѓу народите“. За разлика од Универзалната декларација за човекови права, Декларацијата од 1970 година фокусот го става на меѓународната димензија на владеењето на правото односно владеењето на правото меѓу народите, во рамки на меѓународниот правен поредок - „со оглед на тоа дека доследното почитување на принципите на меѓународното право во однос на пријателските односи и соработката меѓу државите и исполнувањето со добра волја на обврските преземени од државите, во

²⁵⁶ Преамбула на Универзалната декларација на човековите права, 1948.

United Nations General Assembly, The Universal Declaration of Human Rights (UDHR), A/RES/217(III), New York, 10 December 1948.

²⁵⁷ UN General Assembly, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, A/RES/2625(XXV), New York, 24 October 1970, para.4.

согласност со Повелбата, е од најголема важност за одржување на меѓународниот мир и безбедност и за спроведување на другите цели на Обединетите Нации“.²⁵⁸

Врската помеѓу владеењето на правото со мирот, безбедноста и разоружувањето е јасно истакната со Милениумската декларација на ОН, усвоена од Генералното собрание во 2000 година²⁵⁹, на начин што изразува одлучност во таа смисла првенствено „да се зајакне почитувањето на владеењето на правото во меѓународните и националните прашања, а особено да се обезбеди усогласеност на земјите-членки со одлуките на Меѓународниот суд на правдата, во согласност со Повелбата на ОН, во случаите во кои тие се страни“²⁶⁰. Во тој контекст, може да се заклучи дека се потенцира и националната и меѓународната димензија на владеењето на правото што дополнително се разработува во два одделни делови. Така, делот V посветен на човековите права, демократијата и доброто владеење, содржи елаборација на владеењето на правото на национално ниво, додека пак делот VIII насловен „Зајакнување на Обединетите Нации“ упатува на меѓународната димензија на владеењето на правото на начин што сугерира да се зајакне Меѓународниот суд на правдата, а сето тоа со цел да се обезбеди правда и владеење на правото во меѓународните работи и ултимативно, да се зајакнат Обединетите Нации како ефикасен инструмент за исполнување на зацртаните приоритети.

Најсеопфатниот инструмент на ОН во врска со владеењето на правото е Декларацијата од состанокот на Генералното собрание на високо ниво за владеењето на правото на национално и меѓународно ниво усвоена на 24 септември 2012 година препознавајќи го како услов за пријателски и правични односи. меѓу државите и основа врз која се градат праведни и правични општества.²⁶¹ Со оваа декларација се прошируваат адресатите на владеењето на правото на меѓународно ниво, па така ставот 2 упатува дека „владеењето на правото важи за сите држави подеднакво, како и за меѓународните организации, вклучувајќи ги и Обединетите Нации и нивните главни

²⁵⁸ Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, para 5.

²⁵⁹ UN General Assembly, United Nations Millennium Declaration, A/RES/55/2, New York, 8 September 2000.

²⁶⁰ United Nations Millennium Declaration, para. 9.

²⁶¹ UN General Assembly, Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, A/RES/67/1, New York, 24 September 2012.

Види исто така Годишни резолуции усвоени од Генералното собрание на ООН за „Владеењето на правото на национално и меѓународно ниво“ од 2006 година до денес.

органи“.²⁶² Во таа насока, се зајакнува меѓународната димензија на владеењето на правото, а со тоа и меѓународниот правен поредок и неговите институции.

Меѓутоа, спротивно на овие заложби, одржувањето на меѓународниот мир и безбедноста останува примарна улога на Обединетите Нации како (сè уште) најефикасен инструмент на меѓународното право, до степен да владеењето на правото сепак мора да биде секундарно односно првенствено насочено како обврска на државите на национално ниво, додека пак заштитата на човековите права се истакнува како засебен елемент иако во корелација со владеењето на правото.

Тоа е особено видливо во однос на Советот за безбедност чии што акти не подлежат на правна ниту пак на судска контрола, и покрај нивното зголемено влијание врз индивидуите како субјекти на меѓународното право, што е особено изразено во однос на изрекувањето санкции. Советот за безбедност никогаш изречно не призна дека е обврзан со системот за заштита на човековите права промовиран од ООН.²⁶³ Истовремено, под влијание на развојот на меѓународниот правен поредок, Советот за безбедност го вметнува владеењето на правото во својот дискурс, односно за првпат го нотира концептот на владеење на правото во 1996 година во Резолуцијата за Бурунди²⁶⁴, а во 2003 година беше одржана првата тематска дебата на состанок на министерско ниво, насловена „Правда и владеење на правото: улогата на Обединетите Нации“²⁶⁵. Системот на колективна безбедност опстојува во квази-парламентарен и квази-извршен режим што е формално отворен за јавен увид, но во практиката е спроведен првенствено на затворен седници, преку процес што подразбира потреба да се убедат сите 15 членки во потребата да се преземе одредена акција и дека предложениот курс на дејствување е најмудрата алтернатива во согласност со Повелбата на ОН и практиката на Советот и преземените дејствија се ценат според одредени стандарди на легитимност и правичност од кои зависи усогласувањето со одлуките.²⁶⁶

²⁶² Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, A/RES/67/1.

²⁶³ Fassbender, 'What's in a Name: The International Rule of Law and the United Nations Charter', p. 789.

²⁶⁴ UN Security Council, Resolution on the situation in Burundi, S/RES/1040, New York, 29 January 1996, para.2: „Советот за безбедност [. . .], ја изразува својата целосна поддршка за напорите на генералниот секретар и другите, за поддршка на Конвенцијата на Владата, за олеснување на сеопфатен политички дијалог со цел да се промовира националното помирување, демократијата, безбедноста и владеењето на правото во Бурунди“.

²⁶⁵ UN Security Council, Overview of Security Council Meeting Records of the meetings of 24 and 30 September 2003, UN Doc. S/PV.4833 and S/PV.4835, New York.

²⁶⁶ T. Franck, *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p 219.

Од друга страна пак, Меѓународниот суд на правдата сè уште нема соодветна јурисдикција, и покрај неговото карактеризирање како „примарен судски орган на ООН“²⁶⁷. Меѓународниот суд на правдата го третира концептот на владеење на правото како спротивставување на арбитрерни политички дејствија²⁶⁸ што понатаму ги дефинира како намерно непочитување на правичната постапка. Во таа смисла, ограничувањето на арбитрерното дејствување како основен елемент на владеењето на правото се рефлектира и во судската практика на МСП и налага секое релевантно постапување од позиција на моќ да биде легитимно засновано за да биде оправдано. Во таа насока, МСП ги обработува и предвидливоста и доследноста како два одделни принципи²⁶⁹ и утврди дека барањата за конзистентност и одреден степен на предвидливост не се изведени од „апстрактната правда“ (*equity contra legem*) туку од (позитивното) меѓународно право што налага правичност.²⁷⁰ Така, барањето за конзистентност налага на нормите на меѓународното право да им се даде исто значење во секој еден случај, не само пред МСП туку и од други трибунали.²⁷¹

Генералниот секретар на ООН, Кофи Анан, дава свој придонес кон усвојување на консолидирана дефиниција за владеењето на правото во меѓународната димензија како концепт што се однесува „на сите лица, институции и ентитети, јавни и приватни, вклучително и самата држава, кои се одговорни пред законите кои се јавно објавени, кои подеднакво се спроведуваат и се независно пресудени, и кои се во согласност со меѓународните норми и стандарди за човековите права. Потребно е, исто така, да се усвојат мерки за да се обезбеди почитување на принципите на надмоќ на правото, еднаквост пред законот, одговорност пред законот, правичност во примената на законот, поделба на власта, учество во одлучувањето, правна сигурност, избегнување на арбитрерно делување и процедурална и правна транспарентност.“²⁷² Покрај дефинирање, постојат обиди и за мерење на владеењето на правото на транснационално ниво преку индекси како World Justice Project и World Governance Indicators, кои се засноваат на различни индикатори како ограничување на овластувањата на извршната

²⁶⁷ Член 92 од Повелбата на ООН.

²⁶⁸ *Colombian-Peruvian asylum case*, Judgment, 20 November 1950, ICJ Reports (1950) 266, p. 284; *Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI) (United States of America v. Italy)*, 20 July 1989, ICJ Reports (1989) 15, p. 76, para 128.

²⁶⁹ *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, Judgment, 3 June 1985, ICJ Reports (1985) 13, p. 39, para 45.

²⁷⁰ *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, 1985.

²⁷¹ Higgins, *The ICJ and the Rule of Law*, p. 6.

²⁷² UN Secretary-General, ‘The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies’, *Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2004/616, New York, 23 August 2004, para.6.

власт, транспарентност и одговорност, политичка стабилност и отсуство на насилство, ред и безбедност, ефективно спроведување на законот, заштита на човековите права, пристап до правда, активно спречување на корупцијата, и сл, што укажуваат на идеолошки промени во концептуализацијата на владеењето на правото во транснационален поим.

Може да се заклучи дека постои тенденција на развој на меѓународната димензија на владеењето на правото, рефлектиран во актите на ООН, како резултат од активните заложби за промовирање и интензивните активности на ООН, подемот на свеста за меѓународното право за човековите права, но и засиленото значење на национално ниво. Така, од првичната интенција за владеење на меѓународното право, денес меѓународното владеење на правото добива своја содржина како засебен поим, но и принцип на меѓународниот правен поредок и предуслов за справување со глобални предизвици. На тој начин, националната и меѓународната димензија на владеењето на правото се во постојана интеракција, при што владеењето на правото претставува платформа за унапредување и заштита на заедничката нормативна рамка и обезбедува структура преку која вршењето на власта е предмет на воспоставени правила со кои се гарантира заштита на човековите права.²⁷³

Понатаму, владеењето на правото се рефлектира и во делувањето на останатите меѓународни и регионални организации, како темелна вредност, принцип и засебна цел. Страните на Северноатлантскиот договор, потпишан на 4 април 1949 година, со којшто се основа НАТО прокламираат дека „се решени да ја чуваат слободата, заедничкото наследство и цивилизациите на нивните народи, засновани на принципите на демократија, индивидуална слобода и владеење на правото“²⁷⁴, со тоа што концептот на владеење на правото подразбира „закон и ред“. Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД) го идентификува владеење на правото како принцип на владеење со кој сите членови и институции на едно општество (вклучувајќи ја и самата држава) се одговорни пред законот – особено во однос на законите кои се придржуваат до меѓународните норми за човекови права, кои усвоени од демократски избрани претставници, кои се спроведуваат праведно и еднакво од страна на извршната власт, а кои судовите

²⁷³ Според официјалната страница на ООН, (www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/).

²⁷⁴ Член 10 од Повелбата на НАТО: „Страните може [...] да поканат која било друга европска држава во позиција да ги унапреди принципите на овој Договор [...] да пристапи кон овој договор”. NATO, The North Atlantic Treaty, Washington DC, 4 April 1949.

самостојно ги решаваат.²⁷⁵ Оттаму, се идвојуваат 5 елементи: 1) ред и безбедност, 2) легитимност, 3) контроли и рамнотежи, 4) правичност што подразбира еднаква примена на законот, процедурална правичност и заштита на човековите права и граѓански слободи и пристап до правда, и 5) ефективна примена.²⁷⁶ Оваа концепција се фокусира на врската меѓу владеењето на правото и демократијата и ја препознава вредноста на промовирање на владеењето на правото за постигнување на развојни цели. За оформување на европскиот концепт на владеење на правото, особено влијателен е придонесот на Советот на Европа, што ќе биде подетално обработен во продолжение.

2.2 Извори и содржина на владеењето на правото во паневропскиот контекст

Периодот по Втората светска војна ја истакнал неопходноста од афирмирање на вредности кои би го зацврстиле мирот и би ја одржале стабилноста на Европа поради што се јавува потреба од креирање на наднационален поредок што ќе обезбеди повисоко ниво на заштита на заедничките уставни вредности. Првата таква меѓународна организација, што го инспирира и создавањето на Европската Унија, е всушност Советот на Европа основан врз владеењето на правото, човековите права и демократијата. Повикувањето на владеењето на правото при подготовката на Статутот на Советот на Европа, било усвоено без никакво противење ниту дискусија и континуирано се афирмира како клучен елемент на европскиот поредок заснован на принципите на поделба на власта, независност на судството, законитост и правна сигурност.²⁷⁷ Оттогаш, Советот на Европа систематски се повикува на владеењето на правото во сите позначајни политички документи и го развива во бројни правни инструменти, како што е Европската конвенција за човекови права²⁷⁸ што го нагласува владеењето на правото како неопходен дел од заедничкото наследство на европските земји.

И покрај општата посветеност на принципот на владеење на правото, развојот на содржината на концептот се одвива постепено преку бројни напори за втемелување и кристализирање на основните принципи и нивната примена. Во таа смисла, постои

²⁷⁵ USAID, *Strategy on Democracy, Human Rights and Governance*, Washington DC, June 2013, p. 38.

²⁷⁶ USAID, *Strategy on Democracy, Human Rights and Governance*, p. 38.

²⁷⁷ Види J. Polakiewicz and J. Sandvig, 'Council of Europe and the Rule of Law', *Journal of Civil and Legal Sciences*, Vol 4, 160, 2015.

²⁷⁸ Совет на Европа, Европска конвенција за човекови права, Рим, 4. ноември 1950, достапна на <https://www.coe.int/mk/web/compass/the-european-convention-on-human-rights-and-its-protocols> [пристапено на 23.10.2024].

стратешко партнерство помеѓу ЕУ и Советот на Европа, при што стандардите на владеењето на правото што ЕУ ги налага за земјите-членки се содржани во изворите на Советот на Европа. Придонесот на Европскиот суд за човекови права, како и на други механизми и тела во состав на Советот на Европа, го зацврстуваат авторитетот на оваа организација за промоција на владеењето на правото меѓу земјите-членки и кон надвор. Во продолжение, ќе биде претставена правната рамка на владеењето на правото развиена во Советот на Европа, толкувањето и спроведувањето преку органите и телата, за да се идентификуваат релевантите стандарди својствени за паневропското разбирање на владеењето на правото.

2.2.1 Владеењето на правото во рамки на Советот на Европа – правна рамка и механизми за следење

Статутот на Советот на Европа потпишан на 5 мај 1949 година е основачкиот акт на Советот на Европа како регионална меѓународна организација отворена за сите европски држави посветени на потрагата по мир, врз основа на правда и меѓународна соработка.²⁷⁹ Преамбулата на Статутот го вбројува владеењето на правото, заедно со индивидуалната слобода и политичката слобода, меѓу принципите на заедничкото наследство кои ја формираат основата на сите демократии. Воедно, е и услов за членство во организацијата, односно не само за прием туку и за одржување на статусот. Членот 3 од Статутот наведува дека „секоја членка на Советот на Европа мора да ги прифати принципите на владеење на правото и уживањето на човековите права и основни слободи од страна на сите лица во рамките на нејзината јурисдикција и да соработува искрено и ефикасно во остварувањето на целта на Советот“. Додека пак, членот 8 предвидува дека една држава може да биде суспендирана од правото на претставување и, по барање на Комитетот на министри, да се прекине членството доколку сериозно го прекршува почитувањето на владеењето на правото.

Меѓу инструментите за промоција и заштита на владеењето на правото во рамките на Советот на Европа, централна улога несомнено зазема Европската конвенција за човекови права. Текстот на Преамбулата содржи експлицитно упатување на владеењето на правото како дел од европското заедничко наследство, што ги мотивирало земјите да пристапат кон создавање на организација што на европско тло ќе обезбеди колективно

²⁷⁹ Statute of the Council of Europe, London, 5.V.1949, достапно на <https://rm.coe.int/1680306052> [пристапено на 13.10.2024].

гарантирање на определени права утврдени со Универзалната декларација. Произлегува дека авторите на текстот на Конвенцијата биле инспирирани од Универзалната декларација, при што се обиделе преку овој акт да обезбедат дополнителна заштита на загарантираните права на територијата на Европа. Владеењето на правото не се спомнува во останатиот дел од Конвенцијата, односно ниту една од одредбите експлицитно не го наведува овој концепт, иако е принцип што го инспирира целокупното постоење на Советот на Европа.

Меѓутоа, Европскиот суд за човекови права утврди дека принципот на владеење на правото е „инспирација на целата Конвенција“²⁸⁰ и е „својствен за сите членови на Конвенцијата“²⁸¹. Јуриспруденцијата на ЕСЧП идентификуваше неколку членови на Конвенцијата што содржат дел од елементите и гаранциите на владеењето на правото, и тоа: членот 5 - право на слобода и сигурност, членот 6 - право на правично судење; членот 7 - нема казна без закон; членот 10 - слобода на изразување, и членот 13 - право на ефективен лек.²⁸² Дополнително, ЕСЧП утврди дека законите треба да бидат јасни, да не се применуваат ретроактивно и да обезбедат правна сигурност, како и да се толкуваат и применуваат од страна на независни и непристрасни судови.²⁸³ Во таа смисла, концептот на владеење на правото во светло на Конвенцијата е повеќеслоен концепт што вклучува и формални и суштински елементи и карактеристики.

Во рамките на системот на Советот на Европа, Европскиот суд за човекови права игра доминантна и уникатна улога на толкувач и поставувач на стандарди. Првото изречно повикување е во случајот *Golder v. United Kingdom*²⁸⁴, каде што ЕСЧП нагласи дека владеењето на правото не треба да се смета само како „помалку или повеќе реторичка референца“, туку напротив претставува „една од карактеристиките на заедничкото духовно наследство на земјите-членки на Советот на Европа“ при што токму длабокото уверување во владеењето на правото било една од причините зашто земјите-потписнички одлучиле да ги „преземат првите чекори за колективно спроведување на одредени права наведени во Универзалната декларација“. И покрај отсуството на формална и сеопфатна дефиниција на владеењето на правото, интензивната работа на

²⁸⁰ European Court of Human Rights, *Engel and Others v. the Netherlands*, App. no. 5200/71 and no. 5101/71, 8 June 1976, para. 69.

²⁸¹ European Court of Human Rights, *Amur v. France*, App. no. 19776/92, 25 June 1006, para 50.

²⁸² Види F. Mauri, *The Contribution of the Venice Commission to the Strengthening of the Rule of Law in Europe*, Ph.D. diss., Université Côte d'Azur; Università degli studi di Milano - Bicocca, 2021, p. 27.

²⁸³ Mauri, *The Contribution of the Venice Commission to the Strengthening of the Rule of Law in Europe*, 2021.

²⁸⁴ European Court of Human Rights, *Golder v. United Kingdom*, App. no. 4451/70, 21 February 1975.

ЕСЧП овозможи да се идентификуваат одредени елементи и да се синтетизираат одредени стандарди. Како такви ги нагласува принципот на законитост, еднаквост пред законот, пристап до суд, независност и непристрасност на судството, што воедно се од суштинско значење за заштита на сите права гарантирани со Конвенцијата, па произлегува дека владеењето на правото може да се сфати како уставен принцип на Конвенцијата.²⁸⁵

Од аспект на формалните елементи на владеењето на правото, судската пракса при толкување на Конвенцијата посветува особено внимание на законитоста како темелен принцип во однос на сите останати компоненти. За секоја една одредба што предвидува ограничување на некое човеково право, принципот на законитост е од фундаментално значење, односно таквото ограничување мора да биде предвидено со закон и да исполни соодветни барања во тој поглед. Во таа смисла, Конвенцијата налага земјите-договорнички да воспостават минимална законодавна рамка што ќе им овозможи на поединците ефективна заштита на своите права, како и исполнување од страна на државата на обврската за заштита на владеењето на правото и спречување на арбитрано дејствување.²⁸⁶ Така, принципот на законитост се заснова на две главни барања и тоа, условот да се предвиди соодветна законска основа во рамки на домашниот поредок, и таквата правна основа/домашниот закон да е во согласност со специфични меѓународни стандарди. Доколку законот дава одредена дискреција, мора и да укаже на опсегот на таквата дискреција и начинот на спроведување, со доволна јасност што ќе ја има предвид легитимната цел на предметната мерка за да се обезбеди соодветна заштита од произволно мешања, со оглед дека неограничената моќ е спротивна на владеењето на правото.²⁸⁷

Членот 6 од Конвенцијата го гарантира правото на правично судење²⁸⁸ како основен елемент на владеењето на правото, додека пак ЕСЧП има развиено низа барања

²⁸⁵²⁸⁵ S. Greer, *The European Convention on Human Rights, Achievements, Problems and Prospects*, Cambridge, 2006, p. 201, според Mauri, *The Contribution of the Venice Commission to the Strengthening of the Rule of Law in Europe*, 2021.

²⁸⁶ European Court of Human Rights, *Kotov v Russia*, App. no. 54522/00, 3 April 2012, para. 117.

²⁸⁷ European Court of Human Rights, *Silver and Others v United Kingdom*, App.no.5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, 25 March 1983; *Malone v United Kingdom*, App.no.8691/79, 2 August 1984.

²⁸⁸ Член 6 - Право на правично судење

1. Секој, при определување на неговите граѓанските права и обврски или кога е кривично гонет, има право на правично и јавно судење во разумен рок, пред независен и непристрасен трибунал основан со закон. Пресудите ќе се изрекуваат јавно, но печатот и јавноста може да се исклучат во дел или во целиот тек на постапката поради заштита на моралот, јавниот ред или националната безбедност на едно демократско општество, потоа, кога заштитата на интересите на малолетен престапник или приватниот живот на

и стандарди кои домашното законодавство треба да ги исполни за да обезбеди почитување на правото. Некои од таквите барања, како на пример принципот на независност на судството се експлицитно предвидени како компоненти на правото на правично судење, додека пак, други, како што е правото на пристап до суд, се развиени преку толкување на одредби во светло на владеењето на правото. Анализата што ја применува Судот го издигнува владеењето на правото до степен на параметар на толкување, што се користи за да се разјасни содржината на членот 6, во согласност со суштината на целата конвенција. Значењето на правото на пристап до суд во контекст на членот 6 и целокупно, владеењето на правото како столб на конвенцијата, особено доаѓа во израз во случајот *Baka v. Hungary*²⁸⁹. Станува збор за случај во којшто претседателот на унгарскиот Врховен суд бил отпуштен поради ставовите кои ги изразил за уставните реформи кои влијаеле на судството, па по разрешувањето, тој бил лишен од можноста да се жали на одлуката пред домашните судови, поради што тврдел дека му биле прекршени членовите 10 и 6 од Конвенцијата. Судот утврдил повреда на наведените права, а интересно во овој случај е што независноста на судството се разгледува и од аспект на правото на судиите самите да имаат пристап до суд, за одлуки коишто се однесуваат на нивно унапредување и разрешување.

Јуриспруденцијата на ЕСЧП ја третира независноста на судството како елемент својствен за правото на правично судење согласно членот 6 од ЕКЧП и како резултат на тоа, и на владеењето на правото во рамките на Конвенцијата. Така, ЕСПЧ покажа длабока поврзаност помеѓу владеењето на правото и независноста на судството, низ призмата на основниот принцип на поделба на власта и обврската на државата да го обезбеди „правото на независен и непристрасен суд основан со закон“. Судот во серија клучни пресуди утврди дека законот мора да обезбеди јасни и предвидливи гаранции во однос на

странките во постапката тоа го наложува, или кога судот го смета тоа за стриктно неопходно, кога постојат посебни околности, при кои јавноста на постапката би можела да им наштети на интересите на правдата.

2. Секој кривично обвинет ќе се смета за невин сè додека не се докаже дека е виновен во согласност со законот.

3. Секој кривично обвинет ќе ги има следниве минимални права:

а. да биде веднаш детално известен, на јазикот што го разбира, за природата и основата на обвинението против него;

б. да има доволно време и адекватни услови за да ја подготви својата одбрана;

в. да се брани самиот или од страна на бранител по свој избор, или доколку не располага со средства за бранител, да добие бесплатен службен адвокат кога интересите на правдата тоа го бараат;

г. сам да ги сослуша или да овласти некој друг да ги сослуша сведоците кои што го товарат, како и да обезбеди присуство и сослушување на сведоци во своја полза, под истите услови кои важат за сведоците што го товарат;

д. бесплатно да добие преведувач доколку не го разбира или не го зборува службениот јазик на судот.

²⁸⁹ European Court of Human Rights – Grand Chamber, *Baka v Hungary*, App. no. 20261/12, 23 June 2016.

назначувањето, унапредувањето и разрешувањето, како и мандатот и имунитетот на судиите – еден од позначајните случаи е погореспоменатиот *Baka v. Hungary*²⁹⁰.

Наведениот случај утврди и постоење на причинско-последична врска помеѓу остварувањето на слободата на изразување, гарантирана со член 10 од ЕКЧП, и престанокот на судискиот мандат како мешање во остварувањето на правото на слобода на изразување. Жалителот Бака како претседател на Националниот совет за правда, имал право и должност да го изрази своето мислење за законодавните реформи кои влијаеле врз судството како прашања од јавен интерес, при што редоследот на настаните открива дека поради тоа бил отстранет три и пол години пред крајот на неговиот мандат, што е тешко да се усогласи со независноста на судиите и дадениот мандат. Дополнително, мерката имала неспорен застрашувачки ефект со тоа што ги обесхрабрила судиите да учествуваат во јавната дебата за прашања кои се однесуваат на судството. Така, Судот заклучил дека земјите-членки не можат да ја заобиколат обврската за заштита на темелните права со усвојување на уставни одредби што не се предмет на судска ревизија на национално ниво, нагласувајќи дека таквото постапување е некомпатибилно со владеењето на правото како принцип со надуставен ефект што е својствен за Конвенцијата целокупно.

Во таа смисла, концептот на поделба на власта сè повеќе се концентрира на односот на извршната кон судската власт, наспроти улогата на законодавната власт што исто така, честопати е доминирана од извршната власт, со нагласување на принципот на законитост што е неминовно поврзан со функцијата на законодавната власт. Така, судската власт треба да биде независна од дискрецијата на извршната власт па во таа смисла, мора да биде регулирана со закон усвоен во соодветна законодавна постапка од страна на парламент како претставник на волјата на граѓаните во едно демократско општество.²⁹¹ Дополнително, се прецизира дека барањето судот да биде воспоставен со закон односно судската организација да биде независна од дискрецијата на извршната власт се однесува и на одредбите со кои се регулира независноста на судиите, должината на нивниот мандат, непристрасноста и постоењето на процедурални гаранции²⁹²,

²⁹⁰ European Court of Human Rights – Grand Chamber, *Baka v Hungary*, App. no. 20261/12, 23 June 2016.

²⁹¹ European Court of Human Rights, *Zand v Austria*, App. no. 7360/76, 12 October 1978; *Coëme and Others v Belgium*, App. no. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 and 33210/96, 22 June 2000.

²⁹² European Court of Human Rights, *Dmd Group, AS v Slovakia*, App. no. 19334/03, 5 October 2010.

вклучително и назначувањето на судиите²⁹³. Во таа смисла, Судотво согласност со принципот на супсидијарност разви „тест од три чекори“ за утврдување дали постои повреда на правото на суд основан со закон: прво, да се утврди дали прекршувањата на домашното право биле очигледни, второ, дали таквите прекршувања се однесуваат на основно правило или постапка за назначување на судии, и трето, дали наводите за прекршување на правото биле ефикасно разгледани и адресирани од страна на националните судови.

Обврската согласно членот 6 од ЕКЧП, судовите да бидат независни и непристрасни, се разгледува и преку субјективниот и објективниот тест - во однос на субјективниот тест, личната непристрасност на судијата се претпоставува сè додека не се докаже спротивното, додека пак, објективниот тест налага да се утврди дали, сосем независно од однесувањето на судијата, постоеле одредени факти кои можеле да предизвикаат сомнежи за неговата непристрасност.²⁹⁴ Овој тест подразбира утврдување дали во конкретниот случај постои легитимна и објективно оправдана причина поради која може да се стравува дека влијаела врз непристрасноста, при што односот на судијата е значаен, но не и одлучувачки. Судот со користи со фразата дека за правдата да постои таа треба да биде треба да биде видена и прифатена како таква, односно довербата на јавноста кон судот има огромна улога.²⁹⁵ Се прецизира и дека барањето судот да биде воспоставен со закон, исто така, подразбира да биде воспоставен и во согласност со законот, односно да функционира според правилата кои го регулираат.²⁹⁶

Може да се заклучи дека судската пракса на ЕСЧП претставува основен извор на стандарди за разбирањето на концептот на владеење на правото за чијшто развој особен придонес има и Венецијанската комисија, заедно со други институции и тела како што се Комитетот за следење при Парламентарното собрание (ПАСЕ), Групата на држави против корупцијата (ГРЕКО), Европската комисија за ефикасност на правдата (СЕРЕЈ) и Комесарот за човекови права на Советот на Европа. Сите овие органи и тела имаат различен пристап, а со тоа и придонес како кон формирање, како и кон следење на

²⁹³ European Court of Human Rights, *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, App. no. 26374/18, 12 March 2019.

²⁹⁴ European Court of Human Rights, *Morice v. France*, App. no. 29369/10, 23 April 2015.

²⁹⁵ ECtHR, *Morice v. France*.

²⁹⁶ European Court of Human Rights, *Posokhov v. Russia*, App. no. 63486/00, 4 March 2003.

примената и обезбедување заштита на владеењето на правото, така што преку нивната интеракција се развива еден сеопфатен паневропски концепт.

Комитетот за следење при Парламентарното собрание на Советот на Европа е одговорен за верификација на исполнувањето на обврските преземени од земјите-членки врз основа на Статутот, Европската конвенција за човекови права и другите акти. Активностите на Комитетот се базираат на соработка и дијалог со националните делегации на земјите-членки, при што во случај на земја-членка на „постојано непочитување на прифатените обврски " и „недостаток на соработка во процесот на надгледување", Собранието може да преземе три различни мерки: да донесе резолуција и препорака за санкционирање на земјата-членка; може да одбие да ги ратификува акредитациите на националната парламентарна делегација на почетокот на секоја редовна седница или да прибегне кон поништување на ратификуваните акредитации за време на истата редовна седница; како и да испрати препорака до Комитетот на министри со барање да ги преземе неопходни мерки во согласност со Статутот.²⁹⁷

Европската комисија за демократија преку право, исто така позната како Венецијанска комисија, беше основана во 1990 година како консултативно тело составено од независни експерти од областа на правото и политичките науки чии главни задачи се да им помогне на новите демократии во Централна и Источна Европа да воспостават соодветна политичка и правна инфраструктура, да се зајакнат постоечките демократски структури, како и да се промовираат и зајакнат принципите и институциите кои ги претставуваат основите на демократијата. Активностите на Венецијанската комисија вклучуваат, првенствено подготовка на правни мислења за прашања поврзани со уставните реформи, нацрт-уставни повелби, изборни законици и заштита на малцинствата, како и соработка со уставните судови во Европа.

Групата на држави против корупцијата (GRECO) беше создадена во 1999 година со цел да се подобри капацитетот на земјите-членки за борба против корупцијата преку мониторинг заснован на процедури за евалуација. Воспоставувањето на ова тело е олицетворение на важноста на спречување на корозивниот ефект на корупцијата врз владеењето на правото во демократското општество. Механизмот за следење го вклучува спроведувањето на водечките принципи за борба против корупцијата, кои не се правно обврзувачки и имаат правен статус на препораки, како и на конвенциите на Советот на

²⁹⁷ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1115(1997).

Европа со обврзувачка вредност. Наодите од процесот на евалуација спроведен од страна на евалуациони тимови составени од членови избрани од листата на експерти предложени од страна на членовите на ГРЕКО, се презентираат во извештаи што содржат препораки за подобрување на домашните прописи и практики за борба против корупцијата. По објавувањето на извештајот, засегнатите држави се повикани да ги известат усвоените мерки за да ги следат овие препораки, за што се објавуваат соопштенија.

Европската комисија за ефикасност на правдата (СЕРЕЈ) беше основана во 2002 година од страна на Комитетот на министри со цел подобрување на ефикасноста и квалитетот на функционирањето на судскиот систем и вмрежување на судовите на земјите-членки. Една од главните задачи и активности е следење на развојот и функционирањето на судските системи на европските земји преку анализа на податоците врз основа на утврдени одредници. Ова тело е од експертска природа и претставува платформа за соработка на претставниците на судската власр, поттикнува дискусија за клучни прашања и обезбедува мислења и препораки.

Консултативниот совет на европски судии (ССЕЈ) е советодавно тело на Советот на Европа за прашања поврзани со независноста, непристрасноста и компетентноста на судиите. Тоа е единственото тело во рамките на една меѓународна организација кое е составено исклучиво од судии и во овој поглед е уникатно во Европа и глобално. Со воспоставувањето на Консултативниот совет на европските судии, Советот на Европа постави приоритет на статусот на судиите и квалитетот на правниот систем, владеењето на правото и промовирањето и заштитата на човековите права и основните слободи зависат од нивното спроведување, од силно и независно судство, заедничкото функционирање почит меѓу законодавната, извршната и судската власт. и зголемената доверба на европските граѓани во нивниот правен систем.

Дополнително, може да се спомене и улогата на Комесарот за човекови права чиј што мандат се фокусира на заштита на човековите права преку подготовка на извештаи, дијалог и препораки до државите. Комесарот е наменет да биде независен и непристрасен ентитет, предводен од експерт за човекови права чии што одговорности вклучуваат помагање на земјите-членки во спроведувањето на регионалните стандарди за човекови права, промовирање на разбирање и свест за човековите права во регионот, поддршка на активностите на националните институции за човекови права и слични актери и

обезбедување совети и информации за заштита на човековите права во Европа. Комесарот врши посети на земјите, води дијалог со државите и граѓанското општество, подготвува тематски извештаи и се ангажира во голем број активности за подигање на свеста. Треба да се има предвид дека функционира како вонсудско тело и не може да постапува по поединечни жалби на начин што би произвел правно-обврзувачки одлуки.

Со оглед дека повеќето од наведените тела вклучуваат механизми за следење и известување за состојбите, нивната интеракција се одвива на начин што поаѓаат од наодите утврдени преку нивната работа и низ нивното дејствување се повикуваат на воспоставените стандарди.

2.2.2 Одредници за утврдување и следење на владеењето на правото – работата на Венецијанската комисија како клучен придонес

За да се обезбеди конзистентност и кохерентност на истражувањето, анализата на одредниците за утврдување и следење на владеењето на правото поаѓа од оние воспоставени од ООН²⁹⁸. Пред да се навлезе во структурата и содржината на одредниците, треба да се напомене дека инструментот е осмислен за да ги следи и истакне промените кои периодично се одвиваат, а не е директно наменет за да обезбеди рангирање на земјите или пак, нивна споредливост, со оглед дека не служи конкретно на одредена политика на условеност. Оттаму, треба да се пристапи како на сет на одредници што претставува одреден емпириски базиран пристап, чија што клучна функција е да обезбеди одредени насоки во процесите што се одвиваат на национално ниво. ОН пристапува кон владеењето на правото како на принцип на владеење и фундаментален аспект на градењето на мир и поврзаните напори за изградба на ефективни и кредибилни институции способни да испорачаат правда. Индикаторите земени поединечно можат да идентификуваат специфични проблеми или предности, меѓутоа кога се агрегирани можат да дадат систематски приказ на состојбите, особено во случај на брзи општествени и институционални промени. Системот на ОН се состои од 135 индикатори кои се групирани во три области: полиција (41 индикатор), судски систем (51 индикатор) и затвори (43 индикатори), при што се разгранети на подобласти.

Областа полиција започнува со ефективноста при што оценува дали полицијата ефикасно постапува по пријавите и извештаите за кривични настани, а воедно ја

²⁹⁸ The United Nations, Rule of Law Indicators Implementation Guide and Project Tools, 1st edition, 2011.

преиспитува и довербата на јавноста во полицијата, нивната компетентност и интегритет, нивната грижа за благосостојбата на заедницата и нивното почитување на човековите права. Дополнително, опфаќа и интегритет и одговорност односно ја проценува употребата на полициските овластувања од аспект на тоа дали полицијата ги прекршува човековите права или ја злоупотребува нивната моќ, а наводните инциденти на полициска корупција, лошо однесување или недостаток на интегритет се пријавени и истражени. Транспарентноста се однесува на тоа дали релевантната информација за активностите, процесите на донесување одлуки, одлуките и користењето на ресурсите од страна на полицијата е јавно достапна.

Следниот сет на индикатори се однесува на третманот на членовите на ранливите групи, како што се членовите на малцинствата, децата на кои им е потребна заштита или во конфликт со законот, внатрешно раселените лица, барателите на азил, бегалците, повратниците и лицата без државјанство и лицата кои страдаат од ментални заболувања, од аспект на тоа дали се постапува праведно и без дискриминација. Понатаму, се испитуваат материјалните ресурси – дали се соодветни за извршување на должностите, при што се зема предвид дали полицијата има доволно персонал кој е соодветно проверен, фер регрутиран и доволно платен, практиките на вработување и надоместот, како и родовата димензија на полицискиот персонал. Последната подобласт се однесува на административниот и управувачки капацитет во смисла на тоа дали полицијата има компетентно раководство и дали ефективно ги користи ресурсите.

Судството поаѓа од довербата на јавноста од аспект на тоа дали јавноста верува дека судскиот систем е фер и ефективен и ги почитува индивидуалните права, при што понатаму го проценува пристапот до правда и како и ефективноста и ефикасноста на судскиот систем. Проценката продолжува со испитување на употребата на овластувањата и моќта односно дали претставниците на судската ја злоупотребуваат нивната моќ и дали се ослободени од несоодветно влијание на политички и приватни интереси. Транспарентноста и одговорноста се, исто така, земени предвид, па се истражува дали релевантните информации за активностите, процесите на донесување одлуки, одлуките и користењето на ресурсите од страна на судовите се јавно достапни и дали судиите и обвинителите се одговорни за своите постапки.

Во врска со третманот на членовите на ранливите групи, се одредува дали судството ги третира праведно и без дискриминација ранливите лица, како што се членовите на малцинствата, децата на кои им е потребна заштита или се во конфликт со

законот, внатрешно раселени лица, баратели на азил, бегалци, повратници и лица без државјанство, како и лицата кои страдаат од ментални заболувања, за што се испитува еднаквата примена на законот од страна на судиите. Низ призмата на материјалните ресурси се проценува дали судовите и обвинителските служби ја имаат инфраструктурата и опремата што им е потребна за да ги исполнат доделените овластувања, а се оценуваат и човечките ресурси во смисла дали се располага со доволно персонал кој е при тоа соодветно проверен, праведно регрутиран и доволно обновен, со акцент и на процентот на жени и на нивна застапеност во повисоките инстанци. Крајно, анализата се заокружува со тоа дали судовите и обвинителските служби имаат конкурентно раководство кое ги проценува потребите на судовите и обвинителските служби преку стратешко планирање и соодветен буџетски капацитет на судовите, административни капацитети и редовната исплата на плати и други додатоци на плата.

Состојбата во затворите се евалуира врз основа на безбедноста и редот низ случаите на бегство од затвор, нападите врз затворските службеници, бројот на насилни смртни случаи на 1.000 затвореници и јавната перцепција на управувањето со затворите. Се зема предвид и здравјето на затворениците, благосостојбата и рехабилитацијата - дали затворите ги задоволуваат физичките, здравствените и социјалните потреби на затворениците. Интегритетот зазема клучно место, при што се проценува дали инцидентите на корупција, лошо однесување или недостаток на интегритет во затворската служба се спречени, пријавени, истражувани и казнети. Транспарентност и одговорност се однесуваат на релевантните информации за активностите, процесите на донесување одлуки, одлуките и користењето на ресурсите од страна на затворските службеници, вклучително и можноста за инспекција на затворите од страна на организации или механизми за човекови и ефективност на овие механизми.

Третманот на членовите на ранливите групи треба да е праведен и да исклучува дискриминација, односно потребен е зголемен сензибилитет и грижа за ранливите групи. Се проценуваат и материјалните ресурси од аспект на тоа дали се соодветни за извршување на полициските должности, но и пренатрупаноста во затворите, објектите за издржување на притвор со фокус на жените. На тоа се надоврзуваат и човечките ресурси во смисла дали службата има доволно персонал кој е соодветно проверен, фер регрутиран и доволно платен, преку специфични одредници како што е бројот на затвореници по затворски службеник. Крајно, се испитува административниот и управувачки капацитет што одредува дали затворската служба има компетентно

раководство и дали ефективно ги користи достапните ресурси. Сите овие приоритетни области и специфични прашања преку кои се оценува состојбата се оценуваат врз основа на специфични индикатори поставени на ниво на подобласт.

Венецијанската комисија, инспирирана од работата на Обединетите нации, го подготви Контролниот список за владеење на правото²⁹⁹, усвоен во 2016 година. Овој контролен список обезбедува сеопфатна рамка за проценка на владеењето на правото во различни национални и меѓународни контексти. Структуриран е околу основните принципи и има за цел да го направи поапликативен апстрактниот концепт на владеење на правото, разделувајќи го на клучни компоненти и поткомпоненти. Овие елементи служат како одредници за мерење на квалитетот и интегритетот на правните системи, со цел да се обезбеди дека тие се во согласност со меѓународните стандарди. Исполнувањето на стандардите во однос на секој елемент одделно се цени преку повеќе индикатори, за што се поставени специфични прашања како одредници. Воедно, дадено е и дескриптивно образложение на содржината на стандардите кои државите се стремат да ги исполнат. Дополнително, Контролната листа содржи и преглед на извори на тврдо и меко право за владеењето на правото генерално, како и за секоја област, подобласт и елемент соодветно.

A) Законитост

Законитоста е предвидена како основна компонента, и го означува темелниот принцип дека секое дејствие на државата мора да биде во согласност со законот, како и неопходноста од ефективно спроведување на правниот систем. Оваа компонента се состои од неколку клучни елементи, при што секој еден придонесува за заштита на владеењето на правото и индивидуалните права.

Првиот елемент, супрематија на законот/преовладување на правото, подразбира дека дејствието на државата мора да биде авторизирано и во согласност со законите. Оваа поткомпонента испитува дали сите јавни органи и индивидуи се обврзани од законот, обезбедувајќи дека никој не е над правниот систем.

Следниот аспект, почитување на законот, наметнува основен услов дека овластувањата на јавните власти мора да бидат дефинирани со закон. Во случај кога јавни овластувања се делегирани на приватни актери, законодавството треба да

²⁹⁹ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 'Rule of Law Checklist', Study No. 711/2013, Strasbourg, 18 March 2016 CDL-AD(2016)007.

воспостави соодветни гаранции за да се превенира злоупотреба на таквата положба, како и активно да ги заштити основните права на поединците во однос на другите приватни актери.

Клучен аспект на законитоста е и односот помеѓу меѓународното и националното право, особено во однос на инструментите за човекови права, како што е Европската конвенција за човекови права. Принципот *pacta sunt servanda* е основа на законитоста во меѓународното право и државите не можат да се повикуваат на национално законодавство како оправдување за непочитување на меѓународните обврски. Иако принципот на владеење на правото не налага избор помеѓу монализам и дуализам, важно е меѓународното право да е интегрирано во националното право за да стекне обврзувачко дејство.

Четвртиот елемент, законодавните овластувања на извршната власт, се однесува на потребата од ограничување на овластувањата на извршната власт за да се спречат злоупотреби. Во контекстот на постапката за донесување закони, се укажува на врската на владеењето на правото со демократијата, на начин што овој елемент го анализира квалитетот на законодавниот процес, фокусирајќи се на транспарентноста, учеството на јавноста и конзистентноста во носењето на законите.

Следно, исклучоците во вонредни ситуации се важна тема за законитоста, па така, иако, безбедноста на државата и нејзините демократски институции е важна, неопходно е да се воспостават строги ограничувања за времетраењето и обемот на вонредните овластувања за да се избегне злоупотреба. Вонредните мерки не смеат да доведат до нарушување на основните права, особено оние права кои се класифицирани како апсолутни.

Обврската за спроведување на законот е клучен аспект на законитоста. Иако целосното спроведување на законот често е невозможно, основен услов е дека законите мора да се почитуваат. Државните тела треба ефикасно да ги спроведуваат законите, а неисполнувањето на законите не само што ја загрозува правната држава, туку и правата на граѓаните. Ова подразбира не само почитување на законите од страна на поединците, туку и обврска на државата да ги спроведува законите разумно.

Крајно, се укажува на овластувањата на приватните актери во извршување на јавни функции како аспект што добива сè поголемо значење. Во некои области, приватни лица или хибридни актери можат да извршуваат овластувања кои традиционално припаѓаат на државата. Законитоста мора да се применува и во овие случаи, за да се осигура дека правата на граѓаните не се загрозени.

Може да се заклучи дека законитоста како компонента на Контролниот список за владеење на правото на Венецијанската комисија е основен елемент што обединува различни аспекти на правниот систем. Законитоста не само што ја потврдува важноста на правото во однос на дејствијата на државата, туку укажува и на неопходноста од ефикасно спроведување на законот и заштита на правата на граѓаните. Принципите на законитост создаваат основа за функционирање на правниот систем и за одржување на демократијата, што е суштински услов за обезбедување на правичност и правна сигурност во општеството.

Б) Правна сигурност

Правната сигурност е клучен концепт во рамките на Венецијанската комисија за владеење на правото, кој се однесува на предвидливоста, достапноста и стабилноста на правниот систем. Оваа компонента обединува различни аспекти што го зајакнуваат правниот систем и помагаат во заштитата на индивидуалните права.

Првиот аспект, достапност на законодавството, е основен услов за правна сигурност. Законот мора да биде достапен и разбирлив за сите граѓани, што подразбира не само тоа дека текстовите на законите треба да бидат јавни, туку и дека треба да бидат формулирани на јасен и прецизен начин. Достапноста на законите е важна за да им се овозможи на граѓаните да се информираат за своите права и обврски. Исто така, треба да се имаат предвид и ограничувања на овој принцип што може да бидат оправдани во одредени ситуации, на пример, во случаите кога се штитат правата на малолетници во кривични постапки.

Второ, достапноста на судските одлуки, исто така, игра значајна улога во обезбедување на правната сигурност. Судските одлуки не само што ја утврдуваат и развиваат правната практика, туку и помагаат во разјаснување на правните норми. Достапноста на овие одлуки е важна за овозможување на граѓаните да ги разберат правните последици од своите поведенија и да ги регулираат своите постапки согласно со законот. Иако ограничувањата на достапноста може да бидат неопходни за заштита на индивидуални права, тие не смеат да бидат пречка за општата достапност на судските одлуки.

Третиот аспект, предвидливоста на законите, подразбира дека законите мора да бидат објавени пред да стапат на сила и да бидат формулирани со доволна прецизност. Ова им овозможува на правните субјекти да ги регулираат своите постапки во согласност со законот. Предвидливоста е особено важна во кривичното законодавство, каде што

поединците мора да бидат информирани за последиците од своите постапки. Иако законодавството може да опфаќа и области со пошироки и помалку прецизни формулации, принципот на предвидливост не треба да биде занемарен.

Стабилноста и конзистентноста на законите се критични за правната сигурност. Нестабилноста и недоследноста на законодавството или извршните мерки можат да влијаат на способноста на поединците да го насочуваат своето поведение и да ги планираат своите дејствија. Сепак, стабилноста не е цел самата по себе, законот мора да биде способен да се прилагоди на променливите околности, односно да може да се менува, но тоа треба да се одвива преку јавна дебата и известување, без да се нарушат легитимните очекувања на граѓаните.

Петтиот аспект, легитимните очекувања, е важен дел од правната сигурност. Овој принцип произлегува од идејата дека јавните власти не само што треба да ги почитуваат законите, туку и своите ветувања и очекувања. Според доктрината за легитимни очекувања, оние кои дејствуваат *bona fide* врз основа на постојниот закон не смеат да бидат изневерени во своите легитимни очекувања. Овој принцип се однесува не само на законодавството, туку и за индивидуалните одлуки на јавните власти.

Шестиот аспект, забраната за ретроактивно важење на законите, е од суштинско значење за правната сигурност. Граѓаните мора да бидат информирани однапред за последиците од своето однесување, што подразбира предвидливост и неповратност, особено во кривичното законодавство. Во граѓанското и управното право, ретроактивноста може негативно да влијае на правата и законските интереси на поединците. Сепак, надвор од кривичното право, ретроактивното ограничување на правата на поединците или наметнувањето нови обврски може да биде дозволиво, но само ако е во јавен интерес и во согласност со принципот на пропорционалност.

На крај, *res judicata*, принципот на конечноста на одлуките, значи дека кога правните лекови се исцрпени, не е можно натамошно преиспитување на судските одлуки, освен во исклучителни ситуации, како на пример, доколку се појават нови околности и докази кои претходно не било возможно да бидат земени предвид. Овој принцип е клучен за одржување на правната сигурност, бидејќи овозможува поединците да бидат уверени дека конечните одлуки ќе се почитуваат.

Може да се заклучи дека принципите на достапност, предвидливост, стабилност и конечност на одлуките заедно создаваат средина во која граѓаните можат да го планираат своето поведение и да ги регулираат своите постапки, што е неопходно за создавање на доверба во правниот систем и заштита на правата на поединците.

В) Превенција на злоупотребата на овластувања

Превенцијата на злоупотребата на овластувања е критичен аспект на владеењето на правото, што игра важна улога во осигурувањето на правичноста и рационалноста на одлуките донесени од страна на јавните власти. Кога власта се злоупотребува, директно се нарушува концептот на владеењето на правото, а со тоа и се подрива довербата на граѓаните во институциите. Основната идеја е дека секое остварување на моќ мора да биде ограничено со јасни и прецизни правни норми кои обезбедуваат заштита од арбитрарност.

Така, оваа област се испитува преку неколку индикатори, при што главното прашање е дали постојат механизми за правна заштита од самоволие и злоупотреба на овластувањата (*détournement de pouvoir*) од страна на јавните органи. Потоа, се расчленува на повеќе дополнителни проверки и тоа: ако да, кој е правниот извор на оваа гаранција (Устав, закон, судска практика); дали постојат јасни правни ограничувања на дискреционите овластувања, особено кога тие се применуваат од извршната власт во административни дејствија; дали постојат механизми за спречување, корекција и санкционирање на злоупотребата на дискреционите овластувања (*détournement de pouvoir*); кога службениците имаат дискреционо овластување, дали постои судски надзор врз употребата на тоа овластување; дали јавните органи се обврзани да дадат соодветни причини за нивните одлуки, особено кога тие влијаат врз правата на поединци; и, дали неуспехот да се наведе причина е валидна основа за оспорување на таквите одлуки пред судовите.

Во таа смисла, злоупотребата на овластувањата се јавува кога одлуките донесени од страна на извршната власт се неоправдано несоодветни, неразумни или опресивни, и создаваат правна несигурност. За да се спречи злоупотребата на моќ, извршната власт не треба да има неограничена дискреција - наместо тоа, законите мора да укажуваат на обемот на таквата дискреција за да обезбедат заштита од арбитрарни одлуки, поради што се нагласува важноста на механизмите за контрола и рамнотежа.

Контролата на злоупотребата на дискреционите овластувања е уште една важна точка. Таа мора да биде обезбедена преку судска или друга независна ревизија, што обезбедува механизми за заштита на индивидуалните права. Потребно е да се создадат јасни и лесно достапни правни лекови за граѓаните кои се чувствуваат оштетени од одлуките на властите да можат да имаат пристап до правда. Исто така, се истакнува и

улогата на омбудсманот како корисен инструмент за заштита на правата на граѓаните и за дополнителна проверка на одлуките на јавните власти.

Дополнително, се посветува внимание и на важноста одлуките да бидат соодветно образложени. Значајно е да се забележи дека обврската за давање образложение треба да важи и за административните одлуки. Образложението е клучно за транспарентноста и одговорноста на јавните власти, бидејќи овозможува граѓаните да разберат основата на одлуките и да оценат нивната правна легитимност.

Г) Рамноправност пред законот и недискриминација

Рамноправноста пред законот и недискриминацијата се основни принципи на владеењето на правото, кои се однесуваат на начелото на еднакво третирање и заштита од дискриминација.

Начелото на еднаков третман подразбира дека законот мора да забрани какво било неоправдано нееднакво третирање, а сите лица мора да имаат загарантирана еднаква и ефективна заштита од дискриминација на основа на различни критериуми, вклучувајќи раса, боја, пол, јазик, религија, политички или други ставови, национално или социјално потекло, припадност на национално малцинство, имот, социјален или друг статус. Овој принцип е од клучно значење за осигурување дека сите граѓани ќе бидат третирани еднакво пред законот, без разлика на нивниот индивидуален идентитет.

Недискриминацијата е основен услов за обезбедување на владеењето на правото и не смее да се ограничува само на формалната еднаквост. Законот мора да ги почитува принципите на еднаквост и да третира слични ситуации еднакво, а различни ситуации различно. Оваа концепција е од особена важност во контекстот на правилата за имунитет на носителите на функции, каде што се истакнува дека оваа категорија треба да биде регулирана на рестриктивен начин и дека треба да постои можност за отстранување на имунитетот следејќи јасни и непристрасни процедури. Имуитетот, ако се применува, треба да биде отстранет освен ако не е оправдано со референца на конкретниот случај и ако е пропорционално и неопходно за заштита на демократските функции на парламентот. Истото се однесува и на имунитетот на носителите на извршната и судската власт особено.

Рамноправноста пред законот подразбира универзална подложност на сите лица на законот. Законот треба да се применува еднакво и доследно. Сепак, рамноправноста не е само формален критериум, туку треба да резултира во супстантивно еднакво третирање, за што може да се признаваат, толерираат па дури и да се бараат разлики. На

пример, афирмативната акција може да биде начин за осигурување на супстантивна еднаквост во ограничени околности за да се поправат претходни недостатоци или исклучувања, меѓутоа таквите мерки треба да бидат временски ограничени и пропорционални на целта што се стремат да ја постигнат.

Овие принципи не само што обезбедуваат правна заштита на поединците, туку исто така создаваат услови за одговорност и транспарентност во работата на јавните власти.

Д) Пристап до правда

Конечно, пристапот до правда е крајната област што се третира во контекст на владеењето на правото, и е разработена на прилично детален начин со што се истакнува исклучителната важност. Пристапот до правда подразбира не само формална можност за пристап до судовите, туку и практична достапност на правни механизми кои гарантираат фер и непристрасен судски процес.

Првата подобласт што се третира во рамки на пристапот до правда е независноста и непристрасност на судството.

Независноста на судството подразбира дека судството целокупно земено треба да биде ослободено од надворешни притисоци и политичко влијание, особено од извршната власт. Оваа независност е втемелена во принципот на поделба на власта. Во таа смисла, се истакнува погоре изнесената пракса на Европскиот суд за човекови права што се темели на четири клучни елементи на судска независност: начин на именување, времетраење на мандатот, постоење на гаранции против надворешен притисок, вклучувајќи и прашања поврзани со буџетот, како и перцепцијата на независноста и непристрасноста на судството. Се укажува дека ограничените или обновливи мандати можат да создадат зависност на судиите од авторитетот кој ги именува или повторно именува. Правната рамка за разрешување на судии треба да биде јасна и транспарентно утврдена, со дефинирани дисциплински мерки и правни последици. Важно е да се осигура дека назначувањето и напредувањето на судиите не се засноваат на политички или лични мотиви, и системот треба редовно да се мониторира за да се осигура интегритетот. Независноста на индивидуалните судии е исто така клучна, па така можноста за жалба на одлуките пред повисок суд/инстанца на одлучување е неопходна и мора да биде единствениот начин за преглед на работата на судиите.

Непристрасноста на судството е, исто така, разработена во праксата на Европскиот суд за човекови права и подразбира дека правдата не само што мора да биде

извршена, туку и да биде видливо и почувствувано дека е извршена. Ова подразбира објективна и субјективна непристрасност, при што јавната перцепција игра важна улога во оценувањето на непристрасноста на судството.

Втората подобласт е правото на фер/правично судење, што вклучува неколку основни елементи, почнувајќи од пристап до судовите во смисла на тоа дека поединците честопати не можат самостојно да иницираат правни постапки, така што правната помош е од клучно значење и треба да биде достапна за сите, вклучително и за оние кои не можат да си дозволат адвокат. Понатаму, се истакнува пресумпцијата на невиност како основно начело што товарот на докажување го префрла на државните органи надлежни за гонење на кривични дела. Правилата за поднесување и изведување на докази мора да бидат јасни и праведни, а влијанието на другите гранки на власта на судската власт мора да биде избегнато. Крајно, ефикасноста на судските одлуки подразбира дека конечните одлуки мора да бидат извршни, бидејќи правото на фер судење би било лишено од суштина ако судските одлуки не се извршуваат и не се спроведуваат докрај.

Третата подобласт е посветена на уставната правда, за што Венецијанската комисија често препорачува воспоставување уставен суд или сличен орган како важен механизам за обезбедување на уставноста и законитоста. Судската ревизија на уставноста е најефикасниот начин за обезбедување почитување на Уставот, а воедно треба да се обезбеди и можност за индивидуален пристап до уставна правда преку покренување на предмети од страна на поединци, со што помало ограничување во однос на видот на акти кои можат да бидат предмет на уставна ревизија.

Може да се заклучи дека покрај другите области/елементи, Контролната листа ја истакнува независноста на судството во смисла на тоа дека судовите треба да функционираат како автономни тела, ослободени од влијанија на извршната и законодавната власт, односно судиите да донесуваат одлуки врз основа на законот и фактите, без надворешни притисоци или мешања. Непристрасноста на судството е исто така клучен аспект кој гарантира дека судските одлуки се донесуваат без предрасуди. Пристапот до правда ја опфаќа и автономијата и контролата на обвинителството, во делот посветен на пресумпцијата на невиност при што се нагласува дека и обвинителството треба да функционира независно од извршната власт, осигурувајќи дека обвинителите можат да ги спроведуваат своите должности без надворешен притисок. Контролата над обвинителството, исто така, е важна за спречување на злоупотреба на положбата и заштита на правата на обвинетите. Воедно, може да се заклучи дека се упатува должно внимание и на улогата на адвокатската комора што има

одговорност во заштитата на правото на одбрана и правото на пристап до правда. Оттаму, пристапот до правда како една кохерентна целина се заснова на принципот на поделба на власта, но го обработува и правосудството во целина и сите актери коишто го сочинуваат и имаат одредени овластувања.

Покрај дефинирањето на областите кои директно го сочинуваат и обезбедуваат владеењето на правото, Контролната листа на Венецијанската комисија идентификува и области што треба да се сфатат како исклучителни предизвици за владеењето на правото. Такви примери се корупцијата и конфликтот на интереси, како и собирањето и контролата на податоци за поединците и следењето и надзорот врз комуникациите. Така, овие области не се обележани како области кои директно потпаѓаат во опсегот на владеењето на правото, но содржат клучни ризици заради кои мора да се третираат неиздвоено. Венецијанската комисија истакнува дека корупцијата е најголемата закана за владеењето на правото и поради тоа мора да се обезбеди пракса на јасно дефинирање на коруптивните дејствија, строги казни за сторителите и независни тела одговорни за истражување и гонење на случаите на корупција. Конфликтот на интерес дополнително ги влошува предизвиците што ги предизвикува корупцијата. Кога поединците од позиција на моќ имаат лични интереси што се во судир со нивните јавни овластувања и одговорности, тоа може да доведе до пристрасно донесување одлуки кои ги фаворизираат личните интереси пред општото добро. Затоа, воспоставувањето механизми за идентификување и управување со судирот на интереси е витално за да се осигура дека носителите на јавни овластувања делуваат во најдобар интерес на граѓаните на кои им служат.

Контролната листа се осврнува и на влијанието на подемот на технологијата што создадени нови димензии на предизвиците во однос владеењето на правото, особено во однос на собирањето податоци и надзорот. Иако надзорот е неопходен за националната безбедност и превенцијата на криминал, прекумерниот надзор може да ги наруши основните права, како што се приватноста и слободата на изразување. Потребно е воспоставување на јасни правни стандарди кои ги регулираат практиките на собирање податоци, осигурувајќи дека тие се пропорционални, неопходни и подложни на надзор, во спротивно постои сериозна загриженост за злоупотреба на моќта што може да доведе до арбитарно дејствување и ефект на страв по однос на граѓанските слободи, Клучно е да се постигне баланс помеѓу безбедносните мерки и заштитата на индивидуалните

права, преку транспарентни политики и механизми за одговорност што ќе обезбедат заштита од потенцијални злоупотреби во практиките на собирање податоци.

Крајно, Венецијанската комисија предупреди и за ризиците од чисто формалистичкиот концепт на владеење на правото, и укажа дека владеењето со законот и владеењето преку законот се искривени интерпретации на владеењето на правото. Контекстуалните елементи на владеењето на правото не се ограничени на правните фактори, туку е битно и присуството (или отсутноста) на заедничка политичка и правна култура во општеството, како и односот помеѓу таа култура и правниот поредок за да се утврди до која мера и на кое ниво на конкретност различните елементи на владеењето на правото мора да бидат експлицитно изразени во пишаното право. Важно е во секоја држава да постои силна политичка и правна култура која поддржува одредени механизми и процедури на владеење на правото, кои постојано треба да се проверуваат, прилагодуваат и подобруваат. Владеењето на правото може да напредува само во држава чии што граѓани се чувствуваат колективно одговорни за спроведување на концептот, правејќи го интегрален дел од нивната сопствена правна, политичка и социјална култура.

Владеењето на правото се издигна на ниво на „глобален идеал и амбиција“, со заедничко јадро валидно насекаде, меѓутоа механизмите за негово обезбедување не може да бидат идентични и мора да ги земат предвид конкретниот правен, историски, политички, социјален или географски контекст. Додека главните компоненти или „состојки“ на владеењето на правото се постојани, специфичниот начин на кој тие се реализираат може да се разликува од една земја до друга во зависност од националните контекст; особено од уставниот ред и традициите на соодветната земја. Овој контекст исто така може да одреди релативна тежина на секоја од компонентите. Поделбата на власта е основата на концептот, при што извршувањето на законодавната и извршната власт треба да биде подложно на ревизија од аспект на уставноста. Така, и Венецијанската комисија истакна дека функционирањето на судството, чији одлуки се ефективно спроведуваат, е од највисока важност за одржување и унапредување на владеењето на правото.

Венецијанската комисија преку Контролната листа за владеењето на правото ја зајакна синергијата помеѓу Советот на Европа и Европската Унија стремејќи се да создаде еден паневропски концепт како појдовна основа за примена во различните системи. Таквата синергија се обезбедува и на начин што во изворите на владеењето на

правото се истакнуваат и актите на Европската Унија, а воедно и се признава дека супранационалната природа на ЕУ доведе до развој на специфичен концепт на владеење на правото како општ принцип на правото применлив во правниот поредок на Унијата. Според праксата на Судот на правдата на Европската унија, владеењето на правото во ЕУ се заснова на супрематија, институционален баланс, судска ревизија, заштита на основните права, како и принципите на еднаквост и пропорционалност.

Заклучок

Ова поглавје е посветено на синтетизирање на владеењето на правото во рамки на меѓународниот (правен) поредок, односно меѓународната димензија на концептот. Првото прашање што се наметна во контекст на оваа анализа беше тоа дали владеењето на правото е концепт применлив (само) на национално ниво, со оглед дека дефинирањето подразбира одредување на односот меѓу правото и државата како еманација на моќ, или пак, е применлив и на ниво на меѓународниот поредок. Понатаму, се наметна и прашањето дали станува збор за меѓународно владеење на правото или владеење на меѓународното право, при што беше согледано дека е поверодостојно анализата да се насочи кон меѓународно владеење на правото во смисла на засебен поим со којшто се настојува да се обезбеди меѓународна правда и да се уредат односите на меѓународната сцена наместо владеење на меѓународното право во класична смисла.

Ако се разгледува ова прашање низ призма на дихотомна структура, националниот правен поредок и меѓународниот правен поредок се разликуваат по основ на изворите на правото, правните субјекти и механизмите за спроведување. Имајќи го предвид анархичниот карактер на меѓународниот поредок и критиката кон меѓународното право во смисла дали може да се квалификува како право во класичната дефиниција, владеењето на право делува непоимливо. Сепак, стремежот за ограничување на суверенитетот на државите заради постигнување универзален, долготраен и одржлив мир, макар и преку рамнотежа на интереси што неминовно подразбира почитување на одредени правила, упатува на доктрината на владеење на правото. Оттаму, може да се заклучи дека концептот содржи и меѓународна димензија што придонесува кон и влијание на развојот на националните концепти, и обратно, самата меѓународна концепција поаѓа од заедничките уставно-правни традиции што го сочинуваат јадрото на поимот.

За да се утврдат трагите на владеењето на правото во меѓународниот правен поредок, логиката упатува како појдовна точка да се земе активноста на Обединетите Нации. Повелбата на ОН се стреми кон градење меѓународен поредок заснован на правила и регулирање на меѓународните односи, но примарната и преовладувачка цел е спречување на војна. Во тој контекст, без оглед колку правото може да биде корисно за да се постигне таа цел, сепак е на споредно место во споредба со мирот. Меѓутоа, она што е карактеристично за меѓународната димензија на владеењето на правото е посветеноста на заштитата на човековите права. Исполнувањето на самата цел – спречување на војна и одржување на мирот е поврзана со заштитата на човековите права и се упатува на корелација меѓу двете цели во смисла на тоа дека ефективната заштита на индивидуалните права се согледува како превенција на војна и придонес кон одржување на светскиот мир. Посветеноста на заложбата за заштита на човековите права како сегмент на владеењето на правото, создава индиректна врска помеѓу владеењето на правото и одржувањето на мирот како примарна цел, што пак понатаму се рефлектира и во меѓународната и во националната димензија. Во таа смисла, неслучајно токму Универзалната декларација за човекови права е првиот меѓународен инструмент што експлицитно го споменува терминот владеење на правото во меѓународен контекст.

Постои тенденција за развој на меѓународната димензија на владеењето на правото, првенствено преку активностите на меѓународните организации како ООН. Се утврди дека процесот на создавање меѓународни правни норми преку кодификација со засилена примена на меѓународното договорно право за прашања со општа примена ја поддржува идејата за суверена еднаквост, но сепак треба да се има предвид реалната моќ на преговарање во меѓународните односи како во однос на содржината на нормите така и во однос на нивната примена. Поради тоа, правилата кои би засегаале во посуштинската концепција на владеење на правото најчесто имаат карактер на меко право, но треба да се има предвид дека човековите права како „слој“ на суштинската концепција на владеењето на правото се јадро на меѓународното право и процесот на нивно навлегување во националниот концепт на владеење на правото се должи на притисок од меѓународното право. Така, кога се зборува за меѓународната димензија на владеењето на правото, треба да се има предвид и аспектот на интеракција со националната димензија, првенствено на нормативно ниво.

Од аспект на предметот на истражување, следниот чекор беше да се анализира паневропската концепција на владеењето на правото и придонесот на регионалните

меѓународни организации, со фокус на Советот на Европа. Беа утврдени соодветните извори на владеењето на правото, првенствено Статутот на Советот на Европа што владеењето на правото го вбројува меѓу принципите на заедничкото наследство кои ја формираат основата на сите демократии, па во таа смисла и услов за членство во организацијата, односно не само за прием туку и за одржување на статусот. Меѓу инструментите за промоција и заштита на владеењето на правото во рамките на Советот на Европа, централна улога несомнено заема Европската конвенција за човекови права. Текстот на Преамбулата содржи експлицитно упатување на владеењето на правото како дел од европското заедничко наследство, што ги мотивирало земјите да пристапат кон создавање на организација што на европско тло ќе обезбеди колективно гарантирање на определени права утврдени со Универзалната декларација. Меѓутоа, Европскиот суд за човекови права дополнително утврди дека принципот на владеење на правото е „инспирација на целата Конвенција“ и е „својствен за сите членови на Конвенцијата“ . Јуриспруденцијата на ЕСЧП идентификуваше неколку членови на Конвенцијата што содржат дел од елементите и гаранциите на владеењето на правото, и тоа: членот 5 - право на слобода и сигурност, членот 6 - право на правично судење; членот 7 - нема казна без закон; членот 10 - слобода на изразување, и членот 13 - право на ефективен лек.

Клучен придонес кон паневропското дефинирање на владеењето на правото има Венецијанската комисија, што врз основа на целокупните извори на правото и принципите и стандардите развиени во рамки на праксата ан ЕСЧП, го синтетизира владеењето на правото преку низа одредници предвидени во рамки на Контролната листа за владеење на правото. Таквата целовита и конзистентна концепција на владеење на правото е сочинета од принципите на законитост, правна сигурност, превенција на злоупотребата на овластувања, рамноправност пред законот и недискриминација, и пристап до правда во чии рамки влегува и независноста и непристрасноста на судскиот систем. Преку овие контролни области и внатре во нив специфични подобласти за кои се прецизирани низа индикатори во форма на контролни прашања, Венецијанската комисија обезбедува сеопфатна рамка за проценка на владеењето на правото во различни национални и меѓународни контексти.

Покрај тоа, Венецијанската комисија преку Контролната листа се стреми да го направи поапplikативен апстрактниот концепт на владеење на правото. Така, се истакнува дека иако владеењето на правото се издигна на ниво на „глобален идеал и амбиција“, со заедничко јадро валидно насекаде, механизмите за негово обезбедување не

може да бидат идентични и мора да ги земат предвид конкретниот правен, историски, политички, социјален или географски контекст. Контекстуалните елементи на владеењето на правото не се ограничени само на правните фактори, туку е битно и присуството (или отсутноста) на заедничка политичка и правна култура во општеството, како и односот помеѓу таа култура и правниот поредок за да се утврди до која мера и на кое ниво на конкретност различните елементи на владеењето на правото мора да бидат експлицитно изразени во пишаното право. Во таа смисла, Венецијанската комисија нагласи дека втемелувањето на владеењето на правото мора да го има предвид и националниот контекст и одликите на системот.

Крајно, Венецијанската комисија преку Контролната листа за владеењето на правото ја зајакна синергијата помеѓу Советот на Европа и Европската Унија стремејќи се да создаде еден паневропски концепт како појдовна основа за примена во различните системи. Таквата синергија се обезбедува и на начин што во изворите на владеењето на правото се истакнуваат и актите на Европската Унија, а воедно и се признава дека супранационалната природа на ЕУ доведе до развој на специфичен концепт на владеење на правото како општ принцип на правото применлив во правниот поредок на Унијата. Според праксата на Судот на правдата на Европската унија, владеењето на правото во ЕУ се заснова на супрематија, институционален баланс, судска ревизија, заштита на основните права, како и принципите на еднаквост и пропорционалност. Во продолжение ќе биде разработен токму концептот на владеење на правото создаден на ниво на ЕУ, а ќе биде направена и споредба со елементите дефинирани со Контролната листа.

ВТОР ДЕЛ – ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО ВО ЕУ - ИНТЕРНА ДИМЕНЗИЈА

ГЛАВА 1: ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ПРАВНИОТ ПОРЕДОК НА ЕУ

1.1 Националните концепции за владеењето на правото

Националните концепции на владеењето на правото се развиени во духот на правните традиции и поаѓаат од различните општествени специфики и карактеристики што, како што е погоре објаснето во рамки на историскиот преглед, имаат свое влијае врз развојот на различните правни системи. Пред да се пристапи кон анализа на карактеристичното значење и опсегот на владеењето на правото во ЕУ, суштински е да

се направи компаративен преглед на владеењето на правото во доминантните европски правни традиции. Со оглед дека концептот за владеење на правото во ЕУ е претставен како заеднички за земјите-членки, анализата поаѓа од компаративен преглед на доминантните европски правни традиции со фокус на германскиот *Rechtsstaat*, францускиот *État de Droit* и англискиот *Rule of Law* односно континентално-европските и англо-саксонските гледишта, за преку методот на индукција да се обезбеди основа за истражување на еволуцијата на владеењето на правото во ЕУ како (уставен) концепт со автономно значење и карактеристики.

Причината за фокусирање на овие три концепции е тоа што тие ги илустрираат разликите во традициите и формираат природна референтна точка за останатите држави чишто правни системи се развиени под нивно влијание. И покрај фактот што некои држави може да споделуваат заеднички искуства, како што е демократијата, и некои заеднички институции, постојат разлики во општествениот, културниот и политичкиот идиом, кои треба да се синтетизираат во единствен правен систем или правна култура на Унијата. Додадена вредност на оваа анализа е прегледот на сфаќањата за владеење на правото во земјите од Централна и Источна Европа (ЦИЕ) кои се актуелни земји-членки на ЕУ.

1.1.1 *Rechtsstaat*

Владеењето на правото во Германија се изразува преку поимот *Rechtsstaat* што во буквален превод означува надмоќ на правото (*Recht*) во рамките на државата (*Staat*), односно целата државна власт е обврзана со закон. Со други зборови, овој принцип треба да понуди заштита од злоупотреба на власта од страна на државата. Концептот на *Rechtsstaat* генерално потекнува од филозофијата на просветителството, особено од теоријата за државата формулирана од Кант, како унија на повеќе групи составени од индивидуи обединети под законите на правдата.³⁰⁰ Според Кант, крајната загатка била како да се комбинира суверената моќ со индивидуалната слобода преку спроведување на „совршено праведен граѓански устав“.³⁰¹

³⁰⁰ I. Kant, *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, ed. and trans. by A. Wood, [Groundwork for the Metaphysics of Morals], New Haven, Yale University, 2002.

³⁰¹ I. Kant, 'Idea for a Universal History with a Cosmopolitan Purpose', in H.S.Reiss and H.B. Nisbet (transl.) (eds), *Kant: Political Writings*, 2nd edn, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 46.

Изразот *Rechtsstaat* првпат бил употребен во 1830-тите од Роберт фон Мол, во неговото дело *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, каде што на индивидуалната слобода во тоа време веќе се гледало како на централна цел на дејствувањето на државата и концептот *Rechtsstaat* директно се спротивставува на апсолутната држава и полициската држава.³⁰² За време на првата третина од XIX век, доктрината *Rechtsstaat* подразбира „описна категорија применлива за сите современи држави кои се служат со општи закони за усогласување на суверената концентрација на политичката моќ со либералната политика“.³⁰³ Во првата фаза од развојот, *Rechtsstaat* претставува политички идеал на уставниот либерализам насочен кон зачувување и промовирање на личната слобода и приватната сопственост на поединците, што вклучува и официјално признавање на основните права и слободи како што се личната и економската слобода, слободата на движење, еднаквоста, слободата на печатот, слободата на религијата и совеста, но и уставните гаранции за независноста на судството. Либералната доктрина на *Rechtsstaat*, пак, беше поделена помеѓу природното право, што се залага за признавање на неотуѓиви природни права на човекот, и позитивното право, што правата ги третира како реалност создадена со и преку правото и отстапувања/ограничувања на државната моќ и суверенитетот.³⁰⁴

И покрај различните уставни традиции на германскиот и англо-саксонскиот правен систем, постои став дека *Rechtsstaat* и *Rule of Law* се засноваат на исти основни принципи: (1) принципот на законитост, кој е ист во различни контексти; (2) принципот на општа/генерална важност на правните прописи; (3) принципот на јавната природа на законите; и (4) принципот на неретроактивност.³⁰⁵ Така, иако терминот *Rechtsstaat* е типично германска кованица без еквивалент во англискиот јазик, сепак двата термина се дел од севкупниот развој на либералното размислување и политичките системи во Европа (и Северна Америка).³⁰⁶ Меѓутоа, суштината на концептот се состои во одвојување на политичката структура од правниот систем, што самиот по себе мора да

³⁰² R. Mohl, *Die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates*, vol.3, Tübingen, Laupp, pp. 1832-34, како што е цитирано во G. Gozzi, 'Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History', in P. Costa and D. Zolo (eds), *The Rule of Law – History, Theory and Criticism*, Dordrecht, Springer, 2007, p. 241.

³⁰³ L. Krieger, *The German Idea of Freedom: History of a Political Tradition*, Chicago, University of Chicago, 1972, p. 255.

³⁰⁴ G. Gozzi, 'Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History', in P. Costa and D. Zolo (eds), *The Rule of Law – History, Theory and Criticism*, Dordrecht, Springer, 2007, p. 241.

³⁰⁵ N. MacCormick, 'Der Rechtsstaat und die rule of law', *Juristen Zeitung*, vol. 39, 1984, pp. 67-68.

³⁰⁶ H. Hofmann, 'Geschichtlichkeit und Universalitätsanspruch des Rechtsstaats', *Archiv für Rechts und Sozialphilosophie*, Beiheft 65, Stuttgart, Franz Steiner Verlag, 1996, p. 9, како што е цитирано во Costa, 'The Rule of Law: A Historical Introduction', p. 3.

гарантира слобода и безбедност, независно од политичката структура, за разлика од англо-саксонската доктрина во која суверенитетот на парламентот и владеењето на правото се меѓусебно поврзани.³⁰⁷ Првата фаза од развојот на *Rechtsstaat* може да се дефинира како „позитивизирана концепција“ на либералната доктрина и темелните права, што е видно од уставите на јужногерманските држави (Баварија, 1818; Баден, 1818; Виртемберг, 1819 година; Хесен-Дармштат, 1820).³⁰⁸ Во 1848 година има обид за усвојување на Декларација за основните права како своевидна Магна Карта на германскиот народ и гаранција за слободата на идните генерации, но неуспешно³⁰⁹, што пак, го означува и почетокот на слабеење на либералната концепција на *Rechtsstaat* на сметка на јакнењето на монархискиот пристап.³¹⁰

Во тој контекст, во втората половина на XIX век со реставрацијата доаѓа до израз еден поформален концепт како двосмислен компромис помеѓу либерализмот и монархискиот авторитаризам. Таквиот компромис е изразен во сфаќањето дека природната слобода на човекот всушност е правна слобода (*rechtliche Freiheit*), односно слобода востановена и ограничена со закон, поради што е потребно воспоставување вистинска врска помеѓу слободата и правниот систем.³¹¹ Правната слобода во таа смисла се дели на народна слобода (*Volksfreiheit*), што се реализира во рамките на државата, и индивидуална слобода што е втемелена во индивидуалниот духовен живот (*in dem Individualleben der Seele*) надвор од опсегот на државата.

На тој начин доаѓа до подем на правниот позитивизам со што концептот на *Rechtsstaat* се трансформира во принцип на законитост со главна цел да го заштити поединецот од произволни дејствија на извршната власт. Оттаму, во фокусот е управното право и општите принципи изразени преку правните институти ‘*Gesetzesbindung*’ - обврзувачка природа на статутите, и ‘*Gesetzesvorbehalt*’ - административни акти кои навлегуваат во личната слобода или приватната сопственост поради што се бара законско овластување за такво постапување, како и судска ревизија на управните акти и ‘*justizmaessige Haftung von Staat und Beamten bei schuldhafter Rechtsverletzung*’ што

³⁰⁷ F. Neumann, *Die Herrschaft des Gesetzes*, Frankfurt a. Main, Suhrkamp, 1980, p. 204, како што е цитирано во Gozzi, ‘*Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History*’, p. 238.

³⁰⁸ Gozzi, ‘*Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History*’, p. 240.

³⁰⁹ Неуспехот на Декларацијата за основните права на германскиот народ е во корелација со згаснувањето на демократски избраното национално собрание на Франкфурт, познато како Paulskirche.

³¹⁰ Gozzi, ‘*Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History*’, p. 244.

³¹¹ J.C. Bluntschli, *Allgemeines Staatsrecht*, München, Verlag der literarisch-artistischen Anstalt, 1852, pp. 667–8, како што е цитирано во Gozzi, ‘*Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History*’, p. 245.

подразбира одговорност на државата и државните службеници според законот во случај на повреда на должноста.³¹²

Со тоа слабее уставниот карактер на основните права како израз на надмоќта на правото, а се зацврстува суверенитетот на државата. Во центарот на конструкцијата на ‘Grundgesetz’ - уставната норма, е законодавната власт на начин што и самиот устав како основа ја гради структурата на Rechtsstaat така што примарно место е дадено на законодавството, а судската власт е сведена на орган за реализација на законодавната волја. Кодифицираното право навистина добива надмоќ и ултимативен авторитет, оставајќи малку простор за контрола од страна на судството во форма на дискреција во случаи кога законите не се нужно во согласност со идеите и вредностите на општеството, додека пак објект на ограничување на моќта наместо монархот е елабориран административен апарат. Поради тоа, концептот на *Rechtsstaat* станува подложен на злоупотреба што кулминира за време на националсоцијалистичкиот режим кога концептот се израмнува со *Gesetzesstaat*³¹³ што во тој контекст најсоодветно може да се дефинира како „законско неправо“³¹⁴ и целосна ерозија на основната идеја, дури и во најформалната варијанта.

Во периодот по Втората светска војна се забележува обновен интерес за концептот *Rechtsstaat*, во насока на создавање нов устав (Grundgesetz) и формирањето на сојузен уставен суд како негов чувар.³¹⁵ Во таа смисла, се јавуваат два клучни аспекти: идејата дека законитоста треба да се надополни со темелните права како основа на секое цивилизирано општество и тоа дека уставот треба да вклучи ефективни механизми за заштита на тие права. Судската контрола на уставноста – ‘richterliches Prüfungsrecht’ се доверува исклучиво на ‘Bundesverfassungsgericht’ (Сојузниот уставен суд), со што се дава примат на Уставот/правото над законодавецот и се елиминираат тензиите меѓу принципите на законитост и легитимност. Обновениот концепт на *Rechtsstaat* содржи елементи и од формален и од материјален карактер. *Grundgesetz* го истакнува значењето на основните

³¹² A. Weber, ‘Rechtsstaatsprinzip Als Gemeineuropäisches Verfassungsprinzip’, *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, vol. 63, 2008, p. 269, како што е цитирано во Richter, *Changing the Rule of Law: EU Enlargement Conditionality in the Light of Law and Development*, p. 121.

³¹³ J. Meierhenrich, *The Remnants of the Rechtsstaat: An Ethnography of Nazi Law*, online edn, Oxford, Oxford Academic, 2018. <<https://doi.org/10.1093/oso/9780198814412.003.0005>> [пристапено на 8 декември 2022].

³¹⁴ Radbruch, ‘Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law’.

³¹⁵ M. Loughlin, *Rechtsstaat, Rule of Law, l’Etat de Droit - Foundations of Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

права (членови 1-19)³¹⁶ при ограничување на овластувањата на државата со закон на начин што основните права ги обврзуваат законодавната, извршната и судската власт како директно применливи закони и вредности на уставниот поредок. Човековите права се препознати како неприкосновени и неотуѓиви и основа на секоја заедница, на мирот и правдата, оттука признавајќи го нивниот универзален и вонправен карактер на права кои постојат независно од официјалното признавање од страна на државата.³¹⁷

Основните елементи на *Rechtsstaat* според *Grundgesetz* вклучува поделба на власта (член 20 став 2), судска ревизија (член 19 став 4), државна одговорност (член 34), независно судство (член 97) и основни процесни права (членови 101-104) како право на правично судење и забрана за ретроактивно важење на законите. Особено е интересна и важна одредбата што предвидува заштита на суштината (*Wesensgehalt*) на основното право што во никој случај не смее да биде повредена од која било гранка на власта (член 19 став 2) со цел да се превенира ригидната законитост што би била спротивна на темелните вредности, за што се предвидени и дополнителни заштитни механизми. Во контекст на развојот на *Rechtsstaat*, треба да се напомене и придонесот на Сојузниот уставен суд што со своето креативно толкување формулираше одредени принципи кои не се изрично содржани во *Grundgesetz*, како принципот на пропорционалност, а во насока на зајакнување на материјалните елементи, првенствено приматот на основните права.³¹⁸

Може да се заклучи дека различната историска позадина влијаела на развојот на одредени специфични карактеристики на *Rechtsstaat*, што во одредена фаза се заснова на прогласувањето супрематија на правото во отсуство на поддршка од суверен парламент.³¹⁹ *Rechtsstaat* природно содржи посилна тенденција за построга концепција на владеење на правото и поизразен правен позитивизам, но историскиот развој укажа на потребата од заштитни механизми за спречување на своевидно „законско неправо“ односно сурови и неправедни административни закони создадени во рамки на правни

³¹⁶ Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23 May 1949, достапно на: <https://www.refworld.org/docid/4e64d9a02.html> [пристапено на 8 декември 2022].

³¹⁷ R. Grote, 'Rule of Law, Rechtsstaat and "Etat de Droit"', in C. Starck (ed), *Constitutionalism, Universalism, and Democracy - A Comparative Perspective*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, p. 286.

³¹⁸ Grote, 'Rule of Law, Rechtsstaat and "Etat de Droit"', pp. 286, 290.

³¹⁹ W. Haan, J. Silvis, and P. Thomas, 'Democracy, Rule of Law and Critical Legal Theory in Germany', *Journal of Law and Society*, vol. 18, no. 3, 1991, p. 351.

системи, поради што ја нагласи потребата за зајакнување на основните права како јадро на концептот.

1.1.2 État de Droit

Во Франција, насилниот прекин со монархизмот создаде нов концепт на легитимитет според којшто народот, поточно нацијата, постана (материјален) извор на правото. Меѓутоа, еминенцијата на *État de Droit* произлезе и како реакција на судскиот систем. Терминот и теоријата за *État de droit* беа задоцнето формулирани од страна на Рајмонд Каре де Малберг за време на Третата француска република во раните децении на дваесеттиот век³²⁰, иако идеите на влијателните автори како Монтескје и Русо кои беа анализирани погоре, имаат силна поврзаност со оваа концепција. Како и германските либерални правници, така и Малберг верувал дека заштитата на индивидуалните права од потенцијалното самоволие на државата треба да е главната цел на *Etat de droit*, што пак, за таа цел мора да ја „самоограничи“ својата суверена моќ со тоа што ќе се обврзе да ги почитува општите *erga omnes* важечки правила. Сепак, Малберг тврди дека заштитата на правата бара длабока прецена на француската уставна традиција, вклучително и критичко испитување на самата револуција, истакнувајќи дека во француските јавни институции доминира (се)моќта на парламентот како наследник на монополското право на државен суверенитет од монархискиот апсолутизам.³²¹

Најдинамичниот израз на француската револуционерна теорија се содржи во идејата за народен (или национален) суверенитет, следствено на што Парламентот бил обдарен со апсолутен примат во однос на другите овластувања на државата, како единствениот орган што може да биде претставник на народот.³²² Во таа смисла, во согласност со ставовите на Русо, „законот“ бил замислен како израз на општата волја на нацијата, целосно обврзувачки за извршната власт, додека пак, што се однесува до судската власт, судиите биле предмет на исклучиво негативни овластувања: судиите не требало да се мешаат во вршењето на законодавната власт и не можеле да го суспендираат спроведувањето на законите.³²³ Меѓутоа, ваквиот нормативен

³²⁰ R. Carré de Malberg, *Contribution a la théorie général de l'État*, vol. 2, Paris, Sirey, 1920.

³²¹ Carré de Malberg, *Contribution a la théorie général de l'État*, p. 140.

³²² Zolo, 'The Rule of Law: A Critical Reappraisal', p.14.

³²³ Zolo, 'The Rule of Law: A Critical Reappraisal', p.14.

волунтаризам³²⁴ создава една таква радикално-демократска доктрина според која Парламентот истовремено има тенденција да дејствува во својство на *pouvoir constituant* (конститутивна моќ како колективен законодавец што ги дефинира вредностите и принципите); и, *pouvoirs constitués* (конституирана власт во форма на политичка заедница што дејствува во согласност со ограничувањата воспоставени од првата)³²⁵ со суверени прерогативи што отфрла судска контрола на уставната легитимност.

Концептот *État de droit* се спротивставува на таквата традиција и промовира теза дека и законодавната власт треба да биде обврзана со правото, а на Парламентот да се гледа како на израз на конституираната власт при што воведува дистинкција помеѓу *Etat légal* и *Etat de droit*³²⁶, што подразбира на поединецот да му се овозможат правни средства кога основните права се загрозени преку/поради волјата на законодавецот. Всушност, главната разлика меѓу овие два концепти се состои во тоа што *État de droit* функционира исклучиво во интерес на граѓаните и за заштита на нивните права, додека пак системот на *État legal* е поврзан со организацијата на овластувањата на начин што административните органи секогаш се должни легитимитетот и примарниот извор на својата дејност да ги бараат во законот како акт на законодавната власт.

Критиката на доминантната концепција на *État légal* била првенствено поттикната од честото менување на Уставот во периодот од 1814 до 1875 година кога секоја промена се рефлектирала како промена на уставниот поредок и вредностите, иако Француската револуција од 1789 година ја признала надмоќта на Уставот и го вовела почитувањето на основните права и поделбата на власт како предуслов за легитимно остварување на власта. Ако концептот на *État de droit* пред 1789 година бил насочен кон ограничување на моќта на монархот, по Француската револуција оваа теорија се користи за да се постави ограничување на моќта на државата, односно неограничената моќ на законодавната власт што произлегува од теоријата на националниот суверенитет. Оттаму, теоријата на *État de droit* се залага за хиерархиска структура на норми, и тоа не само во смисла на подреденост на управните акти на законите, туку и подложување на

³²⁴ Членот 28 од Декларацијата за правата од 1793 година, на пример, многу експлицитно утврди дека народот секогаш имал право да го ревидира, реформира и менува својот устав и дека ниту една генерација не била обврзана со законите создадени од претходните генерации.

³²⁵ E.J. Sieyès, [1789] 'Qu'est-Ce Que Le Tiers État?', in M. Whitcomb (ed.), *Translations and Reprints from the Original Sources of European History*, vol. 6, Philadelphia, University of Pennsylvania History Department, 1899, pp. 32–35.

³²⁶ Zolo, 'The Rule of Law: A Critical Reappraisal', pp. 14–15.

законодавството на принципот на уставност со согледување на Декларацијата за основните права како акт со (над)уставна вредност.³²⁷

Во таа смисла, уставната ревизија на собраниските закони е неопходен елемент на оваа концепција, но традиционалната недоверба на француското општество кон улогата на судијата поради стравот од подложност на политички влијанија како и принципот на поделба на власта од 1789 година што забранува судската власт да се меша во законодавната функција, подолго време биле пречка за воведување на специјален уставен суд.³²⁸ Принципот на контрола на уставноста на законите се воведува во рамки на т.н. Петта република со усвојувањето на Уставот од 1958 година и креирањето на *Conseil Constitutionnel* (Уставен совет) како судско тело. Првично, главната цел на уставната ревизија била да осигура дека законодавната власт не навлегува во доменот на одлучување на извршната власт без можност за контрола на уставноста на законите во однос на материјалните права и слободи.³²⁹ Ситуацијата драстично се менува токму преку дејствувањето на *Conseil Constitutionnel* што во 1971 година усвојува одлука за прогласување на Декларацијата за правата на човекот и Преамбулата на Уставот од 1946 година за извори на уставното право, кои заедно со Уставот од 1958 и темелните принципи на уставниот поредок на Републиката го сочинуваат целокупното тело на правила и принципи со надзаконска правна сила познато како *le bloc de constitutionnalité*.³³⁰ Понатаму, во 1974 година се воведува овластување за поднесување барање за судска контрола на законите од страна на група пратеници, овластување кое претходно било ограничено на претседателот на Републиката, премиерот и претседателите на парламентарните домови.³³¹

Создавањето на *Conseil Constitutionnel* и уставната реформа го зацврстуваат принципот дека сите органи на државата, вклучително и законодавниот, се потчинети на уставниот поредок и темелните вредности концепцијата како основа на концепцијата на *État de droit*. На тој начин, начелото на уставноста како доминантно начело на *État de droit* преовладува наспроти начелото на законитост карактеристично за *État legal*. Со тоа

³²⁷ A. Laquière, 'État de Droit and National Sovereignty in France', in P. Costa and D. Zolo (eds), *The Rule of Law – History, Theory and Criticism*, Dordrecht, Springer, 2007, p. 267.

³²⁸ Laquière, 'État de Droit and National Sovereignty in France', p. 270.

³²⁹ L. Pech, 'Rule of Law in France', in R.P. Peerenboom (ed.), *Asian Discourses of Rule of Law - Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France and the U.S.*, London, Routledge, 2004.

³³⁰ Constitutional Court of France [Conseil Constitutionnel], Decision no. 71-44 DC of 16 July 1971, ECLI:FR:CC:1971:71.44.DC.

³³¹ Constitutional Law No 74-904 of 29 October 1974 on the revision of Art. 61 of the Constitution [Loi Constitutionnelle 74-904, Journal officiel de la République Française 11035, 30 Octobre 1974].

се воведуваат механизми за заштита на основните права и во однос на законодавната власт и се надминува концептот на (неограничен) парламентарен суверенитет. Треба да се има предвид дека и концептот на владеење на правото изразен преку терминот *État de droit* е еволутивен концепт, па така уставната ревизија се зајакнува во континуитет вклучително и со реформите од 2008 година што предвидуваат *a posteriori* контрола на уставноста преку можност за упатување на барања од страна на *Conseil d'État* и *Cour de Cassation*, иако без можност за поднесување индивидуални барања.³³²

Оттаму, може да се заклучи дека концептите на *Rechtsstaat* и *État de droit* во основа содржат слични суштински барања, меѓутоа разликите произлегуваат од различните правни традиции, специфичностите на правните култури и еволутивните текови. Така, германската концепција за државата, како што беше дискутирано, поаѓа од тезата дека државата еднаш конституирана преку организација на поединците понатаму продолжува да опстојува како засебен правен субјект и со тоа носител на права и обврски, при што нацијата е конститутивен елемент, но не и персонификација на државата. Од друга страна пак, француската концепција се темели на националниот суверенитет и поимот на државата е сфатен како правна персонификација на народот. Поради тоа, постојат разлики во сфаќањата за ограничување на моќта како и субјектите и нивоата на власт на кои се упатени механизмите за заштита на основните права и слободи. Дополнително, терминот *État de droit* не е изрично деклариран во Уставот ниту во одлуките на *Conseil Constitutionnel* и отсуствува каталог на основните права каков што предвидува германскиот закон. Тоа создава можност за поголемо продирање на меѓународното право за заштита на човековите права и негово повикување пред националните судови.

1.1.3 Rule of Law

Терминот *Rule of Law* припаѓа на англо-саксонската правна традиција и е национален концепт својствен за Обединетото Кралство, меѓутоа со оглед на фактот дека англискиот јазик и по Брегзитот продолжи да опстојува како работен јазик дотолку повеќе и *lingua franca* на институциите на ЕУ³³³, тоа е и терминот што се користи кога се зборува за владеењето на правото во ЕУ. Иако Обединетото Кралство веќе не е земја-

³³² Constitutional Law no. 2008-724 of 23 July 2008 [Loi Constitutionnelle no. 2008-724 du 23 Juillet 2008].

³³³ European Parliament, 'Promoting a European lingua franca', Question for written answer E-000517-19 to the Commission, 30.01.2019, достапно на https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000517_EN.html [пристапено на 10 декември 2022].

членка на ЕУ³³⁴, сепак има несомнен придонес во процесот на европската интеграција и развојот на концептот на владеење на правото, како преку членството на земјата во Унијата така и преку влијанието на англо-саксонската правна мисла и традиција. Кога станува збор за владеењето на правото како национална концепција, треба да се нагласи дека Обединетото Кралство нема кодифициран устав, што е една од главните разлики меѓу англо-саксонската и континенталната правна традиција. И покрај тоа, владеењето на правото е еден од главните уставни принципи односно концепт што обединува повеќе принципи поврзани со рамнотежата меѓу заштитата на правата и слободите и ограничувањето на власта и дефинирањето на суверенитетот во тој контекст. Владеењето на правото е едно од трите основни вредности кои се во основата на британскиот систем, посредувајќи помеѓу, од една страна, презумпцијата на слобода како вредност и, од друга страна, парламентарниот суверенитет.³³⁵

Како што е појаснето во поглавјето посветено на историскиот преглед на владеењето на правото, овој термин и концепт се припишува на британскиот правен теоретичар Дајси во XIX век, но неговата појава се поврзува со Магна Карта како првиот средновековен извор на владеењето на правото при што еволутивниот развој опфаќа повеќе значајни акти од конститутивен карактер како што е англискиот Bill of Rights во 1689 година и влијанието на идеите на Џон Лок. Сличноста на националната концепција на владеењето на правото со концепциите во континенталната правна традиција се состои во она што е основна идеја за ограничување на власта со правото што им служи на човековите права и слободи, но постојат одредени фундаментални разлики во различните пристапи. Така, англо-саксонската правна култура се карактеризира со изразена улога на судиите во решавање на спорите што се однесуваат на законитоста на актите на власта и поклонување поголема доверба на судиската дискреција и судиската ревизија во таа смисла.³³⁶ Во Обединетото Кралство, системот на власт управуван од владеењето на правото ги ограничува овластувањата и на извршната и на законодавната власт, при тоа обезбедувајќи независност на судството и широки овластувања за заштита на индивидуалните права според законот. Оттаму, разбирливо е што некои од најважните начела на владеењето на правото како што е начелото дека

³³⁴ За односите меѓу ЕУ и ОК по „Брегзитот, види <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html> [пристапено на 10 декември 2022].

³³⁵ J. Jowell, 'Rule of Law, Human Rights and Democracy in the United Kingdom', in S. Carrera, E. Guild and N. Hernandez (eds.), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2013, p. 62.

³³⁶ H.W.R. Wade, *Administrative Law*, Oxford, Clarendon Press, 1988, p. 23.

никој не може да биде казнет сè додека неговата вина не биде утврдена со правосилна судска одлука донесена во постапка пред судовите како и начелото *nullum crimen, nulla poena sine lege*, потекнуваат од англо-саксонската правна традиција. Друга својственост, а воедно и разлика во однос на континенталните правни системи, е отсуството на посебни управни судови кои би биле надлежни за незаконското постапување на извршната власт.

Законот за уставни реформи од 2005 година (Constitutional Reform Act)³³⁷ експлицитно го посочува владеењето на правото како уставен принцип и предвидува дека одредбите кои ги содржи нема да влијаат на постоечката уставна улога на лордот канцелар (Lord Chancellor) во согласност со тој принцип. Според членот 17(1) од Законот, лордот канцелар по преземањето на функцијата, мора да се заколне дека ќе ги извршува своите улоги во однос на независноста на судството, владеењето на правото и поддршката во раководењето на судовите, меѓутоа и покрај јасната афирмација на владеењето на правото како уставен принцип, не е содржана конкретна дефиниција на концепцијата што остава простор за судиско толкување.

Може да се согледа дека владеењето на правото како национална концепција има три различни улоги: може да се толкува како политичка филозофија, како интерпретативен принцип на којшто се потпираат судовите, и како принцип што ја одредува валидноста на законите.³³⁸ На тој начин, доаѓа до израз улогата на судовите во англо-саксонската традиција, што подразбира дека судиското толкување на законодавството и судиската евалуација на законитоста на актите на власта се главното средство преку кое се артикулираат принципите што го сочинуваат владеењето на правото.³³⁹ Овие елементи се утврдени и низ судската практика, па така на пример во случајот *Entick v Carrington*³⁴⁰ доаѓа до израз начелото на законитост (како и принципот на судиска ревизија), што судот го толкува на начин што правните акти може да имаат правна сила само доколку се донесени во согласност со соодветна процедура, што пак дополнително беше потврдено во случајот *Witham*³⁴¹ каде што судот најде дека одредена

³³⁷ Parliament of the United Kingdom, Constitutional Reform Act 2005 (c. 4), 13 December 2005, достапно на <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/4/contents> [пристапено на 10 декември 2022].

³³⁸ M. Elliott and R. Thomas, *Public Law*, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press 2014, p. 67.

³³⁹ Elliott and Thomas, *Public Law*, p. 67.

³⁴⁰ *Entick v Carrington* [1765] EWHC KB J98.

³⁴¹ *R v Lord Chancellor, ex p Witham* [1998] QB 575.

законска одредба е *ultra vires* и со тоа незаконска, појаснувајќи дека органите на власта не можат да дејствуваат надвор од границите на со правото утврдените овластувања.

Во судската практика се разработува и начелото на правна сигурност, што е поврзано и со забраната за ретроактивно важење на законите, особено во областа на кривичното право. При тоа, правната сигурност не нужно го исклучува постоењето на широки дискрециони овластувања, туку налага постоење на правна рамка за ограничување на таквата дискреција така што употребата на дискреционите овластувања ќе биде доволно предвидлива за да се усогласи со начелото на правна сигурност.³⁴² Владеењето на правото како национална концепција го препознава и значењето на судската заштита на човековите права и слободи, а во таа смисла и обезбедувањето пристап до судовите во суштинска смисла на зборот, потенцирајќи дека пристапот до судовите е предуслов за тие да можат да ја извршуваат доделената функција и улога, а со тоа и да се одржи легитимитетот на останатите гранки на власта заедно со рамнотежата и поделбата на власта во рамки на системот на спреги и кочници.³⁴³ Може да се заклучи дека некои од главните карактеристики на националната концепција за владеењето на правото во Обединетото Кралство, особено во однос на улогата на судовите заедно со судската ревизија и дискреција во таа смисла, наоѓаат свој израз во владеењето на правото во ЕУ.

1.1.4 Сфаќањата за владеењето на правото во земјите од ЦИЕ

Поаѓајќи од главната хипотеза на ова истражување, анализата на националните концепции ќе биде заокружена со преглед на сфаќањата во земјите од Централна и Источна Европа во периодот пред членството во ЕУ, со цел понатаму да се определи концепцијата за владеењето на правото во ЕУ и да се обезбеди основа за да се проучи трансформативната моќ на пристапниот процес. Во таа насока, треба да се идентификува влијанието на различните правни системи, разликите и предизвиците, за да се обезбеди рамки за истражување на капацитетот за создавање униформна вредност заедничка за сите земји-членки. Таквиот пристап е потребен и за истражување на промовирањето на владеењето на правото на ЕУ во политиката на проширување, имајќи предвид дека ги опфаќа токму земјите од ЦИЕ и подразбира спроведување на реформи во рамки на

³⁴² Elliott and Thomas, *Public Law*, p. 70.

³⁴³ *R (on the application of UNISON) v Lord Chancellor* [2017] UKSC 51, para 66: „Без таков непречен пристап до судовите, законите може да станат мртво слово на хартија, работата што ја врши Парламентот може да биде омаловажена, а демократскиот избор на пратеници може да стане бесмислена шарада.“

процесот на пристапување, преку хармонизација на правните поредоци и институционалниот контекст.

Во литературата преовладува ставот дека владеењето на правото во земјите од ЦИЕ се перцепира(ло) во контекст на тенката концепција³⁴⁴, како ограничување на арбитрерноста/самоволието во вршењето на власта односно обезбедување на заштитни мерки од злоупотреба на моќта. Оваа тенденција се објаснува како последица на искуствата со игнорирање и злоупотреба на правото што создава сомнежи кон концепциите што вклучуваат поамбициозна улога на правото.³⁴⁵ Негативната концепција за владеењето на правото се објаснува како одвојување на правото од политиката и последователно на тоа, инсистира на разлика меѓу процесот на усвојување и спроведување на законите од пресудувањето и правораздавањето, поради што дискрецијата во одлучувањето е во голем дел ограничена преку норми со јасен и дефинитивен опсег наместо општи, неодредени стандарди или принципи.³⁴⁶ Поаѓајќи од ставот дека искуствата во претходниот систем на општествено управување влијаат на довербата во владеењето на правото и ставовите за политичките елити, некои автори посочуваат дека за да се интернализира владеењето на правото потребна е и смена на генерациите во смисла на промена на веќе стекнатите вредности и верувања.³⁴⁷

На ваквата перцепција влијаела и инструментализацијата на правото за постигнување на целите на општественото и економското планирање, поради што улогата на судството заедно со правничкото образование биле подредени на партиска контрола и правниот систем бил користен како средство за контрола на граѓаните, наместо нивна заштита што се согледува во начинот на толкување на содржината на законите и другите правни прописи.³⁴⁸ Оттаму, концептуализацијата на владеењето на правото во овие земји на национално ниво и како земји-членки на ЕУ е производ на специфичната правна култура и одредени историски претпоставки, меѓутоа честопати

³⁴⁴ M. Krygier and A. Czumota, 'The Rule of Law After Communism: an Introduction', in M. Krygier and A. Czumota (eds.), *The Rule of Law After Communism. Problems and Prospects in East-Central Europe*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd., 1998; P. Selznick, 'Legal Cultures and the Rule of Law', in M. Krygier and A. Czumota (eds.), *The Rule of Law After Communism. Problems and Prospects in East-Central Europe*, Aldershot, Ashgate Publishing Ltd., 1998.

³⁴⁵ Krygier and Czumota, 'The Rule of Law After Communism: An Introduction', p.5.

³⁴⁶ Selznick, 'Legal Cultures and the Rule of Law', pp. 25-26.

³⁴⁷ J. Elster, C. Offe and U. K. Preuss (eds.), *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 61.

³⁴⁸ A. Sajo and V. Losonci, 'Rule of law in East Central Europe: Is the Emperor's New Suit a Straitjacket?', in D. Greenberg, S. Katz, M.B. Oliviers, and S. Wheatley (eds.), *Constitutionalism and Democracy. Transitions in the Contemporary World*, Oxford, Oxford University Press, 1993, pp. 321, 324-325.

владеењето на правото се поистоветува со западната правна култура што на одреден начин создава простор и за надворешно влијание. Во таа смисла, влијание имаат и одредени историски врски, па се смета дека германската традиција и концептот на *Rechtsstaat* одиграле значајна улога.³⁴⁹ Треба да се има предвид дека во централно и источно европските држави какви што ги знаеме денес, владеењето на правото е декларирано како принцип на уставно-правниот поредок по 1989 година и постои одреден историски дисконтинуитет, што се совпаѓа со периодот пак, на развој на оваа идеја во Унијата (односно тогашната Заедница). Сепак, не треба да се занемари фактот дека одредени концепции постоеле и во историска перспектива. Втемелувањето на овој принцип не се случува истовремено со неговото заживување и созревање како концепт што се одвива отпосле со елаборирањето на содржинските конституенти. Во таа смисла, се забележува дека и принципот на поделба на власта деклариран со новиот уставен поредок не е директна „последница“ на владеењето на правото, односно поврзаноста се развива преку развојот на соодветна уставно-правна традиција и појавата на правни институти и модели во таа насока.³⁵⁰

Сепак, покрај генерализациите што беа посочени погоре во текстот, постојат и поединечни околности и сфаќања својствени за секоја од земјите. Така, на пример, во однос на Бугарија се забележувало отсуство на свест за разликата меѓу владеењето на правото и демократијата, во склоп со перцепцијата дека носителите на власта се обучени во рамки на претходниот систем и ја практикуваат власта за сопствените интереси што понатаму продуцира недостаток на култура на почитување на правилата поради што се усвојуваат различни обрасци од различни системи; додека пак во Естонија постои одредено разбирање за разликата помеѓу владеењето на правото и демократијата, и трансформативните процеси се во голема мера под влијание на билатералната соработка на земјата со Германија.³⁵¹ Во случајот на Унгарија пак, Уставниот суд заведе улога на комплетирање на концептот на владеење на правото како задача во дадениот делокруг, со истакнување дека е „една од темелните вредности на унгарската државност“³⁵². Во таа смисла, Уставниот суд на Унгарија се стреми да ја надмине простата декларација како

³⁴⁹ Sajo and Losonci, 'Rule of law in East Central Europe: Is the Emperor's New Suit a Straitjacket?', p. 321.

³⁵⁰ Види A. Zs. Varga, *From Ideal to Idol? The Concept of the Rule of Law*, Budapest, Dialóg-Campus, 2019, p. 74.

³⁵¹ D.L. Mineshima, *The Rule of Law and the Eastern Enlargement of the EU*, Ph.D. diss., Durham University, 2001, pp. 125-128.

³⁵² G. Tamás and J. András, 'Jogállamiság' [The Rule of Law], in J. András (ed.), *Az Alkotmány kommentárja I.* [A Commentary of the Constitution. Vol. I.], Budapest, Századvég, pp. 155–211, според Varga, *From Ideal to Idol? The Concept of the Rule of Law*, p. 12.

збир на други уставни норми и принципи, и да го развие концептот на владеење на правото како специфична норма чие прекршување само по себе би поставило основа за неуставност на законска одредба, дури и без да се прекрши некое друго конкретно правило на Уставот.³⁵³ Оттаму, треба да се има предвид дека во различни држави и уставно-правни системи, различни институции и правни институти извршиле влијание врз дефинирањето и созревањето на концептот односно се здобиле и/или си наметнале одредена улога и задачи.

Влијанието на граѓанската свест и култура, и нивната важност како предуслов за развој на владеењето на правото, може да се илустрира преку истражувањето на јавното мислење во Полска спроведено во 1992 година, при што на прашањето дали е неопходно да се почитува законот што е неправеден, 57% се изјасниле за одредено или силно несогласување со изјавата, додека 43% навеле одредено или целосно согласување со дадената изјава.³⁵⁴ Крајно, треба да се истакне и улогата на политичките елити и потребата од вредносно усвојување на принципите на владеењето на правото, што може да се претстави низ случајот на Словачка каде што напорите за воспоставување на Уставен суд како израз на елементот на судиска ревизија и контрола на уставноста за различните гранки на власта да не ги пречекоруваат своите јурисдикции и овластувања, биле проследени со скептицизам и критики од страна на политичарите кон судиите заради ограничување на нивниот авторитет.³⁵⁵

Може да се заклучи дека врз развојот на сфаќањето за владеењето на правото многу влијае формирањето на правна култура во смисла на свеста и разбирањето на граѓаните за улогата на правото и улогата на власта како и перцепцијата за законите – дали ги штитат интересите на граѓаните и општеството или пак законот се доживува како репресивна сила за произволните интереси на власта. Овој заклучок е во согласност со наодите изнесени во првото поглавје, во рамки на теоретската анализа за концептуализирањето на владеењето на правото. Интересно е да се истакне дека во процесот на (ре)концептуализација на владеењето на правото во земјите од ЦИЕ се јавува еден специфичен проблем на балансирање на потребата од силно политичко водство што ќе поседува волја да го поттикне процесот на транзиција односно трансформација во

³⁵³ G. Tamás and J. András, 'Jogállamiság' 2009.

³⁵⁴ Mineshima, *The Rule of Law and the Eastern Enlargement of the EU*, p. 136.

³⁵⁵ M. Brzezinski, 'Where Western Models Diverge: Judicial Politics in Eastern Europe', *Oxford International Review*, vol. 8, no.1, Winter Issue 1996/7, p. 38

рамки на процесот на европеизација, наспроти идејата за ограничена улога на извршната власт во согласност со владеењето на правото кон кое се стремат земјите во истиот тој процес. Па така, се појавува контрадикторност меѓу ограничената улога на политичките елити во држава заснована на владеењето на правото, со задачите и обврските што налагаат и широки овластувања, а кои треба да се преземат во одреден временски период за да се направат суштински промени токму во насока на воспоставување на владеењето на правото.³⁵⁶ Сето ова ја усложува и улогата на ЕУ во промовирањето на владеењето на правото во политиката на проширување, но и ја потврдува хипотезата дека процесот мора да продолжи со развој на интерната димензија на владеењето на правото, униформирање на концептот и функционалноста и механизмите за заштита, за кои ќе стане збор во продолжение на истражувањето. Сепак, Унијата доколку се стреми да ја реализира идејата за обединување на Европа, треба да ги разбере историските сентименти и културни специфичности на овој регион, за во заедничко делување засновано на заемна доверба се обезбеди надминување на предизвиците во артикулирањето на владеењето на правото како национален концепт и обврска од членството во ЕУ.

1.2 Концептуализирање на владеењето на правото во ЕУ

Во контекст на меѓународното право, ЕУ е *sui generis* меѓународна организација, при што терминот *sui generis* претставува посебна организациска форма со свои специфични карактеристики.³⁵⁷ Заедничка карактеристика на ЕУ со традиционалните меѓународни организации е тоа што и Унијата е формирана како резултат на меѓународни договори. Меѓутоа, за разлика од другите меѓународни организации, пристапувањето кон Унијата за земјите-членки неминовно повлекува делегирање или пренесување на одредени надлежности поврзани со националниот суверенитет на повисока наднационална структура и нејзините институции. Од тој аспект, и самиот концепт на владеење на правото во ЕУ е *sui generis* во споредба со националните концепции и меѓународната димензија.

За да може да се даде дефиниција на владеењето на правото во ЕУ, се поставува и прашањето колку правни системи има во ЕУ: еден (1), дваесет и седум (27) или дваесет

³⁵⁶ A. Smolar, 'Democratic Institution-Building in Eastern Europe', *Problems of Communism*, vol.41, no.1-2, Jan-Apr 1992, pp. 69-71.

³⁵⁷ K. Perocevic, European Union Legal Nature: EU as *sui generis* a platypus-like society, *Intereulaweast*, vol. IV, no. 2, 2017, p. 114.

и седум плус еден (27 + 1), односно заемниот однос меѓу правниот систем на ЕУ и правните системи на земјите-членки како системи кои се различни, но се во заемна интеракција врз основа на која во институциите на ЕУ се создава правото на Унијата и се применува во националните системи под одредени услови.³⁵⁸ Во еден таков контекст, владеењето на правото е најсоодветно опишано со зборовите на претседателот на Судот на правдата на ЕУ како „единствен сигурен бедем против самоволното практикување моќ што во суштина подразбира дека секој правен спор мора да се реши само во согласност со применливите норми предвидени со правото“.³⁵⁹ Следствено, владеењето на правото во ЕУ во суштина подразбира дека „ниту институциите на ЕУ ниту земјите-членки не се над правото на ЕУ“.³⁶⁰ Во таа насока, во продолжение ќе биде анализиран концептот на владеењето на правото како темелна вредност на ЕУ, преку претставување на еволутивниот развој и кодификацијата, појавните облици, специфичните елементи и карактеристики, за понатаму да се пристапи кон критична анализа на механизмите за заштита на владеењето на правото во рамки на Унијата.

1.2.1 Владеењето на правото и уставниот идентитет на ЕУ

Владеењето на правото немаше јасна референца во првите верзии на основачките договори, но концептот беше развиен преку судискиот активизам на Судот на правдата на ЕУ (Европскиот суд на правдата) како својствен и инхерентен за природата на правниот систем воспоставен во рамките на процесот на европска интеграција, уште пред всушност да биде признаен со примарното право на Унијата.³⁶¹ Изразот „заедница на правото“ беше популаризиран уште во 1960-тите од првиот претседател на Европската комисија, Валтер Халштајн, алудирајќи дека Заедниците (што подоцна прераснаа во Унија) се засновани на принципот „владеење на правото“.³⁶² Овој израз беше употребен и повторно актуелизиран од страна на актуелната претседателка на Европската комисија во нејзиното прво обраќање за состојбата во Унијата во септември 2020 година,

³⁵⁸ J. Dickson, *How Many Legal Systems? Some Puzzles Regarding the Identity Conditions of, and Relations between, Legal Systems in the European Union*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 40/2008, p. 45.

³⁵⁹ K. Lenaerts, 'Upholding the Rule of Law within the EU', *2nd RECONNECT Conference Report*, Brussels, 5 July 2019, p. 20.

³⁶⁰ Lenaerts, 'Upholding the Rule of Law within the EU', p. 20.

³⁶¹ H.R. Tasev, M.A. Stepanoska and L. Ognjanoska, 'Union based on the rule of law: the Court of Justice of the EU and the (future of) European integration', *Eastern Journal of European Studies*, vol. 11, No. 2, 2020, p. 409.

³⁶² Волтер Халштајн (1901-1982) беше првиот претседател на Европската комисија (1958-1967) кој се осврна на терминот „заедница на правото“ во говор одржан во март 1962 година.

посочувајќи дека афирмирањето на Унијата како „заедница на вредности и закони“ е централна тема на работната програма на Комисијата.³⁶³

Оваа фраза беше буквално вградена во значајна пресуда на ЕСП во случајот *Les Verts против Парламентот* (C-294/83)³⁶⁴, со која во 1986 година Договорот за ЕЗ беше означен како „уставна повелба“ и беше нагласено дека „Европската економска заедница е заедница заснована на владеење на правото, бидејќи ниту земјите-членки ниту институциите не можат да бидат поштедени од ревизија на мерките што ги усвоиле од аспект на усогласеност со основната уставна повелба – Договорот [...], што воспостави целосен систем на правни лекови и процедури кои му овозможуваат на Судот на правдата да ја цени законитоста на донесените мерки“.³⁶⁵ Оттука, изречно е посочено дека владеењето на правото во ЕУ налага постоење на овластувања за судска ревизија од страна на Судот на правдата како дел од правно-институционалниот поредок на ЕУ. Пред ова изречно повикување на владеењето на правото како основа на правниот поредок на Унија, владеењето на правото беше и политички прокламирано во Декларацијата за европскиот идентитет од 1973 година³⁶⁶ усвоена на ниво на шефови на држави и влади (она што денес е институционализирано како Европски совет) на тогашните девет земји-членки на ЕЕЗ, изразувајќи определба за заштита на „фундаменталните елементи на европскиот идентитет“ како што е принципот „владеење на правото“ (*Regne de la loi* и *Rechtsstaatlichkeit* во француската и германската верзија).

Меѓутоа, во европскиот политички и правен дискурс, владеењето на правото добива најизразено внимание во периодот по падот на Берлинскиот ѕид и отворањето на европската перспектива на земјите од Централна и Источна Европа. Пред 1992 година, изразот „владеење на правото“ речиси и да не се појавува во официјалните документи на ЕУ³⁶⁷, или барем не во рамки на еден континуиран, релеватен и систематски пристап, сè до усвојувањето на заклучоците од Европскиот совет во Копенхаген во јуни 1993 година³⁶⁸ кога владеењето на правото се вградува во за првпат изречно определените

³⁶³ European Commission, ‘State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary’, Brussels, 16 September 2020, достапно на https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655 [пристапено на 17 декември 2022].

³⁶⁴ C-294/83, *Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament* (1986) ECR 1339.

³⁶⁵ C-294/83, *Les Verts v Parliament*, para. 23.

³⁶⁶ European Commission, ‘Declaration on European Identity’, *EC Bulletin*, December 1973, No 12, p. 118.

³⁶⁷ W. Sorgdrager, ‘Opening speech of the Minister of Justice for The Netherlands’, *Rule of Law Conference*, Noordwijk, 2-3 June 1997, p.1.

³⁶⁸ European Council, ‘Conclusions’, Copenhagen, 21-22 June 1993.

критериуми за членство, познати како *Копенхагенски критериуми*, кои ја поставуваат основата на политиката на условеност. Така, на пример, во Декларација од Штутгарт од 1983 година³⁶⁹, каде што шефовите на држави и влади на земјите-членки на ЕУ потврдија дека „почитувањето и одржувањето на претставничката демократија и човековите права во секоја земја-членка се суштински елементи на членството во Европските заедници“, отсуствува повикување на владеењето на правото што потврдува дека овој концепт станува реторички доминантен во 1990-тите години, особено во светло на Самитот во Копенхаген во 1993 година.

Низ процесот на еволуција на ЕУ и правниот поредок, владеењето на правото во правниот систем на ЕУ доби значителна важност и помина низ постепен процес на дефинирање, афирмација и развој, во однос на неговата внатрешна и надворешна димензија. Тоа не е само едноставно извлечено од уставните традиции на земјите-членки како „најмал заеднички именител“ туку е концепт со свои елементи и карактеристики во прилог на функционалноста на Унијата. Европскиот модел на владеење на правото ги прифати основните елементи на општоприфатениот модел, но го дефинира и во светлината на општите принципи врз кои се заснова правото на Унијата, како што е супремацијата на правото на ЕУ, при што владеењето на правото е предуслов за овој принцип да биде применлив на ниво на ЕУ. Членот 2 од ДЕУ согласно Договорот од Лисабон е најважната одредба од примарното право на ЕУ кога станува збор за владеењето на правото. Оваа одредба го опишува владеењето на правото како темелна вредност на која се заснова ЕУ и како заедничка вредност за земјите-членки „во општество во кое преовладуваат плурализмот, недискриминацијата, толеранцијата, правдата, солидарноста и еднаквоста меѓу жените и мажите“. Притоа, Договорот од Лисабон претпоставува дека и националните уставни режими се засноваат на широк и идентичен збир на основни принципи и вредности, дури и кога не се изречно споменати.³⁷⁰

Поконкретно, фактот дека ЕУ е унија заснована на владеење на правото, пред сè, значи дека „поединечните страни имаат право да ја оспорат пред судовите законитоста на која било одлука или друга национална мерка во врска со примената на правото на

³⁶⁹ Solemn Declaration on European Union, Stuttgart, 19 June 1983, in *Bulletin of the European Communities*, June 1983, No 6, Luxembourg, Office for official publications of the European Communities, pp. 24-29.

³⁷⁰ L. Pech, 'A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law', *European Constitutional Law Review*, 2010, vol. 6, no.3, p. 362, <doi:10.1017/S1574019610300034>.

ЕУ“ со оглед дека „самото постоење на ефективна судска ревизија дизајнирана да обезбеди усогласеност со правото на ЕУ е суштината на владеењето на правото“.³⁷¹ ЕУ беше експлицитно основана не само да биде заедница заснована на заеднички интереси на нејзините земји-членки, туку и заедница на вредности, што се рефлектира на начинот на којшто интеграцијата напредува, како и во етосот на правата и слободите што ЕУ официјално ги штити и промовира.³⁷² Во таа насока, кредибилитетот на ЕУ па дури и она што претставува *raison d'être* на процесот, покрај економската интеграција, се поврзува исто така и со вредностите на кои се заснова и наметнува потреба од развивање на механизми за нивна заштита и соочување со претстојните предизвици.³⁷³ Владеењето на правото е одраз на европскиот идентитет³⁷⁴ и е вредност што ги поткрепува останатите вредности и принципи³⁷⁵, при што членот 3(1) ДЕУ предвидува дека Унијата (институциите на ЕУ и земјите-членки) треба да ги промовира своите вредности и благосостојбата на нејзините граѓани. Согласно укажувањето од Европската комисија во 2019 година³⁷⁶, ако владеењето на правото не е соодветно заштитено во сите земји-членки, се оштетува основното јадро на солидарноста, кохезијата и довербата што се неопходни за заемното признавање на националните одлуки и функционирањето на внатрешниот пазар како целина.

Европската интеграција започнува како облик на реализација на една првенствено мировна идеја замислена како економска соработка на земјите-членки, што потоа ќе доведе до нивна меѓусебна солидарност, меѓутоа оваа идеја неизбежно е поврзана со владеењето на правото. Развојот на внатрешниот/единствениот пазар заснован на слободата на движење на лица, стоки, услуги и капитал неминовно упатува и на соодветно организирање на правосудниот систем на земјите-членки за да може да се

³⁷¹ C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (2018) EU:C:2018:117, para. 30.

³⁷² C. Closa, D. Kochenov, D. and J.H.H. Weiler, *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, EUI Working Paper RSCAS 2014/25, Florence, Italy, 16 January 2014, <https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/30117/RSCAS_2014_25_FINAL.pdf?sequence=3>.

³⁷³ G. de Búrca, 'Europe's *raison d'être*', in D. Kochenov and F. Amtenbrink (eds.), *European Union's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 21-37 <<https://doi.org/10.1017/CBO9781139519625.004>>.

³⁷⁴ Специјалниот Евробарометар за владеење на правото објавен во април 2019 година, покажа огромна поддршка за оваа вредност од страна на граѓаните на Унијата, па така 94% сметаат дека независноста на судиите како елемент на владеењето на правото, е суштинска односно особено важна. European Commission, *Special EU Barometer 489 April 2019 Rule of Law Report*, Brussels, July 2019.

³⁷⁵ European Commission, 'Press release – European Commission presents a Framework to Safeguard the Rule of Law in the European Union', Strasbourg, 11.03.2014, достапно на <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_237> [пристапено на 22.12.2022].

³⁷⁶ European Commission, 'Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps', COM(2019) 163 final, Brussels, 03.04.2019.

обезбеди меѓусебно признавање на судските одлуки во согласност со принципот на заемна доверба. Поради тоа, владеењето на правото се истакнува уште во раната фаза од европската интеграција, особено во периодот кога преовладува неофункционалистичката теорија, на начин што од политички говор преминува во концепт етаблиран во пресуда на Европскиот суд за правда. Во унија каква што е ЕУ, состојбите во однос на владеењето на правото не можат да останат „внатрешни работи“ за земјите-членки бидејќи преку различните степени на интеграција, се „прелеваат“ преку националните граници во другите земји-членки и на ниво на Унијата. Со оглед дека токму националните судски власти се примарно задолжени за примена на правото на ЕУ, слабостите во организацијата и независноста на правосудството изразени и преку изборот и унапредувањето на судиите, создаваат последици за владеењето на правото во ЕУ воопшто, поради што во литературата се обработува и феноменот на „лажни судии“³⁷⁷.

Во контекст на анализата, интересно е да се забележи дека кога станува збор за владеењето на правото како концепт на ниво на ЕУ, се сретнуваат различни преводи од националните концепти. Така, членот 2 од ДЕУ во француската верзија се служи со терминот *État de droit*³⁷⁸ додека пак германскиот превод упатува на *Rechtsstaatlichkeit*³⁷⁹ наместо на *Rechtsstaat*. Концептуалната релевантност на јазичните разлики може да се објасни низ призма на посебноста на ЕУ како правен и политички ентитет, различен од националните држави во кои концептот на владеење на правото традиционално се обликува со цел ограничување на моќта на државата преку правото. Во таа смисла, треба да се има предвид и специфичната природа на Унијата кога станува збор за суверенитетот и државноста. Поради тоа, владеењето на правото не може едноставно да се преведе во еден (сè уште) нецелосно државен контекст.

Ваквата констатација може да понуди објаснување и за преовладувањето на англо-американскиот пристап во концептот на владеење на правото на ниво на ЕУ, наспроти фактот што во земјите-членки доминантна е континенталната правна

³⁷⁷ L. Pech, *Dealing with 'fake judges' under EU Law: Poland as a Case Study in light of the Court of Justice's ruling of 26 March 2020 in Simpson and HG*, RECONNECT Working Paper No. 8, May 2020, достапно на <<https://reconnect-europe.eu/blog/dealing-with-fake-judges-under-eu-law/>>. [пристапено на 22 декември 2022]

³⁷⁸ *Traité de Lisbonne Modifiant le Traité sur L'Union Européenne et le Traité Instituant la Communauté Européenne*, 2007/C 306/01, достапно на <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN>>. [пристапено на 22 декември 2022]

³⁷⁹ *Vertrag Von Lissabon Zur Änderung Des Vertrags Über Die Europäische Union Und Des Vertrags Zur Gründung Der Europäischen Gemeinschaft*, 2007/C 306/01, достапно на <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN>>. [пристапено на 22 декември 2022]

традиција. Во англо-саксонската концепција „владеењето на правото не ја постулира државата односно може да постои без државата и не бара државата да го монополизира создавањето на правото, поради што извори на правото се и обичајното право и судската пракса.³⁸⁰ Врската помеѓу поделбата на власта и владеењето на правото е обезбедена преку овластувањата доделена на судската власт наспроти одвојувањето од другите гранки, за разлика од континенталната концепција што подразбира извршување на надлежностите без произволно и арбитрерно дејствување, во рамките на пропишаните општи правила. Функцијата и овластувањата доделени на Судот на правдата на ЕУ ја рефлектираат англо-саксонската традиција, што може да се должи на првичната аспирација кон федерализам. Дополнително, со оглед на *sui generis* карактерот на ЕУ од аспект на суверенитет, надлежноста на СПЕУ е пропишана на начин што ќе обезбеди униформност на правниот поредок на Унијата.

Сепак, таквата „надреденост“ на Судот на правдата на ЕУ наспроти националните судови вклучително и уставните судови, од аспект особено на владеењето на правото, создава одредени тензии. Во таа смисла, треба да се има предвид и членот 4(2) од ДЕУ што предвидува дека „Унијата ја почитува еднаквоста на земјите-членки пред Договорите, како и нивните национални идентитети, вмрежени во нивните основни политички и уставни структури“. При тоа, треба да се нагласи дека Договорот стриктно посочува на националниот идентитет, додека пак, во „дијалогот“ меѓу земјите-членки и институциите на ЕУ, особено во рамките на судската власт, честопати се посочува и на уставниот идентитет. Во отсуство на поконкретна дефиниција на овие термини во правните поредоци на земјите-членки, се смета дека термините „уставен идентитет“ и „национален идентитет“ се однесуваат на истата обврска кон институциите на ЕУ, што се однесува на обврска за почитување на суштината на уставните вредности на секоја земја-членка посебно.³⁸¹ Така, Унијата – во смисла институциите на ЕУ, треба да обезбеди достоинствен и еднаков третман на земјите-членки што е исто така обврска иманентна на автономниот концепт на владеење на правото во ЕУ, особено при формулирањето на политики кои треба да претставуваат соодветен одраз на заедништво

³⁸⁰ G. Sartori, 'Nota sul rapporto tra Stato di diritto e Stato di giustizia', *Rivista internazionale di filosofia del diritto*, 1964, p. 310, според F. Mauri, *The Contribution of the Venice Commission to the Strengthening of the Rule of Law in Europe*, Ph.D. diss., Université Côte d'Azur; Università degli studi di Milano - Bicocca, 2021, p. 27.

³⁸¹ T. Karakamisheva-Jovanovska, 'The Challenges of the "Ever Closer Union" Concept and the Protection of the Sovereignty and Constitutional Identity of EU Member States – The Role of National Constitutional Courts and the EU Court of Justice in the Post-Westphalian Order of the Union', *Central European Journal of Comparative Law*, Volume IV, No 2, 2023, p. 81.

и да ја јакнат кохезијата во Унијата, а се засноваат на концепти кои не се дел или сè уште не се созрени во уставните идентитети на земјите-членки (особено постсоцијалистичките). Уставниот идентитет е дел од тестот за пропорционалност односно „колку е поблиску прашањето до суштината на „уставниот идентитет“ на земјите-членки, толку е поголема маргината на дискреција“.³⁸²

Оттаму, покрај предизвиците кои се генерално поврзани со концептуализацијата на владеењето на правото што беше дискутирана во историски и компаративен контекст, на ниво на ЕУ се соочуваме со уште неколку дополнителни предизвици како во однос на концептот така и во однос на конкретното спроведување на ниво на Унијата. Од друга страна, овие аспекти може да се толкуваат и како потврда на аргументот дека владеењето на правото во ЕУ се надоврзува на различните уставни традиции и соодветните национални концепти (*Rechtsstaat, État de droit, Estado de derecho, Stato di Diritto* итн.), но сепак треба да се има предвид дека како што националните концепти се развивани под одредено политичко влијание и историски определени како различни формулации со една иста заедничка цел, така и концептот на ниво на ЕУ треба да биде развиен во согласност со специфичностите на самата Унија како ентитет, но во светло на основната идеја и при тоа да понуди обединување во основната вредност.

Во литературата се истакнуваат три меѓусебно поврзани димензии на владеењето на правото како вредност што ја поткрепува правната и политичката рамка на ЕУ: прво, наднационалната димензија што се рефлектира во фактот дека земјите-членки подлежат на правото на ЕУ, при што централно значење за оваа конструкција се принципите на супрематија и директно дејство; второ е институционалната димензија во смисла на тоа дека владеење на правото го третира односот на институциите на ЕУ и поединците погодени од нивните постапки; и, третата димензија е екстратериторијално артикулирана во надворешното дејствување на ЕУ на меѓународната сцена, особено во опсегот на развојот, трговијата и пристапните политики.³⁸³ Дополнително, може да се направи разлика и помеѓу пет одделни, но испреплетени димензии на „општествената и политички употребна вредност на владеењето на правото“: регулирање, овластување,

³⁸² W. Vandenberghe, and F.X. Millet, *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des États membres*, Paris, Lextenso editions et Karine Roudier, 2014, според Karakamisheva-Jovanovska, 'The Challenges of the "Ever Closer Union" Concept and the Protection of the Sovereignty and Constitutional Identity of EU Member States – The Role of National Constitutional Courts and the EU Court of Justice in the Post-Westphalian Order of the Union', p. 81.

³⁸³ A. Williams, *The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 71.

инструментализација, идентификација и унапредување, при што во контекстот на ЕУ, владеењето на правото добива нова инструментална улога во изградбата и легитимирањето на наднационалната политичка заедница.³⁸⁴

Клучните вредности на кои се заснова Европската унија не се само политичка и симболична изјава туку имаат конкретни правни ефекти и земјите-членки треба да се придржуваат кон владеењето на правото, уште од претпристапниот процес. Во согласност со членот 49 од ДЕУ³⁸⁵, владеењето на правото е и вредност што го дефинира членството во ЕУ, со што во одредбата имплицитно се рефлектирани Копенхагенските критериуми, а дополнително членот 49 предвидува дека „условите за членство воспоставени од страна на Европскиот совет треба да бидат земени предвид“, притоа алудирајќи токму на Копенхагенските критериуми. Со внесувањето на владеењето на правото во основачките акти на Унијата, се издигна на ниво на елемент на уставната рамка на Унијата што има обврзувачки карактер. Меѓутоа, Договорите не нудат дефиниција за владеењето на правото, односно концептот е претставен како заеднички за земјите-членки. Во таа смисла, широката поддршка за владеењето на правото не придонесува кон оформувањето на концептот и конкретизирањето на неговата содржина на ниво на ЕУ, при што постојат одредени ставови дека непобитно високиот степен на консензус за владеењето на правото како темелна вредност на Унијата евозможен само поради дисензусот/несогласувањето околу неговото значење.³⁸⁶

Може да се заклучи дека владеењето на правото ја прати идејата за европска интеграција уште од самите почетоци, меѓутоа на ниво на концепт на ЕУ се актуелизира во контекст на приемот на земји од ЦИЕ, заедно со развојот на политиката на проширување. Во тој период се забележува и кодификација на владеењето на правото за што ќе стане збор во продолжение, а потоа и обиди за конкретизирање на концептот. Концептот на владеење на правото во ЕУ се претставува како „добро воспоставен принцип“, „добро дефиниран во неговото суштинско значење“, што дополнително е „заеднички, ист во сите земји-членки“.³⁸⁷ И покрај втемелувањето на владеењето на

³⁸⁴ N. Walker, 'The Rule of Law and the EU: Necessity's Mixed Virtue' in N. Walker and G. Palombela (eds.), *Relocating the Rule of Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, p.132.

³⁸⁵ Договор од Лисабон – Консолидирана верзија на Договорот за Европската Унија, достапно на <[https://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon\(1\).pdf](https://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon(1).pdf)>. [пристапено на 22 декември 2022]

³⁸⁶ Pech, 'A Union Founded on the Rule of Law', p. 360.

³⁸⁷ L. Pech, 'The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law', *Hague Journal on the Rule of Law*, vol.14, 2022, p. 108 <<https://doi.org/10.1007/s40803-022-00176-8>>.

правото во основачките договори на ЕУ и елаборирањето преку судискиот активизам на Судот на правдата на ЕУ, овој концепт е сè уште во фаза на создавање и созревање како одраз на претпоставката за заедништво во пристапите преземени од правните системи на земјите-членки. Почитувањето на владеењето на правото во ЕУ пред проширувањето во 2004 и 2007 година се сметаше дека подлежи на имплицитно разбирање меѓу земјите-членки.³⁸⁸ Оттаму, трансформативната моќ на Унијата треба да поттикне дополнителен развој на националните концепти на владеење на правото во земјите од ЦИЕ, но воедно и автономниот концепт на владеење на правото на ниво на ЕУ треба да ги инкорпорира специфичностите на правните системи на овие земји и да не се развива како ексклузивен принцип на западните демократии.³⁸⁹ Крајно, автономниот концепт на владеење на правото во ЕУ како темелна вредност на правниот поредок на Унијата, ги опфаќа и обврзува не само земјите-членки туку и институциите на Унијата кои треба да применуваат соодветно ниво на легитимитет во нивното дејствување и остварување на дадените ингеренции кон земјите-членки.

1.2.2 Кодифицирање на владеењето на правото во изворите на правото на ЕУ

Во основачките договори на првите заедници што прераснаа во Европска Унија отсуствува повикување на владеењето на правото и не се истакнува важноста на градење „Заедница заснована на владеење на правото“. Споредбено, во членот 3 од Статутот на Советот на Европа од 1949 година стои дека „секоја членка на Советот на Европа мора да ги прифати принципите на владеењето на правото и уживањето на сите лица во неговата јурисдикција на човекови права“, додека пак, во преамбулата на Европската конвенција за човекови права од 1950 година се нагласува европското „заедничко наследство на политички традиции, идеали, слобода и владеење на правото“. Може да се заклучи дека владеењето на правото постепено стана доминантна организациска парадигма на современото уставно право и е општопризнато како еден од основните принципи на кои се засноваат и се легитимираат сите европски уставни системи.³⁹⁰

Во однос на ЕУ, концептот првично беше афирмиран во судската пракса на ЕСП што воспостави основа за негово постепено вградување во примарното право на ЕУ

³⁸⁸ I. Cenevska, 'The Rule of Law as a Pivotal Concept of the EU's Politico-Legal Order', *Iustinianus Primus Law Review*, vol. 11, 2020, pp. 2-3.

³⁸⁹ Види Т. Karakamisheva-Jovanovska, 'A covert or open "battle" between the three legal traditions in the EU (Rule of law, Rechtsstaat and Etat de droit) – Critical assessments of the Anglo-Saxon versus Continental legal tradition in the context of the EU future', *International conference "New Europe"*, Warsaw, 2023.

³⁹⁰ Pech, 'A Union Founded on the Rule of Law', p. 362.

преку одредби кои експлицитно и имплицитно, преку повикување на принципите односно вредностите на ЕУ, упатуваат на владеењето на правото. Треба да се забележи дека Договорот за Европската економска заедница (ЕЕЗ) од 1957 година³⁹¹ во членот 164 предвидува дека „Судот на правдата во толкувањето и примената на овој договор ќе обезбеди да се почитува законот“. Оваа одредба содржи еден од елементите на владеењето на правото, ревизија од страна на независен суд, а самата одредба дава основа за Судот преку толкувањето на примарното право да даде свој придонес и да стане своевиден катализатор на динамичниот процес на европска интеграција. Како што е анализирано погоре, формалното вградување на владеењето на правото во основачките договори на ЕУ треба да се сфати во политичкиот контекст на тој временски период. Во таа смисла, првичните упатувања на владеењето на правото во примарното право на ЕУ се токму во рамки на Договорот од Маастрихт од 1992 година³⁹², па така во Преамбулата на ДЕУ земјите-членки ја истакнуваат „својата приврзаност кон принципите на слобода, демократија и почитување на човековите права и основни слободи и на владеењето на правото“. Овие принципи се рефлектираат и во однос на надворешната и безбедносна политика на ЕУ и политиката за развојна соработка на начин што развојот и консолидирањето на демократијата и владеењето на правото и почитувањето на основните права се поставени на ниво на цели. Така, владеењето на правото се промовира во неговата екстерна димензија, како клучна цел на надворешната политика на Унијата, меѓутоа без да се развие интерната димензија односно не наметнува правно-обврзувачки обврски за институциите на ЕУ и функционира како недоволно дефинирана вредност што преку политиката на проширување како главен инструмент примарно треба да се извезува надвор од границите на Унијата.³⁹³

Поважен исчекор е направен со Договорот од Амстердам во 1997 година³⁹⁴ со воведување на владеењето на правото како еден од основните принципи на кои Унијата е основана, како принципи кои при тоа се заеднички за земјите-членки.³⁹⁵

³⁹¹ European Union, Treaty Establishing the European Community (Rome Treaty-Consolidated version), 25 March 1957, <https://www.refworld.org/legal/agreements/eu/1957/en/40087>.

³⁹² European Union, Treaty on European Union (Maastricht Treaty), Official Journal of the European Union C 191, 29.07.1992.

³⁹³ Види Pech, 'A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law', p. 363.

³⁹⁴ European Union, Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Official Journal of the European Union C 340, 10.11.1997.

³⁹⁵ Член 6(1) од ДЕУ согласно Договорот од Амстердам: „Унијата се заснова на принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права и основни слободи и владеење на правото, принципи кои се заеднички за земјите-членки.“

Терминологијата на Амстердам се разликува од кованицата на Судот „заедница заснована на владеењето на правото“ што може да се толкува како начин да се зачува карактерот на ЕУ како посебен ентитет што функционира во согласност со владеењето на правото. Формалното вградување на владеењето на правото во примарното право на ЕУ беше дополнето со уште две важни одредби со кои се развиваат и интерната и екстерната димензија на концептот. (Поранешниот) член 7 од ДЕУ согласно Амстердам воведува механизам за заштита на прокламираните принципи, вклучително и владеењето на правото, на начин што Европскиот совет за првпат доби овластување „да утврди постоење на сериозно и постојано кршење од страна на земја-членка“ на основните принципи на Унијата, по што Советот може да „одлучи да суспендира одредени права кои произлегуваат од примената на овој договор на предметната земја-членка“. Оваа одредба може да се согледа и како првичен чекор кон развој на внатрешна политика на условеност во однос на владеењето на правото, ако се има предвид дека сериозното и постојано кршење на владеењето на правото како основен принцип на Унијата се санкционира со суспендирање на одредени права, вклучително и правото на глас при носење одлуки во Европскиот совет. Договорот од Амстердам во однос на владеењето на правото ги кодифицира заклучоците на Европскиот совет од 1993 година односно Копенхагенските критериуми како критериуми за членство. Членот 49 пропишува дека „секоја европска држава која сака да стане членка на ЕУ мора да ги почитува принципите врз кои е основана Унијата.“ Со тоа се воведува официјално и политиката на проширување, а во однос на правото на ЕУ се издвојуваат две конкретни поглавја – 23 и 24, што ги претставуваат клучните компоненти на владеењето на правото.

Договорот од Лисабон од 2007 година³⁹⁶ резултираше со дополнителни промени во одредбите на основачките договори, па така Унијата повеќе не се опишува како заедница основана во согласност со одредени клучни принципи, туку на темелни вредности, при што на претходната листа на принципи се додаваат нови вредности:

„Унијата е основана на вредностите на почитување на човековото достоинство, слободата, демократијата, еднаквоста, владеењето на правото и почитувањето на човековите права, вклучувајќи ги и правата на лицата кои припаѓаат на малцинствата. Овие вредности се заеднички за земјите-членки во општество во кое преовладуваат

³⁹⁶ European Union, Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, Official Journal of the European Union, C 306/01, 13.12.2007.

плурализмот, недискриминацијата, толеранцијата, правдата, солидарноста и еднаквоста меѓу жените и мажите.“³⁹⁷

Договорот од Лисабон содржи интенција да го нагласи значењето на владеењето на правото како вредност на политичкиот и правниот поредок на Унијата, но дополнително го манифестира и убедувањето дека тие концепти ги формираат основите на процесот на европска интеграција и се заеднички за земјите-членки, односно „обезбедувањето кохерентност на [европскиот] проект е можно само преку владеење на правото“. ³⁹⁸ Во Преамбулата на ДЕУ, се нагласува дека ЕУ е основана „црпејќи инспирација од културното, религиозното и хуманистичкото наследство на Европа, од кое се развиени универзалните вредности на неприкосновените и неотуѓивите права на човековата личност, слободата, демократијата, еднаквоста и владеење на правото“, а дополнително „потврдувајќи ја нивната приврзаност кон принципите на слобода, демократија и почитување на човековите права и основни слободи и на владеењето на правото“. Членот 2 од ДЕУ е всушност репродукција на одредба претходно содржана во Уставниот договор³⁹⁹ што не стапи во сила, а што предвидува исто така замена на заедничките принципи со заеднички вредности и нивна надградба со проширување на опфатот на одредбата. Членот 6(1) ДЕУ упатува на Повелбата за темелните права на ЕУ ⁴⁰⁰ наведувајќи дека Унијата ги признава ги признава правата, слободите и принципите утврдени со Повелбата со што таа доби правно-обврзувачко дејство и стана составен дел од примарното право на ЕУ, а во својата Преамбула исто така содржи формулација дека Унијата е основана на владеењето на правото, меѓу другите принципи.

При тоа, може да се забележи дека Повелбата за темелните права на ЕУ го определува владеењето на правото како принцип заедно со демократијата, додека терминот вредности се користи во однос на „човечкото достоинство, слобода, еднаквост и солидарност“, наспроти Лисабонскиот договор што наместо за основачки принципи зборува за темелни вредности. Квалитативната разлика меѓу термините вредности и принципи се објаснува на начин што вредностите означуваат апстрактен поим што има апсолутно позитивно значење во одредена заедница и се стреми да се оствари за доброто

³⁹⁷ Член 2(1) од ДЕУ според Договорот од Лисабон.

³⁹⁸ J. M. Barroso, 'Uniting in Peace: The Role of Law in the European Union', *Jean Monnet Lecture*, European University Institute, Florence, 31 March 2006.

³⁹⁹ European Union, Treaty Establishing a Constitution for Europe, Official Journal of the European Union C310, 16.12.2004.

⁴⁰⁰ European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union C 303/01, 14.12.2007.

на заедницата, додека пак принципите се сфаќаат како нормативни предлози кои вредностите ги преточуваат во општи уставни стандарди за дејствување на политиките.⁴⁰¹ Доколку се има предвид духот на Лисабонскиот договор, интенцијата за заменлива употреба на термините „принцип“ и „вредност“ кога се зборува за владеење на правото е во насока на целта да се промовира ЕУ како Унија заснована на вредности. На страна лексичката промена, Лисабонскиот договор не содржи конкретна дефиниција на основачките вредности, што во одредена мера е во согласност со поимањето на вредностите како апстрактни поими кои го определуваат однесувањето, меѓутоа во однос на кои постои имплицитна согласност за нивната содржина.

Во однос на интерната димензија на владеењето на правото во ЕУ, може да се посочат уште неколку членови на основачките договори преку кои се изразува концептот. Членот 3 од ДЕУ содржи индиректна референца на владеењето на правото преку користење на терминот темелни вредности на ЕУ, на начин што промовирањето на вредностите на кои е основана Унијата е предвидено како основна цел на Унијата. Понатаму, членот 19 од ДЕУ дава конкретен израз на концептот на владеењето на правото како темелна вредност на ЕУ, на начин што воспоставува надлежност за Судот на правдата на Европската Унија да гарантира почитување на законите во толкувањето и примената на Договорите, а земјите-членки да обезбедат ефективна правна заштита во областите опфатени со правото на Унијата. Правото на ефективен правен лек и фер судење е заштитено и со членот 47 од Повелбата за темелните права на Унијата. Овие одредби всушност упатуваат на поделба на власта, независност на судството и заштита на правата на граѓаните во постапката, и механизмот на судиска ревизија. Самото постоење на ефективна судска ревизија воспоставена со цел да обезбеди усогласеност со правото на Унијата е суштината на владеењето на правото и налага постоење на независни судови.

Договорот од Лисабон внесува измени и во однос на екстерната димензија на владеењето на правото. Со проширување на обемот на членот 2 од ДЕУ во однос на вредностите врз кои е основана ЕУ, Лисабонскиот договор во однос на земјите-кандидатки формално ги зајакна условите за пристапување во ЕУ со што се засили и условеноста во политиката на проширување. Дополнително, одредбата од членот 49 ДЕУ се надополнува и со обврска земјите-кандидатки да покажат посветеност за промовирање

⁴⁰¹ Cenevska, 'The Rule of Law as a Pivotal Concept of the EU's Politico-Legal Order', p. 9.

на вредностите кои и формално се услови за членство.⁴⁰² Оваа одредба треба да се анализира во корелација со членот 3(1) од ДЕУ согласно Договорот од Лисабон, што промовирањето на вредностите го определува како клучна цел на Унијата. На тој начин, се воспоставува корелација помеѓу интерната и екстерната димензија на владеењето на правото во смисла на темелна вредност на ЕУ. Таквиот стремеж може да се забележи и во однос на членот 8 од ДЕУ што предвидува дека „Унијата развива посебен однос со соседните земји, со цел да се воспостави област на просперитет и добрососедство, засновано на вредностите на Унијата“⁴⁰³.

Промените се рефлектирани и во однос на надворешната политика на ЕУ и надворешното дејствување генерално, во Наслов V што гласи „Општи одредби за надворешното дејствување на Унијата и посебни одредби за Заедничката надворешна и безбедносна политика“. Според членот 21 од ДЕУ, надворешното дејствување на Унијата мора да биде водено од „принципите кои го инспирираа нејзиното создавање, развој и проширување“, во кои се вбројува и владеењето на правото.⁴⁰⁴ Одредбата дополнително ја обврзува Унијата да дефинира и да спроведува заеднички политики и активности со цел, меѓу другото, да ги „консолидира и поддржи демократијата, владеењето на правото, човековите права и принципите на меѓународното право“⁴⁰⁵. Споредбено со соодветната одредба од Договорот од Амстердам, Договорот од Лисабон ги предвидува темелните принципи вклучително и владеењето на правото, како клучни одредници во целокупното надворешно дејствување и како клучни приоритети при креирањето на политиките во оваа област. На тој начин, може да се заклучи дека се настојува да се зајакне кохерентноста во надворешното дејствување на ЕУ, но и конзистентност во однос на целите и приоритетите поставени во процесот на европска интеграција што континуирано се одвива внатре во границите на Унијата.⁴⁰⁶ Врз основа

⁴⁰² Член 49(1) од ДЕУ (Лисабон): „Секоја европска земја што ги почитува вредностите споменати во член 2 и се залага за промовирање на истите, може да аплицира за членство во Унијата...“

⁴⁰³ Види член 8 од ДЕУ (Лисабон).

⁴⁰⁴ Член 21(1) од ДЕУ (Лисабон): „Дејствувањето на Унијата на меѓународната сцена се раководи според начелата кои го инспирираа нејзиното создавање, развој и проширување, и кои Унијата има за цел да ги промовира во целиот свет: демократијата, владеењето на правото, универзалноста и неделивоста на човековите права и основните слободи, почитување на човековото достоинство, начелата на еднаквост и солидарност, и почитување на начелата од Повелбата на Обединетите нации и меѓународното право. Унијата се стреми кон развивање односи и градење партнерства со трети земји и меѓународни, регионални или глобални организации, кои ги споделуваат начелата споменати во првиот потстав. Промовира мултилатерални решенија за заедничките проблеми, особено во рамките на Обединетите нации.“

⁴⁰⁵ Види член 21(2) од ДЕУ (Лисабон).

⁴⁰⁶ Член 21(3) ДЕУ (Лисабон): „Унијата ги почитува начелата и ги следи целите утврдени во став 1 и став 2, при развојот и спроведувањето на надворешното дејствување во различните области опфатени во овој

на принципите и целите утврдени во членот 21, Европскиот совет ги определува стратешките интереси и цели на Унијата.⁴⁰⁷ Потребата од усогласено дејствување се истакнува и во посебните одредби што се однесуваат на ЗНБП, каде повторно се упатува на принципите и целите утврдени во општите одредби за дејствување на Унијата на меѓународната сцена.⁴⁰⁸

Дополнително, зголеменото значење на владеењето на правото подразбира и потреба за зајакната заштита преку воведување на механизми со кои може да се одговори на (потенцијалните) предизвици и ризици, кои детално ќе бидат обработени во следното поглавје. Со оглед на предметот на анализата во овој дел, треба да се напомене дека некои од инструментите за заштита на владеењето на правото се предвидени со изворите на примарното право, односно се тесно поврзани со одредбите на примарното право на ЕУ. Договорот од Лисабон во членот 7 од ДЕУ ја прецизира постапката за санкционирање на „сериозно и постојано прекршување од страна на земја-членка на вредностите наведени во членот 2“ преку суспендирање на одредени права кои произлегуваат од примената на договорите.⁴⁰⁹

Во контекст на тезата на ова истражување, треба да се нагласи дека пред усвојувањето на Лисабонскиот договор, во примарното право кое ги опфаќа и договорите за пристапување, веќе се содржани одредби за воведување механизми за постпристапна заштита на владеењето на правото. Такви се заштитните клаузули во Договорот за пристапување на Чешка, Естонија, Кипар, Латвија, Литванија, Унгарија, Малта, Полска, Словенија и Словачка, што стапи на сила во 2004 година, што се однесуваат на адресирање на „сериозните недостатоци или какви било непосредни ризици од такви недостатоци во транспонирањето, имплементацијата или примена на рамковни одлуки или други релевантни обврски, инструменти за соработка и одлуки“ во однос на областа

наслов и во Дел V од Договорот за функционирањето на Европската унија и на надворешните аспекти од другите политики на Унијата.

Унијата обезбедува конзистентност помеѓу различните области на нејзиното надворешно дејствување, како и помеѓу овие и нејзините други политики. Советот и Комисијата, потпомогнати од Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, ја обезбедуваат таквата конзистентност и соработуваат за таа цел.“

⁴⁰⁷ Види член 22(2) од ДЕУ (Лисабон).

⁴⁰⁸ Член 23 ДЕУ (Лисабон): „Дејствувањето на Унијата на меѓународна сцена, во согласност со ова поглавје, се основа на начелата, ги следи целите и се спроведува во согласност со општите одредби утврдени во Поголавје 1.“

⁴⁰⁹ Види член 7 од ДЕУ (Лисабон).

Правдата и внатрешни работи (ПВР).⁴¹⁰ Сепак, иако овие клаузули не беа операционализирани, практиката беше повторена со Договорот за пристапување на Бугарија и Романија во 2007 година⁴¹¹ врз основа на кој беа воспоставени и Механизми за соработка и верификација (СVM) за Бугарија⁴¹² и Романија⁴¹³ кои пак, дефинираа одредниците за следење на состојбите и напредокот во однос на реформите во правосудството и борбата против корупцијата. За правната природа на овие механизми и нивното место во правниот поредок на ЕУ *vis-à-vis* владеењето на правото, Судот на правдата на ЕУ во 2021 година утврди дека Механизмот за верификација и соработка спаѓа во опсегот на пристапниот договор и дадените одредници имаат за цел да обезбедат дека земјата како членка на ЕУ е усогласена со членот 2 од ДЕУ што го воспоставува владеењето на правото како темелна вредност, со правно-обврзувачки карактер за земјите-членки.⁴¹⁴

Во светло на гледиштето дека за да се говори за ЕУ како за правен субјект основан во согласност со владеењето на правото потребно е дејствувањето и актите на институциите на Унијата да бидат предмет на проверка од аспект на нивната компатибилност со примарното право, Лисабонскиот договор воведо уште неколку измени кои може да се толкуваат како аспекти на владеењето на правото во ЕУ. Со укинувањето на т.н. „трестолбна структура“, јурисдикцијата на Судот на правдата на ЕУ имплицитно е проширена и врз актите и мерките усвоени во рамки на областа на слободата, безбедноста и правдата⁴¹⁵, а воедно Судот за првпат доби овластување за ревизија на законитоста на актите на Европскиот совет кои имаат правни ефекти кон трети страни, а исто така ја разгледува и законитоста на актите на телата, канцеларии или

⁴¹⁰ Види член 39 – European Union, Act concerning the accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic to the European Union, Official Journal of the European Union, L 236, 23.9.2003.

⁴¹¹ European Union, Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Official Journal of the European Union, L 157, 21.6.2005.

⁴¹² Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime, C(2006) 6570, Brussels, 13.12.2006.

⁴¹³ Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption, C(2006) 6569, Brussels, 13.12.2006.

⁴¹⁴ Joined Cases C-83/19, C-127/19 and C-195/19, Cases C-291/19, C-355/19 and C-397/19, *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România* (2019) ECLI:EU:C:2021:393.

⁴¹⁵ L. Pech, 'The Rule of Law', in P. Craig and G. De Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, Oxford, Oxford University Press, 2021, p. 317.

агенции на Унијата кои имаат правни ефекти кон трети страни⁴¹⁶. Воедно, Судот на правдата на ЕУ доби јурисдикција да ја ревидира законитоста на мерките усвоени од Европскиот совет или Советот во ситуација кога во согласност со членот 7 од ДЕУ се утврди дека земја-членка сериозно ги прекршува основните вредности на ЕУ, како што е владеењето на правото, и тоа на барање на засегнатата земја-членка.⁴¹⁷ Во светло на проширената јурисдикција на Судот, Лисабонскиот договор ја зајакнува и постапката за избор на судија и генерален адвокат на Судот на правдата и Општиот суд со воведување на советодавен панел овластен да даде мислење за соодветноста на кандидатите предложени да ги извршуваат должностите пред владите на земјите-членки да направат соодветно назначување.⁴¹⁸

Може да се заклучи дека примарното право на ЕУ ја потврди природата на владеењето на правото како темелен и основен принцип/вредност на уставната рамка на ЕУ, меѓутоа временската рамка на кодификација укажува на корелација меѓу интерната и екстерната димензија. Иако владеењето на правото е инхерентно за Унијата уште во раната фаза на европска интеграција, сепак развојот на овој концепт на ниво на Унијата се забележува во пресрет на политиката на проширување со политиката на условеност како нејзин составен дел. Сепак, треба да се забележи дека употребата на терминот „владеење на правото“ е неконзистентна, односно во одредени одредби се означува како темелна вредност, додека во други одредби, вклучително и во Преамбулата на Лисабонскиот договор, владеењето на правото се посочува како принцип.

Во литературата, некои автори се на став дека оваа термиолошка невоједначеност нема конкретни правни последици, односно начелата утврдени во членот 2 од ДЕУ и покрај тоа што се означени како „вредности“, треба да се третираат како основачки принципи од аспект на тоа дека се сеопфатни и конститутивни.⁴¹⁹ Од друга страна пак, се тврди и дека владеењето на правото онака како што е пропишано во членот 2 од ДЕУ, е од двојна правна природа, во смисла дека тоа е и вредност на европската интеграција и принцип на правото на ЕУ.⁴²⁰ Владеењето на правото сфатено како вредност подразбира

⁴¹⁶ Види член 263(1) ДФЕУ (Лисабон).

⁴¹⁷ Види член 269 од ДФЕУ (Лисабон).

⁴¹⁸ Член 255 од ДФЕУ (Лисабон).

⁴¹⁹ A. Von Bogdandy A and J. Bast, 'Founding Principles', in A. Von Bogdandy and J. Bast (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2010, p. 22.

⁴²⁰ W. Schroeder, 'The European Union and the Rule of Law - State of Affairs and Ways of Strengthening', in W. Schroeder (ed.), *Strengthening the rule of law in Europe: From a common concept to mechanisms of implementation*, Oxford, Hart Publishing 2016, p. 13.

супрапозитивна норма што како ориентир за процена на допуштеноста на одредено поведење, има обединувачка функција во насока на формирање заедничка општествена свест и градење идентитет. Доколку се третира како основен уставен принцип, тогаш треба да се сфати како доктринален принцип што го раководи процесот на донесување одлуки и што треба да се операционализира со усвојување посспецифични правни правила.⁴²¹ Оттаму, некои автори предлагаат да се направи разлика помеѓу основните морални вредности на ЕУ (човеково достоинство, слобода, итн.) врз кои е основана ЕУ и структурните уставни принципи (владеење на правото, демократија, итн.) како основа врз која Унијата функционира.⁴²²

Меѓутоа, треба да се има предвид дека со формулацијата во членот 2 од ДЕУ, Лисабонскиот договор создаде хомогена клаузула, на која се повикуваат и други одредби на примарното право на ЕУ, што владеењето на правото го поврзува и со слободата и почитувањето на човековите права. Ваквата кодификација го консолидира карактерот на владеењето на правото како доминантна организациона парадигма на модерниот конституционализам и на национално и на меѓународно ниво, и како израз на јадрото на правниот поредок на ЕУ и уставниот идентитет. Врз основа на тоа, владеењето на правото понатаму навлегува и се вградува во секундарното право на ЕУ.

Анализирајќи го секундарното право на ЕУ од аспект на владеењето на правото, се забележува диспропорционалност на законодавните инструменти кои ја сочинуваат екстерната димензија наспроти интерната. Така, владеењето на правото почесто е застапено во инструментите посветени на надворешна промоција на темелните вредности на ЕУ, усвоени во согласност со членот 21 од ДЕУ што предвидува ЕУ при дејствувањето на меѓународната сцена да се раководи од владеењето на правото.⁴²³ Може да се наведе примерот на Регулацијата 2021/947 за воспоставување Инструмент за соседство, развој и меѓународна соработка - Глобална Европа, што на владеењето на правото упатува не помалку од 35 пати⁴²⁴, меѓутоа не содржи никаква сеопфатна дефиниција, ниту некоја детален опис на концептот на владеењето на правото во ЕУ,

⁴²¹ Schroeder, 'The European Union and the Rule of Law - State of Affairs and Ways of Strengthening', pp.12-13.

⁴²² Pech, 'A Union Founded on the Rule of Law', pp. 366-367.

⁴²³ Pech, 'The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle', p. 113.

⁴²⁴ European Union, Regulation 2021/947 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe, OJ L 209/19, 14.06.2021.

иако се споменати некои клучни аспекти како што се независното судство и еднаквиот пристап до правда.

Во однос на интерната димензија, се забележуваат значително помалку легислативни инструменти на ЕУ кои го таргетираат владеењето на правото. Важен исчекор е направен со усвојувањето на Регулативата 2020/2092⁴²⁵ како прв инструмент што обезбедува сеопфатна дефиниција за владеењето на правото во ЕУ. Како што се посочува во членот 1, оваа регулатива утврдува правила неопходни за заштита на буџетот на Унијата во случај на прекршување на принципите на владеењето на правото во земјите-членки. Во пракса тоа би значело дека Регулативата ќе се примени доколку се утврди дека во земја-членка на ЕУ е настаната повреда на владеењето на правото што има ефект врз буџетот на Унијата. Оттаму, наведената регулатива е и механизам за заштита на владеењето на правото во рамки на постпристапната условеност.

Во членот 2 го дефинира владеењето на правото наведувајќи ги принципите на законитост што подразбира транспарентен, одговорен, демократски и плуралистички процес на донесување закони; правна сигурност; забрана за самоволие во извршните овластувања; ефикасна судска заштита, вклучително и пристап до правда, преку независни и непристрасни судови, како и во однос на темелните права; поделба на власта; и недискриминација и еднаквост пред законот. При тоа, владеењето на правото треба да биде сфатено во контекст на другите вредности и принципи на Унијата содржани во членот 2 од ДЕУ, додека пак, во Преамбулата се наведува дека иако не постои хиерархија меѓу вредностите на Унијата, почитувањето на владеењето на правото е од суштинско значење за заштитата на другите темелни вредности како што се слободата, демократијата, еднаквоста и почитувањето на човековите права. Може да се заклучи дека дефиницијата што е содржана во наведената регулатива е идентична со онаа утврдена од Европската комисија во 2019 година.

Во членот 3 од Регулативата дадена е индикативна и неисцрпна листа на примери за тоа што би се сметало за прекршување на принципите на владеењето на правото, и тоа: а) загрозување на независноста на судството; (б) пропуштање да се спречат, корегираат или санкционираат произволни или незаконски одлуки на јавните органи, вклучително и на органите за спроведување на законот, задржување на финансиски и

⁴²⁵ European Union, Regulation 2020/2092 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 433I, 22.12.2020.

човечки ресурси кои влијаат на нивното правилно функционирање или отстранување на конфликт на интереси; (в) ограничување на достапноста и ефективноста на правните лекови, вклучително и преку рестриктивни процедурални правила и недостиг на спроведување на пресудите, или ограничување на ефективната истрага, гонење или санкционирање на повредите на законот. Членот 4⁴²⁶, пак, директно ги поврзува двата главни елементи на Регулативата – владеењето на правото и буџетот на Унијата, со посочување на потенцијалните точки на примена, при што е потребно во согласност со пропишаната процедура да се утврди дека прекршувањето на принципите на владеењето на правото во одредена земја-членка влијае или сериозно се заканува да влијае на стабилното финансиско управување на буџетот на Унијата или на заштитата на финансиските интереси на Унијата на доволно директен начин. Треба да се нагласи дека оваа регулатива е значајна и од аспект на тоа што укажува на конкретните ефекти од прекршувањето на владеењето на правото.

⁴²⁶ Член 4 од Регулативата 2020/2092 гласи:

Услови за донесување мерки

1. Ке се преземат соодветни мерки кога ќе се утврди во согласност со член 6 дека прекршувањето на принципите на владеењето на правото во земја-членка влијае или сериозно ризикува да влијае на стабилното финансиско управување на буџетот на Унијата или на заштитата на финансиските интереси на Унијата на доволно директен начин.

2. За целите на оваа регулатива, прекршувањата на принципите на владеењето на правото се однесуваат на едно или повеќе од следниве дејствија:

(а) правилното функционирање на органите кои го спроведуваат буџетот на Унијата, вклучувајќи заеми и други инструменти гарантирани со буџетот на Унијата, особено во контекст на процедурите за јавни набавки или грантови;

(б) правилното функционирање на органите кои вршат финансиска контрола, мониторинг и ревизија и правилно функционирање на ефективни и транспарентни системи за финансиско управување и одговорност;

(в) правилното функционирање на службите за истрага и јавно обвинителство во врска со истрагата и гонењето на измами, вклучително и даночна измама, корупција или други прекршувања на правото на Унијата во врска со спроведувањето на буџетот на Унијата или со заштитата на финансиските интереси на Унијата;

г) ефективната судска проверка од страна на независните судови за дејствија или пропусти од страна на органите наведени во точките (а), (б) и (в);

(д) спречување и санкционирање на измами, вклучувајќи даночна измама, корупција или други прекршувања на правото на Унијата во врска со спроведувањето на буџетот на Унијата или заштитата на финансиските интереси на Унијата, и наметнување ефективни и одвраќачки казни за примателите од страна на националните судовите или од управните органи;

(ф) враќање на неисправно исплатени средства;

(е) ефективна и навремена соработка со OLAF и, под услов на учество на засегнатата земја-членка, со ЕРРО во нивните истраги или гонење во согласност со важечките акти на Унијата во согласност со принципот на искрена соработка;

(ж) други ситуации или однесување на органите кои се релевантни за добро финансиско управување со буџетот на Унијата или за заштита на финансиските интереси на Унијата.

1.3 Утврдување на компонентите на владеењето на правото во ЕУ и јуриспруденцијата на Судот на правдата на ЕУ

Од првото изречно споменување на владеењето на правото во случајот *Les Verts* од 1986 година до првичното експлицитно дефинирање со Регулативата 2020/2092 во 2020 година, владеењето на правото како автономен концепт на ниво на ЕУ се развиваше доминантно и примарно преку јуриспруденцијата на Судот на правдата на ЕУ. Во согласност со својата основна надлежност да обезбеди почитување на правото во толкувањето и примената на договорите⁴²⁷, СПЕУ во многу случаи успеа да ги надмине бариерите настанати поради различните ставови и интереси на земјите-членки кои влијаеја на способноста да реагираат/одговорот едногласно со цел да се придвижат фазите од процесот на интеграција.⁴²⁸ Јуриспруденцијата што Судот ја разви преку толкување на правото на ЕУ придонесе правниот систем да се развива на начини што не можеа да се предвидат од констелацијата на преференции на земјите-членки во дадено време.⁴²⁹ Придонесот на СПЕУ во процесот на интеграција може да се дефинира како „интеграција преку правото“ односно доделување значење на одредбите од примарното право на Унијата зголемувајќи ја нивната ефикасност и промовирајќи интегратива на правните системи на земјите-членки што ја зголемува кохезијата во Унијата. Оттука, се вели дека јуриспруденцијата на СПЕУ најдоброто зборува за еволуцијата на ЕУ и процесот на европска интеграција и е директно поврзана со развојот на политиките на Унијата.

Веќе во 1979 година, во предметот *Granaria* Европскиот суд на правдата (ЕСП) истакна дека следствено од законодавниот и судскиот систем утврден со основачките договори, почитувањето на принципот на владеење на правото во рамките на Заедницата повлекува права и наметнува обврски на сите субјекти на правото, односно подразбира овластување да се оспори валидноста на актите кои имаат правно дејство, но и должност за почитување на важечките прописи.⁴³⁰ Како што е погоре наведено, во пресудата за случајот *Les Verts* во 1986 година, Судот го користи изразот „Заедница заснована на владеење на правото“, во смисла дека ниту земјите-членки ниту институциите не можат да избегнат ревизија на одлуките и мерките од аспект на нивната согласност со уставната

⁴²⁷ Член 19(1) од ДЕУ (Лисабон).

⁴²⁸ Tasev, Stepanoska and Ognjanoska, 'Union based on the rule of law: The Court of Justice of the EU and the (future of) European integration', pp. 397-398.

⁴²⁹ A.S. Sweet, 'The European Court of Justice', in P. Craig and G. De Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 2nd Edition, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 131.

⁴³⁰ Case C-101/78, *Granaria v. Hoofdprodukschap* (1979) ECR 623, ECLI:EU:C:1972:108, para. 5.

повелба – основачките договори. За да се долови смислата на пресудата, треба да се објасни контекстот на предметот – имено, станува збор за постапка иницирана од еколошка организација од Франција против Европскиот парламент, во услови кога надлежноста на Судот да расправа и да одлучува во постапка за поништување била изрично ограничена на тужби поднесени против мерките усвоени од Советот и Комисијата, меѓутоа повикувајќи се на владеењето на правото и духот на одредбата во сегашниот член 19 од ДЕУ, Судот толкува дека поранешниот член 173 од ДЕЕЗ дека не го исклучува постапувањето по тужби за поништување против мерките усвоени од Парламентот наменети да имаат правни ефекти спрема трети лица.⁴³¹

Резонирањето на Судот во предметот *Les Verts* открива неколку елементи на владеењето на правото што го изедначува со „традиционалните и меѓусебно поврзани правни принципи на законитост, судска заштита и судска ревизија“⁴³². Доколку се имаат предвид утврдените компоненти согласно дефиницијата содржана во наведената регулатива - законитост; правна сигурност; забрана за самоволие во извршните овластувања; ефикасна судска заштита; поделба на власта; и недискриминација и еднаквост пред законот; може да се забележи дека основните елементи на концептот промовиран како „Заедница на правото“ може да се забележат уште во раната пракса на Судот. Во својата пракса, Судот ги разработува овие елементи како формални и суштински концепти и го дефинира нивното значење и содржината. Во продолжение ќе биде анализирана јуриспруденцијата на Судот на правдата на ЕУ со цел да се утврди кои од прокламираните компоненти на владеењето на правото се соодветно развиени во концептот што го создава и промовира Унијата и дополнително, во која мера.

1.3.1 Законитост

Законитоста подразбира дека сите секоја одлука и сите дејствија на државата мора да бидат преземени со примена/врз основа на дефинирани и однапред познати правила. За таа цел, правилата треба да бидат општи, јасни и јавно достапни (соодветно објавени). Имајќи ја предвид природата на ЕУ како *sui generis* ентитет и сложеноста по прашањето на пренесување на суверенитетот што ги претпоставува односите меѓу структурите на

⁴³¹ Case C-294/83 *Les Verts*. Види Pech, 'Evolution of EU Law', p. 312.

⁴³² L. Pech, *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper 04/09, 2009, New York, NYU School of Law, p. 16.

Унијата и земјите-членки, поимањето на принципот на законитост од аспект на Унијата ја претпоставува таквата комплексност.

Во предметот *Algera*, Судот пристапува кон компаративна анализа за да утврди дека принципот на неотповикување на управните мерки со кои се признати индивидуални права е принцип содржан во правните поредоци на земјите-членки, така што би било очигледно негирање на правдата доколку Судот во отсуство на експлицитна одредба во правото на ЕУ не прибегне кон општите правни принципи кои произлегуваат од заедничките уставните традиции.⁴³³ Меѓутоа, со оглед дека специфичните услови за примена на таквите општи принципи варираат од еден до друг национален правен поредок, признавањето на општите принципи на правото на Унијата кои произлегуваат од заедничките уставни традиции создава хармонизирачки ефект.⁴³⁴ Така, со пресудата во случајот *Algera*, Судот го афирмира принципот на законитост како принцип што е заеднички за правните поредоци на земјите-членки, но како таков е и засебен принцип на правото на Унијата и елемент на владеењето на правото. При тоа, важно е да се подвлече дека општите принципи на правото на ЕУ имаат ист ранг како и основачките договори односно се извори на примарното право на ЕУ со што можат да се користат за толкување или поништување на секундарното право на ЕУ – што исто така, е аспект на принципот на законитост (легалитет).

Потребата на поимање на законитоста во рамките на ЕУ го наметнува и прашањето за судиската ревизија од аспект на овластувањето на Судот на правдата на ЕУ да врши ревизија на законитоста на актите на земјите-членки на ЕУ и институциите, што особено доаѓа до израз во предметот *Kadi*⁴³⁵. Во контекст на тн. „војна против тероризмот“, Судот во 2008 година ја препозна потребата од зајакнување на судиската контрола на мерките за спроведување на санкциите на ОН повикувајќи се, при тоа, на заштитата на темелните права како основа на правниот поредок на Унијата. Во постапка за испитување на законитоста на Регулативата (ЕЗ) бр. 881/2002⁴³⁶, Судот нагласи дека

⁴³³ Joined cases C-7/56, 3/57 to 7/57, *Algera and others v. Common Assembly* (1957) ECR 41, ECLI:EU:C:1957:7, p. 55.

⁴³⁴ T. Von Danwitz, 'The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ', *Fordham International Law Journal*, Vol. 37, Issue 5, 2014, p. 1315.

⁴³⁵ Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat*, (2008) ECR I-6351, ECLI:EU:C:2008:461.

⁴³⁶ European Union, Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, OJ L 139, 29.5.2002.

основачките договори не обезбедуваат основа за воведување имунитет од јурисдикција на мерките што се усвоени од институциите на ЕУ.⁴³⁷ Во поткрепа на ова тврдење, се појаснува дека поранешниот член 307 ДЕЗ (сега член 351 ДЕУ - правата и обврските што произлегуваат од договорите склучени пред пристапувањето во ЕУ не можат да бидат засегнати од одредбите на основачките договори) во никој случај не смее да се толкува на начин што би се дозволило оспорување на принципите кои се дел од самите основи на правниот поредок на ЕУ содржани во тогашниот член 6(1) ДЕУ, меѓу кои е и заштитата на темелните права.⁴³⁸

При тоа, интересно е да се забележи дека при повикување на членот 6(1) ДЕУ, Судот ги истакнува принципите на слобода, демократија и почитување на човековите права и основни слободи, без при тоа експлицитно да се осврне на владеењето на правото што е исто така, содржано во оваа одредба за темелните принципи на Унијата како основи на правниот поредок од кои не е дозволено никакво отстапување. Имајќи го предвид контекстот на пресудата, сметам дека таквиот пристап на Судот е со цел да се нагласи потребата од усогласеност со темелните права односно фактот дека актите и мерките што не се во согласност со почитувањето на човековите права се неприфатливи во и согласно правниот поредок на Унијата. Додека пак, владеењето на правото е интерпретирано не само како дел од основачките принципи согласно членот 6(1) туку и како темел од којшто зависи почитувањето и заштитата на сите други принципи, вклучително и темелните права кои се интегрален дел од основните принципи кои уживаат судска заштита на ниво на Унијата, но и инхерентен аспект на владеењето на правото.

Во таа смисла, Судот заклучува дека испитувањето на валидноста на актите и мерките на Унијата во светло на темелните права, во „Заедница заснована на владеење на правото“⁴³⁹, претставува израз на уставна гаранција произлезена од основачките договори како автономен правен систем што не може да биде нарушен со меѓународен договор.⁴⁴⁰ Оттаму, пресудата во предметот *Kadi* е значајна од неколку аспекти – од уставно-правен аспект, се нагласува фактот дека правото на ЕУ е „автономен правен поредок“ и дека Судот на правдата на ЕУ игра фундаментална улога во заштитата на таа

⁴³⁷ Cases 402/05 P and 415/05 P, *Kadi and Al Barakaat*, para. 299-300.

⁴³⁸ Cases 402/05 P and 415/05 P, *Kadi and Al Barakaat*, para. 303-305.

⁴³⁹ C-294/83, *Les Verts*.

⁴⁴⁰ Cases 402/05 P and 415/05 P, *Kadi and Al Barakaat*, para. 281-284, para. 316.

автономија.⁴⁴¹ Во таа смисла го истакнува значењето на владеењето на правото како концепт на ниво на Унијата првенствено наменет да обезбеди усогласеност на актите и мерките на земјите-членки и институциите на ЕУ со основачките договори, за што е создаден целосен систем на правни лекови и процедури за судска ревизија, но и комплементарноста на владеењето на правото со заштитата на темелните права како услов за испитување на законитоста.

Оваа пресуда треба да биде толкувана во корелација со претходна одлука на Судот на правдата на ЕУ од 1991 година со која истакнува дека основачките договори, иако склучени во форма на меѓународен договор, сепак ја сочинуваат уставната повелба на Заедницата (Унијата) заснована на владеењето на правото.⁴⁴² Во таа смисла, суштинската димензија на владеењето на правото налага директна и експлицитна поврзаност на елементите на владеењето на правото, како легалитетот и судската ревизија, со заштитата на човековите права. Така, Судот јасно утврди дека Унијата е „заедница заснована на владеење на правото во која институциите се предмет на судска проверка на усогласеноста на нивните акти со Договорот и со општите принципи на правото кои ги вклучуваат основните права. Според тоа, поединците имаат право на ефективна судска заштита на правата што произлегуваат од правниот поредок на оваа заедница.“⁴⁴³

Принципот на законитост има силен одраз и во областа на кривичната материја, каде што е изразен преку начелото *nullum crimen, nulla poena sine lege*, што е едно од општите правни принципи кои се во основата на уставните традиции заеднички за земјите-членки. Ова начело подразбира дека мора да постои јасна правна криминализација на одредени дејствија и соодветно предвидена казна за да може истите да се санкционираат. Како такво се среќава и во пресудите на Судот на правдата на ЕУ каде што се елаборира дека за таквиот услов да биде исполнет, секој субјект на правото треба да е во позиција врз основа на формулацијата на соодветната одредба, да знае кои дејствија или пропусти ќе го направат кривично одговорен.⁴⁴⁴

⁴⁴¹ K. Lenaerts, 'The Kadi Saga and the Rule of Law within the EU', *SMU Law Review*, vol.67, no.4, 2014, p. 711. <https://scholar.smu.edu/smulr/vol67/iss4/4>

⁴⁴² Opinion 1/91 (1991) ECR I-06079, ECLI:EU:C:1991:490 ECR.I-6079, para.1.

⁴⁴³ Case C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v Council* (2002) ECR I-6677, ECLI:EU:C:2002:462, para. 38-39.

⁴⁴⁴ C-60/02, *Criminal proceedings against X* (2004) ECR I-665, ECLI:EU:C:2004:10; C-303/05, *Advocaten voor de Wereld* (2007), ECR I-3672, ECLI:EU:C:2007:261.

1.3.2 Правна сигурност

Изразот „правна сигурност“ за првпат беше споменат во јуриспуденцијата на ЕУ во 1961 година, а до почетокот на 2014 година Судот на правдата на ЕУ има донесено повеќе од 2.500 одлуки кои упатуваат на овој принцип.⁴⁴⁵ Согласно Судот, правната сигурност поразбира „правните норми да бидат јасни, прецизни и предвидливи во однос на нивните ефекти“⁴⁴⁶ односно „правилата на Заедницата да им овозможуваат на засегнатите точно да го знаат обемот на обврските што им се наметнати и поединците мора да бидат способни недвосмислено да утврдат кои се нивните права и обврски и да преземат чекори соодветно“⁴⁴⁷.

Во сложениот правно-институционален контекст на ЕУ, се посочува дека во случај да е „неопходно да се толкува одредба од секундарното право на Заедницата, предност треба да се даде колку што е можно повеќе на толкувањето што ја прави одредбата конзистентна со принципот на правна сигурност“⁴⁴⁸. Доколку се има предвид и повеќејазичната природа на ЕУ, се наметнува и предизвикот за воедначено толкување на правото на ЕУ во различните јазични верзии. Во согласност со напорите да се обезбеди униформна примена на правото на ЕУ, Судот исто така нагласува дека постои повреда на правната сигурност доколку „се толкуваат различно две одредби формулирани на суштински идентичен начин“⁴⁴⁹. Дополнително, Судот истакна дека принципот на правна сигурност не може да подразбере примена на одредба од националното право што е во судир со општ принцип на правниот поредок на Унијата.⁴⁵⁰

Правната сигурност е развиена како „чадор“ концепт, што во себе опфаќа и неколку други принципи, вклучувајќи неретроактивност и принцип на легитимни очекувања.⁴⁵¹ Така, се посочува на потребата од временско ограничување и обврската властите да дејствуваат во разумен рок, односно на важноста на институтот застареност. Судот на правдата на ЕУ нагласува дека правната сигурност се однесува и на

⁴⁴⁵ J. Van Meerbeeck, ‘The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust’, *European Law Review*, Vol. 41, no.41, p. 275-288.

⁴⁴⁶ C-72/10 and C-77/10, *Criminal proceedings against Marcello Costa and Ugo Cifone* (2012) ECLI:EU:C:2012:80, para. 74.

⁴⁴⁷ C-345/06, *Proceedings brought by Heinrich* (2009) ECP I-1659, para. 44.

⁴⁴⁸ C-1/02, *Borgmann GmbH & Co KG v Hauptzollamt Dortmund* (2004) ECR. I-3219, ECLI:EU:C:2004:202, para 30.

⁴⁴⁹ C-401/99, *Thomsen v Amt für ländliche Räume Husum* (2002) ECR. I-5775, ECLI:EU:C:2001:463, para. 35.

⁴⁵⁰ Case C-265/78, *H.Ferwerda BV v Produktschap voor Vee en Vlees* (1980) ECR 617, ECLI:EU:C:1980:66, para.17.

⁴⁵¹ Види Van Meerbeeck, ‘The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust’.

институциите на ЕУ кои се обврзани да постапуваат на предвидлив начин и во разумно време. Дури и во отсуство на определени рокови, правната сигурност има ефект на спречување на Комисијата неодредено да го одложува извршувањето на овластувањата, вклучително и во однос на овластувањето да изрекува парични казни кон земјите-членки.⁴⁵² Во однос на принципот на неретроактивност како важен аспект на принципот на правна сигурност, Судот утврди дека правната сигурност спречува мерка на Заедницата да стапи на сила пред нејзиното објавување, односно пред засегнатите страни на кои се применува да имаат можност да се запознаат со истата, при што извесно отстапување може да се дозволи само по исклучок, доколку целта што треба да се постигне тоа го налага и ако легитимните очекувања на засегнатите страни се доследно почитувани.⁴⁵³ Дополнително, се прави разлика меѓу процедуралните правила, кои генерално се смета дека се применуваат на сите постапки кои се во тек во времето кога правилата се во важност, и суштинските правила, кои се применуваат на ситуации што се случиле по нивното стапување во сила, а нивното важење може да се прошири и на ситуации кои постоеле пред нивното стапување во сила само доколку тоа јасно произлегува од условите, целите или општа согласност дека таков ефект може да им се даде.⁴⁵⁴ Таквото толкување обезбедува почитување на принципите на правната сигурност и заштита на легитимните очекувања, врз основа на кои ефектот на законодавството на Унијата мора да биде јасен и претпоставен за оние кои се предмет на негова примена.

Во предметот *S.N.U.P.A.T.*, Судот го истакна принципот на правна сигурност појаснувајќи дека повикувањето на овој принцип и неговата примена не се апсолутни, туку релативни, во сообразност со другите принципи и општи начела на правото, како што е принципот на легалитет, при што одговорот на прашањето кој од двата принципи ќе преовладува во даден случај, зависи од споредбата на јавниот интерес со интересот на странките во предметот.⁴⁵⁵ Во контекстот на конкретниот случај, Судот појаснува дека

⁴⁵² C 52-69J, *R. Geigy AG v Commission of the European Communities* (1972) ECR 787, ECLI:EU:C:1972:73; C-223/85, *Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV v Commission* (1987) ECR 4617, ECLI:EU:C:1987:502.

⁴⁵³ Case C-98/78, *Racke v. Hauptzollamt Mainz* (1979) ECLI:EU:C:1979:14; C-99/78, *Decker v. Hauptzollamt Landau* (1979) ECLI:EU:C:1979:15.

⁴⁵⁴ Case C-92/78, *Simmenthal v. Commission* (1979) ECLI:EU:C:1979:53.

⁴⁵⁵ Joined cases 42 and 49/59, *Société nouvelle des usines de Pontlieue - Aciéries du Temple (S.N.U.P.A.T.) v High Authority of the European Coal and Steel Community* (1961) ECR 053, ECLI:EU:C:1961:5, p. 87.

ректроактивно повлекување на мерки е прифатливо само во случај кога истите биле одлучени врз основа на неточни и нецелосни информации.⁴⁵⁶

Повикувајќи се на принципите што се заеднички за правните системи на земјите-членки, а „чии извори може да се лоцираат во римското право“⁴⁵⁷, Судот низ својата пракса го афирмираше и принципот на доверба во утврденоста на правната ситуација, во смисла дека во случај на измени на правната рамка, освен ако самиот правен поредок не изразува спротивна намера, мора да се обезбеди континуитет на воспоставената правна ситуација.⁴⁵⁸

1.3.3 Ефикасна судска заштита

При испитување на ефикасната судска заштита и пристапот до правда, но и во однос на концептот на владеење на правото во ЕУ воопшто, независноста на судството заема централна позиција како предуслов за исполнување на сите други елементи. Останатите елементи на владеењето на правото, како што е принципот на законитост што подразбира дека практикувањето на доделената власт може да се остварува само врз основа на правото и во рамки на утврдените граници, или постоењето на судска ревизија за спроведување на тие принципи – сето тоа зависи од судската независност како нивен основен предуслов.⁴⁵⁹ Во таа смисла, независното и ефективно судство подразбира ограничување на практикувањето на јавните овластувања со цел да се гарантира приматот на поединецот и неговата заштита од произволно или незаконско вршење на јавната власт. Ваквото дефинирање е во основата на националните концепти што се анализирани погоре, за кои е заедничко гледиштето дека формалните и суштинските компоненти на владеењето на правото се меѓузависни. Така, Судот на правдата на ЕУ посвети внимание и на дефинирање на улогата на судската власт како ентитет независен од извршната власт.⁴⁶⁰

Имајќи ги предвид специфичните карактеристики на правниот поредок на Унијата, спроведувањето на правото на ЕУ е децентрализирано односно примарно се спроведува од страна на националните судови. Како што е погоре наведено, принципот

⁴⁵⁶ C-42/59, 49/59, *S.N.U.P.A.T.* (1961) ECR 053, ECLI:EU:C:1961:5.

⁴⁵⁷ Case C-23/68, *Johannes Gerhardus Klomp v Inspektie der Belastingen* (1969) ECLI:EU:C:1969:6, para.12-14.

⁴⁵⁸ Case C-23/68, *Johannes Gerhardus Klomp v Inspektie der Belastingen*.

⁴⁵⁹ R. Maňko, *European Court of Justice Case Law on Judicial Independence*, Brussels, EPRS, July 2021, p. 2, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696173/EPRS_BRI\(2021\)696173_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/696173/EPRS_BRI(2021)696173_EN.pdf)>

[пристапено на 27.12.2022].

⁴⁶⁰ Case C-477/16 PPU, *Openbaar Ministerie v Ruslanas Kovalkova* (2016) ECLI:EU:C:2016:861, para. 36.

на независност на судската власт во однос на националните судови наоѓа конкретизација во правото на ЕУ, во однос на националните судства, во две норми на примарното право на ЕУ - членот 19(1) од ДЕУ што е директно насочен кон земјите-членки, кои се обврзани да „обезбедат правни лекови доволни за ефикасна правна заштита во областите опфатени со правото на Унијата“; и членот 47 од Повелбата за темелните права, што заштитата на основните права ја заснова на ефективен правен лек и на правично судење пред „независен и непристрасен трибунал воспоставен со закон“.

Случајот *Associação Sindical dos Juizes Portugals (ASJP)*⁴⁶¹, во постапка за прелиминарно одлучување, е првиот од серијата пресуди во кои Судот на правдата на ЕУ ја развива доктрината за независност на националните судови. Членот 19 од ДЕУ е препознаен како правна основа во рамките на правото на ЕУ за принципот на независност на судството, на начин што „дава конкретен израз на вредноста на владеењето на правото наведена во член 2 од ДЕУ, доверувајќи ја одговорноста за обезбедување судска ревизија во правниот поредок на ЕУ не само на Судот на правдата, туку и на националните судови и трибунали“⁴⁶². Судот го поврза членот 19 со принципот на искрена соработка изразен во членот 4(3) од ДЕУ, посочувајќи дека земјите-членки се обврзани на нивната територија да обезбедат примена и почитување на правото на ЕУ, односно ефективни правни лекови што соодветно може да гарантираат ефикасна судска заштита на поединечните страни во областите опфатени со правото на ЕУ, како и систем на правни лекови и процедури за судска ревизија.⁴⁶³

Врската помеѓу ефективната судска заштита и судската независност е пронајдена во членот 47 од Повелбата за темелните права на ЕУ, нагласувајќи дека „за обезбедување на таква заштита, од суштинско значење е одржувањето на независноста на таквиот суд или трибунал, како што е потврдено со членот 47 од Повелбата, што се однесува на пристапот до „независен“ суд како едно од барањата поврзани со темелното право на ефективен правен лек“⁴⁶⁴. Судот е на став дека судската независност е „инхерентна на овластувањето за пресудување“⁴⁶⁵ и дека е „суштинска за правилно функционирање на

⁴⁶¹ Case C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas* (2018) ECLI:EU:C:2018:117. Случајот се однесува на намалување на платите на судиите во Судот на ревизори во Португалија, при што судскиот синдикат поднесе тужба против Судот на ревизори до Врховниот суд, тврдејќи дека намалувањето на платите ќе ја наруши независноста на судството, па Врховниот суд го упати прашањето до Судот на правдата на ЕУ.

⁴⁶² C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, para. 32.

⁴⁶³ C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, para. 34.

⁴⁶⁴ C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, para. 41.

⁴⁶⁵ C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, para. 42.

системот за судска соработка отелотворена во механизмот за прелиминарно одлучување⁴⁶⁶. На тој начин, Судот ги опфати главните компоненти на концептот на судска независност што „особено претпоставува дека засегнатото тело ги врши своите судски функции целосно автономно, без да биде предмет на какви било хиерархиски ограничувања или подредено на кое било друго тело и без да прима наредби или инструкции од било кој извор, и на тој начин е заштитен од надворешни интервенции или притисок што може да го нарушат независното расудување на неговите членови и да влијаат на нивните одлуки“⁴⁶⁷. Овие материјални принципи се дополнети и со голем број процедурални гаранции кои го отелотворуваат владеењето на правото во ЕУ⁴⁶⁸, како што се правото на сослушување во постапката⁴⁶⁹, правото на одбрана⁴⁷⁰, правото на пристап до списите на предметот⁴⁷¹ и должноста органот соодветно да ја образложи својата одлука⁴⁷².

Некои автори сметаат дека пресудата во предметот *Associação Sindical dos Juízes Portugals* е на исто ниво со пресудите на Судот во предмети како *Van Gend en Loos* и *Costa*. Придонесот на оваа пресуда кон развојот на правото на ЕУ воопшто, а конкретно и кон концептот на владеење на правото во ЕУ, се состои во фактот што ја воспостави премисата врз која е изграден целиот систем на судска заштита и примена на правниот поредок на Унијата – земјите-членки мора да обезбедат независност на националните судови како предуслов за ефективна судска заштита без кој не може да се гарантира еднообразно толкување и примена на правото на ЕУ. Како суштинска компонента на фундаменталното право на ефективна судска заштита гарантирана со примарното право на ЕУ, Судот на правдата на ЕУ јасно обезбеди јурисдикција - во областите опфатени со правото на ЕУ - да го утврди знаењето и опсегот на принципот на независност на судството како автономен концепт заеднички за земјите-членки.⁴⁷³ Преку активирањето на потенцијалот на членот 19(1) од ДЕУ, Судот го операционализираше концептот на владеење на правото како една од темелните вредности на ЕУ содржани во членот 2 од

⁴⁶⁶ C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, para. 43.

⁴⁶⁷ C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, para. 44.

⁴⁶⁸ Види Von Danwitz, ‘The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ’.

⁴⁶⁹ Case C-32-62, *Maurice Alvis v Council of the European Economic Community* (1963) ECLI:EU:C:1963:15.

⁴⁷⁰ Case C-155/79, *AM & S Europe Limited v Commission of the European Communities* (1982) ECR 01575, ECLI:EU:C:1982:157.

⁴⁷¹ Case C-85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities* (1979) ECR 00461, ECLI:EU:C:1979:36

⁴⁷² Case C-42/01, *Portuguese Republic v Commission of the European Communities* (2004) I-06079, ECLI:EU:C:2004:379.

⁴⁷³ K. Lenaerts, ‘New Horizons for the Rule of Law Within the EU’, *German Law Journal*. vol.21, 2020, p. 32.

ДЕУ, и конкретно го оформи значењето на независноста на судството како клучен елемент на оваа вредност, со што се артикулира и материјалната/суштинската димензија на владеењето на правото во ЕУ на супранационално ниво и се дава поконкретна содржина, спроведлива на ниво на земјите-членки.

Во таа смисла, стандардите за независност на судството во ЕУ беа развиени во повеќе последователни случаи⁴⁷⁴ што креираат сеопфатна судска пракса по однос на ова прашање и развиваат цела една нишка за надградба на самиот дијалог меѓу Судот на правдата на ЕУ и националните судови⁴⁷⁵. Судската пракса го истакна фактот дека принципот на судска независност е длабоко поврзан и со принципот на заемна доверба што е основа на целиот процес на европска интеграција, почнувајќи од функционирањето на внатрешниот пазар до соработката во областа на правдата, слободата и безбедноста, што се утврдува низ призма на критериумите за составот на судското тело, процесот на назначување и унапредување, мандатот, како и основите за одговорност и разрешување.⁴⁷⁶ Сепак, развивањето на стандарди за судска независност не (треба да) подразбира и специфицирање на конкретен модел на организација на судството во смисла на едно универзално решение што може да функционира за сите, од причина што е тесно поврзано со поединечните карактеристики и правн(ичка)та култура и традиција на секоја земја-членка одделно. Меѓутоа, она што Судот на правдата на ЕУ треба да го преиспитува е комплементарноста на таквите модели со стандардите и крајната заложба на властите на земјите-членки – дали е во насока на обезбедување независност на судството или пак, приграбување. Крајно, се истакнува и тоа дека обезбедувањето на основните стандарди за судска независност не е само барање што треба да биде исполнето во процесот на пристапување, туку дотолку повеќе е обврска од официјалното членство во Унијата за придржување на темелните вредности⁴⁷⁷, што не

⁴⁷⁴ Види *Minister of Justice and Equality (C-216/18)*, *Commission v Poland – Retirements from Supreme Court (C-619/18)*, *Commission v Poland – Retirement of ordinary judges (C-192/18)*, *AK v Krajowa Rada Sądownictwa (C-585/18, C-624/18 & C-625/18)*, *Miasto Łowicz v Wojewoda Łódzki (C-558/18 & C-563/18)*, *VQ v Land Hessen (C-272/19)*, *L. and P. (C-354/20 PPU & C-412/20 PPU)*, *AB v Krajowa Rada Sądownictwa (C-824/18)*, *Repubblika v Il-Prim Ministru (C-896/19)*, *Romanian Judges Forum (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 & C-397/19)*, *Commission v Poland – Disciplinary regime for judges (C-791/19)*, *Commission v Poland – Polish rules on review of judicial independence (pending case C-204/21)*.

⁴⁷⁵ Види L. Pech and D. Kochenov, *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case*, Stockholm, SIEPS, 20 May 2021.

⁴⁷⁶ Case C-216/18 PPU, *LM* (2018) ECLI:EU:C:2018:586.

⁴⁷⁷ Види Case C-621/18, *Andy Wightman and Others v Secretary of State for Exiting the European Union* (2018) ECLI:EU:C:2018:999, para. 63; Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:615, para. 42; Case C--896/19, *Repubblika v Il-Prim Ministru* (2021) ECLI:EU:C:2021:311, para. 63.

може да биде сфатена „здроаво за готово“ и налага развој на интерни механизми за заштита на владеењето на правото на ниво на Унијата, што како прашање ќе биде обработено во следното поглавје.

1.3.4 Поделба на власта

Покрај ефективната судска заштита и правото на правично судење, Судот на правдата на ЕУ во смисла на членот 19(1) ДЕУ се повикува и на поделбата на власта како елемент што го карактеризира функционирањето на владеењето на правото.⁴⁷⁸ Во таа смисла, се истакнува дека независноста на судството особено мора да се обезбеди во однос на законодавната и извршната власт, со што се налага дека е неопходно судиите да бидат заштитени од надворешни влијанија или притисок што може да ја загрозат нивната независност. Правилата за независност на судството „особено мора да бидат такви што ќе исклучуваат не само директно влијание, во форма на упатства, туку и други видови на влијание кои се индиректни, а кои се подложни да имаат одредено дејство врз одлуките на засегнатите судии“⁴⁷⁹. Така, Судот јасно стаава до знаење дека правото на ЕУ подразбира земјите-членки истовремено да ги организираат законодавните, административните и судските функции, под услов тие функции да се извршуваат во согласност со принципот на поделба на власта што го карактеризира функционирањето на владеењето на правото.⁴⁸⁰ Референцирањето на поделбата на власта во контекст на владеењето на правото се должи и на зголемената важност што му се припишува на тој концепт во праксата на ЕСЧП.⁴⁸¹

Сепак, судската пракса на СПЕУ не образложува поконкретно на кој начин принципот на поделба на власта го карактеризира владеењето на правото. Ваквата корелација за првпат е искористена во случајот *Kovalkovas* во смисла на разликување/раздвојување на судската власта од извршната, посочувајќи дека спроведувањето на правдата е доверено на органите на судската власт, наспроти министерствата кои се во рамки на извршната власт.⁴⁸² Она што може да се заклучи е дека упатувањето на поделбата на власта пред сè е во функција на независноста на

⁴⁷⁸ Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, *A. K. v Krajowa Rada Sądowictwa* (2019) ECLI:EU:C:2019:982.

⁴⁷⁹ Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, *A. K. v Krajowa Rada Sądowictwa* (2019) ECLI:EU:C:2019:982.

⁴⁸⁰ Case C-279/09, *DEB* (2010) ECLI:EU:C:2010:811.

⁴⁸¹ Pech, 'The Rule of Law as Well-Established and Well-Defined Principle', pg. 119.

⁴⁸² C-477/16, *Openbaar Ministerie v Ruslanas Kovalkovas* (2016) ECLI:EU:C:2016:861, para. 36.

судството и не може да има некаква значајна импликација надвор од „списокот“ на СПЕУ на неопходни гаранции за независност и непристрасност така што и натамошната експликација може да се очекува да биде во опсегот на членот 19(1).⁴⁸³ Меѓутоа, треба да се има предвид дека согласно дефиницијата на владеењето на правото, поделбата на власта е издвоена како засебен елемент, покрај ефективната судска заштита, а во обете се сугерира на независноста на судството.

1.3.5 Забрана за самоволие во извршните овластувања

Спречувањето на злоупотребата на овластувањата подразбира правниот систем да предвидува заштитни мерки против самоволието и арбитрерноста во практикувањето на власта, под услов дискреционото овластување на службените лица да не е неограничено и тоа да е исто така, регулирано со закон. Во контекст на владеењето на правото на ЕУ, овој принцип може да се воде во врска со принципот на пропорционалност⁴⁸⁴ што подразбира дека содржината и обликот на дејствување на Унијата нема да ги надминат границите на она што е потребно за остварување на целите од Договорите, а што подоцна беше кодифициран со членот 5 од ДЕУ. Иако е изречно прокламиран како елемент на концептот на владеење на правото во ЕУ, сепак не е пронајдена соодветна судска пракса и други извори кои поконкретно би го одредиле значењето и опсегот. Единствено во случајот *Hoechst*, Судот на правдата на ЕУ прецизно истакна дека во сите правни системи на државите, секоја интервенција од страна на јавните власти во сферата на приватните активности на било кое лице, без разлика дали е физичко или правно, мора да има правна основа и да биде оправдана врз основа утврдена со закон, и, следствено, тие системи обезбедуваат, иако во различни форми, заштита од произволна или непропорционална интервенција, при што потребата за таква заштита мора да се признае како општ принцип на правото на Заедницата.⁴⁸⁵

Во таа смисла, заштитата од произволно/арбитрерно дејствување е поврзана со принципот на законитост – основа утврдена со закон, принципот на пропорционалност –

⁴⁸³ T. Milojkovic, The Separation of Powers Principle as “Characterizing the Operation of the Rule of Law” – The CJEU’s Standards on Judicial Independence Applied Beyond Illiberal Regimes, *BRIDGE Network Blog*, 25 January 2022, достапно на: <https://bridgenetwork.eu/2022/01/25/seperation-powers-cjeu-standards-judicial-independence/> [пристапено на 18.09.2024].

⁴⁸⁴ Case C-111/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970) ECR 1126, ECLI:EU:C:1970:114, para. 12; Case C-147/81, *Merkur Fleisch-Import v. Hauptzollamt Hamburg-Ericus* (1982) ECR 1389, ECLI:EU:C:1982:131, para.12; Case C-15/83, *Denkavit Nederland v. Hoofdprodukschap voor Akkerbouwprodukten* (1984) ECR 2171 ECLI:EU:C:1984:183, para. 25.

⁴⁸⁵ Joined cases C-46/87 and C-227/88, *Hoechst* (1989) ECLI:EU:C:1989:337.

мерката да биде соодветно одредена на целта, како и принципот на правна сигурност – предвидливост на одреден исход, јасност и забраната за ретроактивен правен ефект. Во таа смисла, забраната на произволност мора да се толкува во светло на потребата правилата да се применуваат на начин што го обезбедува условот за еднаквост пред законот. Во тој контекст, се воспоставува врска и со принципот на судска ревизија чија што функција меѓудругото, е да утврди дали дејствијата се преземени во рамки на претходно воспоставените граници на надлежност на различните државни органи, што е својствено за владеењето на правото.⁴⁸⁶

1.3.6 Еднаквост пред законот и недискриминација

Принципот на еднаквост е еден од општите принципи на правото на ЕУ⁴⁸⁷, развиен низ јуриспруденцијата на СПЕУ врз основа на уставните традиции на земјите-членки и праксата на ЕКЧП⁴⁸⁸. Овој принцип подразбира да се оневозможи споредливите ситуации да се третираат различно, а различните ситуации да бидат третирани на ист начин – односно сличните ситуации мора да се третираат подеднакво, а различните ситуации различно, освен ако третманот е објективно оправдан.⁴⁸⁹ Од аспект на концептот на владеење на правото, еднаквоста се третира како еднаквост пред законот во смисла законот да гарантира отсуство на каква било дискриминација врз основа на раса, боја на кожа, пол, јазик, религија, политичко мислење, национално или социјално потекло, раѓање и други основи, при што позитивните мерки може да се дозволат сè додека се пропорционални и неопходни.

Дополнително, правото на ЕУ ја третира еднаквоста во поширока смисла и како темелна вредност заедно со владеењето на правото, согласно членот 2 ДЕУ, како вредности кои се заеднички за земјите-членки во општество во кое преовладуваат плурализмот, недискриминацијата, толеранцијата, правдата, солидарноста и еднаквоста меѓу мажите и жените. Покрај еднаквоста во контекст на политичките и граѓанките права, се истакнува и димензијата во економските и социјалните права, при што членот

⁴⁸⁶ Joined cases C-428/06 to 434/06, *Unión General de Trabajadores de La Rioja and Others* (2008) ECR 2008 I-06747, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2008:262.

⁴⁸⁷ Cases 117/76 and 16/77, *Ruckdeschel* (1977) ECR 1753.

⁴⁸⁸ Види С. McCrudden and S. Prechal, *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach*, European Commission, Brussels, 2009.

⁴⁸⁹ Види, меѓудругото, Case 106/83, *Sermide SpA v Cassa Conguaglio Zuccheri* (1984) ECR 4209, ECLI:EU:C:1984:394; Case C-411/98, *Angelo Ferlini v Centre Hospitalier de Luxembourg* (2000) ECR I-08081, ECLI:EU:C:2000:530; Case C-189/01, *Jippes v Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* (2001) ECR I-5689 ECLI:EU:C:2001:420.

157 од ДФЕУ утврдува обврска за земјите-членки да осигураат дека се применува начелото на еднаква плата за работниците од машки и женски пол за ист труд или работа со еднаква вредност. Во таа смисла, начелото на еднаквост се дефинира и од аспект на заштитата на темелните права, односно е предвидено и со Повелбата за темелните права на Европската Унија. При тоа, се нагласуваат неколку составни елементи и принципи, вклучително принципот на еднаквост пред законот (член 20 од Повелбата); недискриминација (член 21 од Повелбата); културна, религиска и јазична разновидност (член 22 од Повелбата); еднаквост меѓу жените и мажите (член 23 од Повелбата); правата на детето (член 24 од Повелбата); правата на постарите лица (член 25 од Повелбата) и интегрирање на лицата со посебни потреби (член 26 од Повелбата). Сепак, треба да се има предвид дека и покрај тоа што еднаквоста е поврзана со принципот на недискриминација, важно е да не се поистоветуваат, односно да се направи разлика помеѓу двата и последователно правата што тие ги носат. Главната разлика е во тоа што недискриминацијата е ограничена на основите на дискриминација, додека пак опсегот на еднаквоста е поширок, односно секоја нееднаквост, без разлика дали е заснована на некоја од основите на дискриминација или не, е повреда на правата и обврските кои произлегуваат од истата.

Понатаму, начелото на еднаквост е вградено и дополнително конкретизирано и со секундарното право на ЕУ, низ повеќе правни акти: Директива 2000/43/ЕЗ против дискриминација врз основа на расно и етничко потекло; Директива 2000/78/ЕЗ против дискриминација на работа врз основа на религија или верување, попреченост, возраст или сексуална ориентација; Директива 2006/54/ЕЗ еднаков третман на мажите и жените во професионалните шеми за социјално осигурување; Директива 2010/41/ЕУ еднаков третман за мажите и жените кои се занимаваат со дејност во својство на самовработени, Директива 92/85/ЕЕЗ заштита на бремени работници, работнички кои неодамна родиле и жени кои дојат; Директива 2004/113/ЕЗ еднаков третман меѓу мажите и жените во пристапот и снабдувањето со стоки и услуги, итн.

Интересно е да се спомене дека принципот на еднаквост се третира и од аспект на институционалната архитектура на ЕУ и односите со земјите-членки, па така членот 4 ДЕУ истакнува дека „Унијата ја почитува еднаквоста на земјите-членки пред договорите, како и нивните национални идентитети, вмрежени во нивните основни политички и уставни структури, вклучувајќи ги и регионалните и локалните самоуправи“.

Кога се зборува за еднаквоста како за елемент на владеењето на правото, треба пред сè да се интерпретира во потесна смисла, од аспект на принципот на еднаквост пред законот што е составен дел од поширокото сфаќање на начелото на еднаквост. Таквото поимање на еднаквоста пред законот се поврзува и со критериумите и стандардите кои треба да се исполнат за да се обезбеди судската независност. Дел од случаите од судската пракса на СПЕУ со кои се поставуваат основните постулати на владеењето на правото во ЕУ, поаѓаат токму од принципот на еднаквост. Така, Судот утврди дека воспоставувањето различен возрасен праг за пензионирање за мажи и жени во судските и обвинителските институции на Полска, е повреда на обврските кои произлегуваат од членот 157 ДФЕУ и релевантните директиви за спроведување на принципот на еднакви можности и еднаков третман на мажите и жените во однос на вработувањето и професијата, меѓутоа има директно влијание и врз независноста на судството, а со тоа и владеењето на правото во ЕУ.⁴⁹⁰ Сепак, врската помеѓу еднаквоста пред законот како општ принцип и како право кое произлегува од Повелбата од една страна, и владеењето на правото според членот 2 ДЕУ од друга страна, треба да биде дополнително развиена од аспект на модалитетите за соодветно упатување.

1.4 Консолидирање на формалната и суштинската концепција и интерната и екстерната димензија на владеењето на правото во ЕУ

Од анализата на националните концепции произлегува дека владеењето на правото е столб на модерниот конституционализам, односно еден од основните принципи кои произлегуваат од заедничките уставни традиции на земјите-членки на ЕУ и, како таков, една од главните вредности врз кои се заснова Унијата. Сепак, заедничка правна карактеристика на правните поредоци е и тоа што владеењето на правото не е прецизно дефинирано со националниот устав.⁴⁹¹ Оттаму, примарното право на ЕУ следи сличен пристап на начин што иако основните компоненти на владеењето на правото се експлицитно споменати и гарантирани со основачките договори и содржат повеќекратни референци за различни суштински аспекти како конкретен израз на владеењето на правото како темелна вредност, сепак тие не нудат единствена, сеопфатна или исцрпна дефиниција за владеењето на правото.

⁴⁹⁰ Case C-192/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:924.

⁴⁹¹ Види L. Pech and J. Grogan (eds.), *Unity and Diversity in National Understandings of the Rule of Law in the EU*, RECONNECT, 30 April 2020.

Меѓутоа, отсуството на таква одредба не мора неизбежно да подразбира дека владеењето на правото како концепција е самото по себе нејасно и неприменливо. Постојат и други правни институти кои не се дефинирани со основачките договори, но сепак нивното постоење и примена се неспорно и од фундаментално значење, како што на пример поимот „работник“ не е дефиниран во примарното право на ЕУ иако се гарантираат основните права и слободата на движење, или пак концептот на царини што исто така е недефиниран со основачките договори, а сепак внатрешниот пазар на ЕУ се заснова токму на забраната за воведување царински давачки чие што обврзувачко дејство и надлежноста на ЕУ во оваа област се неспорни.⁴⁹² Концептуализацијата на овие правни институти е доверена на институциите на Унијата. Така, првенствено врз основа на судскиот активизам на Судот на правдата на ЕУ, Европската комисија во 2014 година⁴⁹³ понуди работна дефиниција на владеењето на правото во ЕУ, што подоцна беше прифатена во рамки на процесот на усвојување на Регулотивата 2020/2092 година. На тој начин, Комисијата даде придонес кон надминување на предизвикот - имено, со зголеменото значење на владеењето на правото во ЕУ, што се согледува и преку пролиферацијата на (правни) акти кои нагласуваат различни компоненти што е особено забележливо во однос на екстерната димензија⁴⁹⁴, клучното прашање се трансформираше во консолидирање на формалната и суштинската концепција и интерната и екстерната димензија на владеењето на правото во ЕУ.

Комисијата нагласува дека прецизната содржина на принципите и стандардите што произлегуваат од владеењето на правото може да варира на национално ниво во зависност од уставниот систем на секоја земја-членка, но во потрагата по консолидирана дефиниција се истакнува улогата на судската практика на Судот на правдата на ЕУ и на Европскиот суд за човекови права, како и влијанието на Советот на Европа во целина. Така, јасно се укажува дека владеењето на правото како темелна вредност на ЕУ опфаќа законитост, во смисла на транспарентен, одговорен, демократски и плуралистички процес на усвојување закони; правна сигурност; забрана за арбитражно практикување на извршната власт; ефикасна судска заштита од страна на независни и непристрасни судови, ефективна судска ревизија вклучително и почитување на основните права; и

⁴⁹² Pech, 'The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle', p. 121.

⁴⁹³ European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A new EU Framework to strengthen the Rule of Law', Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final.

⁴⁹⁴ Види L. Pech, 'The EU as a global rule of law promoter: the consistency and effectiveness challenges', *Asia Europe Journal*, vol. 14, no. 1, 2016, pp. 7-24.

еднаквост пред законот.⁴⁹⁵ При тоа, се истакнува дека овие елементи не се чисто формални и процедурални барања, туку дека се средства за обезбедување усогласеност со и почитување на демократијата и човековите права. На тој начин, владеењето на правото во ЕУ ги обединува и формалната и суштинската концепција што беа анализирани на теоретско ниво во првото поглавје.

Усогласеноста со владеењето на правото не е само предуслов за заштита на темелните вредности наведени во член 2 од ДЕУ, туку исто така е и предуслов за почитување на сите права и обврски кои произлегуваат од основачките договори и од меѓународното право. Интересот и нужноста на Унијата да обезбеди механизми за заштита на владеењето на правото е во функција на принципот на заемна доверба и е од витално значење за функционирањето на ЕУ како „област на слобода, безбедност и правда без внатрешни граници“ бидејќи загрозувањето на владеењето на правото има многу конкретен ефект на прелевање што се манифестира преку (не)признавањето и (не)спроведувањето на пресудите во граѓанските предмети или пак, европскиот налог за апсење.⁴⁹⁶ Предложената дефиниција на владеењето на правото беше ажурирана во 2019 година⁴⁹⁷ со додавање на елементот на поделба на власта, што носителите на јавни овластувања да дејствуваат во рамки на ограничувањата утврдени со закон. Последователното експлицитно вклучување на принципот на поделба на власта во дефиницијата на Комисијата се чини дека е мотивирано од зголемените упатувања на овој принцип во судската пракса на Судот на правдата во повеќе предмети од 2014 година па навака⁴⁹⁸, поттикнато од самата природа на законите врз владеењето на правото, а што кореспондира и со зголеменото значење на поделбата на власта во судската пракса на Европскиот суд за човекови права.⁴⁹⁹

Може да се заклучи дека ЕУ усвојува широка концепција за владеење на правото што опфаќа формални елементи, но ги зема предвид и суштинските начела на правото и опфаќа елементи како што е заштитата на човековите права. Самата Унија е втемелена

⁴⁹⁵ European Commission, ‘A new EU Framework to strengthen the Rule of Law’, p. 4.

⁴⁹⁶ European Commission, ‘A new EU Framework to strengthen the Rule of Law’, p. 4.

⁴⁹⁷ European Commission, ‘Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps’, COM(2019) 163 final, Brussels, 3.4.2019.

⁴⁹⁸ Види C-477/16 PPU, *Kovalkovas*, став 36: Судството мора да се разликува, во согласност со принципот на поделба на власта што го карактеризира функционирањето на владеењето на правото, од извршната власт.

⁴⁹⁹ *Baka v. Hungary* [GC], App. no. 20261/12, ECtHR, 23.6.2016, para. 165; *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC], App. no. 26374/18, ECtHR, 1.12.2020, para. 233 and 237.

на владеење на правото бидејќи нејзините институции како и земјите-членки каде што е релевантно, усвојуваат акти и мерки во согласност со примарното право, додека пак физичките и правните лица се во можност да ја оспорат, директно или индиректно, законитоста на кој било акт што влијае на нивните права и обврски кои произлегуваат од правото на ЕУ. Од конституционален аспект, концептот еволуираше од принцип на меѓуинституционално функционирање на Унијата до темелна вредност на европската интеграција со композитна структура што е обврзувачка за ЕУ како целина, вклучително и за земјите-членки како актери во процесот. Воочените елементи на владеењето на правото во ЕУ на формално и суштинско ниво се застапени и во интерната и во екстерната димензија на концептот.

Сепак, треба да се има предвид дека постигнувањето консензус за значењето на владеењето на правото не подразбира нужно и униформност на концептот, бидејќи како што нагласува Комисијата „заедничките пристапи, стандарди и норми не налагаат нивна имплементација на идентичен начин“⁵⁰⁰. Во таа смисла, постигнувањето консензус за основните елементи што владеењето на правото во ЕУ ги содржи, не наметнува обврска за земјите-членки да усвојат одреден уставен модел што ќе го институционализира владеењето на правото на идентичен начин.⁵⁰¹ На пример, во согласност со консолидираната дефиниција на владеењето на правото во ЕУ, земјите-членки се обврзани да ефективна судска ревизија, но тоа ненужно треба да биде организирано преку уставно судство. Може да се заклучи дека консолидирањето на концептот на ниво на ЕУ се интензивира преку развој на системите во актуелни земји-членки кои претходно беа опфатени со политиката на проширување заснована на владеењето на правото како критериум, а што подетално ќе биде разработена во продолжение.

Кон оформувањето на концептот, значаен е придонесот и на Советот на Европа анализиран во првиот дел од трудот, што е сосема очекуван со оглед на влијанието на оваа организација врз формирањето и функционирањето на ЕУ. Таквото влијание, конкретно од аспект на владеењето на правото, може да се потврди доколку се анализираат документите на Советот на Европа и Европската Унија. Европската комисија за демократија преку правото, позната и како Венецијанска Комисија што

⁵⁰⁰ European Commission, ‘Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps’, COM(2019) 163 final, p. 11.

⁵⁰¹ Види Case C-430/21, RS (2022) EU:C:2022:99, para 43.

претставува советодавно тело на Советот на Европа, во 2011 година усвои Извештај за владеењето на правото⁵⁰² што ги идентификува заедничките карактеристики на националните концепции (Rule of Law, Rechtsstaat и Etat de droit) и на таа основа синтетизира контролна листа за проценка на состојбата на владеењето на правото во поединечни држави што е своевиден преглед на елементите кои го конститутираат концептот. Оваа прва верзија на контролната листа беше ажурирана и во 2016 година објавена во форма на засебен документ насловен како „Контролна листа за владеењето на правото“⁵⁰³.

Табела 1. Анализа на сличностите и разликите во концептот на владеењето на правото развиен во рамки на Советот на Европа и Европската Унија⁵⁰⁴

Институција/ организација	Венецијанска комисија/CoE	Европска комисија/ЕУ	Европски парламент и Совет на ЕУ/ЕУ
Основна дефиниција	Сите лица и органи во државата, без разлика дали се јавни или приватни, треба да бидат обврзани со и да имаат заедничка корист од законите кои се јавно донесени, што немаат ретроактивна примена и се применуваат во судовите.	Согласно владеењето на правото, сите јавни овластувања се практикуваат во рамки на ограничувањата утврдени со закон, во согласност со вредностите на демократијата и основните права и под контрола на независни и непристрасни судови.	Владеењето на правото налага ноистелите на јавни овластувања да дејствуваат во рамки на ограничувањата утврдени со закон, во согласност со вредностите на демократијата и почитувањето на основните права, под контрола на независни и непристрасни судови.
Главни елементи	(1) Законитост што вклучува транспарентен, одговорен и демократски процес за донесување закон; (2) Правна сигурност;	Владеењето на правото вклучува принципи како што се законитост, што подразбира транспарентен, одговорен, демократски и плуралистички процес за донесување закони; правна	Владеењето на правото ги вклучува принципите на законитост што подразбира транспарентен, одговорен, демократски и плуралистички процес на

⁵⁰² European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), ‘Report on the rule of law’, 86th plenary session, Venice, 25-26 March 2011, CDL-AD(2011)003rev.

⁵⁰³ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), ‘Rule of Law Checklist’, Study No. 711/2013, Strasbourg, 18 March 2016 CDL-AD(2016)007.

⁵⁰⁴ Види Pech, ‘The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law’.

	<p>(3) Забрана за самоволие;</p> <p>(4) Пристап до правда пред независни и непристрасни судови, вклучително и судска ревизија на управните акти;</p> <p>(5) Почитување на човсковите права; и</p> <p>(6) Недискриминација и еднаквост пред законот.</p>	<p>сигурност; забрана за произволно вршење на извршната власт; ефикасна судска заштита од независни и непристрасни судови, ефективна судска ревизија вклучително почитување на основните права; поделба на власта; и еднаквост пред законот.</p>	<p>донесување закони; правна сигурност; забрана за самоволие на извршната власт; ефективна судска заштита, вклучително и пристап до правда, од независни и непристрасни судови, како и од аспект на основните права; поделба на власта; и недискриминација и еднаквост пред законот.</p>
--	---	--	--

Доколку се споредат дефинициите и составните компоненти, може да се заклучи дека разликата е во тоа што принципот на поделба на власта не е експлицитно наведен од Венецијанската комисија, но треба да се има предвид дека судската независност е претставена како „интегрален дел од основниот демократски принцип на поделбата на власта“⁵⁰⁵. Во рамките на владеењето на правото, се вклучуваат и принципите на недискриминација и еднаквост пред законот како елементи што се издвоени од поширокиот поим на темелни права. Треба да се напомене дека забраната за дискриминација е и засебна вредност во членот 2 од ДЕУ, но упатувањето како на елемент на владеењето на правото е во контекст на барањето за ефективна судска заштита како и другите составни компоненти на владеењето на правото кои не би можеле да се остварат во услови на распространета дискриминација.

Во овој контекст, значајно е да се потенцира придонесот на Венецијанската комисија (ВК) кон оформување на европскиот концепт на владеење на правото и модалитетите на соработка со Судот на правдата на ЕУ.⁵⁰⁶ Венецијанската комисија спроведува обемна работа на преведување на судската пракса на ЕСЧП во законодавни принципи и најдобри практики што треба да се применат во одреден национален

⁵⁰⁵ Venice Commission, ‘Report on the Rule of Law’, para. 55.

⁵⁰⁶ Види F. Mauri, *The Contribution of the Venice Commission to the Strengthening of the Rule of Law in Europe*, Ph.D. diss., Université Côte d’Azur; Università degli studi di Milano - Bicocca, 2021.

контекст. Наведениот Извештај за владеењето на правото со Листата за проверка на владеењето на правото е меѓу најцитираните документи во судската пракса и на Стразбур и на Луксембург. Така, Судот на правдата на ЕУ во неколку неодамнешни пресуди упатува дека „прецедентната практика на Судот на правдата и на Европскиот суд за човекови права и работата на Советот на Европа, преку Венецијанската комисија, обезбеди неисцрпна листа на принципи и стандарди кои може да спаѓаат во концептот на владеењето на правото“⁵⁰⁷. Понатаму, се прецизира дека таквиот концепт ги вклучува принципите на законитост, правна сигурност и забрана за произволно вршење на власта од страна на извршната власт, независни и непристрасни судови, ефективна судска ревизија вклучително почитување на основните права и еднаквоста пред законот, и при тоа содржи експлицитно упатување на Листата за проверка на владеењето на правото усвоена од Венецијанската комисија во март 2016 година.⁵⁰⁸

Активностите на Венецијанската комисија се во насока да се постави минимално ниво на усогласеност со меѓународните/европските стандарди на владеење на правото преку оценување на компатибилноста на конкретни национални одредби со овие параметри. На тој начин, Венецијанската комисија применува методи и на индукција и на дедукција, односно обезбедува утврдување на европската концепција на владеење на правото, но и вградување на компонентите во националните системи имајќи ги предвид одликите и специфичностите на различни уставни поредоци. Особено е забележителна активноста на ВК во однос на механизмите за обезбедување независност на судството што станува доминантен елемент на елаборација при дефинирање на европскиот концепт на владеење на правото и предизвик за националните системи. На тој начин, Венецијанската комисија се постави како точка за меѓусебна комуникација на Судовите во Луксембург и Стразбур и платформа за заемна размена, со акцент на експертизата по однос на правни прашања. Таквата позиција овозможи Венецијанската комисија да стекне углед на доверлив актер и „гарант“ на компатибилноста на националните правни системи со заедничките европски вредности.⁵⁰⁹ Соработката меѓу ВК и ЕУ во контекст на владеењето на правото е евидентна како во следењето на состојбите во земјите-членки на Унијата, така и во оценувањето на подготвеноста на земјите-кандидатки за членство

⁵⁰⁷ Case T- 240/16, *Andriy Petrovych Klyuyev v. Council of the European Union* (2018), ECLI:EU:T:2018:433, para. 63; Case T-245/15, *Oleksandr Viktorovych Klymenko v Council of the European Union* (2017), ECLI:EU:T:2017:792, para. 74.

⁵⁰⁸ Case T- 240/16, *Andriy Petrovych Klyuyev v. Council of the European Union*; Case T-245/15, *Oleksandr Viktorovych Klymenko v Council of the European Union*.

⁵⁰⁹ F. Mauri, *The Contribution of the Venice Commission to the Strengthening of the Rule of Law in Europe*, p.140,

по однос на усогласеноста со европските стандарди. При тоа, насоките и мислењата на ВК станаа своевидни одредници во политиката на условеност, како што може да се утврди преку анализа на извештаите на Европската комисија за степенот на напредок и усогласеност што се составен дел од годишниот пакет посветен на проширувањето.

Може да се заклучи дека концептот на владеење на правото е усогласен на пан-европско ниво и правните акти и политичките документи на ЕУ и Советот на Европа содржат широк, сеопфатен концепт на владеење на правото со суштински и формални компоненти, што најдобро кореспондира со либерален уставен поредок што целосно ќе ги штити човековите права. Воедно, судската пракса што беше погоре обработена, покажа дека концептот на владеење на правото во ЕУ има конкретна нормативна содржина и што подразбира и правно-обврзувачко дејство и конкретно спроведување. Во таа насока, треба да се забележи дека стремежот за консолидирање на концептот на владеењето на правото како европска вредност, односно интегрирањето на пошироката меѓународна димензија, а особено концепцијата развиена од Советот на Европа, е со интенција владеењето на правото во ЕУ да добие пошироко прифаќање од земјите-членки. Оттаму, повеќе акти од правото на ЕУ како и праксата на СПЕУ неслучајно посочуваат на Рамката за владеење на правото на Венецијанската комисија како своевидна одредница.

Од друга страна пак, потребата за конкретизација на владеењето на правото во ЕУ произлегува од соочувањето со внатрешните предизвици и ризикот тие да предизвикаат криза што ќе има последици врз внатрешната кохезија на Унијата и целокупното функционирање, првенствено во однос на земји-членки кои беа опфатени со политиката на проширување. *Vice versa*, дефинирањето на владеењето на правото во ЕУ од аспект на интерната димензија одредува и како ќе бидат поставени барањата кон земјите-кандидатки во процесот на пристапување во рамки на екстерната димензија. Како логична последица, експлицитно се истакнува дека усогласеноста со темелните вредности – меѓу кои владеењето на правото, не е само услов за пристапување кон Унијата, туку е строго поврзан со исполнување на обврските од членството во ЕУ.⁵¹⁰

Членовите 2 и 49 од ДЕУ покажуваат како владеењето на правото како темелна вредност е вградено во европскиот проект, како интерно така и екстерно, како и тоа дека владеењето на правото е нераскинливо поврзано со почитувањето на демократските

⁵¹⁰ Case C-156/21, *Hungary v European Parliament and Council* (2022) ECLI:EU:C:2022:97, para. 126.

вредности и заштитата на основните права. Поконкретно, надворешното дејствување на ЕУ е експлицитно и уставно засновано на истите принципи како и внатрешната организација на Унијата, при што владеењето на правото не е само заедничка темелна вредност во уставната рамка, туку се користи и како трансверзална надворешнополитичка цел и одредница според која се оценуваат активностите на земјите кандидати.⁵¹¹ Еволуцијата на договорите и институциите на ЕУ во контекст на владеењето на правото, во склоп со предизвикот да се обезбеди доследна примена на инструментите за заштита, го поттикна развојот на сеопфатна, интегрирана и координирана концепција што се обидува да ги обедини внатрешните интегративни процеси и надворешното дејствување на Унијата, особено во рамки на политиката на проширување. На тој начин, почитувањето на владеењето на правото може да се означи како „инхерентна уставна условеност“ за членство во ЕУ, што предизвикува егзистенцијални прашања за политичко и правно спроведување на заштитата на владеењето на правото во ЕУ во случај на прекршување.⁵¹² Следните поглавја го анализираат прашањето до кој степен како и до кој степен внатрешната рамка на владеењето на правото на ЕУ воопшто е релевантна за надворешната политика на ЕУ и дали интерната концепција на владеење на правото на ЕУ е доволно униформна за да ја поттикне Унијата како нормативен чинител на надворешната сцена.

Заклучок

Анализата на специфичните концепции за владеењето на правото на национално ниво откри дека истото е вкоренето во заедничката борба против апсолутизмот, меѓутоа варира во зависност од различните истории, култури и практики. Во исто време, владеењето на правото не само што одразува различни „идентитети“ согласно околностите во кои настанал концептот, туку исто така се развил за со текот на времето да одговори на новите општествени и политички потреби во истата држава во којашто се создал. Во правната традиција на континентална Европа, заштитата на основните права се поврзува со формирањето и афирмирањето на парламентите и нивната улога на легислативна власт, додека пак, во англо-американската традиција акцентот е повеќе на

⁵¹¹ Види I. Ioannides, *Rule of Law in European Union External Action: Guiding Principles, Practices and Lessons Learned*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014, p. 8; L. Pech, *Rule of Law as a Guiding Principle of the European Union's External Action*, CLEER Working Papers 2012/3, The Hague, TMC Asser Institute, 2012, p. 10.

⁵¹² I. Govaere, *Promoting the Rule of Law in EU External Relations: A Conceptual Framework*, Research Papers In Law 3/2022, Bruges, College of Europe, p. 3.

заштитата на основните права сфатени согласно природната концепција што подразбира дека не се нужно зависни од законодавецот, и со тоа се става поголем фокус на судската власт. Така, во англо-саксонската концепција и владеењето на правото не ја постулира државата односно може да постои и без да бидат претходно обезбедени одредени генерални демократски услови. Во таа смисла, континенталната правна традиција е повеќе насочена кон заштитата од своеволно практикување на власта додека пак, во англо-саксонската традиција поделбата на власта е помалку изразена и врската со владеењето на правото се остварува од аспект на овластувањата на судската власт.

Со оглед на специфичната природа на Унијата кога станува збор за суверенитетот и државноста, може полесно да се сфати преовладувањето на англо-американскиот пристап во однос на владеење на правото на ниво на ЕУ рефлектиран првенствено преку улогата и овластувањата на Судот на правдата на ЕУ, наспроти фактот што во земјите-членки доминантна е континенталната правна традиција. Сепак, треба да се има предвид дека таквата институционална архитектура е спротивна на правните традиции на земјите-членки поради што може да води кон ризик од преовладување на небалансирана моќ. Од големо значење е да се нагласи дека концептот на владеење на правото во ЕУ е обврзувачки и за земјите-членки и за институциите на Унијата и треба соодветно да ги усогласи специфичностите на ЕУ како наднационален *sui generis* ентитет.

Сепак, и покрај различното потекло и теоретизации, постојат заеднички карактеристики меѓу традиционалните концепции за владеењето на правото во Европа, коишто се основа на пан-европската концепција на владеењето на правото. Таквите основи може да се идентификуваат во принципите на законитост, правна сигурност, пристап до правда пред независни и непристрасни судови и еднаквост пред законот, дополнети со почитувањето на човековите права како универзална цивилизациска вредност. На тие основи е поставен и концептот за владеење на правото во ЕУ како уставен принцип со формална и суштинска компонента, што произлегува од уставно-правните традиции заеднички за земјите-членки. Самата Унија е втемелена на владеење на правото бидејќи нејзините институции како и земјите-членки, усвојуваат акти и мерки во согласност со примарното право, додека пак физичките и правните лица се во можност да ја оспорат, директно или индиректно, законитоста на кој било акт што влијае на нивните права и обврски кои произлегуваат од правото на ЕУ.

Владеењето на правото е основачки принцип и темелна вредност на ЕУ и како такво е клучен елемент во развојот на Унијата од нејзиното основање, а воедно и прашање преку кое ЕУ се дефинира себеси како посебен ентитет во меѓународното право и во меѓународните односи. Од конституционален аспект, концептот еволуираше од принцип на меѓуинституционално функционирање на Унијата до темелна вредност на европската интеграција со композитна структура односно конкретна нормативна содржина со правно-обврзувачко дејство. Меѓутоа иако владеењето на правото ја прати идејата за европска интеграција уште од самите почетоци, на ниво на концепт на ЕУ се актуелизира во контекст на приемот на нови земји-членки од ЦИЕ и за првпат се воведува во основачките договори со Договорот од Амстердам. Временската рамка на кодификација укажува на корелацијата меѓу интерната и екстерната димензија што се должи на потребата од интегрирање на правни поредоци со различен еволутивен развој во кои основната концепција за владеење на правото повеќе е производ на неодамна спроведена трансформација на системот отколку на правно-културолошката традиција. Со цел заштита и на правниот поредок на Унијата, токму во периодот по „големото проширување“ се интензивираат заложбите на ЕУ за кодификација на владеењето на правото, како и обидите за конкретизирање на концептот како посебен правен институт со свои карактеристики развиен на ниво на Унијата.

Сепак, основачките договори не содржат дефиниција на владеењето на правото во ЕУ и неговите составни елементи. Судот на правдата на ЕУ е значаен за воведување и афирмирање на владеењето на правото во ЕУ, а има придонес и кон оформувањето на суштината и концептуализацијата. Низ својата пракса, Судот прецизираше низа принципи кои се составен дел на владеењето на правото на ЕУ, повикувајќи се на заедничките уставни традиции на земјите-членки, но ги дообликуваше во духот на правото на Унијата. Во таа смисла, Судот утврди дека членот 2 од ДЕУ не подразбира само декларативна изјава, туку е правно-обврзувачка одредба што создава конкретни обврски за земјите-членки кои со стипулирање на владеењето на правото во основачките договорите на ЕУ, се согласиле да го почитуваат. Од аспект на елементите на владеењето на правото, Судот на правдата на ЕУ посветува најмногу внимание на судската независност и ефективниот пристап до правда. Самата јуриспруденција ја развива и содржината на принципот на законитост и правна сигурност, но одвоено од владеењето на правото, додека пак другите елементи или воопшто не се развиени или пак, отсуствува соодветно интерпретирање во контекст на владеењето на правото. Таквата празнина се

надополнува најчесто преку соработка со Советот на Европа, а особено Венецијанската комисија.

Дополнително, концептот на владеење на правото е усогласен на пан-европско ниво преку правните акти и политичките документи на ЕУ и Советот на Европа, вклучително и преку судската пракса на Европскиот суд за човекови права. Постепено, се забележува продирање на владеењето на правото и во секундарното право на ЕУ. Регулативата 2020/2092 е прв исчекор во тој поглед, но и прв инструмент што обезбедува сеопфатна дефиниција за владеењето на правото во ЕУ. Така, владеењето на правото е определено преку принципот на законитост; правна сигурност; забрана за самоволие во извршните овластувања; ефикасна судска заштита, вклучително и пристап до правда, преку независни и непристрасни судови, како и во однос на темелните права; поделба на власта; и недискриминација и еднаквост пред законот. На тој начин, конечно доаѓаме до првата дефиниција на владеењето на правото како концепт на ниво на ЕУ.

Треба да се има предвид дека концептот на владеење на правото во ЕУ не е само обичен „збир“ туку се стреми да се изгради во автономен концепт со свои елементи и карактеристики во прилог на функционалноста на Унијата. Од друга страна пак, прецизната содржина на владеењето на правото може да варира на национално ниво, во зависност од уставниот модел и идентитет на секоја земја-членка, што значи дека постои одредена „маргина на дискреција“. Владеењето на правото сфатено како вредност подразбира супрапозитивна норма што како ориентир за процена на допуштеноста на одредено поведение, треба да има обединувачка функција во насока на формирање заедничка општествена свест и градење идентитет. Постигнувањето консензус за значењето на владеењето на правото не подразбира нужно и униформност во спроведувањето, бидејќи како што се нагласува заедничките пристапи, стандарди и норми не налагаат нивна имплементација на идентичен начин. Во таа смисла, постигнувањето консензус за основните елементи што владеењето на правото во ЕУ, не наметнува и обврска за земјите-членки да усвојат одреден униформен уставен модел што ќе го институционализира владеењето на правото на идентичен начин.

Треба да се нагласи дека владеењето на правото во ЕУ треба да продолжи да се развива со цел да го надмине проблемот на арбитражност по однос на неговата содржина, што е спротивно на самата суштина. Треба да се гради како автономен концепт со инклузивна димензија, што би ги интегрирала и националните концепции на поновите

земји-членки и да се обиде подлабоко да ги разбере различните уставни традиции поврзани и со националниот идентитет. Ваквиот предизвик настанува пред сè поради сложената улога на ЕУ во промовирање на владеењето на правото во рамки на пристапниот процес на земјите од ЦИЕ, каде што се појави еден специфичен проблем на балансирање на потребата од силно политичко водство што ќе поседува волја да го поттикне процесот на транзиција односно трансформација во рамки на процесот на европеизација, наспроти идејата за ограничена улога на извршната власт во согласност со владеењето на правото кон која се стреми земјите во истиот тој процес.

ГЛАВА 2: МЕХАНИЗМИ ЗА ЗАШТИТА НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ЕУ

Во однос на интерната димензија, почитувањето на владеењето на правото ја засега не само Унијата, туку и институциите на земјите-членки, чија посветеност на темелните вредности е основа за членството во ЕУ.⁵¹³ Имајќи го предвид развојот на концептот на владеењето на правото во ЕУ елабориран во претходното поглавје, во продолжение ќе биде анализиран и развојот на механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ. Овие механизми првенствено се делат на политички, кои не предизвикуваат правно-обврзувачки ефекти, и правни, кои произведуваат правни ефекти, а дополнително може да се разгледуваат и како превентивни и репресивни. Механизмите кои во продолжение ќе бидат анализирани се особено актуелни во научната и истражувачка мисла во областа, па така одредени автори предлагаат можности одредени традиционални механизми за заштита на правниот поредок на Унијата да биде реинвентирани како механизми за заштита на владеењето на правото, додека пак од друга страна, се согледува и тренд на воспоставување нови механизми. Оваа состојба произлегува од зголемените закани по владеењето на правото во ЕУ, инаку означени како „предизвици за владеењето на правото во некои земји-членки“⁵¹⁴ кои добиваат карактер на приоритетни прашања. Пред да се премине кон анализа на таквите предизвици, ќе бидат разгледани механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ и нивната примена.

⁵¹³ R. Baratta, 'Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment', *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 8, No. 2, pp. 357–372.

⁵¹⁴ European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Strengthening the rule of law within the Union: A blueprint for action', COM/2019/343 final.

2.1 Правни механизми – правна рамка, примена и ефикасност

Во однос на интерната димензија, почитувањето на владеењето на правото ја засега не само Унијата, туку и институциите на земјите-членки, чија посветеност на темелните вредности е основа за членството во ЕУ.⁵¹⁵ Имајќи го предвид развојот на концептот на владеењето на правото во ЕУ елабориран во претходното поглавје, во продолжение ќе биде анализиран и развојот на механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ, а кои дополнително може да се разгледуваат и како превентивни и репресивни. Правни механизми се оние кои произведуваат правни ефекти. Механизмите кои во продолжение ќе бидат анализирани се особено актуелни во научната и истражувачка мисла во областа, па така одредени автори предлагаат можности одредени традиционални механизми за заштита на правниот поредок на Унијата да бидат реинвентирани како механизми за заштита на владеењето на правото, додека пак од друга страна, се согледува и тренд на воспоставување нови механизми. Оваа состојба произлегува од зголемените закани по владеењето на правото во ЕУ, инаку означени како „предизвици за владеењето на правото во некои земји-членки“⁵¹⁶ кои добиваат карактер на приоритетни прашања. Пред да се премине кон анализа на таквите предизвици, ќе бидат разгледани механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ и нивната примена.

Правото на ЕУ содржи неколку основи за примена на правни механизми во случаи на повреда на владеењето на правото како темелна вредност на европската интеграција: (1) правно-обврзувачка одлука (*infringement procedure*) дека една земја-членка повредила одредба од правото на ЕУ (членови 258-259 ДФЕУ) заедно со финансиска санкција (член 260(2) од ДФЕУ) за непочитување на пресуда; (2) правно-обврзувачко толкување на правото на ЕУ (*preliminary reference*) кое потврдува дека правната рамка или практиките на дадена земја-членка го повредуваат владеењето на правото (член 267 ДФЕУ); како и (3) суспензија на правото на глас на земја-членка (член 7 ДЕУ). Дополнително, во оваа категорија може да се разгледува и Регулативата за воспоставување општ режим на условеност за заштита на буџетот на Унијата усвоена во декември 2020 година (Регулативата за условеност).

⁵¹⁵ R. Baratta, 'Rule of Law 'Dialogues' Within the EU: A Legal Assessment', *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 8, No. 2, pp. 357–372.

⁵¹⁶ European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Strengthening the rule of law within the Union: A blueprint for action', COM/2019/343 final.

2.1.1 Членот 258 ДФЕУ како правен механизам

Постапката за санкционирање на повреди на правото на ЕУ содржана во членот 258 од ДФЕУ се одвива на начин што ако Комисијата смета дека земја-членка не ги исполнила обврските според Договорите, таа доставува образложено мислење за тоа откако ќе ѝ даде на засегнатата земја можност да ги достави своите образложенија. Потоа, ако засегнатата земја не дејствува во согласност со мислењето во рокот кој го утврдува Комисијата, Комисијата може прашањето да го изнесе пред Судот на правдата на Европската Унија. Клучниот услов за активирање на овој механизам е да постои повреда односно неисполнување на обврските што се стипулирани со основачките договори, односно примарното право на ЕУ. Понатаму, членот 260(1) од ДФЕУ предвидува дека ако Судот на правдата на ЕУ утврди дека земјата-членка не ги исполнила обврските според Договорите, земјата треба да ги преземе потребните мерки за усогласување со пресудата на Судот. Тоа упатува дека Судот на правдата на ЕУ во рамки на своите надлежности носи одлука со правно-обврзувачко дејство со примарна цел исполнување на обврските од правото на ЕУ и надминување на повредата на примарното право.

Согласно членот 260(2) од ДФЕУ, ако Комисијата смета дека засегнатата земја-членка не ги презела потребните мерки за усогласување со пресудата на Судот, Комисијата може да го изнесе случајот пред Судот откако ќе ѝ даде можност на земјата да ги поднесе своите образложенија. Таа ја утврдува висината на паушалната сума или паричната казна за кои смета дека одговараат на околностите, а кои засегнатата земја-членка треба да ги исплати. Ако Судот утврди дека засегнатата земја-членка не ја исполнила неговата пресуда, тој може да наметне паушална сума или парична казна кои таа земја треба да ги плати. Оттаму, за непочитување односно непостапување по пресуда на СПЕУ донесена во постапка согласно членот 258 од ДФЕУ, може да се определи и финансиска санкција.

Имајќи го предвид концептот за владеењето на правото во ЕУ согласно Договорот од Лисабон што го определува како темелна вредност на Унијата во смисла на членот 2 од ДЕУ, па така темелните вредности повеќе не се надвор од јурисдикцијата на Судот на правдата на ЕУ и се создава основа за адресирање на повредите преку правен пристап.⁵¹⁷

⁵¹⁷ A.V. Bogdandy, M. Kottmann, C. Antpöhler, J. Dickschen, S. Hentrel, M. Smrkolj, 'Reverse Solange - protecting the essence of fundamental rights against EU Member States', *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, p. 516.

Со оглед дека постапката од членот 258 од ДФЕУ може да се заснова само на прекршување на одредби од правото на ЕУ, потребно е да ги опфаќа релевантните области на владеењето на правото. Како што беше погоре анализирано, најзначајните одредби од примарното право на ЕУ во врска со владеењето на правото се членот 19(1) ДЕУ и членот 47 од Повелбата за темелните права.

Првиот случај поднесен до СПЕУ за прекршување на одредби во врска со владеењето на правото беше случајот *C-286/12 Комисијата против Унгарија*⁵¹⁸ по однос на намалувањето на возраста за пензионирање на унгарските судии и други носители на правосудни функции од 70 на 62 години. Технички, Комисијата го засноваше случајот на Директивата за еднаков третман⁵¹⁹ во смисла повреда на обврските за транспонирање, но од контекстот произлегува дека случајот има поширок контекст и негативни последици за независноста на судството.⁵²⁰ Судот утврди дека со одредбите за пензионирање Унгарија го прекршила принципот на пропорционалност, односно ги повредила обврските согласно наведената директива. Целата постапка траеше помалку од 1 година – започна на 17 јануари 2012 година, додека пресудата беше донесена на 6 ноември 2012 година. Може да се заклучи дека Комисијата во случајот, соочена со состојба што укажува на повреда на владеењето на правото, не се осмелила директно да ја заштити судската независност, па наместо тоа ја искористила дискриминацијата по основ на возраст како клучен правен аргумент за да го оспори произволното намалување на старосната граница за пензионирање на судиите во Унгарија што всушност имало за цел „да ѝ овозможи на унгарската влада да замени многу истакнати лидери во судството со судии по вкус на извршната власт“⁵²¹.

Правниот механизам содржан во членот 258 ДФЕУ беше искористен и за адресирање на повредите на владеењето на правото во Полска. Во случајот *C-192/18*⁵²², Комисијата покренала постапка против Полска пред СПЕУ за прашањето за диференцираната возраст за пензионирање на судиите по основ на пол, како и за

⁵¹⁸ Case C-286/12, *European Commission v Hungary* (2012), ECLI:EU:C:2012:687.

⁵¹⁹ European Union, Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, OJ 2000 L 303.

⁵²⁰ D U. Belavusau, 'On Age Discrimination and Beating Dead Dogs: Commission v. Hungary', *Common Market Law Review*, Vol. 50, No. 4, 2013, p. 1152.

⁵²¹ K.L. Scheppele, 'Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Procedures'. in C. Closa and D. Kochenov (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 105, 109.

⁵²² Case C-192/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:924.

дискреционото овластување на министерот за правда да го продолжи стажот на поединечни судии. Комисијата ја изгради теоријата на случај не само во однос на Директивата за еднаков третман, туку и врз основа на членот 19(1) ДЕУ од аспект на обврската земјите-членки да утврдат правни средства, неопходни за да се обезбеди ефективна правна заштита во областите опфатени со правото на Унијата, како и членот 47 од Повелбата за темелните права што го гарантира пристапот до правда. Полската реформа беше оспорена по две основи – прво, законските одредби со кои се пропишува задолжителна возраст за пензионирање за судијките до 60-годишна возраст, а за судиите до 65-годишна возраст, додека возрасната граница претходно беше утврдена на 67 години за двата пола, при што Комисијата тврдеше дека со тоа е прекршен принципот на недискриминација заснована на пол согласно примарното право на ЕУ од член 157 ТФЕУ, а исто така и секундарното право на ЕУ од аспект на Директивата 2006/54 што предвидува „еднаква плата за еднаква работа“; второ, Комисијата го оспори дискреционото овластување на министерот за правда да го продолжи мандатот на судиите во редовните судови без јасни критериуми, временска рамка, мотивација и без можност за жалба го нарушува принципот на независност на судството во правото на ЕУ, односно претставува прекршување на принципот на ефективна правна заштита што произлегува од член 19 (1) ДЕУ во врска со член 47 од Повелбата за темелните права.

Според Комисијата, концептот на „ефикасна правна заштита“ од членот 19(1) ДЕУ всушност мора да се толкува во врска со членот 47 од Повелбата, односно во смисла на гаранциите својствени за правото на пристап до правда и ефективен правен лек, што подразбира дека мора да се обезбеди независност на судството на кое е доверена задачата за толкување и примена на правото на ЕУ. Во меѓувреме додека траеше постапката, Полска направи законски измени со кои ја изедначи возраста за пензионирање на мажите и жените на судиската функција и ги префрли дискреционите овластувања од министерот за правда на Националниот судски совет, поради што тврдеше дека случајот е недопуштен. Во таа смисла, покренувањето на постапка по членот 258 од ДФЕУ изврши своевиден притисок врз Полска и состојбите во врска со (назадувањето во) владеењето на правото. Во однос на наводите за повреда на членот 19 ДЕУ, аргументите се однесуваат на тоа дека тврдењата на Комисијата се генерализирани, хипотетички и апстрактни и навлегуваат во надлежноста на Полска како земја-членка да го организира системот на органи на правдата.

Судот во својата пресуда утврди дека Полска ги повредила обврските согласно правото на ЕУ, истакнувајќи дека членот 19 од ДЕУ дава конкретен израз на владеењето на правото афирмирано како темелна вредност во членот 2 ДЕУ, со што доверува одговорноста за обезбедување целосна примена на правото на ЕУ во сите земјо-членки и за обезбедување судска заштита што на поединците им се гарантира врз основа на правото на ЕУ преку националните судови и трибунали и пред Судот на правдата.⁵²³ Понатаму, се појаснува дека на земјите-членки им е дадено овластување да го организираат судскиот систем на начин што ќе обезбедат правни лекови за ефективна судска заштита во областите опфатени со правото на ЕУ, па оттаму во однос на аргументот на Полска дека организацијата на правдата спаѓа во надлежност на земјите-членки, Судот нагласува дека при вршењето на таа надлежност, од земјите-членки се бара да се придржуваат кон нивните обврски кои произлегуваат од правото на ЕУ, односно членот 19(1) ДЕУ.⁵²⁴

При тоа, Судот потенцира дека начелото на ефикасна судска заштита на правата на поединците според правото на ЕУ, наведено во членот 19(1) ДЕУ, е општ принцип на правото на ЕУ што произлегува од уставните традиции заеднички за земјите-членки, вградено и во Европската конвенција за заштита на човековите права и основните слободи во членовите 6 и 13, како и во членот 47 од Повелбата на ЕУ за темелните права.⁵²⁵ Треба да се појасни дека Судот во оваа пресуда се повикува на пресудата во случајот C-64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, што ќе биде анализирана во продолжение, а каде што за првпат се истакнува врската помеѓу членот 19 и членот 2 ДЕУ во контекст на владеењето на правото во ЕУ. Крајно, Судот истакнува дека независноста на судството е предуслов за да се обезбеди ефективна судска заштита во смисла на членот 47 од Повелбата, односно заштита на правата на поединците кои се загарантирани со правото на ЕУ, но и на темелните вредности на Унијата, а особено владеењето на правото.⁵²⁶

Посебен случај против Полска беше поднесен и во врска со намалувањето на старосната граница за пензионирање на судиите на Врховниот суд C-619/18⁵²⁷, заедно со

⁵²³ Case C-192/18, *European Commission v Republic of Poland*, para. 98.

⁵²⁴ Case C-192/18, *European Commission v Republic of Poland*, para. 99 и 102.

⁵²⁵ Case C-192/18, *European Commission v Republic of Poland*, para. 100.

⁵²⁶ Case C-192/18, *European Commission v Republic of Poland*, para. 105 и 106.

⁵²⁷ Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:531.

дискреционото овластување на претседателот на Полска да го продолжи мандатот на судиите до претходно определената возраст за пензионирање. И овој случај Комисијата го засноваше на повреди на членот 19(1) ДЕУ и членот 47 од Повелбата. Треба да се нагласи дека Судот во предметот воведо и привремени мерки со што ја суспендираше примената на одредбите од полското законодавство и судиите на Врховниот суд беа вратени на нивните позиции. Сепак, мерките беа спроведени со посебен акт на Парламентот, а Полска последователно побара од Судот да се затвори случајот како беспредметен. Интересно е што во предметот Полска беше поддржана од Унгарија, тврдејќи дека оспорените одредби од националното законодавство не се во опсегот на правото на ЕУ и со правниот акт за организација на правосудството не е засегната ниту една одредба од правото на ЕУ. По однос на конкретните наводи, Полска тврдеше дека предвременото пензионирање не може да се поистоветува со отпуштање, бидејќи предметните судии продолжуваат да ја добиваат својата плата (како „судии во пензионирање“), додека пак реформата има за цел усогласување на старосната граница за судска пензија со стандардната возраст за пензионирање. Понатаму, дискреционото овластување на претседателот да го продолжи мандатот на судијата не влијае на независноста на судијата, која е загарантирана преку правилата за назначување. Дополнително, Полска укажа на отсуство на стандарди на ниво на ЕУ за организирање на судските тела на кои им е доверено назначувањето на судии.

Ценејќи ги наодите, Судот во својата одлука истакна дека согласно членот 49 ДЕУ, што дава можност секоја европска држава да поднесе барање за да стане членка на ЕУ, Унијата е составена од земји кои слободно и доброволно се обврзале на заедничките вредности наведени во членот 2 ДЕУ, кои ги почитуваат тие вредности и се обврзуваат да ги промовираат.⁵²⁸ Така, правото на ЕУ се заснова на заемната доверба на земјите-членки односно на основната премиса што секоја земја-членка ја дели со сите други земји-членки во однос на споделување, почитувањето и промовирањето на темелните вредности. Оваа премиса подразбира националните судови да бидат воспоставени во согласност со темелните вредности на ЕУ, како предуслов темелните вредности да бидат признати и да се обезбеди почитување на правото на ЕУ преку кое темелните вредности наоѓаат примена.⁵²⁹ Во таа смисла, Судот укажува дека основачките договори воспоставуваат судски систем со цел да се обезбеди конзистентност и униформност во

⁵²⁸ Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland*, para. 42.

⁵²⁹ Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland*, para. 43.

толкувањето на правото на ЕУ, а имајќи ги предвид специфичните карактеристики и посебната природа на правниот поредок на Унијата, па во таа насока ја истакнува постапката за прелиминарно одлучување предвидена во членот 267 од ДФЕУ, која, преку воспоставување дијалог помеѓу еден и друг суд, како механизам за судски дијалог меѓу националните судови и Судот на правдата на ЕУ.⁵³⁰

Дополнително, Судот нагласува дека ЕУ е унија заснована на владеењето на правото што подразбира дека поединците имаат право да ја оспорат пред судовите законитоста на секоја национална одлука и мерка што е во врска со примена на акт од правото на ЕУ.⁵³¹ Во продолжение, се појаснува опсегот на членот 19(1) од ДЕУ и членот 47 од Повелбата за темелните права и суштината на овие одредби што наметнуваат обврски за земјите-членки во контекст на владеењето на правото како темелна вредност.⁵³² Оттаму, барањето земјите-членки да го организираат судскиот систем во согласност со правото на ЕУ не значи дека ЕУ ја приграбува за себе таквата надлежност, туку упатува на почитување на обврските од членството кои произлегуваат за земјите-членки согласно правото на ЕУ, поконкретно членот 19(1) од ДЕУ и членот 47 од Повелбата што налагаат судовите да бидат независни за да обезбедат ефективна судска заштита и право на правично судење, а крајно почитување на темелните вредности, а пред сè владеењето на правото.⁵³³ Телата на кои им е доверено овластување за назначување/именување на судии се, исто така, дел од системот што треба да обезбеди независност на судството.⁵³⁴ Со тоа, Судот утврди дека први, со намалувањето на старосната граница за пензионирање на судиите на *Sąd Najwyższy* (Врховниот суд на Полска) кои биле назначени на функцијата пред 3 април 2018 година и, второ, со доделување на дискреционото право на претседателот на Полска да го продолжи мандатот на судиите над така утврдената старосна граница за пензионирање, Полска не ги исполнила своите обврски од членот 19(1) ДЕУ.

При анализа на оваа пресуда треба да се посвети внимание на употребата на привремените мерки при што „назаднувањето“ на владеењето на правото доведе до „реинтерпретација“ или пак, иновативна примена на членот 279 од ДФЕУ што предвидува дека Судот на правдата на ЕУ може да пропише привремени мерки за секоја

⁵³⁰ Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland*, para. 44 и 45.

⁵³¹ Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland*, para. 46.

⁵³² Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland*, para. 47-51.

⁵³³ Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland*, para. 47-51.

⁵³⁴ Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland*, para. 47-51.

постапка што се води пред него.⁵³⁵ Во еден од случаите што навидум не беше директно поврзан со владеењето на правото, односно се однесуваше на сеча на шума во Полска што согласно правото на ЕУ е заштитено подрачје, Судот определи парична казна на дневна основа, појаснувајќи дека:

„Целта на привремените мерки изречени од Судот против земја-членка во постапката што се води преку наметнување периодична санкција во случај на нивно непочитување, е да се гарантира ефективна примена на правото на ЕУ бидејќи тоа е суштинска компонента на владеењето на правото како вредност што е содржана во членот 2 ДЕУ и врз која е основана Европската Унија.“⁵³⁶

Во конкретниот случај против Полска за законските измени со кои се предвидува предвремено пензионирање на судиите од Врховниот суд, Судот појасни дека привремените мерки се неопходни поради „ризикот дека општиот интерес на Европската Унија за правилно функционирање на правниот поредок ќе биде сериозно и непоправливо засегнат, во очекување на конечната пресуда“.⁵³⁷ Интересно е што во образложението на пресудата, Судот се повикува и на членот 49 ДЕУ што ги утврдува критериумите за пристапување кон Унијата, со што прави поврзување меѓу членот 2 ДЕУ и членот 49 ДЕУ односно интерната и екстерната димензија на владеењето на правото и проблемот со назадувањето во владеењето на правото всушност го „лоцира“ и во рамки на политиката на проширување што е заснована токму на овие критериуми. Со овие случаи, Судот на правдата на ЕУ за првпат утврди дека преку прекршување на принципот на судска независност, земја-членка не ги исполнила своите обврски од правото на ЕУ што покрена лавина од постапки на истите основи⁵³⁸, првенствено против земјите-членки од последните кругови на проширување⁵³⁹.

Со оглед дека во неколку наврати беше посочено „назадувањето во однос на владеењето на правото“, пред да се премине кон натамошна анализа, потребно е да се дефинира таквата состојба. Назадувањето на владеењето на правото се објаснува како „процес преку кој избраните јавни власти намерно спроведуваат политики кои имаат за

⁵³⁵ Pech, ‘The Rule of Law’, p. 333.

⁵³⁶ Case C-441/17 R, *Commission v Poland* (2017) EU:C:2017:877, para. 102.

⁵³⁷ Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland*, para.115.

⁵³⁸ K. Lenaerts, *CJEU Press release No 1/2020*, 13 January 2020: „Во поново време, загриженоста во врска со почитувањето на владеењето на правото, демократијата и основните права и слободи во неколку земји-членки доведе до пролиферација на случаи, особено барања за прелиминарни одлуки, пред Судот.“

⁵³⁹ Pech, ‘The Rule of Law’, p. 332.

цел систематски да ги ослабат, уништат или заробат механизмите за внатрешна контрола на власта со цел да се разбие либералната демократска држава и да се зацврсти долгорочното владеење на доминантната партија⁵⁴⁰. Таквите дејствија може да делуваат сосема безопасно ако се разгледуваат изолирано од поширокиот контекст, или пак, во споредба со политиките во другите земји-членки без да се навлезе подлабоко во уставно-правниот поредок и постојните практики. Меѓутоа, ако се контекстуализираат во рамки на системот на спреги и кочници за контрола и рамнотежа на моќта, може да се забележи пошироката позадина на таквите дејствија. Имено, таквите дејствија обично се во форма на законски решенија со кои се воведуваат одредени реформи во согласност со националниот уставен идентитет и она што ги разликува од другите повреди на основните системски постулати е неможноста за справување со овие прашања на национално ниво.⁵⁴¹

Преку анализираните предмети, Судот на правдата на ЕУ обезбеди заштита на судската власт на земјите-членки истакнувајќи дека тоа се всушност судски власти на ЕУ кои мора да бидат организирани во согласност со правото на ЕУ односно членот 19 од ДЕУ. Примената на членот 258 ДФЕУ во контекст на заштита на владеењето на правото во ЕУ го зајакна овој механизам на правото на ЕУ и изврши операционализација на членот 2 ДЕУ преку (ре)интерпретација на опсегот на членот 19(1) ДЕУ, како и навремена употреба на привремени мерки за да се спречи натамошно влошување на состојбата, но сепак, и покрај значајниот пробив обезбеден со овие предмети, таквиот пристап не е доволен и соодветен за справување со системската природа на назадувањето на владеењето на правото во некои земји-членки.⁵⁴² Во однос на овој механизам, Комисијата нагласи дека ќе го надгради со примена на стратешки пристап кон постапките за прекршување поврзани со владеењето на правото, барајќи забрзана постапка и привремени мерки секогаш кога тоа е потребно.⁵⁴³ Овој став на Комисијата следи по поширокиот исход од предметите што беа анализирани во врска со примената на постапката од членот 258 ДФЕУ, при што применетата стратегија на делување нема

⁵⁴⁰ L. Pech L. and K.L. Scheppele, 'Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU', *Cambridge Yearbook of European Studies*, Vol. 19, 2017, p. 10.

⁵⁴¹ Види P. Bárd, and A.S. Śledzińska, *Rule of law infringement procedures: A proposal to extend the EUs rule of law toolbox*, CEPS Papers - Liberty and Security in Europe No. 2019-09, Brussels, 2019.

⁵⁴² Види K.L. Scheppele, D. Kochenov and B. Grabowska-Moroz, 'EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union', *Yearbook of European Law*, Vol. 39, No. 1, 2020, pp. 3–121 <doi:10.1093/yel/yeaa012>.

⁵⁴³ European Commission, 'A blueprint for action', pp. 42-44.

доволен капацитет за справување со структурните проблеми во владеењето на правото во ЕУ односно земјите-членки.

Така на пример, Комисијата извојува правна победа пред Судот на правдата на ЕУ во случајот против Унгарија, што се однесуваше на предвременото пензионирање на судиите, меѓутоа од гледна точка на членот 2 од ДЕУ, таквата правна победа не постигна поширок ефект врз состојбата со владеењето на правото.⁵⁴⁴ Со оглед дека правната основа за прекршувањето беше базирана на анти-дискриминациското *acquis* на Унијата, пресудата беше спроведена преку исплата на правичен надомест со оглед дека правото на ЕУ предвидува земјите-членки да обезбедат ефективна судска заштита на жртвите на дискриминација преку индивидуален пристап и дејствија што ќе бидат одвратувачки и пропорционални на претрпената штета. Враќањето на работните места во повеќето случаи не беше возможно бидејќи позициите веќе беа пополнети, а дополнително Унгарија го измени законот на неповолен начин за судиите кои се вратија на работните позиции и продолжија да работат над општата возраст за пензионирање, па не беше изненадувачки тоа што повеќето судии одлучија да го прифатат надоместокот и да се пензионираат, наместо да се вратат на работните места, но на хиерархиски пониски позиции со оглед дека нивните претходни работни места веќе беа пополнети.⁵⁴⁵ Клучниот предизвик во овој предмет беше адресирање на нарушувањето на независноста на судството бидејќи интенцијата на законските измени за пензионирање на кадрите во судството всушност беше отстранување на судиите на највисоките позиции и нивна замена со судии по вкус на извршната власт. На тој начин се појави тренд на „пораз преку победа“.

Дел од научените лекции, барем делумно, беа применети во случајот на Полска, кога Комисијата побара, а Судот определи привремени мерки со кои судиите останаа на своите позиции за време на постапката. Сепак, иако привремените мерки спречија разрешување на судиите и Судот на правдата на ЕУ утврди повреда на правото на ЕУ во врска со обврската за обезбедување независност на судството согласно члену 19(1) од ДЕУ како израз на владеењето на правото, сепак институциите на ЕУ повторно ја изгубија големата битка од аспект на независност на целокупниот состав на Врховниот

⁵⁴⁴ European Commission, 'A blueprint for action', pp. 42-44.

⁵⁴⁵ Види G. Halmai, 'The Early Retirement Age of the Hungarian Judges', in F. Nicola and B. Davies (eds.), *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge University Press, 2017. pp. 471–88.

суд на Полска. Комисијата ги таргетираше законските измени со кои беше намалено времетраењето на мандатот на судиите во контекст на владеењето на правото, но одвоено од поширокиот „пакет реформи“ со кои беше направен упад во независноста на судството. Така, предметот не ги опфати одредбите по основ на кои беше проширен составот на Врховниот суд на Полска односно беа назначени нови судии по барање на нововоспоставениот Национален судски совет, што самиот беше конституиран со прекршување на повеќе уставни одредби од страна на парламентарното мнозинство преку избор на членови од редот на лицата кои имаат блиски врски со министерот за правда и беше исклучено од Европската мрежа на судски совети (ENCJ)⁵⁴⁶.

Како резултат на сето ова, новите судии на Врховниот суд оформија мнозинство и од нивните редови беше избрана и новата претседателка на Врховниот суд.⁵⁴⁷ Фактот дека со спроведените реформи граѓаните може да имаат легитимни сомнежи во однос на фактичката независност на новите членови на Врховниот суд назначени во 2018 година и подоцна беше потврден и со подоцнежна одлука на Судот на правдата на ЕУ во постапка за прелиминарна одлука согласно член 267 ДФЕУ.⁵⁴⁸ Слична е состојбата и во пониските степени во судството што беа предмет во случајот за мандатот на „обичните судии“ со кој беше нападнато дискреционото овластување на министерот за правда да одлучува во однос на мандатот на судиите кои ја достигнале намалената старосна граница за пензионирање, но не и дискреционото овластување за смена на претседателите на основните судови што доведе во преземање на контролата врз управување со судовите⁵⁴⁹ и користење на дисциплински постапки како алатка за „дисциплинирање“ на судиите кои не се по теркот на министерот за правда⁵⁵⁰. Во литературата се актуелизираше прашањето за справување со т.н. „лажни судии“⁵⁵¹ кои

⁵⁴⁶ European Network of Councils for Judiciary, *ENCJ Suspends Polish National Judicial Council – KRS*, 17.09.2018 <<https://www.encj.eu/node/495>> [пристапено на 22.03.2023].

⁵⁴⁷ M. Krajewski and M. Ziołkowski, ‘Can an Unlawful Judge be the First President of the Supreme Court?’, *VerfBlog*, 26.05.2020, <<https://verfassungsblog.de/can-an-unlawful-judge-be-the-first-president-of-the-supreme-court/>>.

⁵⁴⁸ Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, *A.K. v Sąd Najwyższy* (2019) ECLI:EU:C:2019:982.

⁵⁴⁹ Види V. Grabowska-Moroz and M. Szuleka, *It starts with personnel - Replacement of common court presidents and vice presidents from August 2017 to February 2018*, Helsinki Foundation for Human Rights, April 2018 <http://www.hfhr.pl/wp-content/uploads/2018/04/It-starts-with-the-personnel.pdf> [пристапено на 22.03.2023].

⁵⁵⁰ M. Szuleka and M. Kalisz, *Disciplinary proceedings against judges and prosecutors*, Helsinki Foundation for Human Rights, February 2019, <http://www.hfhr.pl/en/disciplinary-proceedings-against-judges-and-prosecutors/>. [пристапено на 22.03.2023].

⁵⁵¹ Види Pech, *Dealing with ‘fake judges’ under EU Law: Poland as a Case Study in light of the Court of Justice’s ruling of 26 March 2020 in Simpson and HG*.

се незаконски назначени, а имајќи ја предвид природата на правниот поредок на Унијата, тие истовремено се и правораздаватели на ЕУ.

Треба да се нагласи дека не сите напади врз европските вредности може да се поврзат со членот 19(1) од ДЕУ и судската независност поврзана со неповредливоста на мандатот, е само еден елемент во сложената структура на владеењето на правото како темелна вредност согласно членот 2 од ДЕУ. Оттаму, повеќе влијателни автори предлагаат примена на членот 258 од ДФЕУ како механизам за адресирање на системските прекршувања на правото на ЕУ од гледна точка на владеењето на правото (*systemic infringements procedures*).⁵⁵² Пристапот се заснова на премисата дека „целината е повеќе од збирот на составните делови“, односно здружување на група конкретни прекршувања на правото на ЕУ преку кои се идентификуваат шема/модел на системски и постојани прекршувања кои можат да се однесуваат на различни членови од правото на ЕУ, но земени заедно укажуваат на постојани и кохерентни практики издигнати на ниво на системско кршење на темелните вредности како што е владеењето на правото согласно членот 2 од ДЕУ и/или целокупниот дух на правото на ЕУ што се потпира на принципот на искрена соработка според членот 4(3) од ДЕУ.

Предлогот се заснова на духот на Лисабонскиот договорот со кој темелните вредности веќе не се надвор од опсегот на *acquis sensu stricto*, па оттаму „членот 2 од ДЕУ веќе не е само политичка и симболична изјава, туку е правно-обврзувачка норма со конкретни правни ефекти“⁵⁵³ што сугерира дека повредата на владеењето на правото на ЕУ и целокупно темелните вредности на ЕУ може да се заштитат и преку правни механизми. Потенцијалот на членот 258 од ДФЕУ може да биде искористен преку давање приоритет на постапките од овој вид и активно користење на привремени мерки. Овој предлог е едноставно продолжување на постоечките механизам – постапка за прекршување на правото на ЕУ со нагласување на системскиот карактер на повредите, па доколку истиот се утврди, усогласеноста во смисла на членот 260 од ДФЕУ да може да се формулира на ист принцип наместо одделни дејствија со кои не се влијае на поширокиот тренд на повреда на владеењето на правото. Крајно, врз основа на членот

⁵⁵² K.L. Scheppele, ‘What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions’, *Verfassungsblog*, 2013 <<https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>>.

⁵⁵³ J.C. Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 71.

260 (2) од ДФЕУ може да бидат вклучени и финансиски санкции за земјите-членки кои го прекршуваат владеењето на правото во ЕУ преку суспендирање на финансирањето од буџетот на Унијата, на начин што ќе се воспостави директна врска меѓу непочитувањето на пресудата и фондовите на ЕУ. Со оглед дека членот 260 од ДФЕУ не прецизира како ќе се наплаќаат казните, без да се чека земјата-членка да ја изврши финансиската санкција, истата би била директно задржана од средствата кои се исплаќаат од буџетот на ЕУ со што ќе се создаде посилна стимулација за усогласување со пресудата.

Од случаите кои се достапни во моментот на пишување на трудот, може да се заклучи дека предлогот за покренување постапка за системско прекршување на владеењето на правото во ЕУ сè уште не е целосно применет, но одредени елементи на предлогот веќе се видливи во праксата на Судот. Во поднесоците до Судот во случаите C-791/19 и случајот C-204/21, Комисијата наведе дека комбинацијата и истовременото воведување на различни законски измени „доведоа до структурен дефект“ и ги опиша како „системски прекин“ со правниот и институционален контекст од пред 2015 година.

Во случајот C-791/19⁵⁵⁴ се обработува дисциплинскиот режим во однос на судиите на Врховниот суд и редовните судии односно формирањето на Дисциплинската комисија во рамките на Врховниот суд надлежна за дисциплинските постапки против судиите на Врховниот суд и, по жалба за постапките против судиите на редовните судови, во врска со независноста на судството во смисла на членот 19(1) од ДЕУ и членот 47 од Повелбата за темелните права. При тоа, се опфатени повеќе прашања, меѓу кои, независноста на судовите или трибуналите основани со закон, почитувањето на разумниот рок и правата на одбраната во дисциплинската постапка, како и ограничување на правото на националните судови да поднесуваат барања за претходно одлучување до Судот на правдата во смисла на членот 267 од ДФЕУ. Усвојувајќи ги наводите на Комисијата, Судот во својата пресуда користи системска рамка за анализа како одговор на системскиот напад врз судската независност, посочувајќи дека наводите се анализирани имајќи го предвид поширокиот контекст на реформите во организацијата на судството, заедно со посебниот контекст на формирање на Дисциплинската комисија, како и ефектот од истовременото воведување на повеќе законски измени и влијанието на „надворешни фактори“ преку директни и индиректни притисоци врз независноста на

⁵⁵⁴ Case C-791/19, *European Commission v Republic of Poland* (2021) ECLI:EU:C:2021:596.

судството.⁵⁵⁵ Во таа смисла, Судот го нагласи и „заstraшувачкиот ефект“ на реформите за да утврди повреда на независноста на судството, на начин што воведениот дисциплински режим „се користи со цел да се создаде притисок и заstraшувачки ефект врз оние судии кои се повикани да го толкуваат и применуваат правото на ЕУ, што може да има влијание врз содржината на нивните одлуки“⁵⁵⁶. Ваквиот заstraшувачки ефект е видлив односно има директно влијание врз упатувањето на прелиминарно одлучување од националните судови кон Судот на правдата на ЕУ согласно члену 267 од ДФЕУ, истакнувајќи дека покренувањето на дисциплинските постапки против судиите кои поднеле барање за претходно одлучување до СПЕУ не е компатибилно со правото на ЕУ.⁵⁵⁷

Крајно, Судот констатира дека сите овие реформи во организацијата на судството, вклучително и улогата на Националниот судски совет при назначување на членовите на Дисциплинската комисија со што се упатува и на недостатокот на независност на НСС, претставуваат повреда на принципот на нерегресија што подразбира дека земјите-членки не смеат да го намалат степенот на заштита на владеењето на правото на национално ниво. Така, Судот истакнува дека усогласеноста на една земја-членка со вредностите содржани во член 2 од ДЕУ е услов за уживање на сите права кои произлегуваат од примената на договорите на таа земја-членка и според тоа, една земја-членка не може да го измени своето законодавство на таков начин што ќе доведе до намалување на заштитата на владеењето на правото, па во светло на оваа темелна вредност од земјите-членки се бара да спречат каква било регресија на нивните закони за организацијата на правдата, со воздржување од усвојување правила што би ја поткопале независноста на судиите.⁵⁵⁸

Дисциплинскиот режим за судството во Полска, што некои автори го нарекоа „Свездена комора“⁵⁵⁹ поради степенот на прекршувања на владеењето на правото, беше предмет и во случајот C-204/21⁵⁶⁰ што го третира ткн. „Закон за муцката“ (*Muzzle Law*)

⁵⁵⁵ Case C-791/19, *European Commission v Republic of Poland*, para. 88, 89-110, 112.

⁵⁵⁶ Case C-791/19, *European Commission v Republic of Poland*, para. 157.

⁵⁵⁷ Case C-791/19, *European Commission v Republic of Poland*, para. 233.

⁵⁵⁸ Case C-791/19, *European Commission v Republic of Poland*, para. 51.

⁵⁵⁹ L. Pech, ‘Protecting Polish Judges from Political Control: A brief analysis of the ECJ’s infringement ruling in Case C-791/19 (disciplinary regime for judges) and order in Case C-204/21 R (muzzle law)’, *VerfBlog*, 20.7.2021, <<https://verfassungsblog.de/protecting-polish-judges-from-political-control/>> [пристапено на 04.09.2023].

⁵⁶⁰ Case C-204/21, *European Commission v Republic of Poland* (2023) ECLI:EU:C:2023:442.

како што беше наречен од самите полски судии⁵⁶¹, бидејќи предвидува дисциплинска одговорност доколку судиите се изјаснат против валидноста на судското реструктурирање⁵⁶². Судот и во овој случај утврди прекршување на правото на ЕУ од аспект на владеењето на правото, истакнувајќи дека „владеењето на правото е составен дел од самиот идентитет на Европската Унија како заеднички правен поредок и има конкретен израз во принципите кои содржат правно-обврзувачки обврски за земјите-членки“⁵⁶³. Треба да се нагласи дека Судот и во двата случаи употреби привремени мерки⁵⁶⁴ со кои определи итно суспендирање, до донесување на правосилната пресуда, на процесирањето на сите дисциплински случаи против судиите врз основа на оспорените законски одредби. Привремените мерки беа воведени со цел да спречат сериозни и непоправливи штети врз владеењето на правото во ЕУ, а поради непочитување на одлуката C-204/21R беа определени и финансиски санкции во износ од 1 000 000 € дневно⁵⁶⁵ кои создадоа притисок врз Полска за усогласување⁵⁶⁶.

Може да се заклучи дека членот 258 од ДФЕУ како правен механизам има потенцијал да обезбеди ефективна заштита на владеењето на правото во ЕУ, меѓутоа поаѓајќи од специфичната природа на повредите на владеењето на правото во земјите-членки, потребно е развивање на стратешки пристап за употреба на постапката за прекршување на правото на ЕУ со цел системски да адресираат состојбите. Досегашната судска пракса потврди дека концептот на владеењето на правото во ЕУ има карактер и на правно-обврзувачка норма што може да биде заштитена со правни механизми, меѓутоа фактите на случајот не можат да се подведат исклучиво само под членот 19 од ДЕУ и потребно е дополнително развивање на потенцијалот на овој механизам. Крајно, треба да се има предвид и пошироката цел односно правниот ефект што треба да се постигне

⁵⁶¹ N. M. Ford, ‘Muzzle Law’ Ends Poland’s Ability to Call Itself a Democracy’, *Globe Post*, 30.01.2020, <<https://theglobepost.com/2020/01/30/poland-muzzle-law/>> [пристапено на 04.09.2023].

⁵⁶² Види J. Macy and A.K. Duncan, ‘The Collapse of Judicial Independence in Poland: A Cautionary Tale’, *Judicature International*, vol. 104, No. 3, 2020-21, <<https://judicature.duke.edu/articles/the-collapse-of-judicial-independence-in-poland-a-cautionary-tale/#easy-footnote-bottom-2-3132>> [пристапено на 04.09.2023].

⁵⁶³ Court of Justice of the European Union, *Press Release No 89/23 - Rule of law: the Polish justice reform of December 2019 infringes EU law*, Luxembourg, 05.06.2023 <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-06/cp230089en.pdf>> [пристапено на 04.09.2023].

⁵⁶⁴ Case C-791/19 R, *European Commission v Republic of Poland* (2020) ECLI:EU:C:2020:277; Case C-204/21 R, *Commission v Poland* (2021) ECLI:EU:C:2021:593.

⁵⁶⁵ Court of Justice of the European Union, *Press Release No 192/21 Order of the Vice-President of the Court in Case C-204/21 R*, Luxembourg, 27 October 2021 <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-10/cp210192en.pdf>> [пристапено на 04.09.2023].

⁵⁶⁶ ‘Poland closes judicial disciplinary chamber at heart of dispute with EU’, *Notes from Poland*, 15.07.2022 <<https://notesfrompoland.com/2022/07/15/poland-closes-judicial-disciplinary-chamber-at-heart-of-dispute-with-eu/>> [пристапено на 04.09.2023].

со пресудата, па оттаму барањето да се формулира на начин што евентуалното прифаќање на наводите ќе може да доведе и до соодветно усогласување во смисла на членот 260 од ДФЕУ и реално ремедирање на состојбите. Од презентираниот случај низ примерот на постапките против Полска произлегува дека секоја една одлука во постапка по членот 258 од ДФЕУ дава основа за покренување на нова постапка по истите основи, бидејќи пресудите имаат само ограничен ефект врз системскиот карактер на повредите на владеењето на правото, заради што е потребно реструктурирање на пристапот, за што главната улога е на Комисијата и Судот на правдата на ЕУ, но потребен е придонес и од останатите актери во процесот.

2.1.2 Членот 259 ДФЕУ како правен механизам

Согласно примарното право на ЕУ, постапката за прекршување на правото на ЕУ може да биде покрената и од страна на земјите-членки. Членот 259 од ДФЕУ предвидува: „Земјата-членка која смета дека друга земја-членка не ги исполнила обврските според Договорите може да го изнесе прашањето пред Судот на правдата на Европската Унија“. Постапката предвидува пред земјата-членка да поднесе тужбено барање против друга земја-членка, прашањето за наводна повреда на обврските според Договорите да го изнесе пред Комисијата, при што Комисијата доставува образложено мислење, по кое секоја од засегнатите земји добива можност да ги достави својот случај и своите образложенија, писмено и усно. Ако Комисијата не достави мислење во рок од три месеци од датумот на изнесување на прашањето, отсуството на таквото мислење не спречува тоа прашање да се постави пред Судот. Пред да преминам кон подетална анализа на примената и ефективноста на овој правен механизам, накратко ќе го образложам принципот на заемна доверба што сметам дека е во основата на одредбата од членот 259 од ДФЕУ, иако на прв поглед изгледа сосема спротивно.

Како што е споменато погоре во текстот, односно како што Судот на правдата на ЕУ нагласи во неколку наврати, правото на ЕУ се заснова на заемната доверба на земјите-членки односно на премисата дека секоја земја-членка обезбедува адекватно ниво на заштита на темелните вредности и го спроведува правото на Унијата преку соодветна правно-институционална рамка. Иако поимот заемна доверба не е споменат во Договорите, овој принцип стана вистински двигател на дискурсот на европската интеграција. Со оглед на принципиелната поврзаност со економската интеграција, принципот на заемна доверба се појави во раната фаза на процесот, во областа на

меѓусебното признавање на дипломите и професионалните квалификации и во областа на слободното движење на стоки, односно во контекст на внатрешниот пазар, особено во ситуации кога не можеше да се постигне (детална) усогласеност или околностите за тоа не беа созреани⁵⁶⁷ Така, принципот на заемна доверба им налага на земјите-членки да претпоставуваат, до одреден степен, компатибилност на различните национални законски решенија, или со други зборови упатува дека правните акти усвоени од една земја-членка уживаат доверба во другите земјите-членки и не се преиспитува нивната легитимност, вклучувајќи ги и толеранција на правните практики како обрасци на примена на актите.

Принципот на заемна доверба се покажа како атрактивна алатка на интеграцијата, овозможувајќи отворање на различните национални правни поредоци едни кон други, па така послужи и како основа на принципот на заемно признавање во областа на судската соработка во граѓански прашања. Како метод на соработка, заемната доверба подразбира дека одлуката на една земја-членка повеќе или помалку автоматски се прифаќа во друга земја-членка и добива правна сила, бидејќи претпоставува постоење на доверба во смисла на тоа дека правилата на првата земја-членка обезбедуваат еднаква или еквивалентна заштита и доследно се применуваат. Како што СПЕУ утврди во пресудата за случајот *NS* (споени предмети C-411/10 и C-493/10) „причината на постоењето на ЕУ и создавањето област на слобода, безбедност и правда се заснова на заемна доверба и претпоставка за усогласеност на другите земји-членки со правото на Унијата, а особено темелните права“⁵⁶⁸. Оттаму, принципот на заемна доверба игра суштинска улога за европската интеграција бидејќи ги отелотворува суштинските императиви на процесот: единство, различност и еднаквост меѓу земјите-членки.

Логично се наметнува прашањето како принципот на заемна доверба е во корелација со правниот механизам содржан во членот 259 од ДФЕУ, односно како можноста една земја-членка да повика друга земја-членка на одговорност пред Судот на правдата на ЕУ може да се смета како механизам за зајакнување на заемната доверба. На прв поглед, одредбата од членот 259 од ДФЕУ што предвидува дека земја-членка што смета дека друга земја-членка не исполнила одредена обврска според Договорите, може

⁵⁶⁷ C. Rizcallah, *The Principle of Mutual Trust in EU Law in the Face of a Crisis of Values*, Working papers 9/2022, Berlin, Forum Transregionale Studien, 2022.

⁵⁶⁸ Joined cases C-411/10 and C-493/10, *N. S. v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform* (2011) ECR I-13905, ECLI:EU:C:2011:865, para. 83.

да го изнесе прашањето пред СПЕУ, упатува дека повеќе станува збор за одредба наменета за градење „недоверба“ во Унијата. Впрочем, од случаите во кои досега бил активиран членот 259 од ДФЕУ не може да се извлече спротивен заклучок. Така, постапката за санкционирање на прекршувањето на правото на ЕУ иницирана од земја-членка против друга земја-членка, согласно податоците што се достапни во моментот на спроведување на ова истражување, досега била иницирана во само осум случаи од кои се донесени вкупно шест пресуди. За споредба, на иницијатива на Комисијата во периодот помеѓу 2002 и 2018 година, Судот на правдата на ЕУ пресудил во 1418 случаи против земјите-членки покренати на основа на членот 258 од ДФЕУ, при што во 1285 случаи било утврдено на прекршување на правото на ЕУ, што упатува на стапка на успешност на Комисијата од 91%.⁵⁶⁹

Покрај незначителниот број на покренати постапки, анализата на суштината на предметите упатува дека употребата на членот 259 од ДФЕУ најчесто има изразена политичка димензија во контекст на билатералните спорови меѓу земјите-членки во кои Комисијата одбила да се вклучи и имаат за цел канализирање на национални политички интереси поради што нивниот придонес кон заштитата на правниот поредок е ограничен, ако не и непостоечки. Така, на пример, во еден од случаите изведени пред Судот на правдата на ЕУ (С-364/10 *Унгарија против Словачка*) Унгарија се повика на правото на слободно движење на лица изнесувајќи наводи дека одбивањето на Словачка да му дозволи на унгарскиот претседател да ја премине границата за да присуствува на церемонија (посветена на Свети Стефан што се смета за основач на унгарската држава), а организирана на политички сензитивен датум (годишнина од инвазијата на Чехословачка во 1968 година од страна на државите од Варшавскиот пакт, вклучувајќи ја и Унгарија), тврдејќи дека на тој начин Словачка го прекршила правото на ЕУ. Меѓутоа, позадината на случајот очигледно не беше да се заштити правото на слободно движење на луѓето, туку беше чисто политичка и државата ги користеше одредбите од членот 259 од ДФЕУ за да постигне политичка цел и да стекне политичка корист преку инструментализирање на тврдењето за неусогласеност со *acquis*-то на Унијата, тврдење кое не е поддржано од Комисијата. Оттаму, дотолку помалку е забележана употреба на

⁵⁶⁹ Види P. Nicolaidis, ‘Member State v Member State and other peculiarities of EU Law’, *Maastricht University Blog*, 2019 <<https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2019/06/“member-state-v-member-state”-and-other-peculiarities-eu-law>> [пристапено на 06.09.2023].

членот 259 од ДФЕУ како правен механизам за заштита на темелните вредности, вклучително владеењето на правото.

Во литературата се обработуваат различни причини за ограничената употреба на членот 259 од ДФЕУ за постигнување усогласеност со правото на ЕУ. Така, една од причините е избегнување на директна конфронтација меѓу земјите-членки при што централната улога на Комисијата за иницирање на ваков тип на постапка ја бајпасира потенцијалната конфронтација. Резервираноста на земјите-членки кон употребата на членот 259 од ДФЕУ се должи на потпирањето на Европската комисија како институција што согласно основачките договори е овластена да ја остварува улогата на „чувар на правото на ЕУ“ врз основа на логиката дека на тој начин се остварува преносот на суверенитетот на земјите-членки кон супранационалните институции на Унијата. Дополнително, се укажува дека можноста Комисијата да даде образложено мислење по произнесувањето на странките, создава можност барањата поднесени од земјите-членки да бидат преземени и понатаму застапувани од страна на Комисијата како „традиционални постапки“ во смисла на членот 258 од ДФЕУ, доколку постои увереност во тврдењата.⁵⁷⁰

Меѓутоа, од дизајнот на основачките договори произлегува дека членот 259 од ДФЕУ го содржи истиот правен механизам како и членот 258 од ДФЕУ, што подразбира дека може да функционира на основа на истата логика во однос на заштитата на владеењето на правото и да биде операционализиран во таа насока, но поставувајќи ги земјите-членки во преден план. Можноста земјите-членки да дејствуваат во улога на чувари на договорите, наместо да ја полагаат одговорноста исклучиво на Комисијата како институција на Унијата, иако на прв поглед делува како „непријателски чин“ на земјите-членки едни кон други, сепак целта на овој механизам е токму да се издејствува усогласување со правото на ЕУ па оттаму може да се сугерира дека впрочем е во функција на заштита на принципот на заемна доверба бидејќи крајната цел на ваквата акција е усогласување со правото на ЕУ. Повикувањето на една земја-членка од страна на друга земја-членка да се придржува кон правото на ЕУ ја нагласува важноста на правото на ЕУ како заедничка заложба и посветеноста на проектот за унификација во

⁵⁷⁰ Како што нотира Коченов во *Gazeta Prawna* во 2020, според G. Íñiguez, ‘The Enemy Within? Article 259 And The Union’s Intergovernmentalism’, *The New Federalist*, 12 December 2020, <<https://www.thenewfederalist.eu/the-enemy-within-article-259-and-the-union-s-intergovernmentalism?lang=fr>> [пристапено на 06.09.2023].

правна, политичка и вредносна смисла. Ова тврдење е особено релевантно од аспект на заштитата на владеењето на правото, бидејќи со оглед на природата на правниот поредок на ЕУ како режим заснован на владеењето на правото и суштината на концептот како темелна вредност на процесот на европска интеграција, прекршувањата на владеењето на правото имаат ефект на прелевање надвор од границите на една земја-членка и директно го доведуваат во прашање спроведувањето на правото на ЕУ. Преземањето иницијативи од земјите-членки преку активирање на механизмот содржан во членот 259 од ДФЕУ може да има (по)силен ефект врз заштитата на владеењето на правото на ЕУ, а воедно ги избегнува традиционалните критики упатени кон Комисијата за дејствување надвор од овластувањата.

Вметнувањето на темелните вредности во основачките договори подразбира намера на земјите-членки да обезбедат статус на правно-обврзувачки норми согласно правото на ЕУ, но верноста кон владеењето на правото, заштитата на основните права и демократијата е еден од најслабите елементи на правно-политичкиот поредок на ЕУ.⁵⁷¹ Справувањето со актуелните тековни предизвици во однос на владеењето на правото во ЕУ подразбира надминување на ограничувањата и менување на практиките, во насока на максимизирање на капацитетот на постоечките механизми. Во таа смисла, може да се забележат неколку примери на активизам на земјите-членки кои упатуваат дека одредени земји-членки покажуваат поголем степен на загриженост за состојбата на темелните вредности на ЕУ, но и решителност за дејствување. Пример за тоа е „писмото на министрите за надворешни работи“⁵⁷² на Данска, Финска, Германија и Холандија со барање да се скратат средствата за земјите-членки кои ги кршат вредностите на Унијата, поднесено во 2013 година што се совпаѓа со почетокот на кризата на владеењето на правото во Унгарија и скоро потоа и Полска. Интервенирањето на земји-членки во предметот С-791/19 обработен погоре, што ги засега законските измени во врска со дисциплинскиот режим за судиите на Врховниот суд на Полска, потврди дека судската независност е прашање за кое постои споделен интерес меѓу повеќе земји-членки на ЕУ бидејќи назадувањето во владеењето на правото има ефекти што се прелеваат преку националните граници поради што во интерес на земјите-членки е да се заштитат себе и

⁵⁷¹ Scheppele, Kochenov and Grabowska-Moroz, *EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union*, p. 4.

⁵⁷² Види Letter sent by 4 Foreign Affairs Ministers to the President of the Commission, 6 March 2013, достапно на <https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/brief_nederland_duitsland/f=/vji8oh6slx9o.pdf> [пристапено на 06.09.2023].

своите граѓани кога се предмет на јурисдикции во кои постои назадување во владеењето на правото. При тоа, како што беше наведено, интервенцијата на Белгија, Данска, Холандија, Шведска и Финска не беше направена за поддршка на Комисијата со цел да се нападне Полска, туку за да се нагласи духот на отвореност, заемна доверба и размена на најдобри практики.⁵⁷³

Оттука, треба да се истражат можностите за оптимизирање на механизмите за заштита на владеењето на правото преку активен придонес на сите актери во процесот. Активизмот на земјите-членки не е во насока на замена или минимизирање на улогата на Комисијата туку своевидно надополнување за постигнување на цел што е од интерес за европската интеграција. Преземените мерки може да се разгледуваат и во смисла на членот 4(3) од ДЕУ што наметнува одредена „должност за лојалност“ кон ЕУ, наведувајќи дека „земјите-членки ќе преземат соодветни мерки, општи или посебни, за да обезбедат исполнување на обврските што произлегуваат од договорите“⁵⁷⁴. Заштитата на правниот поредок на ЕУ како режим заснован на владеење на правото е секако во таа насока. Може да се заклучи дека одредбата од членот 259 од ДФЕУ има карактер на правен механизам за заштита на владеењето на правото на истиот начин како и нејзиниот „близнак“ – членот 258 од ДФЕУ, иако досегашната примена и исклучително малиот број случаи упатуваат дека е неискористен односно примарно е користен за канализирање на тесни национални политички интереси. Дотолку повеќе, не само што членот 259 од ДФЕУ може да се примени на истиот начин како членот 258 од ДФЕУ, туку може да биде и пионерски механизам за покренување на постапка за утврдување системски прекршувања на владеењето на правото во ЕУ во контекст на спроведување на вредностите како дел од *acquis*-то на Унијата, како што е погоре образложено и предложено. Таквиот хоризонтален пристап без дополнително институционално мешање содржи потенцијал за посеопфатно надминување на прашањата во однос на вредностите на Унијата и нивниот правно-обврзувачки карактер, а истовремено може да обезбеди и моментум за поактивен, унапреден пристап на Комисијата во согласност со членот 258 од ДФЕУ.

⁵⁷³ ‘5 Member States support the European Commission in Case 791/19: What they said’, *Rule of Law*, 2020 <<https://ruleoflaw.pl/5-member-states-support-the-european-commission-in-case-791-19-what-they-said/>> пристапено на 06.09.2023].

⁵⁷⁴ Договорот за Европската Унија (според Лисабон).

2.1.3 Членот 267 ДФЕУ како правен механизам

Прелиминарната постапка за одлучување или постапката за одлучување по претходно барање предвидена со членот 267 од ДФЕУ е темел на судскиот систем на ЕУ. Како механизам за воспоставување дијалог помеѓу Судот на правдата на ЕУ и судовите и трибуналите на земјите-членки, има за цел да ја обезбеди конзистентноста и униформноста во толкувањето на правото на ЕУ, со што служи да се обезбеди целосен ефект и автономија на правниот поредок на ЕУ, и крајно, посебната природа на правото утврдено со договорите.⁵⁷⁵ Согласно членот 267 од ДФЕУ, Судот на правдата на Европската Унија е надлежен да донесува прелиминарни одлуки за: (а) толкувањето на Договорите; и, (б) валидноста и толкувањето на актите на институциите, телата, канцелариите или агенциите на Унијата. Кога такво прашање е покренато пред кој било суд или трибунал на земја-членка, тој суд или трибунал може, доколку смета дека е потребна одлука по тоа прашање за да може да донесе пресуда, да побара од Судот да се произнесе за тоа. Кога такво прашање е покренато во случај кој е во постапка пред суд или трибунал на земја-членка против чијашто одлука нема правен лек во националното право, тогаш тој суд или трибунал го покренува тоа прашање пред Судот. Упатувањето за прелиминарна одлука може да биде и во форма на барање за ревизија на валидноста на акт од правото на ЕУ. Судот на правдата на ЕУ во одредени случаи може да постапува без непотребно одлагање (итна постапка).

Оттаму, националните судови може да ја користат постапката за прелиминарно одлучување за да бараат толкување на правото на ЕУ, вклучително и насоки од СПЕУ што ќе им овозможи да ја проценат, во рамки на нивните овластувања, усогласеноста на конкретните национални мерки со правото на ЕУ. Одговорот даден во пресудата на ЕСП е обврзувачки не само за поединечниот национален суд кој го побарал, туку содржи авторитативно толкување на правото на ЕУ што е обврзувачко за сите земји-членки и нивните органи.⁵⁷⁶ Одговорот на Судот на правдата не е само мислење, туку има форма на пресуда или образложена наредба. Националниот суд кој го упатува барањето е обврзан со даденото толкување, дотолку повеќе пресудата на Судот исто така ги обврзува и другите национални судови пред кои се покренува истиот проблем. Обврската да се следи таквото толкување произлегува од овластувањето на Судот на

⁵⁷⁵ C-619/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:531, para. 45.

⁵⁷⁶ P. Craig and G. de Búrca, *EU Law*, 5th edn., Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 475-476.

правдата на ЕУ да обезбеди воедначено толкување на правото на ЕУ, при што неусогласеноста со толкувањето на правото на ЕУ предвидено во прелиминарната одлука е прекршување на правото на ЕУ што може да доведе до постапка за прекршување во согласност со членот 258 од ДФЕУ.⁵⁷⁷ Судот на правдата на ЕУ преку прелиминарната постапка го остварува судскиот активизам и (индиректно) врши усогласување на одредени национални правни акти и нивна замена со супранационални политики во форма на ЕУ законодавство⁵⁷⁸, додека пак националните судови на земјите-членки имаат можност да ја исклучат примената на националното законодавство што не е во согласност со правото на ЕУ. Иако само националните судови може да упата барање за прелиминарно одлучување, сите страни во постапката пред тој суд, земјите-членки и институциите на ЕУ можат да учествуваат и во постапката пред Судот на правдата.

Во поширока смисла, развојот на судската практика во рамки на постапката на прелиминарно одлучување, може да се гледа како историски запис за правната интеграција на ЕУ.⁵⁷⁹ Токму постапката на прелиминарно одлучување обезбеди платформа за СПЕУ да донесе некои од најсуштинските одлуки кои го обликуваа правниот поредок на ЕУ од уставно-правна смисла, како на пример одлуките во случаите *Van Gend en Loos* и *Costa v ENEL* со кои се воспоставија доктрините на директно дејство и супрематија. Така, одредбата од членот 267 од ДФЕУ обезбедува механизам за влијание врз националното правораздавање во однос на правото на ЕУ и консолидација на правниот поредок на Унијата, со што се придонесува кон постигнување усогласеност во толкувањето како примарна функција на судскиот систем на ЕУ. Постапката на прелиминарно одлучување стекна толкава важност, што доби толкава важност што се нарекува и постапка за индиректно извршување.⁵⁸⁰

⁵⁷⁷ Види Case C-427/98 каде што Германија беше изведена пред Судот на правдата на ЕУ поради неусогласување со претходна одлука на Судот по барање за претходно одлучување во предметот Case C-317/94 *Elida Gibbs*.

Case C-427/98, *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany* (2002) ECR I-08315, ECLI:EU:C:2002:581; Case C-317/94, *Elida Gibbs Ltd v Commissioners of Customs and Excise* (1996) ECR I-05339, ECLI:EU:C:1996:400.

⁵⁷⁸ B.C. Canon, 'Defining the Dimensions of Judicial Activism', *Judicature*, vol. 66, no. 6, 1983, p. 240.

⁵⁷⁹ T. de la Mare and C. Donnelly, 'Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Continuity', in P. Craig and G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 3rd edn., Oxford, Oxford Academic, 2021, <<https://doi.org/10.1093/oso/9780192846556.003.0008>>.

⁵⁸⁰ M. Broberg, 'Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law', in A. Jakab and D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford Academic, 2017 <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198746560.003.0007>>.

Како што беше напоменато, првичното упатување на владеењето на правото што подразбира дека ниту институциите на ЕУ ниту земјите-членки не се над законот (иако без означување како такво), е направено во случаот *Les Verts* што всушност е воден врз основа на барање за претходно одлучување. Поаѓајќи од природата на постапката за прелиминарно одлучување и придонесот што го има остварено кон процесот на интеграција преку правото, постапката може да биде употребена и како механизам за заштита на владеењето на правото во ЕУ и добива сè поголемо значење во таа насока, особено во смисла на зборовите на претседателот на Судот на правдата на ЕУ дека „интеграцијата преку владеењето на правото“⁵⁸¹ го дефинира она за што денес се залага ЕУ. Со оглед на тоа дека независноста на националните судови е елемент на владеењето на правото во ЕУ, постапката за прелиминарно одлучување претставува механизам врз основа на кој импулсот за дејствување доаѓа однатре, од институциите на самите земји-членки. На тој начин, националните судови како најзасегнати од состојбите во однос на владеењето на правото, имаат можност за проактивно дејствување во насока на заштита на сопствената независност што најчесто е на удар на извршната власт.

Сепак, треба да се има предвид дека целта на постапката за прелиминарно одлучување не е да наметне одвраќачки правни последици врз земјата-членка, туку примарно да го толкува правото на ЕУ, поради што има одредени ограничувања кога станува збор за справување со контекстуалната и системската природа на назадувањето на владеењето на правото.⁵⁸² Меѓутоа, остварувањето дијалог меѓу националните судови и Судот на правдата на ЕУ го јакне интегритетот на правниот систем на ЕУ на начин што обезбедува еднообразно толкување и примена на правото на ЕУ. Оттаму, постапката за прелиминарно одлучување служи за суштинско и концептуално развивање на владеењето на правото во ЕУ и скренување на потребното внимание на оваа проблематика, а произнесувањето на Судот на правдата на ЕУ во постапките за прелиминарно одлучување може да даде насоки за поефективна операционализација на постапката за прекршување. Одлуките во постапката за прелиминарно одлучување имаат тенденција да дадат децентрализиран одговор на проблем што е распространет ширум Унијата и што оди подалеку од процесот на судска соработка.⁵⁸³

⁵⁸¹ Lenaerts, ‘New Horizons for the Rule of Law within the EU’, p. 29.

⁵⁸² Види P. Bárd, ‘In courts we trust, or should we? Judicial independence as the precondition for the effectiveness of EU law’, *European Law Journal*, vol. 27, Issue 1-3, 2021 pp. 185-210, <doi:10.1111/eulj.12425>.

⁵⁸³ Bárd, ‘In courts we trust, or should we?’, p. 195.

Еден од највлијателните случаи за владеењето на правото во ЕУ е *Associação Sindical dos Juizes Portugals* (Case 64/16), што е споменат во поглавјето посветено на концептуализацијата на поимот, а се однесува на валидноста на намалувањето на платите на судиите во контекст на принципот на независност на судството. Судот на правдата на ЕУ ја искористи можноста преку овој случај во постапка за прелиминарно одлучување да го операционализира владеењето на правото во ЕУ, во услови кога Унијата се соочува со значајни предизвици во однос на неговата заштита како темелна вредност на европската интеграција. Пресудата во предметот содржи уреден преглед на суштинските функции и карактеристики на владеењето на правото и она што членот 2 од ДЕУ го претставува уредувајќи ги темелните вредности на ЕУ, заеднички за земји-членки. Врз основа на комбинирано читање на членовите 2, 4(3) и 19(1) од ДЕУ, Судот укажа дека независноста на судството предвидена со членот 19(1) од ДЕУ е конкретен израз на владеењето на правото како темелна вредност наведена во член 2 од ДЕУ откако претходно потсети дека во духот на членот 4(3) од ДЕУ меѓусебната доверба меѓу националните судови се заснова на премисата дека земјите-членки споделуваат збир на заеднички вредности врз кои е основана Европската Унија. Во таа смисла, Судот јасно истакна дека во должност на националните судови е да го почитуваат „законот“ при толкувањето и примената на договорите, што подразбира да обезбедат заштита на владеењето на правото, а предуслов за тоа е да се осигура независноста на судовите.

Најважниот елемент на оваа пресуда е признавањето на член 2 од ДЕУ како правно-обврзувачка одредба и судски применлив стандард со што го надмина традиционалното потпирање на владеењето на правото како херменевтички принцип за толкување на други одредби. Оттаму, прекршувањата на операционализирачките вредности на Унијата може да бидат предмет на постапки за прекршување иницирани од Комисијата, но исто така и преку постапки за прелиминарно одлучување. Во основа, оваа одредба од основачките договори добива карактер на функционална неопходност за правниот поредок на ЕУ, меѓутоа националните судови се клучот за спроведување на правото на ЕУ и инструменти за почитување на владеењето на правото од страна на самата Унија. Ова оттаму што физичките и правните лица не можат директно да оспорат општа мерка пред СПЕУ поради посебните услови за допуштеност пропишани во основачките договори, и доколку таквата мерка не е имплементирана од институциите на ЕУ, постапката за прелиминарно одлучување е единствениот механизам за прашањето да се изнесе пред СПЕУ преку користење на правните лекови пред националните судови

кои можат потоа да го упатат предметот пред Судот. Со тоа се нагласува значењето на постапката за прелиминарно одлучување како механизам за заштита на владеењето на правото и начините како може да се искористи во сетот механизми и алатки на ЕУ. Може да се заклучи дека пресудата во предметот има голем придонес кон дефинирање на концептот на владеењето на правото на ЕУ и актуелизирање на важноста на ова прашање, поради што послужи како основа за покренување на постапки од страна на Комисијата во неколку последователни случаи, вклучително и предметите против Полска анализирани погоре во текстот.

Постапката за прелиминарно одлучување послужи за дополнително да се елаборира ефектот на членот 4(3) од ДЕУ што предвидува дека во согласност со начелото за лојална соработка, Унијата и земјите-членки, со целосно заемно почитување си помагаат во извршувањето на задачите што произлегуваат од Договорите, односно ги преземаат сите соодветни општи или специфични мерки, со цел да се обезбеди остварување на обврските што се јавуваат од Договорите или произлегуваат од актите на институциите на Унијата, го олеснуваат остварувањето на задачите на Унијата и се воздржуваат од каква било мерка што би можела да го загрози остварувањето на целите на Унијата. Прекршувањето на овие обврски создава „црвени линии“ што понатаму имаат ефект врз функционирањето на правниот поредок на Унијата во целина. Таквите црвени линии се посочени во предметот *LM (C-216/18)*⁵⁸⁴ инициран од Високиот суд на Ирска преку барање за прелиминарна одлука во врска со толкувањето на членот 1(3) од Рамковната одлука за европски налог за апсење (Рамковна одлука за ЕАВ), односно дали членот може да се толкува на начин што ќе го исклучи извршувањето на ЕАВ во случај на „сигурни докази дека условите во земјата-членка што го издала налогот се некомпатибилни со основното право на правично судење бидејќи системот на правда во таа земјата-членка веќе не функционира според владеењето на правото“. Во конкретниот случај, земјата-членка издавач на европскиот налог за апсење е Полска, што значи дека ирскиот суд како подносител на барањето поаѓа од негативна оценка на владеењето на правото во односната земја-членка при што посочува дека неодамнешните реформи на полското судство загрозуваат некои темелни вредности до степен на системско прекршување на владеењето на правото што создава фундаментален дефект во системот

⁵⁸⁴ Case C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)* (2018) ECLI:EU:C:2018:586.

на правдата, а со тоа постои реален ризик во однос на основното право на правично судење што не може да биде заштитено во отсуство на судска независност.⁵⁸⁵

Со оглед на природата на постапката за прелиминарно одлучување, судот упатувач во барањето поднесе две прашања до СПЕУ - дали, во присуство на сигурни докази за системски прекршувања на владеењето на правото во земја-членка што го издава налогот за апсење, судот на земјата-членка што треба да го изврши е обврзан претходно да спроведе специфичен тест за изложеноста на субјектот на постапката на ризик по однос на индивидуалните права⁵⁸⁶; и, ако е така, второто прашање е дали судскиот орган извршител на налогот треба да се обрати на судскиот орган што го издава за какви било дополнителни потребни информации и, како резултат на тоа, кои гаранции за правично судење ќе бидат потребни. СПЕУ одговори дека од принципите на меѓусебно признавање и меѓусебна доверба меѓу земјите-членки може да се отстапи само во „исклучителни околности“⁵⁸⁷, при што системската повреда на правото на правично судење претставува таква „исклучителна околност“ од причина што е директно поврзана со владеењето на правото во ЕУ што пак, зависи од судската независност и ефективната заштита на правото на правично судење. Така, во случај на реален ризик од повреда на правото на правично судење во земјата-членка што го издава налогот за апсење, судските органи на земјата-членка на извршување мора да се воздржат, според член 1 (3) од Рамковната одлука на ЕАВ, од предавање на бараното лице.

Она што треба да се истакне е дека Судот во одлуката не се потпира на основното право на правично судење, туку на самата вредност на владеењето на правото на начин што го поврзува фундаменталното право на правично судење со владеењето на правото како темелна вредност на ЕУ, а потоа упатува на нормативната димензија на владеењето на правото што подразбира обврска за националните судови и трибунали заедно со Судот на правдата да обезбедат целосна примена на правото на ЕУ во сите земји-членки и судска заштита на правата на поединците според тој закон.⁵⁸⁸ При изведување на тестот, прво треба да утврди дали, поради системски или генерализирани недостатоци поврзани со независноста на судството во земјата-членка издавач, навистина постои „реален

⁵⁸⁵ Case C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality*, para. 24.

⁵⁸⁶ Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU, *Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen* (2016) ECLI:EU:C:2016:198.

⁵⁸⁷ Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU, *Aranyosi and Căldăraru*, para. 43.

⁵⁸⁸ C-404/15 and C-659/15 PPU, *Aranyosi and Căldăraru*, para. 50.

ризик“⁵⁸⁹ да биде повредено основното право на фер судење на бараното лице. При спроведувањето на оваа проценка, извршната судска власт мора да се потпре на „објективен, сигурен, специфичен и соодветно ажуриран“⁵⁹⁰ материјал и да ги земе предвид и надворешните и внатрешните димензии на независноста, особено автономијата на судиите (отсуството на какви било хиерархиски ограничувања и каква било форма на подреденост *vis-à-vis* другите овластувања) и нивната непристрасност (еднаков третман на странките во постапката и нивните соодветни интереси). Доколку дојде до заклучок дека навистина постои реален ризик, тогаш судскиот орган што извршил мора „конкретно и прецизно“ да процени дали постојат „суштински основи“ за верување дека бараното лице навистина ќе се соочи со тој ризик.⁵⁹¹ СПЕУ ја оправда потребата од тест во две фази, повикувајќи се на образложението (10) од Рамковната одлука за ЕАВ што предвидува дека механизмот на европскиот налог за апсење може да биде суспендиран само кога Советот ќе утврди, според член 7(2) и (3) ДЕУ, постоење на сериозно и постојано прекршување на принципите од една од земјите-членки, утврдени во член 2 ДЕУ. Така, во недостиг на таква оценка од страна на Советот, националните власти може да се воздржат од извршување на ЕАВ само откако ќе извршат индивидуална и специфична проценка на конкретните ризици со кои се соочува засегнатото лице. Може да се заклучи дека на тој начин Судот посочува на легитимитетот на механизмот содржан во членот 7 од ДЕУ што ќе биде подолу обработен, но истовремено предвидува и ситуации во кои истиот не е применет.

Судот нагласува дека судската независност е суштинска за правилно функционирање на системот за судска соработка отелотворена од механизмот за прелиминарно одлучување, поради што системскиот проблем со владеењето на правото со независноста на судството влијае на ефективностa на целиот правен систем на ЕУ, поради што е потребно активирање на механизмите за заштита на владеењето на правото на ниво на ЕУ. Меѓутоа, Судот јасно укажува дека одбраната на европските заеднички вредности е задача и на судовите, особено на националните судови, па така зголемената вклученост на националните судови подразбира зајакнување на заштитата на владеењето на правото како темелна вредност на европската интеграција што може да се користи како оружје од истите судии чија независност е загрозувана, вклучително и преку

⁵⁸⁹ C-404/15 and C-659/15 PPU, *Aranyosi and Căldăraru*, para. 47.

⁵⁹⁰ C-404/15 and C-659/15 PPU, *Aranyosi and Căldăraru*, para. 61.

⁵⁹¹ C-404/15 and C-659/15 PPU, *Aranyosi and Căldăraru*, para. 79.

постапката за прелиминарно одлучување. Оттаму, се упатува на значењето на владеењето на правото како предуслов за функционирање на правниот поредок на Унијата заснован на основниот принцип на заемна доверба на кој почива целата судска соработка во европскиот правен простор, но и на конкретните импликации врз правата на правата на граѓаните на Унијата. Толкувањето на Судот упатува и на тоа дека прекршувањето на вредностите содржани во членот 2 од ДЕУ се загрозува уставната онтологија на Унијата од причина што ниту еден судски систем, национален или на ЕУ, не може да остане имун од назадување на владеењето на правото и дека европската интеграција значи дека политичките, правните и судските системи на национално и на ниво на ЕУ се во симбиотски однос. Во пресудата, Судот се осврнува на елементите што ја сочинуваат и поткрепуваат судската независност и го елаборира поимот „суд“ во контекст на факторите што треба да се земат предвид, а се упатува и на врската помеѓу независноста на судството и заштитата на човековите права во контекст на владеењето на правото.⁵⁹²

Може да се заклучи дека постапката за прелиминарно одлучување е механизам за заштита на владеењето на правото во ЕУ со кој националните судови/судии може да ја доведат во прашање независноста на нивните колеги од земјите-членки на ЕУ во ситуации кога е загрозен правниот поредок на Унијата, при што овој механизам дава можност и за индиректен судски дијалог меѓу националните судови на ЕУ и претставува алатка за делување на Судот на правдата на ЕУ, меѓутоа главната функција на постапката е толкување на валидноста на правото на ЕУ, а не оценување на фактичката состојба во земја-членка. Придонесот на овој случај и генерално, на постапката за прелиминарно одлучување, е што го отвори патот за покренување на постапки за прекршување на правото на ЕУ согласно членот 258 од ДФЕУ, што се погоре анализирани, односно претставува мост меѓу случајот 64/16 *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas* како историски случај за владеењето на правото во ЕУ и постапките против Полска.⁵⁹³

Различен од овој пристап што упатува на преиспитување на владеењето на правото од судиите колеги од земјите-членки на ЕУ е пристапот искористен во случајот

⁵⁹² C-404/15 and C-659/15 PPU, *Aranyosi and Căldăraru*, para. 63-67.

⁵⁹³ M. Bonelli 'Intermezzo in the Rule of Law Play: The Court of Justice's LM Case', in A. von Bogdandy, A. Bogdanowicz, P. Canor, I. Grabenwarter, C. Taborowski, M. Schmidt, (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, vol. 298. Berlin, Heidelberg, Springer, 2021, pp. 455-76 <https://doi.org/10.1007/978-3-662-62317-6_19>.

C-564/19⁵⁹⁴ каде што судија од Унгарија упатува барање за прелиминарно одлучување со цел испитување на сопствената независност во функцијата. Во овој предмет, унгарски судија се обрати до СПЕУ во врска со кривичната постапка против шведски државјанин обвинет за кривични дела, со барање за преиспитување на три прашања: прво, дали на обвинетиот му било употребата на неговиот мајчин јазик (шведски) во текот на постапката, во согласност со Директивата 2010/64/ЕУ, имајќи предвид дека во Унгарија не постои регистар на независни преведувачи и преведувачи; второ, судијата праша дали практиката на тогашниот претседател на Националната судска канцеларија, инаку личност со репутација на близок соработник на извршната власт, практика на заобиколување на правилата за аплицирање за раководни позиции во судот, непочитување на мислењето на судиите и пополнување позиции преку доделување привремени овластувања, е во согласност со законските прописи; трето, судот посочи на фактот дека платите на судиите не се промениле во последните 15 години, во корелација со дискреционото овластување на претседателите на судовите да доделуваат бонуси, со барање ова прашање да се разгледа од аспект на судската независност.⁵⁹⁵

Јавниот обвинител во согласност со овластувањата го изнел прашањето пред Врховниот суд на Унгарија (Kúria), што се согласил со мислењето на јавниот обвинител и утврдил дека оспорената одлука е нелегална без да даде дополнителна аргументација, меѓутоа јасно посочува дека хармонијата меѓу националното право и правото на ЕУ не смее да биде предмет на барање за прелиминарно одлучување со што директно го ограничува правото на пониските судови да се обратат до СПЕУ.⁵⁹⁶ Следствено на одлуката, вршителот на должноста претседател на суд поведе дисциплинска постапка против судијата подносител на барањето за прелиминарно одлучување, што подоцна беше повлечено, но сепак предизвика одвраќачки и застрашувачки ефект. Поради тоа, на барањето за прелиминарно одлучување беа додадени уште две прашања, имено, дали

⁵⁹⁴ Case C-564/19, *IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi)* (2021) ECLI:EU:C:2021:949.

⁵⁹⁵ Во 2012 година, во Унгарија беше воведен нов систем на судска администрација со централизирани овластувања за претседателот на Националната судска канцеларија (НЈО), меѓу другото, во однос на регрутирање и унапредување на судии, буџетирање и обука. Носителот на функцијата мора да биде судија, но дејствува како надворешен актер на судството, со оглед дека е целосно зависен од законодавната власт со оглед дека Парламентот го избира носителот на функцијата со мандат од девет години без да се земе предвид мислењето на актерите во судството, носителот на функцијата за својата работа поднесува извештај до Парламентот пред кого одговара и, доколку ги злоупотреби своите овластувања, само Парламентот може да иницира престанок на функцијата.

⁵⁹⁶ Пресуда бр. 838/2019, соопштението на Врховниот суд на Унгарија од 11.09.2019 година е достапно на: <https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/buntetoeljaras-menetenek-megakasztasa-jogszeru-es-alapos-erdemi-dontes-meghozatalanak> [пристапено на 18.09.2023].

дали членот 267 од ДФЕУ го спречува судот од последна инстанца да го прогласи барањето за незаконско и каков ефект има таквата декларативна одлука врз постапката; и, дали покренувањето на дисциплинска постапка против судија поради користење на механизмот за прелиминарно одлучување е во спротивност со принципот на независност на судството во согласност со правото на ЕУ.

Судот на правдата на ЕУ потсети дека за да се изјасни по барањето за прелиминарно одлучување, потребно е да постои материјална поврзаност меѓу домашната постапка и правото на ЕУ, за дадените одговори да најдат примена во постапката.⁵⁹⁷ Судот на правдата на ЕУ посвети особено внимание на контроверзиите во однос на употребата на прелиминарната постапка и покренувањето дисциплинска одговорност против судиите, укажувајќи дека интегритетот на механизмот за прелиминарна референца е клучен за конзистентноста, целосниот ефект и автономијата на правниот поредок на ЕУ, со оглед дека воспоставува дијалог помеѓу судовите, особено помеѓу Судот на правдата на ЕУ и судовите и трибуналите на земјите-членки, што има за цел да обезбеди униформност во толкувањето на правото на ЕУ.⁵⁹⁸ Понатаму, СПЕУ предупреди дека одлуката на Врховниот суд на Унгарија за незаконитост на поднесеното барање може да го ослаби авторитетот на одговорот на Судот наменет за судијата што го упатил барањето, а со тоа и одлуката на националниот суд во светлината на тие одговори, што пак, значи дека таквата одлука на Врховниот суд на Унгарија ја загрозува ефективностa на соработката меѓу судовите на различни нивоа и има ограничувачки ефект врз ефективната судска заштита на правата на поединците што произлегуваат од правото на ЕУ.⁵⁹⁹

Во однос на (веројатно) централното прашање за дисциплинската одговорност на судиите, Судот на правдата на ЕУ се повика на претходно воспоставената пракса дека одредбите од националното право не можат да бидат основа за покренување на таква постапка, бидејќи со тоа се поткопува ефективното спроведување на судиската функција што подразбира и примена на правото на ЕУ.⁶⁰⁰ Потребно е да се обезбеди гаранција за заштита на дискрецијата на националните судии да упатуваат барања за прелиминарна одлука, што е исклучиво во нивна надлежност, бидејќи таквата гаранција е суштинска за

⁵⁹⁷ Case C-564/19, *IS*, para. 62.

⁵⁹⁸ Case C-564/19, *IS*, para. 67.

⁵⁹⁹ Case C-564/19, *IS*, para. 74-76.

⁶⁰⁰ Case C-564/19, *IS*, para. 90.

независноста на судството, што пак, е предуслов за правилното функционирање на системот за судска соработка.⁶⁰¹ Така, самата можност за иницирање на дисциплинска постапка како резултат на упатување на такво барање, ја поткопува ефективната употреба на членот 267 од ДФЕУ, а со тоа и единствената примена на правото на ЕУ.⁶⁰² Судот поентира дека правото на ЕУ согласно членот 267 од ДФЕУ оневозможува покренување на дисциплинска постапка против судија врз основа на поднесено барање за прелиминарни одлучување.

Механизмот содржан во членот 267 од ДФЕУ беше употребен и во справување со состојбата со владеењето на правото во Полска. Законските измени во однос на дисциплинскиот режим за судиите кои беа предмет на повеќе постапки согласно членот 258 од ДФЕУ, беа исто така, предмет и на постапки за прелиминарно одлучување врз основа на членот 267 од ДФЕУ. Така, во споениот случај C-558/18 и C-563/18 *Miasto Łowicz* и *Prokurator Generalny*⁶⁰³, двајца полски судии побараа насоки од СПЕУ за тоа дали новиот режим за дисциплинска постапка против судиите во Полска ги исполнува барањата за независност на судството според членот 19(1) од ДЕУ. Судот одлучи дека барањата за прелиминарно одлучување се недопуштени бидејќи иако правните прашања спаѓаат во делокругот на правото на ЕУ согласно членот 19 од ДЕУ со оглед дека потенцијалната закана од санкции за судиите кои упатуваат барања за прелиминарно одлучување директно ја загрозува независноста на судството, меѓутоа дадените насоки не можат да бидат директно аплицирани во постапките пред националните судови и не се обезбедени доволно фактички или правни елементи за да ја поткрепат потребата од прелиминарна одлука за решавање на предметите кои се засегнати од прелиминарната одлука. Сепак, Судот ја искористи приликата за да нагласи дека активирањето на членот 267 од ДФЕУ од страна на националните судови не може да ги изложи националните судии на било каква дисциплинска постапка бидејќи тоа е во директна спротивност со правото на ЕУ. Како што објасни генералниот адвокат во случајот, широкиот опсег на толкување е оправдан затоа што:

„Членот 19 од ДЕУ е конкретна манифестација на владеењето на правото, една од основните вредности на кои е основана Европската Унија според член 2 ДЕУ, а земјите-

⁶⁰¹ Case C-564/19, IS, para. 91.

⁶⁰² Case C-564/19, IS, para. 92-3.

⁶⁰³ Joined Cases C-558/18 and C-563/18, *Miasto Łowicz (Régime disciplinaire concernant les magistrats)* (2020) ECLI:EU:C:2020:234.

членки се обврзани според вториот потстав од член 19(1) ДЕУ да обезбедат правни лекови за да се обезбеди ефективна правна заштита. Структурните прекршувања на судската независност неизбежно влијаат на механизмот за прелиминарно одлучување според член 267 од ДФЕУ, а со тоа и на капацитетот на судовите на земјите-членки да дејствуваат како судови на ЕУ.⁶⁰⁴

Претседателот на СПЕУ, судијата проф. Коен Ленаертс, во интервју дадено во јануари 2019 година посочи дека во никој случај не може да следи санкција за упатувањето на барања за прелиминарно одлучување, дури и доколку тие се прогласени за недопуштени.⁶⁰⁵ Тоа упатува на заклучок дека користењето на членот 267 од ДФЕУ е основно право на националните судии со оглед дека судската независност е *sine qua non* за поделбата на власта и во услови на „немање на моќта на чантата или мечот“⁶⁰⁶, токму судската независност ги обезбедува легитимитетот и авторитетот на судиите. Во еден таков систем на самолегитимирање, упатувањето на прелиминарно прашања со цел спроведување на дадените одговори претставува одбрана на независноста и непристрасноста на судството наспроти останатите гранки на власта. Имајќи ја предвид природата на правниот поредок на Унијата, судската независност има посебна улога за обезбедување на приматот, единството и ефективноста на правото на ЕУ од аспект на тоа што се повикани да обезбедат ефективна заштита на човековите права на поединците во постапката, а со тоа се и клучни актери во спроведување на правото на ЕУ. При тоа, ако фокусот претходно беше насочен на обезбедување на ефективни правни лекови во националните судови, сега акцентот е префрлен на заштита на независноста на судовите во земјите-членки кои треба да ги заштитат и спроведат тие правни лекови.⁶⁰⁷

Може да се заклучи дека постапката за прелиминарно одлучување во согласност со членот 267 од ДФЕУ страда од одредени ограничувања во однос на можноста за мериторно изнесување по однос на покренатите прашања, но обезбедува простор за произнесување на Судот што потоа може да биде основа за покренување на постапки согласно членовите 258 и 259 од ДФЕУ. Како и во целата историја на употребата на овој механизам, така и во однос на владеењето на правото, оваа постапка служи за да се обрне

⁶⁰⁴ Opinion of AG Tanchev in Case C-558/18, *Miasto Łowicz* (2019) ECLI:EU:C:2019:775, para. 92.

⁶⁰⁵ K. Lenaerts, ‘CJEU President: European Union is not crushing the member states. They are the EU’, *Rule of Law*, 30.01.2020 <<https://ruleoflaw.pl/cjeu-president-european-union-is-not-crushing-the-member-states-they-are-the-eu/>> [пристапено на 18.09.2023].

⁶⁰⁶ Alexander Hamilton Federalist No 76, достапно на <https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp> [пристапено на 18.09.2023].

⁶⁰⁷ Bard, ‘In courts we trust, or should we?’, p. 194.

на аномалиите на системот и да се дадат соодветни конструктивни забелешки, дури и во случаите означени како недопуштени. Во таа насока, Судот нагласува дека постапката за прелиминарно одлучување обезбедува „будност на засегнатите страни за заштита на нивните права што е механизам за ефективен надзор како дополнение на заштитата доверена со членовите 258 и 259 од ДФЕУ“.⁶⁰⁸ Токму преку оваа постапка, беше развиена екстензивна судска пракса како одговор на нападите врз владеењето на правото, што самите по себе имаат изразено правно значење, па така во еден од предметите Судот ги утврди критериумите за оценување на независноста на дисциплинскиот совет на Врховниот суд и Националниот судски совет во Полска.⁶⁰⁹ Крајно, постапката за прелиминарно одлучување има огромен придонес кон развојот на концептот на владеењето на правото преку давање влијателни толкувања што понатаму може да поттикнат и покренат други постапки пред СПЕУ, па со тоа би требало да имаат опоменувачки, одвраќачки аспект. Она што е особено интересно е што оваа одредба служи како механизам и за заемна борба на судиите од земјите-членки кои се соочуваат со истите предизвици и одржување на судскиот дијалог што е примарен за обезбедување на конзистентна и униформна примена на правото на ЕУ.

2.1.4 Членот 7 ДЕУ како правен (и/или политички) механизам

Членот 7 од ДЕУ е најсимболичниот механизам за ЕУ да дејствува во случај на сериозни пропусти на владеењето на правото во одредена земја-членка, имајќи предвид дека воспоставува процедура за санкционирање на непочитувањето на темелните вредности, преку суспензија на правата од членството. Постапката предвидена со членот 7 од ДЕУ го опфаќа не само владеењето на правото, туку прекршувањето на вредностите на ЕУ стипулирани во членот 2 од ДЕУ. Членот 7 од ДЕУ, всушност, се состои од два механизми односно постапката предвидува два дела - превентивниот механизам содржан во членот 7(1) од ДЕУ и механизмот за санкции согласно членот 7(2) и 7(3) од ДЕУ. Двата механизми се независни еден од друг, што значи дека механизмот за санкции може да се активира без да помине низ превентивниот механизам, а превентивниот механизам не мора нужно да повлекува никакви санкции. Механизмот за санкции беше воведен со Договорот од Амстердам⁶¹⁰, исто така содржан во членот 7 од ДЕУ, додека пак

⁶⁰⁸ Bard, 'In courts we trust, or should we?', p. 194.

⁶⁰⁹ Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, A.K. (*Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court* (2019) ECLI:EU:C:2019:982.

⁶¹⁰ European Union, Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10.11.1997.

превентивниот механизам беше додаден со Договорот од Ница⁶¹¹, а потоа преземен со Договорот од Лисабон.

Поконкретно, членот 7 (1) од ДЕУ согласно Лисабонскиот договор предвидува дека врз основа на образложен предлог од една третина од земјите-членки, од Европскиот парламент или од Европската комисија, Советот, со мнозинство од четири петтини од своите членови по добивање согласност од страна на Европскиот парламент, може да утврди постоење на јасен ризик за сериозна повреда од страна на земја-членка на вредностите наведени во членот 2. Пред да донесе таква одлука, Советот ја ислушува засегнатата земја-членка и може да ѝ даде препораки, постапувајќи во согласност со истата процедура, а воедно Советот редовно проверува дали причините за донесувањето на таквата одлука продолжуваат да важат.

Од процедурален аспект, треба да се нагласи дека превентивниот механизам може да биде активиран како од страна на земјите членки (една третина) така и од институциите на ЕУ – Парламентот или Комисијата, додека пак тежиштето на одлучување е во Советот што треба да донесе одлука по претходна согласност од Парламентот. Потребниот праг на гласови е уреден со членот 354 од ДФЕУ што во ставот 1 предвидува дека за целите на член 7 од ДЕУ за привременото прекинување на одредени права кои произлегуваат од членството во Унијата, инкриминираната земја-членка не може да гласа во Советот ниту во Европскиот совет и односната земја-членка не се смета во пресметувањето на една третина или четири петтини од земјите-членки, додека пак ставот 4 појаснува дека Европскиот парламент постапува со двотретинско мнозинство од дадените гласови, што претставува мнозинство од неговите членови односно апсолутно мнозинство. Од материјален аспект пак, она што е значајно е дека одлуката што ја носи Советот се однесува на утврдување на „постоење јасен ризик од сериозно прекршување на вредностите на ЕУ од страна на земјата-членка“ што подразбира дека дозволува дејствување уште пред земјата-членка да ги прекрши вредностите, па оттаму се смета дека има превентивен карактер. Механизмот се служи со поимите „јасен ризик“ и „сериозно прекршување“, при што (правниот) ефект на овој механизам е декларација дека постои јасен ризик од кршење на вредностите на ЕУ од страна на засегнатата земја-членка и можни препораки упатени од Советот до таа земја-членка. Фазата пред

⁶¹¹ European Union, Consolidated version of the Treaty on European Union (Treaty of Lisbon), OJ C 326, 26.10.2012.

донесување на одлуката овозможува своевиден дијалог помеѓу засегнатата земја-членка и Советот што може да издаде препораки, што е уште една потврда на превентивната природа на механизмот, бидејќи нужно не подразбира санкции.

Механизмот за санкционирање е содржан во членот 7(2) и (3) од ДЕУ и е независен од превентивниот механизам, што значи дека не е неопходно земјата-членка да биде прво предмет на одлука во рамки на превентивниот механизам за да биде санкционирана за кршење на вредностите на ЕУ. Воедно, за разлика од превентивниот механизам, механизмот за санкционирање може да биде активиран од една третина од земјите-членки или од Комисијата, но не и од Европскиот парламент. Постапката се одвива во два чекори, односно прво, Европскиот совет, постапувајќи со едногласност на предлог на една третина од земјите-членки или на Комисијата, и по добивање согласност од страна на Европскиот парламент, може да одреди постоење на сериозна и постојана повреда од страна на земја-членка на вредностите споменати во член 2, по повикување на односната земја-членка да ги претстави своите ставови, при што инкримираната земја-членка нема право на глас во Европскиот совет. При донесување на одлуката, Советот со квалификувано мнозинство може да одлучи привремено да прекине одредени права на соодветната земја-членка што произлегуваат од примената на Договорот, вклучително и гласачките права на претставникот на владата на таа земја-членка во Советот. Притоа, Советот ги зема предвид можните последици од таквото суспендирање на правата и обврските на физичките и правните лица. Советот со квалификувано мнозинство може да одлучи да менува или да повлече мерки преземени како одговор на промени во ситуацијата што довела до нивно воведување. Оттаму, вториот чекор се однесува на овластувањето на Советот да суспендира одредени права кои произлегуваат од членството, при што ужива дискреција во однос на изборот на санкциите. Со оглед дека почитувањето на темелните вредности од членот 2 од ДЕУ формално-правно е критериум за членство, прекршувањето на овие вредности претставува легитимна основа за суспендирање на правата од членството.

Треба да се забележи дека согласноста на Парламентот е неопходна само за првата фаза од механизмот за санкции, но не и за втората фаза што се однесува на одлука за суспензија на членството. Процедуралните елементи се уредени со членот 354(1) од ДФЕУ што пак, упатува на примена на членот 238 од истиот договор, што во ставот 3 предвидува дека: (а) квалификувано мнозинство претставува најмалку 55% од членовите на Советот, кои се претставници на земјите-членки што учествуваат и кои сочинуваат

најмалку 65% од населението на овие земји, при тоа блокирачкото малцинство мора да го вклучува најмалку минималниот број на членови на Советот кои претставуваат повеќе од 35% од населението на земјите-членки што учествуваат, плус еден член, во спротивно се смета дека е постигнато квалификувано мнозинство; односно (б) по пат на отстапување од точка (а), кога Советот не постапува по предлог на Комисијата или на Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, квалификувано мнозинство претставува најмалку 72% од членовите на Советот кои претставуваат земји-членки што учествуваат и кои сочинуваат најмалку 65% од населението на тие земји. Оттаму, може да се заклучи дека институционалната рамка за активирање на првиот чекор од механизмот за санкционирање ја сочинуваат Европскиот совет што дејствува едногласно и Парламентот што дава согласност со 2/3 од дадените гласови, што го претставува мнозинството од европатениците), додека пак, за вториот чекор одлучува Совет со квалификувано мнозинство. Правниот ефект на одлуката е суспендирање на одредени права кои произлегуваат од примената на договорите, вклучувајќи ги правата на глас на засегнатата земја-членка во Советот. Од материјален аспект, како и во однос на превентивниот механизам, прекршувањето на темелните вредности вклучително и владеењето на правото, треба да биде сериозно и постојано.

Како што е погоре објаснето, механизмот за санкционирање беше воведен со Договорот од Амстердам и е претходник на проширувањето на Унијата со земјите од Централна и Источна Европа, меѓутоа сè уште не е активиран. Сепак, можностите за употреба на овој механизам беа дискутирани уште пред проширувањето во 2004/2007 година, односно во 2000 година во случајот со Австрија и учеството на Партијата на слободата предводена од Јерг Хајдер во австриската влада од аспект на импликациите врз владеењето на правото и демократијата во земјата, меѓутоа, наместо тоа, во случајот беа активирани билатерални санкции од 14 земји-членки.⁶¹² Во поново време, овој механизам беше повторно актуелен во врска со протерувањето на Ромите од страна на француските власти во 2010 година, но најголемо внимание предизвика кризата на владеењето на правото во Унгарија и Полска.⁶¹³ Постапката за превенирање на јасен ризик од сериозно прекршување според членот 7(1) ДЕУ досега е покрената во два

⁶¹² Види К. Lachmayer, 'Questioning the Basic Values - Austria and Jörg Haider', in A. Jakab and D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford Academic, 2017, pp. 436–455, 2017 <<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198746560.003.0026>>.

⁶¹³ E. Poptcheva, *Member States and the rule of law - Dealing with a breach of EU values*, EPRS Briefing, Brussels, March 2015.

случаи: во декември 2017 година, од Европската комисија во однос на Полска⁶¹⁴, и во септември 2018 година, од страна на Европскиот парламент во однос на Унгарија⁶¹⁵.

Во својот предлог од 20 декември 2017 година, Комисијата на Советот му изнесе пет препораки на усвојување, и тоа: (а) составот на Уставниот суд на Полска; (б) објавување и спроведување на неколку пресуди на Уставниот суд издадени пред декември 2016 година; (в) законите за Врховниот суд, организацијата на редовните судови, Националниот совет за судство и Националната школа за правосудство; (г) потребата да се осигура дека секоја реформа во правосудството е подготвена во тесна соработка со судството и сите заинтересирани страни; (д) потребата полските власти да се воздржат од дејствија и јавни изјави кои би можеле дополнително да го поткопаат легитимитетот на судовите, судиите и судството како целина.⁶¹⁶ Резолуцијата на Парламентот, пак, усвоена на 12 септември 2018 година, повикува Советот да утврди јасен ризик од сериозно кршење на вредностите на ЕУ од страна на Унгарија во однос на широк спектар на прашања како што се: функционирањето на уставниот и изборниот систем; независноста на судството и другите институции; корупција и конфликт на интереси; приватност и заштита на податоци; слобода на изразување, академска слобода, слобода на вероисповед, слобода на здружување; право на еднаков третман; малцински права; основните права на мигрантите, барателите на азил и бегалците; како и економски и социјални права. Меѓутоа, Советот досега не донесе одлука по предлозите, и покрај организирањето на неколку формални расправи и за двете земји. Заклучно со 1 јануари 2023 година, Советот организираше вкупно 10 расправи: 5 во врска со состојбата со владеењето на правото во Полска и 5 за пошироката ситуација во врска со членот 2 од ДЕУ во однос на Унгарија. Покрај неможноста Советот да донесе одлука, Европскиот парламент изнесе неколку критики во однос на организирањето на расправите врз основа на членот 7(1) од ДЕУ од аспект на структурираноста, редовноста и транспарентноста, предлагајќи Советот да објавува сеопфатни записници; да се организира најмалку едно сослушување по претседателство, и конечно да се адресираат „конкретни препораки до

⁶¹⁴ European Commission, 'Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law', (COM(2017) 835 final, 20 December 2017, Brussels).

⁶¹⁵ European Parliament, 'Resolution calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded', (2017/2131(INL)), 12 September 2018, Strasbourg.

⁶¹⁶ За анализа на дадените препораки, види L. Pech and J. Jaraczewski, *Systemic Threat to the Rule of Law in Poland: Updated and New Article 7(1) TEU Recommendations*, CEU Democracy Institute Working Papers No. 2, Vienna, 2023.

земјите-членки во прашање“ како што е предвидено со превентивниот механизам.⁶¹⁷ Додека се „очекува“ Советот да постапи по предлозите, прашањата кои се опфатени беа предмет на други механизми за заштита на владеењето на правото во ЕУ, вклучително и судски постапки пред Судот на правдата на ЕУ.

Имајќи ги предвид процедуралните критериуми за постигнување едногласност, институционалните актери и „дипломатските обележја“ на механизмот содржан во членот 7 од ДЕУ, некои автори тврдат дека станува збор за политички наместо правен механизам.⁶¹⁸ Ако санкцијата вклучува елемент на (политичко) членство, како што тоа го прават санкциите од членот 7 од ДЕУ, тогаш е соодветно да се третира како политички процес. Во тој контекст, овој механизам е изложен на критики дека одлуките што треба да ги произведе се дискрециони и опортунистички бидејќи зависат од политичката волја на земјите-членки, дотолку повеќе со оглед на фактот дека Судот на правдата на ЕУ има ограничена улога во постапките од членот 7 од ДЕУ. Така, според членот 269(1) од ДФЕУ засегнатата земја-членка може да повика само на испитување на исполнетоста на процедуралните барања од механизмот односно Судот на правдата е надлежен да одлучува за законитоста на акт донесен од Европскиот совет или од Советот во согласност со членот 7 од ДЕУ единствено на барање на засегнатата земја-членка, што е предмет на констатација на Европскиот совет или на Советот и единствено во однос на процедуралните одредби од тој член. Од друга страна пак, треба да се напомене дека Судот на правдата имплицитно потврди дека прашањето за владеењето на правото во земја-членка на ЕУ може да биде предмет и на постапка согласно членот 7 од ДЕУ и на тужба од членот 258 од ДФЕУ, со оглед дека двете постапки се засебни и по однос на институционалната рамка и по однос на санкциите, па така може да се активираат во исто време.⁶¹⁹

Процедуралните аспекти на овој механизам пак, оставаат простор за политичка инерција во спротивставувањето на илибералните практики во земјите-членки, поради што постапката предвидена во членот 7 од ДЕУ се смета дека е неоперативна во пракса и не може да се смета за ефективен и соодветен инструмент за да се обезбеди владеењето

⁶¹⁷ European Parliament, ‘Resolution of 5 May 2022 on ongoing hearings under Article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary’, P9_TA(2022)0204, 5 May 2022, Strasbourg, para. 6.

⁶¹⁸ T. Konstadinides, *The Rule of Law in the European Union: The Internal Dimension*, Oxford, Hart Publishing, 2017, p. 38-39.

⁶¹⁹ Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:325.

на правото во земјите-членки на ЕУ.⁶²⁰ За да биде оперативна, постапката треба да обезбеди пониски прагови за активирање на механизмите од членот 7 од ДЕУ, меѓутоа таквите активности бараат ревизија на основачките договори. Слабостите на механизмот содржан во членот 7 од ДЕУ беа посочени дури и од институциите на ЕУ, па така европската комесарка Рединг јасно го опиша механизмот како „во пракса е речиси невозможен за употреба“⁶²¹. Може да се заклучи дека членот 7 од ДЕУ иако експлицитно беше воведен за да предвиди заштитни (превентивни и санкциониращки) механизми против прекршувањата на темелните права на Унијата вклучително и владеењето на правото, сепак поради наведените околности не успеа да постигне видливи резултати.

2.1.5 Механизми за заштита на владеењето на правото во ЕУ содржани во секундарното право – Регулативата за условеност на владеењето на правото

Еден од поновите механизми за одговор на проблемите со кои се соочува Унијата поради земјите-членки кои го прекршуваат владеењето на правото е новиот инструмент за условување на владеењето на правото, со кој пристапот до финансиите на ЕУ зависи од почитувањето на владеењето на правото претставен со Регулативата 2020/2092⁶²². Идејата за поврзување на финансирањето на ЕУ со усогласеноста со владеењето на правото почна да се развива во 2017 година, како предлог содржан во говор на тогашната еврокомесарка за правда, Вера Јурова.⁶²³ Треба да се забележи дека станува збор за правен механизам што е воспоставен со секундарното право на ЕУ, како дополнување/одговор на механизмите воспоставени со примарното право кои не се покажаа доволно ефективни, особено членот 7 од ДЕУ, а имајќи предвид дека измената на основачките договори е процес што налага согласност од сите земји-членки и подолг временски период. Европската комисија ја нагласи потребата од таков легислативен инструмент при претставувањето на визијата и приоритетите за новиот седумгодишен буџет на Унијата во 2018 година⁶²⁴ и истовремено, го поднесе првиот законски предлог за усвојување на регулатива за справување со системските недостатоци во однос на

⁶²⁰ Von Danwitz, 'The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ', p. 1337.

⁶²¹ V. Reding, *The EU and the Rule of Law-What next*, 4 September 2013 <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677> [пристапено на 23.09.2023].

⁶²² European Union, Regulation (2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 433I, 22 December 2020.

⁶²³ E. Zalan, 'Justice commissioner links EU funds to rule of law', *EUObserver*, Brussels, 31 October 2017, <<https://euobserver.com/political/139720>> [пристапено на 27.09.2023].

⁶²⁴ European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021-2027', COM/2018/321 final, Brussels, 2.5.2018.

влеењето на правото.⁶²⁵ Предлогот беше проследен во редовна законодавна процедура при што Собранието се произнесе со став во април 2019 година, меѓутоа предлогот не беше усвоен поради инертност на Советот.

Новиот моментум за усвојување на регулативата се појави во 2020 година, откако на јулскиот самит на Европскиот совет земјите-членки се согласија да се воведат таков механизам што ќе ги поврзе буџетот на ЕУ (Повеќегодишна финансиска рамка - MFF) и Фондот за обновата и отпорност (во рамки на Инструментот „Нова генерација ЕУ“,) со принципите на владеењето на правото и со тоа конечно се создаде соодветна политичка поддршка за усвојување на таков инструмент.⁶²⁶ Германското претседателство со Советот на ЕУ го презеде законодавното портфолио и по серија преговори и измени на првичната нацрт-регулатива предложена од Комисијата во 2018 година, Регулативата 2020/2092 беше усвоена и одобрена на 16 декември 2020 година односно стапи во сила во јануари 2021 година, иако процесот беше проследен со закани за вето од Унгарија и Полска што се надминаа со изјави во врска со усвојувањето, примената и толкувањето на конкретната регулатива. Толкувачките изјави кои се дел од заклучоците на Европскиот совет одржан во декември 2020 година⁶²⁷, меѓу другото, предвидуваат можност земјите-членки да се спротивстават на новиот механизам на начин што е договорено да не се преземаат мерки врз основа на Регулативата сè додека Комисијата не ги финализира насоките за начинот на кој ќе се применува.

Понатаму, земјите-членки може прво да побараат од СПЕУ да утврди дали Регулативата е во согласност со правото на ЕУ, а Комисијата е обврзана да ги вклучи сите елементи што произлегуваат од потенцијалната пресуда на СПЕУ. Исто така, заклучоците појаснуваат дека „факторите за активирање наведени во Регулативата треба да се читаат и применуваат како затворена листа на хомогени елементи и да не бидат отворени за фактори или настани од различна природа; Регулативата не се однесува на генерализирани недостатоци“⁶²⁸, а воедно „на секое официјално отворање на постапката ќе му претходи темелен дијалог со засегнатата земја-членка за да ѝ се даде можност да ја поправи ситуацијата“⁶²⁹. Европратениците пак, ја преиспитаа политичката декларација

⁶²⁵ European Commission, ‘Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the Protection of the Union’s Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States’, COM(2018) 324 final, Brussels, 2.5.2018.

⁶²⁶ European Council, ‘Conclusions from the Special meeting 17-21 July 2020’, Brussels, 21 July 2020.

⁶²⁷ European Council, ‘Meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions’, Brussels, 11 December 2020.

⁶²⁸ European Council, ‘Meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions’, p. 2.

⁶²⁹ European Council, ‘Meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions’, pp. 2-3.

на Европскиот совет што предвидува суспендирање на механизмот за владеење на правото во очекување на одобрување од СПЕУ бидејќи според основачките договори на ЕУ, Европскиот совет не може да врши законодавни функции.⁶³⁰

Со оглед на изнесеното, треба да се анализира контекстот што овозможи да се усвои Регулатива во 2020 година. Од правна гледна точка, усвојување на новиот буџет на ЕУ овозможи да се воспостават нови правила за располагање со средствата, додека пак од политичка перспектива, подолго време преовладуваа ставови дека средствата на ЕУ се користат за илиберални дејствувања со кои се поткопува владеењето на правото во одредени земји членки.⁶³¹ Дополнителен притисок создаде економската ситуација предизвикана од справувањето со пандемијата и потребата на земјите-членки од пристап до фондовите на ЕУ. Усвојувањето на овој механизам беше проследено и со поддршка од граѓаните на ЕУ, па така според истражување на јавното мислење спроведено во периодот септември-октомври 2020 година, 77% од граѓаните на ЕУ се согласуваат дека фондовите на ЕУ треба да се условуваат со спроведувањето на владеењето на правото и демократските вредности од страна на националните влади на земјите-членки.⁶³²

Согласно толкувачките изјави поднесени во прилог на декемвриските заклучоци, Унгарија и Полска во март 2021 година поднесоа тужби до СПЕУ со кои се бара поништување на Регулативата 2020/2092, темелејќи го таквото барање на три основи: отсуство на правна основа во основачките договори на ЕУ за воведување на таков механизам; заобиколување на постапката предвидена со членот 7 од ДЕУ; и, повреда на принципот на правна сигурност. На 16 февруари 2022 година, Судот на правдата на ЕУ ги отфрли поднесените тужби⁶³³ утврдувајќи дека механизмот е усвоен на соодветна правна основа, компатибилен со постапката утврдена во член 7 ДЕУ и особено обезбедува почитување на границите на овластувањата доделени на ЕУ и принципот на

⁶³⁰ European Parliament, Resolution of 17 December 2020 on the Multiannual Financial Framework 2021-2027, the Interinstitutional Agreement, the EU Recovery Instrument and the Rule of Law Regulation, OJ C 445/15, 29.10.2021.

⁶³¹ Види повеќе кај N. Kirst, Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?, *European Papers*, Vol. 6, 2021, No 1, pp. 101-110.

⁶³² European Parliament, *Public Opinion in the EU in times of COVID-19*, (3rd survey), Brussels, November 2020 <<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20201020RES89705/20201020RES89705.pdf>> [пристапено на 27.09.2023].

⁶³³ Court of Justice of the European Union, *Press Release No 28/22*, Luxembourg, 16 February 2022, <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028en.pdf>> [пристапено на 21.09.2023].

Case C-156/21, *Hungary v European Parliament and Council of the European Union* (2022) ECLI:EU:C:2022:97; Case C-157/21, *Republic of Poland v European Parliament and Council of the European Union* (2022) ECLI:EU:C:2022:98.

правна сигурност. Во однос на правната основа за регулативата, Судот утврди дека постапката може да се поведе само кога постојат разумни основи да се смета не само дека имало прекршување на владеењето на правото во земја-членка, туку особено дека тие прекршувања влијаат или сериозно ризикуваат да влијаат врз стабилното финансиско управување со буџетот на Унијата и заштитата на финансиските интереси на Унијата на доволно директен начин. Дополнително, мерките што може да се донесат според регулативата се однесуваат исклучиво на спроведувањето на буџетот на Унијата и се такви што го ограничуваат финансирањето според влијанието врз буџетот од еден таков ефект или сериозен ризик. Според тоа, регулативата има за цел да го заштити буџетот на Унијата од ефекти што резултираат, на доволно директен начин, од прекршување на принципите на владеењето на правото.

Во таа насока, Судот посочува дека почитувањето и заштитата на заедничките вредности на кои е основана Унијата и кои го дефинираат самиот идентитет на ЕУ како правен поредок заеднички за земјите-членки, е основа на заемната доверба и ЕУ мора да биде овластена да ги брани вредностите во рамки на своите овластувања. Судот прецизира дека усогласеноста со тие вредности не може да се сведе на обврска која земјата-кандидат мора да ја исполни само за да пристапи во Европската Унија и што потоа може да се игнорира по официјалното членство. Второ, Судот наведува дека буџетот на Унијата е еден од главните инструменти за давање практичен ефект на политиките и активностите на Европската унија, на основниот принцип на солидарност меѓу земјите-членки и дека спроведувањето на тој принцип, преку буџетот на Унијата, се заснова на заемната доверба на земјите-членки во одговорното користење на заедничките ресурси вклучени во тој буџет. Прекршувањата на владеењето на правото во земјите-членки може да резултираат на начин што ќе нема гаранција дека расходите покриени со буџетот на ЕУ ги задоволуваат сите услови за финансирање утврдени со правото на ЕУ. Дополнително, СПЕУ го сподели ставот дека членот 322 од ДФЕУ вклучува можност да се воспостави „хоризонтална условеност“ поврзана со вредностите на ЕУ и не е ограничен на одредена програма или акција на ЕУ. Следствено на тоа, механизмот за условеност воспоставен со регулативата е во рамки на овластувањата доделени со договорите на ЕУ за воспоставување финансиски правила кои се однесуваат на спроведувањето на буџетот на Унијата.

Во однос на тврдењата дека регулативата го заобиколува членот 7 од ДЕУ, Судот утврди дека постапката според членот 7 од ДЕУ и постапката утврдена со Регулотивата

2020/2092 имаат различни цели и различен предмет, јасно утврден. Така, постапката утврдена со членот 7 од ДЕУ е со цел да му овозможи на Советот да ги казни сериозните и постојани прекршувања на заедничките вредности врз кои е основана Унијата и кои го дефинираат нејзиниот идентитет, додека пак, Регулотивата има потесен опсег односно за цел да го заштити буџетот на Унијата и се применува само во случај на прекршување на принципите на владеењето на правото во земја-членка што влијае или сериозно ризикува да влијае на правилното спроведување на буџетот и им овозможува на Комисијата и на Советот да ги испитаат само ситуациите што им се припишуваат на властите на земјите-членки, а кои се релевантни за стабилното финансиско управување со буџетот на Унијата. Во однос на третиот аргумент со кој се тврди дека Регулотивата го прекршува начелото на правна сигурност, Судот наведува дека принципите утврдени со овој инструмент како составни елементи на концептот на владеење на правото се развиени и во судската пракса, а нивната основа е во вредностите кои се утврдени како заеднички за земјите-членки, при што земјите-членки се во позиција да ја утврдат со доволна прецизност суштинската содржина и барањата што произлегуваат од секој од тие принципи. Судот дополнително забележува дека концептот на „сериозен ризик“ е исто така разјаснет во финансиското законодавство на ЕУ и наведува дека заштитните мерки што може да се усвојат мора да бидат строго пропорционални со влијанието на прекршувањето кое е утврдено врз буџетот на Унијата. Во тие околности, Судот во целост ги отфрли тужбите поднесени од Унгарија и Полска засебно.

Регулотивата 2020/2092 е првиот правен акт на Унијата што содржи сеопфатна дефиниција на владеењето на правото во ЕУ, како збир на повеќе принципи. Сепак, треба да се има предвид дека примената на регулативата е строго поврзана со буџетот на Унијата што несомнено, претставува одредено ограничување во однос на идната примена во смисла на тоа дека не е сама по себе инструмент за длабоките и структурни недостатоци во некои земји-членки. Доколку се утврди прекршување на принципите кои го сочинуваат владеењето на правото во ЕУ, во втората фаза треба да се докаже конкретен ефект врз буџетот на Унијата. Во однос на заштитата на буџетот на Унијата, опсегот на примена на Регулотивата е двоен: прво, за заштита на стабилното финансиско управување со буџетот на ЕУ и второ, заштита на финансиските интереси на Унијата. Од една страна, тоа може да се смета како недостаток од аспект на сеопфатност на заштитата, но од друга страна може да биде и предност што ќе овозможи конкретна

примена и санкционирање барем на одредени прекршувања, наспроти случаите кога обидите за користење на механизмите завршуваат без постигнување на конкретната цел.

Механизмот воспоставен со Регулативата ги опфаќа и прекршувањата на принципите на владеењето на правото доколку тие се поврзани со буџетот на Унијата. Членот 3 од Регулативата ги утврдува состојбите што може да се сметаат индикативни за прекршување на владеењето на правото: (а) загрозување на независноста на судството; (б) неуспех да се спречат, исправат или санкционираат произволни или незаконски одлуки на јавните власти, вклучително и од органите за спроведување на законот, задржување на финансиски и човечки ресурси кои влијаат на нивното правилно функционирање или необезбедување на отсуство на конфликт на интереси; (в) ограничување на достапноста и ефективноста на правните средства, вклучително и преку рестриктивни процедурални правила и недостиг на спроведување на пресудите, или ограничување на ефективната истрага, гонење или санкционирање на прекршувањата на законот. Од тонот на овој член, може да се заклучи дека листата на прекршувања е неисцрпна односно дека случаите не се стриктно таксативно наведени и подлежат на толкување. Членот 4 пак, содржи подетални услови за примена на Регулативата и ја воспоставува врската помеѓу прекршувањата на владеењето на правото во една земја-членка со буџетот на Унијата и финансиските интереси на Унијата, односно ги појаснува состојбите кои можат да доведат до активирање на механизмот како потенцијални области на примена. На тој начин, членот 3 и членот 4 првично делува како да се преклопуваат, меѓутоа може да се сфатат и како дополнителни одредби, на начин што членот 3 е поопширен додека пак членот 4 е оперативен по својата природа.

Мерките што можат да се преземат се регулирани во членот 5 и се поделени на мерки што се однесуваат на средства кои, во согласност со финансиското законодавство на Унијата, Комисијата ги спроведува врз основа на директно управување каде што земјите-членки се приматели, и средства во однос на кои Комисијата спроведува споделеното управување со буџетот на Унијата заедно со земјите-членки какви што се фондовите за заедничка земјоделска политика и политика на кохезија кои сочинуваат приближно 70% од буџетските расходи на Унијата. Мерките генерално се однесуваат на суспензија на средствата, забрана за склучување договори со кои се обезбедува пристап до средства како на пример договори за заем или други инструменти на Унијата, промени во роковите и условите за исплата и слично. Треба да се нагласи дека преземените мерки треба да бидат пропорционални, односно се утврдуваат во рамки на реалното или

потенцијалното влијание на прекршувањето на владеењето на правото врз стабилното финансиско управување со буџетот на Унијата или врз финансиските интереси на Унијата. Природата, времетраењето, тежината и обемот на прекршувањата исто така, треба да бидат земени предвид и мерките, колку што е можно, да се насочени кон дејствата кои се погодени од прекршувањата.

Процедурата за активирање на механизмот е регулирана со членот 6 од Регулацијата при што институционалната рамка ги рефлектира овластувањата на Комисијата, Парламентот и Советот. Така, иницијативата за покренување на постапката е во надлежност на Комисијата што треба да утврди дека има разумна основа да смета дека се исполнети условите, освен ако оцени дека другите процедури може да бидат поефективни во заштита на буџетот на Унијата. Постапката започнува со писмено известување до засегнатата земја-членка во кое се наведуваат фактичките елементи и конкретните основи врз кои се засновани наодите, а без одлагање се информираат и Европскиот парламент и Советот за таквото известување и неговата содржина. Засегнатата земја-членка ги обезбедува потребните информации и може да направи забелешки за наодите наведени во известувањето, а воедно може и да предложи усвојување на корективни мерки за адресирање на наодите. Комисијата ги зема предвид добиените информации и сите забелешки направени од засегнатата земја-членка, како и соодветноста на предложените мерки и одлучува дали да поднесе предлог до Советот за преземање на соодветни мерки. Советот потоа има рок од еден месец (или во исклучителни околности рокот може да се продолжи најмногу за два месеца) да ги усвои предложените мерки со квалификувано мнозинство. Дополнително, Советот постапувајќи со квалификувано мнозинство, може да го измени предлогот на Комисијата и да го усвои изменетиот текст со одлука за спроведување.

Укинувањето на мерките во случај на отстранување на прекршувањето на владеењето на правото е уредено со членот 7 од Регулацијата, на начин што на барање на засегнатата земја-членка, или по сопствена иницијатива, а најдоцна една година по усвојувањето на мерките од страна на Советот, Комисијата повторно ја испитува ситуацијата во односната земја-членка, земајќи ги предвид сите докази доставени од засегнатата земја-членка, како и соодветноста на поправните мерки. Ако Комисијата оцени дека условите за активирање на мерките веќе не се исполнети, до Советот поднесува предлог за укинување на усвоените мерки, а воедно може да поднесе и предлог за прилагодување на усвоените мерки доколку оцени дека ситуацијата е делумно

поправена. Доколку Комисијата смета дека ситуацијата поради која мерките биле усвоени не е надмината, упатува образложена одлука до засегнатата земја-членка и за тоа го информира Советот.

Во однос на примената на овој механизам, со оглед дека станува збор за нов инструмент, сè уште нема конкретни примери преку кои може да се анализира. Одлуката на Судот на правдата на ЕУ анализирана погоре е во прилог на активирање на Регулативата. Треба да се нагласи дека Регулативата 2020/2092 за првпат дава холистичка дефиниција на владеењето на правото како темелна вредност на ЕУ согласно членот 2 од ДЕУ. Еден од аспектите што треба да се има предвид во однос на идна примена на Регулативата е дека таа може да се активира само кога постои корелација меѓу прекршувањето на владеењето на правото со буџетот на Унијата и финансиските интереси, односно самото постоење на факти кои упатуваат на прекршување на владеењето на правото не е доволно за активирање на механизмот. Дополнително, механизмот се применува само доколку Комисијата оцени дека нема други поефикасни средства за заштита на буџетот на Унијата и доколку се исполнети условите за примена во согласност со рестриктивниот опсег на Регулативата, односно не може да се применува на генерализирани недостатоци. Докажувањето на причинско-последичната врска меѓу ерозијата на владеењето на правото и финансиските интереси на ЕУ може да претставува своевиден предизвик, имајќи предвид дека и во меѓународната практика не постојат доволно соодветни примени, а при определување на санкциите треба да се води сметка да не бидат на штета на граѓаните на земјата-членка што го прекршува владеењето на правото, односно граѓаните на ЕУ.

Оттаму, иако Регулативата не може да се смета како механизам за сеопфатна заштита на владеењето на правото и справување со системските недостатоци, сепак треба да се истакне воведувањето дополнителни механизми преку секундарното право на ЕУ. Со тоа се создаваат дополнителни можности за унапредување на заштитата на владеењето на правото со оглед на постапката за усвојување акти на секундарното право на ЕУ, а дополнително треба да се има предвид дека Советот и Парламентот, врз основа на искуствата од примената, имаат можност во секое време да ја изменат Регулативата односно механизмот што го воспоставува, преку гласање со квалификувано мнозинство. На тој начин може да се изменат условите за примена, да се промени опсегот и да се модифицираат санкциите. Сепак, она што од самиот почеток фрла сенка врз примената на Регулативата се деклараторните изјави кон заклучоците на Европскиот совет што се

спротивставуваат на актуелната институционална поставеност на ЕУ. Од друга страна, пак, воспоставувањето условеност меѓу финансиите и владеењето на правото создава одвраќачка функција и се очекува да изврши влијание врз земјите-членки кои во континуитет се предмет на постапки поради прекршувања на владеењето на правото во ЕУ.

2.2 Политички механизми – осврт и влијание

Политичките механизми се оние не предизвикуваат правно-обврзувачки ефекти. Во однос на заштитата на владеењето на правото на ЕУ, политичките механизми не се предвидени со правото на ЕУ па оттаму, најчесто се привремени механизми или механизми со ограничена примена, воспоставени со „меки“ инструменти и не произведуваат правно-обврзувачко дејство. Дел од политичките механизми се воведени како дополненија на примената на правните механизми, а во одредена мера може да се третираат и како различни иницијативи на актерите во процесот. Имајќи го тоа предвид, институционалните актери кои се најчесто носители на политичките механизми се Европската комисија, а во одредена мера и Европскиот парламент и Советот. Оттаму, трудот во продолжение ќе даде осврт на политичките механизми и нивното влијание врз заштитата на владеењето на правото, со напомена дека анализата не може да ги опфати сите дополнителни механизми. Механизмот за соработка и верификација воведен за Бугарија и Романија во 2007 година, како привремен механизам поради потребата двете земји и по официјалното членство во Унијата да постигнат дополнителен напредок на полето на судските реформи, корупцијата и организираниот криминал, е исто така политички механизам за заштита на владеењето на правото што се заснова на поднесување извештаи за напредок од страна на Комисијата, меѓутоа истиот ќе биде обработен во следното поглавје посветено на владеењето на правото во политиката на проширувањето на ЕУ.

2.2.1 Европската комисија и новата Рамка за заштита на владеењето на правото во ЕУ

Растечките предизвици во поглед на владеењето на правото во ЕУ и земјите-членки доведоа до (ре)обмислување на механизмите за заштита, како преку (креативно) толкување и употреба на постоечките, така и преку воспоставување нови инструменти. Така, Европската комисија во 2014 година ја претстави новата Рамка за заштита на владеењето на правото, појаснувајќи дека се стреми да ги адресира идните закани за

владеењето на правото во земјите-членки на ЕУ пред да се исполнат условите за активирање на механизмите предвидени со член 7 од ДЕУ и да ја пополни „празнината“.⁶³⁴ Во таа смисла, беше посочено дека овој инструмент не е алтернатива на членот 7 од ДЕУ туку претходи односно го надополнува овој механизам, а воедно не е во спротивност со овластувањата на Комисијата да покренува постапки за прекршување на правото на ЕУ во согласност со членот 258 од ДФЕУ.⁶³⁵

При тоа, Комисијата појасни дека „различните уставни поредоци и судски системи во земјите-членки на ЕУ, во принцип, се добро дизајнирани и опремени за да ги заштитат граѓаните од каква било закана за владеењето на правото“, меѓутоа „неодамнешните настани во некои земји-членки покажаа дека недостатокот на почитување на владеењето на правото и како последица на тоа, на темелните вредности кои владеењето на правото има за цел да ги заштити, може да стане прашање на сериозна загриженост“ што заедно со притисокот од јавноста во ЕУ налагаат „Комисијата и Унијата да изнајдат ад хок решенија бидејќи сегашните механизми и процедури на ЕУ не секогаш се соодветни за да се обезбеди ефективен и навремен одговор на заканите за владеењето на правото“.⁶³⁶ Елаборирајќи го „притисокот од јавноста“, Комисијата посочи дека во јуни 2013 година Советот за правда и внатрешни работи подвлече дека „почитувањето на владеењето на правото е предуслов за заштита на основните права“ и ја повика Комисијата „да ја продолжи дебатата во согласност со Договорите околу потребата од одреден облик на колаборативен и систематски метод за справување со овие прашања“⁶³⁷, додека пак во јули 2013 година, Европскиот парламент побара „земјите-членки редовно да се оценуваат за нивната континуирана усогласеност со основните вредности на Унијата и барањата за демократија и владеење на правото“⁶³⁸. Дополнително, Рамката за заштита на владеењето на правото во ЕУ е и директен одговор на состојбите утврдени во обраќањето на тогашниот претседател на Комисијата, Баросо, којшто во 2012 година за првпат експлицитно се осврна на појавата на внатрешни закани во ЕУ и посочи дека актуелните механизми на ЕУ не се дизајнирани за соодветно да

⁶³⁴ European Commission, ‘Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - A new EU Framework to strengthen the Rule of Law’, Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final, p.2-3.

⁶³⁵ Commission, ‘A new EU Framework to strengthen the Rule of Law’, p 3.

⁶³⁶ Commission, ‘A new EU Framework to strengthen the Rule of Law’, p 2.

⁶³⁷ Council of the European Union, ‘Justice and Home Affairs Council Conclusions – 5-6.06.2013’, Luxembourg, 7.06.2013.

⁶³⁸ Види О. Marzocchi, *The Protection of Article 2 TEU Values in the EU*, EPRS, April 2023, достапно на: < https://www.europarl.europa.eu/fu/pdf/en/FTU_4.1.2.pdf> [пристапено на 23.09.2023].

одговорот на (ново)идентификуваните закани, при што членот 7 од ДЕУ го нарече „нуклеарна опција“.⁶³⁹

Комисијата се осврнува на функционирањето на постоечките механизми и појаснува дека постапката пред Судот на правдата на ЕУ може да се покрене само доколку постои прекршување на одредба од правото на ЕУ, додека пак активирањето на механизмите од членот 7 од ДЕУ налага постоење на „јасен ризик од сериозна повреда“ односно „сериозно и перзистентно прекршување“ на владеењето на правото со високо поставени прагови на одлучување. Поради тоа, Рамката е комплементарна на постоечките механизми и се стреми да ги надополни, на начин што целта на овој инструмент е да овозможи Комисијата да најде решение со засегнатата земја-членка за да се спречи појавата на системска закана за владеењето на правото што може да прерасне во јасен ризик од сериозно прекршување во смисла на членот 7 од ДЕУ.⁶⁴⁰ Системските закани подразбираат закани по политичкиот, институционалниот и/или правниот поредок на земјата-членка, односно уставната структура, поделбата на власта, независноста и непристрасноста на судството и системот на судска ревизија. Треба да се нагласи дека Рамката има супсидијарна примена што подразбира дека ќе се активира кога мерките за заштита на владеењето на правото преземени на национално ниво не се ефикасни и способни за справување со тие закани.⁶⁴¹ Процесот се заснова на следниве принципи: фокусирање на изнаоѓање решение преку дијалог со засегнатата земја-членка; обезбедување објективна и темелна проценка на состојбата; почитување на принципот на еднаков третман на земјите-членки; укажување на брзи и конкретни активности кои би можеле да се преземат за да се одговори на системската закана и да се избегне употребата на механизмите од член 7 ДЕУ.

Постапката се состои од три фази: проценка, препорака и следење на препораката, и во сите три фази постапува Комисијата. Европскиот парламент и Советот би имале пасивна улога во овој процес, при што Комисијата се обврзува само да ги информира за напредокот постигнат во секоја од фазите. Во првата фаза, Комисијата ќе ги собере и испита сите релевантни информации и ќе процени дали постојат јасни индикации за системска закана за владеењето на правото. Доколку, како резултат на оваа

⁶³⁹ M. Barroso, *State of the Union 2012 Address*, Plenary session of the European Parliament, Strasbourg, Speech/12/596, 12 September 2012.

⁶⁴⁰ Commission, 'A new EU Framework to strengthen the Rule of Law', p. 6.

⁶⁴¹ Commission, 'A new EU Framework to strengthen the Rule of Law', p. 7.

прелиминарна проценка, Комисијата е на мислење дека навистина постои системска закана за владеењето на правото, ќе иницира дијалог со засегнатата земја-членка, со испраќање на мислење на кое засегнатата земја-членка има можност да одговори со сопствени аргументи. Комисијата очекува засегнатата земја-членка да соработува во текот на процесот и да се воздржи од усвојување на какви било неповратни мерки во врска со прашањата кои поттикнуваат загриженост покренати од Комисијата, во согласност со принципот на искрена соработка утврден во членот 4 (3) од ДЕУ. Содржината на размената со земјата-членка во оваа прва фаза се чува во тајност. Во втората фаза, освен ако прашањето е веќе адресирано, Комисијата ќе издаде препорака за владеење на правото упатена до засегнатата земја-членка што се објавува јавно, доколку утврди дека постојат објективни докази за системска закана и дека властите на таа земја-членка не преземаат соодветни мерки за да ја надминат состојбата. Во третата фаза, Комисијата го следи спроведувањето на препораката. Доколку отсуствува задоволително следење на препораката од засегнатата земја-членка во определениот временски рок, Комисијата ќе ја процени можноста за активирање на еден од механизмите утврдени во членот 7 од ДЕУ. Со цел да се добие стручно знаење за одредени прашања поврзани со владеењето на правото во земјите-членки, Комисијата може, особено за време на фазата на проценка, да побара надворешна експертиза, вклучително и од Агенцијата на ЕУ за темелни права, како и од судските мрежи во ЕУ, Советот на Европа заедно со Венецијанска комисија и се координира соодветно. Може да се заклучи дека основните елементи на механизмот на Комисијата воведен со новата рамка, наречен уште и механизам што претходи на членот 7 од ДЕУ, предвидуваат дека само системските закани кон владеењето на правото може да предизвикаат активирање на овој нов механизам, а не мали или поединечни прекршувања; процедурата се применува подеднакво за сите земји-членки, без оглед на датумот на влез во ЕУ, и предвидува надворешна експертиза и соработка со други чинители.

Рамката за владеењето на правото во ЕУ за првпат беше активирана во 2016 година во однос на Полска, на две основи: неусогласеност со пресудите на Уставниот суд на Полска и усвојувањето законски реформи и други мерки со кои се интервенира во функционирањето на судскиот систем.⁶⁴² Полската влада не се согласи со наодите на

⁶⁴² European Commission, 'Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland', IP/17/5367, Brussels, 20 December 2017, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367> [пристапено на 23.09.2023].

Комисијата и своите аргументи ги претстави во обемен документ наречен Бела книга за реформата на полското правосудство.⁶⁴³ Во натамошните фази од постапката беа издадени четири препораки, при што Комисијата заклучи дека „полските власти усвоија повеќе од 13 закони кои влијаат на целата структура на правосудниот систем; вообичаената шема е на извршната и законодавната власт систематски да им се овозможи политички да се мешаат во составот, овластувањата, администрацијата и функционирањето на судската гранка“⁶⁴⁴. Непостапувањето на полските власти по препораките не остави друг избор за Комисијата освен да ги адресира прекршувањата на владеењето на правото преку другите механизми, пред сè правно-обврзувачките.

Може да се заклучи дека, во суштина, новата рамка налага засегнатата земјачленка да се вклучи во дијалог со Комисијата без при тоа автоматски да следат директни правни последици и активирање на други механизми доколку земјата-членка не се согласи со некоја од препораките за владеење на правото усвоени од Комисијата. Слабостите на овој инструмент се состојат во тоа што се заснова на претпоставка дека дијалогот меѓу Комисијата и земјата-членка што веројатно го прекршува членот 2 од ДЕУ, може да даде позитивни резултати. Валидноста на оваа претпоставка е дискутабилна со оглед на специфичната природа на прекршувањата на владеењето на правото што подразбира свесен избор на властите на земјите-членки да се оддалечат од темелните вредности на ЕУ, поради што е малку веројатно дека еден таков инструмент што се базира првенствено на дијалог може да има капацитет да ги надмине системските прекршувања во засегнатата земја-членка.⁶⁴⁵ Доверливоста на првата фаза од постапката и необврзувачкиот ефект на препораките можат да извршат само ограничено влијание врз земјата-членка, а воедно треба да се има предвид дека неуспехот на дијалогот самиот по себе не предвидува активирање на други механизми, кои постојат само како можност. Крајно, иако Комисијата предвиде воспоставување на јасни и конкретни индикатори за состојбите што може да се сметаат како „системска закана“ за владеењето на правото, примената во пракса не овозможи јасно определување на содржината на поимот и

⁶⁴³ Chancellery of the Prime Minister of Poland, ‘White Paper on the Reform of the Polish Judiciary’, Warsaw, 7 March 2018, достапно на: <<https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/mar/pl-judiciary-reform-chancellor-white-paper-3-18.pdf>> [пристапено на 23.09.2023].

⁶⁴⁴ Commission, ‘Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland’.

⁶⁴⁵ Види повеќе D. Kochenov and L. Pech, ‘Upholding the rule of law in the EU: On the Commission’s ‘pre-article 7 procedure’ as a timid step in the right direction’, *European Constitutional Law Review*, vol.11, 2015, pp.512-40.

разграничување од веќе настапени „сериозни системски прекршувања“ за да може да се разграничи што претставува рана фаза.

Од друга страна, треба да се истакне дека овој механизам е дизајниран на начин што не бара измена на основачките договори и креативни ги користи процедуралните лабиринти, а од друга страна е комплементарен на веќе воспоставените механизми со санкциониранчки капацитет и придонесува кон нивно активирање. Логиката на воведување на овој механизам можеби се должи на тоа што одредени предупредувачки знаци може да се идентификуваат само преку стекнување длабоко разбирање за практиките на земјите-членки и преку воспоставување дијалог со националните власти и засегнатите страни. Позитивен аспект е и инклузивноста преку очигледната подготвеност на Комисијата да вклучи и да се консултира со широк спектар на професионални здруженија и релевантни тела, со што се избегнува своевидното дуплирање на одредени фази и се користат веќе утврдени наоди и од други организации како Советот на Европа и ООН кои се активни во областа. За подобрување на ефикасноста на овој механизам, Комисијата треба низ своето постапување да воспостави предвидливост во примената и содржината на концептот на „системска закана“ и разграничување од тесно поврзаните поими, како и јасни индикатори за активирање, заедно со предвидливост во однос на можностите за активирање на други механизми по исцрпување на капацитетот на рамката и зголемување на транспарентноста на одлуките за непостапување.

2.2.2 Останати инструменти на Европската комисија

Европскиот семестар е рамка на ЕУ за координација и надзор на економските и социјалните политики, во чии рамки земјите-членки ги усогласуваат своите буџетски и економски политики со правилата и политиките договорени на ниво на ЕУ.⁶⁴⁶ Овој годишен процес на координација на социо-економската политика се одвива во периодот од ноември до јули и обезбедува социо-економско управување на Унијата како и платформа за дискусии и интеракција помеѓу институциите на ЕУ и земјите-членки. На Европскиот семестар ms претходи национален семестар што трае од јули до октомври во кој секоја земја-членка треба да ги спроведе препораките од Комисијата што се одобрени од Советот. Иако првично беше воведен како економска алатка, со текот на годините

⁶⁴⁶ Повеќе информации за Европскиот семестар на https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_en [пристапено на 23.09.2023].

Европскиот семестар еволуираше на начин што интегрираше и други релевантни полиња во процесот. На тој начин, Европскиот семестар почна да се користи и за дијагноза на состојбите во владеењето на правото на ниво на земјите-членки и нагласување на нивното влијание врз социо-економскиот развој со цел да предизвика дополнително внимание и притисок врз земјите-членки. Така, во однос на Полска во 2019 година беше посочено дека „владеењето на правото и ефективниот правосуден систем се клучни за поддршка на стабилна инвестициска клима“ и беше утврдено дека „главната грижа на Комисијата е кумулативниот ефект од неодамнешните промени што го засегаат судството ограничувајќи ја неговата независност, со што се нарушува поделбата на власта; вообичаената шема на овие промени е извршната и законодавната власт да можат да се мешаат во целата структура и резултатите на правосудниот систем; ситуацијата се влошува бидејќи многу од спорните законски мерки се спроведуваат и консолидираат“.⁶⁴⁷

Како клучен придонес кон Европскиот семестар во контекст на владеењето на правото во ЕУ, во 2013 година беше воведен EU Justice Scoreboard⁶⁴⁸ што претставува годишен преглед на индикаторите за ефикасност, квалитет и независност на правосудните системи. Целта на овој инструмент е подобрување на ефективноста на националните правосудни системи преку обезбедување објективни, веродостојни и споредливи податоци, а со тоа и развивање на стандардите на ниво на ЕУ. Наодите од прегледот се користат во специфичните проценки за земјите-членки во рамки на Европскиот семестар и за примена на Регулацијата за условеност на владеење на правото. Во смисла на економското управување на ЕУ, се нагласува дека ефикасен и независен правосуден систем придонесува за доверба и стабилност, додека пак предвидливите, навремени и применливи судски одлуки се важни структурни компоненти на атрактивно деловно опкружување бидејќи ја одржуваат довербата за започнување бизнис, за спроведување на договорите, за подмирување на обврските и заштита на имотните и другите права.⁶⁴⁹ Комисијата ја нагласи врската меѓу ефективните

⁶⁴⁷ European Commission, ‘Commission Staff Working Document Country Report Poland 2019, European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011’, COM(2019) 150, Brussels, 27.02.2019.

⁶⁴⁸ Види повеќе за EU Justice Scoreboard на https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en [пристапено на 23.09.2023].

⁶⁴⁹ European Commission, ‘Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic And Social Committee and the Committee of the Regions: The EU Justice Scoreboard - A tool to promote effective justice and growth’, COM/2013/0160, Brussels, 27.03.2013.

судски системи и зајакнувањето на меѓусебната доверба посочувајќи дека во меѓусебно поврзаниот правен екосистем на ЕУ, недостатоците во националните правосудни системи не се проблем само за одредена земја-членка, туку може да влијаат на функционирањето на внатрешниот пазар и воопшто на целата ЕУ.⁶⁵⁰

Од воведувањето до денес, овој преглед на состојбите во однос на правдата во земјите-членки значително еволуирале како алатка на владеењето на правото во ЕУ, што е видливо од обемот на анализата - од 26 во 2013 година на 63 страници во 2020 година, но и од аспект на содржината што може да се согледа преку индикаторите за детално трошење на финансиските ресурси во правосудните системи, стандардите кои се применуваат за подобрување на квалитетот на пресудите во највисоките судски инстанции, овластувањата на обвинителските служби и назначувањето и разрешувањето на националните обвинители; органите вклучени во дисциплинските постапки во однос на судиите; стандардите и практиките за управување со заостанатите предмети во судовите, нивото на судски такси и наплата на правни трошоци во трговско-правните случаи.⁶⁵¹ Релеватноста на EU Justice Scoreboard како извор на информации може да се потврди преку фактот што се употребува и од земјите-членки на ЕУ во нивната аргументација по однос на наодите за состојбите во владеењето на правото во ЕУ.

Во рамки на оваа анализа треба да се опфати и Годишниот извештај за владеењето на правото во земјите-членки на ЕУ што Европската комисија го изработува и објавува, при што во 2023 го издаде четвртото издание со наоди во четири клучни области: правосудниот систем, борба против корупција, медиумски плурализам и слобода на изразување, и други институционални прашања поврзани со механизмите за спрега и кочници.⁶⁵² Методологијата се заснова на квалитативна проценка и споредбен осврт на состојбите од година во година, односно содржи и проценка на (евентуално) постигнатиот напредок во спроведувањето на препораките со што се надоврзува на претходно дадените наоди. Комисијата го подготвува извештајот врз основа на континуиран дијалог со земјите-членки и консултации со различни агенции на ЕУ, европски мрежи, национални и европски граѓански организации и професионални здруженија кои даваат свој придонес. Треба да се напомене дека овие извештаи не служат првенствено за да

⁶⁵⁰ Commission, 'The EU Justice Scoreboard - A tool to promote effective justice and growth'.

⁶⁵¹ Види Pech, 'The Rule of Law', pp 322-323.

⁶⁵² Види European Commission, '2023 Rule of Law Report', Brussels, 5 July 2023, достапно на https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en [пристапено на 24.09.2023].

дадат детален приказ на состојбите, туку да ги прикажат напорите на земјите-членки за исполнување на дадените препораки и надминување на спорните состојби, поради што имаат карактер на извештаи за напредок. Наодите се користат за активирање на други (правни) механизми за заштита на владеењето на правото во ЕУ.

Во 2024 година, Комисијата го објави петтиот Извештај за владеењето на правото ⁶⁵³ што ги прикажува систематски и објективно случувањата во однос на владеењето на правото во сите земји-членки на еднаква основа. Главниот заклучок е дека во споредба со првото издание на Извештајот за владеење на правото усвоено во 2020 година, земјите-членки и ЕУ како целина се многу подобро подготвени за детектирање, спречување и адресирање на предизвиците. Се истакнува дека владеењето на правото е од витално значење за јакнење на издржливоста на европски демократии и за заедничката доверба во ЕУ, а воедно придонесува и за доброто функционирање на единствениот пазар и на деловната средина што поттикнува конкурентност и одржлив раст. Комисијата е на став дека ефикасноста на инструментот е зајакната, па така, споредено со 2023 година, две третини (68%) од препораките се, целосно или делумно, разгледани од субјектите на кои им се насочени. Дополнително, инструментот за првпат ги опфати и земјите-кандидатки – Албанија, Северна Македонија, Србија и Црна Гора. Вклучувањето на земјите-кандидатки е позитивен чекор бидејќи го поддржува процесот на идентификување на клучните предизвици и обезбедува насоки за реформите, а дополнително и споредливост на состојбите со оние во земјите-членки на Унијата. Извештајот ги задржува четирите столба: правосудство, антикорупциски политики, слобода и плурализам на медиумите, како и системот на институционални спречи и кочници, што всушност се идентификувани и како области во состав на владеењето на правото.

Во однос на првиот столб – правосудство, нотирано е дека земјите-членки преземаат легислативни мерки за зајакнување на независноста и ефикасноста на независните судски тела, за подобрување на постапките за назначување, вклучувајќи ги и највисоките судови, како и за зајакнување на автономијата на обвинителските служби. Сепак, проблемите во однос на независноста на судството се од систематски карактер и не може да бидат надминати со одделни мерки. Воедно, се актуелизира и прашањето за

⁶⁵³ Види European Commission, '2024 Rule of Law Report', Brussels, 24 July 2024, достапно на https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3864 [пристапено на 3.10.2024 година].

надоместоците на судиите и обвинителите како предуслов за заштита од притисоци, но и за регрутирање на квалификуван судски персонал. Истите предизвици се нотирани и во однос на земјите-кандидатки за членство.

На овој столб се надоврзуваат и анти-корупциските политики, кои треба да го превенираат и спречат судирот на интереси и релациите помеѓу интересните групи со носителите на власт. Корупцијата е сериозен проблем и на ниво на Унијата, при што во просек 68% од граѓаните на ЕУ и 64% од компаниите со седиште во ЕУ сметаат дека корупцијата е широко распространета во земјите-членки.⁶⁵⁴ И во дел од земјите-членки и во земјите-кандидатки за членство, потребно е преземање на одлучни чекори за да се обезбеди ефективна истрага и гонење на случаите на корупција, како и континуирано унапредување на правната и институционалната рамка за регулирање на конфликтот на интереси, постапката на лобирање и правилата за пријавување на средства.

Во однос на слободата и плурализмот на медиумите, се потенцира зголемената легислативна активност на ниво на ЕУ во овие области, каде што беа усвоени повеќе акти како Европскиот акт за слобода на медиумите (EMFA), Директивата 2024/1069 - Стратешки тужби против учество во јавноста⁶⁵⁵ и Препораката за безбедност на новинарите⁶⁵⁶. Се упатува загриженост за финансиската стабилност на јавните медиумски радиодифузери, транспарентноста на медиумското сопствеништво, независноста на регулаторите и јавниот сервис и транспарентната и фер распределба на државното рекламирање.

Системот на спреги и кочници за институционална рамнотежа го вклучува квалитетот на законодавниот процес, статусот и ресурсите на националните институции за заштита на човекови права, омбудсманот и другите независни органи, како и иницијативите за зајакнување на рамката и финансирањето на граѓанското општество. Се посочува на прекумерната употреба на скратената постапка за носење закони без консултации со засегнатите страни.

⁶⁵⁴ Види European Commission, '2024 Rule of Law Report', Brussels, 24 July 2024, достапно на https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3864 [пристапено на 3.10.2024 година].

⁶⁵⁵ Directive (EU) 2024/1069 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded claims or abusive court proceedings ('Strategic lawsuits against public participation') OJ L, 2024/1069, 16.4.2024.

⁶⁵⁶ Recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists.

Може да се заклучи дека влијанието на овој инструмент е зајакнато, меѓутоа е од превентивен карактер - служи за промовирање на владеењето на правото и има за цел да спречи проблемите да се појават или продлабочат. Како таков е одвоен од другите елементи во [системот за владеење на правото на ЕУ](#) и ги дополнува, но не ги заменува механизмите базирани на основачките договори кои овозможуваат на ЕУ да одговори на посериозни прашања поврзани со владеењето на правото во земјите-членки. Извештајот содржи квалитативна проценка на напредокот постигнат од земјите-членки кон спроведувањето на препораките од претходната година, користејќи методологија која е слична на онаа што Комисијата ја користи за оценка на земјите-кандидатки во пристапниот процес. Опфаќањето на земјите-кандидатки со овој инструмент е позитивен чекор затоа што овозможува споредливост на состојбите и предизвиците.

2.2.3 Годишен дијалог за владеење на правото во рамки на Советот на ЕУ

Во декември 2014 година, Советот на министри на ЕУ одлучи да воспостави годишен дијалог за владеење на правото во рамки на конфигурацијата на Советот - Советот за општи работи, што ќе биде подготвуван од КОРЕПЕР (Комитетот на постојани претставници во ЕУ на владите на земјите-членки), согласно принципите на објективност, недискриминација и еднаков третман на сите земји-членки, што треба да биде спроведуван преку непартиски пристап заснован на докази и без нарушување на принципот на доделени надлежности, како и со почитување на националните идентитети на земјите-членки.⁶⁵⁷ Овој механизам има за цел да воспостави конструктивна дебата за состојбата во однос на владеењето на правото во сите земји-членки во Советот на ЕУ како институција каде што одлуките се носат директно од претставниците на националните влади на земјите-членки и доаѓаат до израз нивните интереси.

Германското претседателство со Советот на ЕУ во втората половина на 2020 година воведо нов пристап кон годишниот дијалог, со организирање на два различни типа на политички дискусии: хоризонтална дискусија која ги опфаќа општите случувања на владеењето на правото во ЕУ, и дискусии за состојбите во поединечни земји-членки. На состанокот на Советот за општи работи (ГАК) во октомври 2020 година, министрите одржаа хоризонтални дискусии за општите состојби во владеењето на правото на ЕУ, во рамки на четири столба: правосудство, антикорупциски политики, медиумски

⁶⁵⁷ Види повеќе P. Uitz, 'The Perils of Defending the Rule of Law Through Dialogue', *European Constitutional Law Review*, vol.15, No. 1, 2019, p. 3.

плурализам, и други институционални прашања за спреги и кочници, додека пак дискусијата на ГАК во ноември 2020 година се фокусираше на клучните случувања во поединечни земји-членки на ЕУ.⁶⁵⁸

Воспоставувањето на овој механизам е со намера да се поттикне политичка дискусија меѓу самите земји-членки за состојбите во владеењето на правото во ЕУ, како една од особено сензитивните теми последните години, и со тоа да се зголеми притисокот за надминување на проблематичните прашања. Сепак, отсуството на санкции ја намалува ефективностa на овој механизам, без оглед што може да служи како потенцијална ефективна форма на наднационален мониторинг што понатаму може да резултира со усвојување правно обврзувачки препораки и/или санкции во рамки на другите механизми. Воедно, се критикува креирањето одделни механизми наместо искористување на веќе воспоставените и подобрување на координирањето и соработката со Комисијата на ЕУ, наместо поткопување на нејзиниот легитимитет и улогата во институционалната архитектура на ЕУ.

Се поставува прашањето и за подготвеноста на Советот на ЕУ за извршување на функцијата на мониторинг, особено што се предвидува користење на пристап заснован на докази, но не се прецизира како во пракса тоа ќе се обезбеди и кои служби на Советот тоа би го работеле, имајќи предвид дека станува збор за меѓувладина институција на ЕУ. Во услови на изразена криза на владеењето на правото во ЕУ и со оглед на сериозната природа на внатрешните предизвици, креирањето меки инструменти се критикува поради изразената неефикасност и отсуството на суштински и конкретни резултати на терен, и се предлага усвојување на построг пристап што ќе резултира со санкционирање на прекршувањата за секоја земја-членка чии власти направиле свесен политички избор за поткопување на вредностите на ЕУ.⁶⁵⁹

2.2.4 Улогата на Европскиот парламент преку (меките) инструменти

Европскиот парламент игра важна улога во заштитата на вредностите на ЕУ, со оглед на неговата улога во институционалната рамка на ЕУ, што вклучува и надзорна функција над Советот при утврдувањето дали постои сериозно прекршување на темелните вредности односно јасен ризик од такво поведење. Во последните години,

⁶⁵⁸ Council of the European Union, ‘General Affairs Council Conclusions’, 13 October 2020, Brussels.

⁶⁵⁹ Види D. Kochenov and L. Pech, ‘From bad to worse? On the Commission and the Council’s rule of law initiatives’, *VerfBlog*, 20.01.2015, достапно на: <<https://verfassungsblog.de/bad-worse-commission-councils-rule-law-initiatives/>> [пристапено на 24.09.2023].

Парламентот е проактивен во заштитата на владеењето на правото во ЕУ преку усвојување резолуции со кои се повикуваат земјите-членки да обезбедат усогласеност со вредностите на ЕУ и за воспоставување механизми за спроведување во согласност со принципот на еднаквост меѓу земјите-членки.⁶⁶⁰ Воедно, Парламентот усвојува годишни извештаи за состојбата со фундаменталните права во ЕУ кои содржат наоди утврдени врз основа на објективни индикатори и препораки кои понатаму се користат како појдовна основа за активирање на други механизми за заштита на владеењето на правото. Дополнително, во рамки на Парламентот функционира Комисија за петиции при што поедничните жалби се користат како извор на информации за прекршувањата на вредностите на ЕУ во земјите-членки.

Резолуциите на Парламентот во повеќе наврати повикуваат на ефективна примена на воспоставените механизми за заштита на владеењето на правото, а содржат и иницијативи за воспоставување на нови инструменти. Така, Резолуцијата на Парламентот од декември 2012 година за состојбата во однос на темелните права на ЕУ⁶⁶¹, предлага формирање на „европски циклус на политики за темелни права“ преку активна соработка на институциите на ЕУ, земјите-членки и Агенцијата за темелни права, како и националните парламенти, здруженијата и самите граѓани на ЕУ, при што ја повика Комисијата да предложи „јасен механизам за следење и систем за рано предупредување“. Може да се претпостави дека предлозите содржани во резолуцијата наше свој одраз во Рамката за заштита на владеењето на правото претставена од Комисијата во 2014 година.

Резолуцијата од 2014 година⁶⁶² содржи препораки за зајакнување на механизмот содржан во членот 7 од ДЕУ што налагаат да се оддели фазата на постоење ризик од фазата на прекршување на владеењето на правото, што ќе се одрази и преку различни прагови за активирање на инструментите, зајакнување на техничката анализа на состојбите за да се утврди ризикот и фактичкото постоење на сериозно прекршување на вредностите, подобрување на дијалогот со институциите на земјите-членки, обезбедување детални и предвидливи санкции, и овозможување на Парламентот да покрене постапка за прекршување на членот 2 од ДЕУ на исто рамниште со Комисијата

⁶⁶⁰ Види на пример European Parliament, ‘Situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary’, 2012/2130(INI).

⁶⁶¹ European Parliament, ‘Situation of fundamental rights in the European Union (2010-2011)’, 2011/2069(INI).

⁶⁶² European Parliament, ‘Resolution of 27 February 2014 on the situation of fundamental rights in the European Union (2012)’, 2013/2078(INI).

и Советот. Меѓутоа, анализата на примената на членот 7 од ДЕУ утврди дека механизмот не е соодветно искористен.

Може да се заклучи дека Европскиот парламент придонесува кон заштитата на владеењето на правото во рамки на своите овластувања и надлежности, првенствено преку алармирање за состојбите во земјите-членки и давање иницијативи за примена и унапредување на воспоставените механизми, во соработка со останатите чинители во процесот, со нагласување на улогата на граѓаните кои се директно засегнати од прекршувањата. Главни инструменти на Парламентот се резолуциите и извештаите, поради што мора да се има предвид дека станува збор за меки инструменти кои може да имаат поттикнувачка функција, меѓутоа самите по себе не може да ги санкционираат состојбите.

Заклучок

Развојот на концептот на владеењето на правото во ЕУ мора да биде придружен и со развој на механизми за заштита. Преку примената на членот 19(1) ДЕУ, Судот на правдата на ЕУ го претвори субјективното право на ефикасна судска заштита (заштитено и со членот 47 од Повелбата за темелните права на ЕУ) во објективна обврска за земјите-членки да обезбедат соодветен степен на ефикасна судска заштита во националните правни системи. Со тоа, судската заштита и независноста на судството како предуслов, прераснаа во мета-норма на институционалната архитектура на ЕУ. Владеењето на правото во ЕУ има карактер на правно-обврзувачка норма што може да биде заштитено со правни механизми, меѓутоа фактите на случајот не можат да се подведат исклучиво само под членот 19 од ДЕУ.

Правниот поредок на ЕУ содржи механизми што можат да се применат за заштита на владеењето на правото. Членот 258 од ДФЕУ – постапката за санкционирање на прекршувањата на правото на ЕУ пред СПЕУ, има потенцијал да обезбеди ефективна заштита на владеењето на правото во ЕУ, меѓутоа поаѓајќи од специфичната природа на повредите на владеењето на правото во земјите-членки, потребно е развивање на стратешки пристап за употреба на постапката за прекршување на правото на ЕУ со цел системски да адресираат состојбите. Пресудите по предметите за заштита на владеењето на правото во рамки на членот 258 од ДФЕУ создадоа тренд на „пораз преку победа“ односно и покрај тоа што судската одлука утврдува соодветна повреда, изостана поширокиот ефект на постапката.

Се предлага пристап што поаѓа од премисата дека „целината е повеќе од збирот на составните делови“, односно здружување на група конкретни прекршувања на правото на ЕУ преку кои се идентификува шема/модел на системски и постојани прекршувања кои можат да се однесуваат на различни членови од правото на ЕУ, но земени заедно укажуваат на постојани и кохерентни практики издигнати на ниво на системско кршење на темелните вредности. Воедно, членот 259 од ДФЕУ може да се примени на истиот начин како и членот 258, односно содржи и потенцијал за надминување на утврдените недостатоци во однос на улогата на Комисијата и наместо да се смета за „непријателски чин“ на земјите-член, треба да се толкува од аспект на принципот на заемна доверба.

Постапката за прелиминарно одлучување пак, обезбедува будност на засегнатите страни за заштита на нивните права што е механизам за ефективен надзор. Како и во целата историја на употребата на овој механизам, така и во однос на владеењето на правото, оваа постапка служи за да се обрне на аномалиите на системот и да се дадат соодветни конструктивни забелешки. Треба да се има предвид дека главната функција на постапката е толкување на валидноста на правото на ЕУ, а не оценување на фактичката состојба во земја-членка, па придонесот на овој механизам се состои во тоа што може да го отвори патот за покренување на постапки за прекршување на правото на ЕУ согласно членот 258 и 259 од ДФЕУ.

Актуелизирањето на владеењето на правото како темелна вредност на европската интеграција доведе и до создавање на специфични механизми за негова заштита. Најсимболичниот механизам на ЕУ за дејствување во случај на сериозни пропусти во владеењето на правото во одредена земја е содржан во членот 7 од ДЕУ, имајќи предвид дека експлицитно воспоставува процедура за санкционирање на непочитувањето на темелните вредности, преку суспензија на одредени права од членството. Сепак, иако беше експлицитно воведен како посебен механизам за заштита на темелните вредности, не успеа да постигне видливи резултати поради неговите процедурални аспекти во склоп со сложениот карактер на повредите на основачките вредности што најчесто има системска димензија и не е изолирана појава во само една земја-членка.

Развојот на политичките механизми е обид за адресирање на критичните состојби во одредени земји-членки, меѓутоа треба да се има предвид дека станува збор за меки инструменти што може да имаат поттикнувачка функција, меѓутоа самите по себе не

може да ги санкционираат состојбите. Нивниот придонес се согледува преку можностите за алармирање за состојбите во земјите-членки и давање иницијативи за примена и унапредување на воспоставените механизми, поради што не треба да бидат изоставени од целокупниот систем за заштита на владеењето на правото во ЕУ, но целосен ефект може да се постигне само преку дополнително активирање на механизми што имаат правно-обврзувачка санкција. Опфаќањето на земјите-кандидатки со овие инструменти е позитивен чекор затоа што овозможува споредливост на состојбите и предизвиците.

Може да се забележи дека ЕУ соочена со потребата да дејствува и да обезбеди соодветна заштита и спречување на своевидна посериозна криза на владеењето на правото, се впушти во создавање на нови механизми и инструменти кои во голем дел се покажаа како неефикасни поради фактот што никогаш претходно не биле операционализирани. Дополнително, тоа создаде и конфузија во однос на примената на соодветни механизми. Следствено на тоа, Унијата се сврте кон обид за оптимизирање на традиционалните правни механизми, меѓутоа изостанува стратешки пристап за системско адресирање на повредите. Последните трендови укажуваат на тоа дека ЕУ сè почесто се врти кон секундарното право, со оглед дека воведувањето и прилагодувањето на таквите инструменти е пофлексибилно споредено со изворите на примарното право. Дополнително, се засилува и условеноста меѓу финансиите на Унијата и владеењето на правото за да се изврши поконкретно влијание врз земјите-членки кои во континуитет се предмет на постапки поради прекршувања на владеењето на правото во ЕУ.

Крајно, треба да се има предвид дека не постои еден единствен, сигурен пат за да се обезбеди владеењето на правото во ЕУ, со оглед дека и земјите кои имаат висок индекс сепак имаат одредени невоедначени практики. Промовирањето и заштитата на владеењето на правото не смее да биде ограничено и фокусирано на инструментите и политиките во претпристапниот период, туку налага развивање на соодветни интерни механизми со кои се обезбедил напредок и одржливост на европската интеграција.

ГЛАВА 3: ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО КАКО ТЕМЕЛНА ВРЕДНОСТ НА ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА

3.1 Владеењето на правото низ призмата на теориите за европската интеграција

Постојат повеќе различни дефиниции на поимот „интеграција“, во зависност од фокусот на целите на процесот.⁶⁶³ Некои теоретичари интеграцијата ја опишуваат како „создавање безбедносни заедници (или зони на мир) меѓу држави во еден регион“⁶⁶⁴ други пак како „формирање нови политички системи надвор од дотогаш постоечките политички системи“⁶⁶⁵. Постојат дефиниции според кои интеграцијата претставува „доброволно создавање широки политички целини кои вклучуваат свесно избегнување сила во односите меѓу институциите-учесници“ или „процес каде што политичките актери во повеќе значајни области се насочени да ја променат нивната лојалност, очекувања и политички активности кон нов центар, чиешто институции поседуваат или бараат јурисдикција над националните држави, а краен резултат е нова политичка заедница, која ги надминува претходно постоечките“.⁶⁶⁶ Всушност, дефиницијата на поимот интеграција зависи и од теоријата во рамки на која се разгледува процесот. Во продолжение ќе бидат разгледани главните теории за европски интеграции, а потоа низ призма на овие пристапи се врши анализа на владеењето на правото како темелна вредност на процесот на европска интеграција.

3.1.1 Теории за европска интеграција

Теориите за европска интеграција имаат тенденција да го објаснат процесот на „создавање и одржување на моделите на интеракција меѓу претходно автономните држави“⁶⁶⁷, како и причините и логиката на процесот со цел да се утврдат идните перспективи. Сепак, литературата не може да постигне консензус за овие прашања и сè уште се развива, а развојот на процесот на европската интеграција поттикнува и развој на нови теории и *vice versa*, па така појавата и еволуцијата на различни теории за

⁶⁶³ Види Т. Петрушевска, В. Наумовски и М. Апостоловска, *Европски интеграции*, Скопје, Конрад Аденауер Фондација (КАС), 2021, стр. 23.

⁶⁶⁴ К. Deutch, *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Measurement*, London, Archon Books, 1957.

⁶⁶⁵ М. Hodges (ed.), *European Integration*, Harmondsworth, Penguin, 1972.

⁶⁶⁶ Е. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2nd edition, Stanford, Stanford University Press, 1968.

⁶⁶⁷ В. Rosmond, *Theories of European Integration*, Hampshire, Palgrave, 2000.

европска интеграција всушност е под влијание на различните фази на овој сложен процес и обратно. Теориите за европска интеграција попрво треба да се гледаат како школи кои се „флексибилни правци на мислата што се спротивставуваат на одлучувачкото фалсификување“⁶⁶⁸. Европската Унија се развива низ процес на економска, политичка и правна интеграција преку достигнувања како што се внатрешниот пазар и проширувањето на бројот на земји-членки.

Класичното објаснување за европската интеграција произлегува од федерализмот, промовиран пред, во текот и по завршувањето на Втората светска војна, што поаѓа од односите на моќ во Европа што создавале/создаваат ривалства, закани и неизвесност.⁶⁶⁹ Федералистите традиционално се залагаат за спојување на различните политички ентитети во единствен ентитет, при што нациите треба да усвојат заеднички правила за управување на нивното однесување како и да создадат заеднички институции кои ќе ги применат тие правила.⁶⁷⁰ Поддржувачите на федерализмот сметаат дека националните држави ја губат својата функција, бидејќи не можат да ја гарантираат политичката и економската сигурност на своите граѓани, при што се предлагаат институциите да бидат формирани врз основа на директни избори, додека пак конститутивните акти да бидат усвоени на референдум.⁶⁷¹

Базирајќи се на идејата за зближување на претходно разделените автономни или територијални единици во нов ентитет, во контекст на Европа федерализмот значи постепено придвижување од заедница кон унија како повеќеслоен аранжман на пренесен и споделен суверенитет во една структура на моќ. Во основата на федерализмот е заштита и промоција на вредности што подразбираат обединување на различности и плуралистичко општество. Во тој контекст, Европа се промовира првенствено како култура и се истакнуваат европските вредности како основа за обединување.⁶⁷² Оттаму, федерализмот е особено актуелен во раната фаза од европската интеграција и има остварено големо влијание врз развојот на Европската Унија, но и од аспект на

⁶⁶⁸ L. Hooghe and G. Marks, 'Grand theories of European integration in the twenty-first century', *Journal of European Public Policy*, vol.26, No. 8, 2019, p. 1113.

⁶⁶⁹ Застапници на оваа теорија се Алтиеро Спинели, Ернесто Роси, Александар Марк, Хендрик Бугманс, Дени де Ружмони и Жан Моне.

⁶⁷⁰ Види С. Hill and M. Smith, *International Relations and European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001; Rasmond, *Theories of European Integration*; A. Wiener and T. Diez, *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

⁶⁷¹ A. Spinelli, *The Growth of the European Movement since the Second World War*, in M. Hodges (ed.), *European Integration*, Harmondsworth, Penguin, 1972.

⁶⁷² D. de Rougemont, *The History of the Ideal for a United Europe*, London, Sigdwick & Jackson, 1965.

промовирање на заедничките европски вредности како основи на проектот за обединување на земјите од европскиот континент како своевиден механизам за надминување на војните.

Функционализмот поаѓа од премисата дека промовирањето на функционална соработка меѓу земјите во оние области во кои постои заеднички интерес, може да делува на начин што ќе ги одврати од агресивно решавање на споровите околу конкуренцијата за ограничени ресурси.⁶⁷³ Функционалистите верувале дека европската интеграција најдобро ќе функционира преку воспоставување засебни економски сектори, што ќе може ефективно и технократски да бидат управувани од наднационални институции, а ултимативно ќе доведат до мир и напредок.⁶⁷⁴ Неофункционализмот, како една од водечките теории за европски интеграции, се надоврзува и надградува на идеите на функционализмот, поаѓајќи од заедничкото стојалиште дека колективното извршување на заемно корисни цели води до зголемен економски просперитет. Неофункционализмот и теоријата на меѓувладина соработка (интерговернментализам) се две доминантни теории на европската интеграција врз основа на кои се изградени други теории или нивни ажурирани верзии во подоцнежните фази на процесот, како што се либералниот интерговернментализам, институционализмот, конструктивизмот, постфункционализмот итн. Наместо да прават претпоставки за интересите на државите, како што тоа го правела класичните реалисти, неофункционалистите ја концептуализираат државата како арена во која општествените актери дејствуваат за да ги реализираат своите интереси, па оттаму, наместо да ја објаснуваат меѓународната политика како игра меѓу државите, тие ги сметаат меѓународните односи како интеракција на општествените актери со што се напушта претпоставката дека меѓународните односи се примарно водени од желбата за опстанок на државата или економска добивка.⁶⁷⁵

Брзината и широчината на регионалната интеграција во Европа во 1950-тите и 1960-тите ги инспирираа неофункционалистите предводени од Хаас да го толкуваат феноменот како процес на прелевање (*spillover*) во кој првичната одлука одреден сектор да се стави во управување на наднационални институции создава притисок таквата

⁶⁷³ J. Lodge, *The European Community and the Challenge of the Future*, London, Pinter, 1993.

⁶⁷⁴ Креатор и клучен претставник на оваа теорија актуелна во 50-тите години на XX век е Дејвид Митрани. Види D. Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago, Quadrangle, 1966.

⁶⁷⁵ Hooghe and Marks, 'Grand theories of European integration in the twenty-first century', pp. 1113-1133 <doi: [10.1080/13501763.2019.1569711](https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711)>.

соработка да се пренесе во други сектори со поголема политичка важност (функционално прелевање).⁶⁷⁶ Централната идеја е дека преку таканаречениот ефект на „прелевање“, интеграцијата во една област би предизвикала интеграција и во друга област односно едно ниво на интеграција би поттикнало следно ниво на интеграција, при што техничкото прелевање би предизвикало и политичко прелевање и пренасочување на соработката на супранационално ниво интеграцијата во една област ќе резултира со потреба од поголема интеграција на друго место. На пример, отстранувањето на формалните тарифни бариери би генерирало потреба за справување со нетарифните бариери кои исто така ја попречуваат ефикасноста на внатрешниот пазар.⁶⁷⁷ Така, Хаас ја нагласува општествената димензија на интеграција и смета дека создава заемна лојалност и очекувања поради што ги насочува политичките активности кон нов центар, односно ако општествените актери во и меѓу државите веруваат дека наднационалните институции се поперспективни од националните институции во остварувањето на нивните интереси, тогаш ќе резултира регионалната интеграција.⁶⁷⁸ Идеите на неофункционалистите се блиски до идеите на Жан Моне за постепени заеднички акции како суштина на европската интеграција, што се согледуваат низ Шумановата декларација од 1950 година што наведува дека „Европа нема да биде создадена одеднаш и според еден план, таа ќе биде градена преку конкретни постигнувања кои ќе создадат *de facto* солидарност“.

Во таа смисла, вториот бран на процесот на прелевање се идентификува како политичко прелевање каде притисокот за понатамошна интеграција е поттикнат од наднационалните актери (како што се Европската комисија или Судот на правдата на ЕУ) и супнационалните актери (интересни групи или други во рамките на земјите-членки).⁶⁷⁹ На тој начин, неофункционализмот предвидува дека двигатели на интеграцијата во ЕУ се наднационалните и супдржавните актери и како што интеграцијата напредува така и тие актери стануваат посилни, па оваа динамика добива сопствена форма и претставува основа за зближување на граѓаните и градење на заеднички идентитет. Тврдењата на неофункционалистите се применливи во контекст на основањето на ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ како прелевање на првичната соработка во рамките на ЕЗЈЧ во однос на јагленот и челикот и во други области, а користејќи го истиот модел може да се објасни и развојот

⁶⁷⁶ Haas, *The Uniting of Europe*.

⁶⁷⁷ P. Craig and G. de Burca, *The Evolution of EU Law*, 2nd edn., Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 24.

⁶⁷⁸ Craig and De Burca, *The Evolution of EU Law*, p. 24.

⁶⁷⁹ S. George, *Politics and Policy in the European Community*, 2nd ed, Oxford, Oxford University Press, 1991.

на внатрешниот пазар преку различните нивоа на интеграција кои се заемно поттикнати.

Сепак, теоретските предизвици на неофункционализмот станаа видливи кон крајот на 1960тите години, со оглед дека политичката реалност - како национална, така и меѓународна, не беше рефлектирана во пристапот⁶⁸⁰, што тргнува од претпоставка дека државите имаат слични демократски политики и капацитет за учество во процесите, без да се земат предвид домашните политички процеси и структури и улогата на политичките лидери во процесот на интеграција⁶⁸¹. Ограничувањата на неофункционализмот беа најизразени со „кризата на празна столица“⁶⁸² предизвикана од претседателот на Франција Шарл Де Гол во 1965 година во контекст на противењето за пристапувањето на нови членки, што покажа дека меѓувладиниот Совет на министри, а не супранационалната Европска комисија, е центарот на моќта и одлучувањето.⁶⁸³ Во таа смисла, се посочува дека централната идеја на неофункционализмот постепено се исцрпува бидејќи целиот процес е операција во која „страните се согласуваат за мерка што дава помалку од она на што се надевале, бидејќи секоја од страните очекува отстапките направени денес да се платат утре за некое друго прашање, но доаѓа ден кога сметките треба да се порамнат, а кредит е потрошен“⁶⁸⁴. Во критиките на концептот на прелевање се истакнува дека процесот на политичка интеграција не може да се случи по автоматизам преку функционалната динамика што би дејствувала независно од други

⁶⁸⁰ Craig and De Burca, *The Evolution of EU Law*, pp. 14-15.

⁶⁸¹ Wiener and Diez, *European Integration Theory*, pp. 51-53.

⁶⁸² Во таа насока, во 1965 година, одедено несогласување прераснало во криза. Имено, според преодните одредби на Договорот за ЕЕЗ, Советот на министри требало да решава со квалификувано, а не со обично мнозинство. Шарл де Гол се спротивставил на предлог за важна институционална реформа комбиниран со предлог за решавање на судирот околу земјоделската политика, во смисла Заедницата да ги подигне сопствените ресурси од земјоделски даноци и надворешни тарифи, наместо да се финансира од национални придонеси. По неуспехот да се постигне компромис во Советот, Франција одбила да присуствува на понатамошните состаноци, а оваа политика била наречена политика на празен стол. Компромис бил постигнат по осум месеци, со потпишувањето на Луксембуршката спогодба, што предвидувала можност за несогласување со мнозинството, како начин на гласање во Советот. Во практиката, францускиот став преовладал, во смисла дека дури кога е предвидено носење одлуки со мнозинство, мора да се продолжи со дискусија до постигнување едногласност секогаш кога станува збор за важни државни интереси, а одлучувањето со квалификувано мнозинство станало исклучок, а не норма. Оваа ситуација траела седум месеци, од јуни 1965 година до јануари 1966 година, по што било постигнато решение, кое стана познато како Луксембуршки компромис или Луксембуршки договор/спогодба. Иако Спогодбата од Луксембург немала правна сила, таа извршила огромно влијание, поради тоа што со неа се зголемиле овластувањата на земјите членки и им се дало право на *de facto* вето. Види Craig and De Burca, *The Evolution of EU Law*, 2011.

⁶⁸³ Види повеќе кај J. Jourdain, *How Crucial Was the 'Empty Chair Crisis' in the Course of European Integration?*, достапно на: <<https://www.semanticscholar.org/paper/How-Crucial-Was-the-%27Empty-Chair-Crisis'-in-the-of-Jourdain/ac791d17cabbb19b387d30bf4185fb2e9a162e3c>> [пристапено на 30.09.2023].

⁶⁸⁴ S. Hoffmann, 'The European Process at Atlantic Crosspurposes', *Journal of Common Market Studies*, vol.3, 1964, pp. 85-101.

фактори, туку со доброволно предавање на контролата од страна на земјите-членки, при што Хофман наведува дека националните држави не само што не се „застарена“ идеја туку се и „тврдоглави“ актери.⁶⁸⁵

Спротивно на тоа, теоријата на меѓувладина соработка кон европската интеграција пристапува од гледна точка на националните држави како централни актери во процесот и ги истакнува примарно националните актери и нивната улога во процесот на одлучување. Додека неофункционализмот ја објаснува интеграцијата како резултат на соработката и конкуренцијата меѓу општествените чинители, теоријата на меѓувладина соработка ја објаснува интеграцијата како резултат на соработката и конкуренцијата меѓу националните влади. Како творец на оваа теорија, Хофман ја истакнува важноста на институциите кои се израз на методот на меѓувладина соработка наспроти наднационалните институции.⁶⁸⁶ Теоријата на меѓувладина соработка е израз на гледиштата на реализмот што ги третираат државите и владите како примарни фактори за интеграција кои ги остваруваат своите цели преку меѓувладини преговори, а не преку централен авторитет кој носи и извршува политички одлуки. Оттаму, интеграцијата го има своето јадро во економијата и го остава недопрен државниот суверенитет или ја зајакнува националната држава⁶⁸⁷, па како последица на тоа, интеграцијата доаѓа до застој откако ќе стигне до нивото на висока политика⁶⁸⁸. Во таа смисла, договорите за соработка со кои се воспоставуваат меѓународни институции се колективен исход на преговорите и израз на националните интереси, како стратешки избор на државите во меѓусебното пазарење.

„Рестартирањето на процесот на интеграција“ во доцните 1980-ти и 1990-тите, и во внатрешните и во надворешни димензии, ја оживеа теоретската дебата. Либералната меѓувладина соработка (либерален интерговернментализам) комбинира либерална теорија за формирање на националните преференци и интереси со институционалистичка рамка за меѓувладино спогодување во која државите се инструментални и водени примарно од економските интереси. Моравчик ја произведе најцелосната верзија на теоријата на либералната меѓувладина соработка.⁶⁸⁹

⁶⁸⁵ S. Hoffman, 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe', *Daedalus*, vol. 95, no. 3, 1966, pp. 862-915.

⁶⁸⁶ Hoffmann, 'The European Process at Atlantic Crosspurposes'.

⁶⁸⁷ A.S. Milward, *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992, pp. 2-3.

⁶⁸⁸ Hoffman, 'Obstinate or Obsolete?', p. 868.

⁶⁸⁹ A. Moravcsik, 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, No. 4, 1993, pp. 473-524.

Централната идеја на либералната меѓувладина соработка е составена од три елементи: претпоставка за рационално однесување на државите, либерална теорија за формирање на националните преференци и меѓувладина анализа на меѓудржавните преговори.⁶⁹⁰ Така, активностите преземени од Унијата се претпоставува дека се во најголема можна мера: (1) рационални, (2) либерални, и (3) направени во соработка со земјите-членки. Ваквата теорија потекнува од потребата за високо ниво на соработка меѓу државите на меѓународно ниво и ги сфаќа меѓународните институции како одговор на меѓузависноста.

На тој начин, теоријата на либерална меѓувладина соработка тврди дека државите може рационално да склучуваат договори за институционална соработка и ја прифаќа тезата дека е потребно формирање на наднационални институции како актери во процесот, но во комбинација со гледиштето дека државите се движечките сили на интеграцијата и наднационалните актери постапуваат главно по нивен налог. Европската Унија се сфаќа како платформа преку која државите може да ја реализираат соработката поради ефикасност во справување со прашања кои ги засегаат интересите на повеќе држави, на пример ЕУ нуди трговски договори кои инаку би побарувале повеќе ресурси за државите самите да ги склучат односно меѓународните договори се полесно се склучуваат и спроведуваат преку меѓудржавните/меѓувладините институции и организации.⁶⁹¹ Моравчик подоцна ја преиспитува својата теорија и ја модифицира на начин што усвојува дека наднационалните институции би можеле да имаат поголеми овластувања за поставување на агендата.⁶⁹² Процесот на одлучување се анализира во три чекори: домашно формирање на националните преференци под влијание на моќни групи, меѓувладино договарање, и создавање на наднационални структури за спроведување на интересите. Асиметричната меѓузависност меѓу државите ги обликува меѓувладините пазарења, па така државите на кои најмалку им треба договор се најдобро позиционирани да ги одредат условите на преговарањето и крајниот исход, особено кога правилото за одлучување е едногласност.

Врз основа на овие теории или пак, преку нивна критика, во текот на 80тите и 90тите години на XX век развиени се и други теоретски пристапи како манифестација на

⁶⁹⁰ Moravcsik, 'Preferences and Power in the European Community', p. 480.

⁶⁹¹ R. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

⁶⁹² A. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1988.

новите размислувања во однос на европската интеграција. Новиот институционализам се залага за поголема и понезависна улога на политичките институции и тврди дека таквите институции служат за дефинирање и одбрана на вредностите, нормите, интересите, идентитетите и верувањата во општеството.⁶⁹³ За институционалистите, интеграцијата е структуриран процес во кој институциите се важна рамка за реализација на општествените активности, градејќи една институционалната архитектура во која се воспоставуваат нормите и правилата на игра и се продуцираат политики. Повеќеслојното управување (multilevel governance) се потпира на гледиштето дека интеграцијата е процес на креирање политики во кој суверенитетот и одлучувањето се делат на повеќе нивоа на власт - субнационални, национални и наднационални, при што националните држави како членки на ЕУ остануваат да бидат главни субјекти, но во исто време е доведена во прашање нивната функционална, односно оперативна автономија, што е ограничена поради спроведувањето заеднички политики.⁶⁹⁴ Натамошната теоретска дискусија веќе не се концентрира на тоа дали владите на земјите-членки или на наднационалните институции на Европа се тие што го поттикнуваат процесот на интеграција, туку зголемено внимание е посветено на широкиот опсег на актери и институции вклучени на различни нивоа во креирањето закони и креирањето политики во рамките на ЕУ.⁶⁹⁵ Во овој контекст, се развиени алтернативи или варијанти на доминантните теории за интеграција, како што се од една страна гледиштата на рационалистите кои сметаат дека одлучувањето е поттикнато од стремежот кон материјалните интереси од стратешките актери, додека пак од друга страна конструктивистичките пристапи ставаат поголем акцент на влијанието на нормите, идеите и принципите во процесот на интеграција.

Социјалниот конструктивизам развиен од Томас Рисе е еден од највлијателните теоретски пристапи, изграден врз основа на ставовите на конструктивистите кои се заинтересирани за изградба на идентитети и интереси и како такви, заземаат повеќе социолошки отколку економски пристап.⁶⁹⁶ Овој пристап се заснова на социолошка онтологија, која претпоставува дека луѓето не можат да постојат независно од нивната

⁶⁹³ J. March and J. Olsen, *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

⁶⁹⁴ G. Marks, L. Hooghe, and K. Blank, 'European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multiple-Level Governance', *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, 1996, pp. 341-378.

⁶⁹⁵ Craig and De Burca, *The Evolution of EU Law*, p. 4

⁶⁹⁶ T. Risse, 'Social Constructivism and European Integration', in A. Wiener and T. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 159-176.

социјална средина и нивниот колективен систем на вредности (култура во широка смисла). Оттаму, европската интеграција е производ на интеракцијата и споделените идеи, вредности и дискурси, при што европското граѓанство е конструиран идентитет. Постфункционализмот пак, ја објаснува европската интеграција како конфликтен процес кој произлегува од некомпатибилни системи и е форма на реструктурирање на надлежностите што, како и развојот на националната држава, продуцира длабок културен јаз.⁶⁹⁷ Иако регионалната интеграција може да биде предизвикана од „неусогласеност помеѓу ефикасноста и постоечката структура на власта“, исходот е резултат на политички конфликт околу колективните идентитети наместо одраз на ефикасноста. Оттука, опсегот на можни исходи во услови на постфункционализам опфаќа не само статус кво, туку и дезинтеграција.⁶⁹⁸

3.1.2 Концептот и механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ од аспект на теориите за европска интеграција

Владеењето на правото има посебна улога за европскиот проект, унапредувајќи ја идејата за конституционализам што го скротува национализмот и на тој начин го намалува ризикот од војна на европско тло. Оттаму, овој концепт е во согласност со гледиштата на федералистите кои традиционално се залагаат за спојување на различните политички ентитети во единствен ентитет. Еволуцијата на концептот може да се анализира низ призмата на повеќе теории за европска интеграција: доколку се појде од теоријата на неофункционализмот, развојот на внатрешниот/единствениот пазар заснован на слободата на движење на лица, стоки, услуги и капитал подлежи на „ефектот на прелевање“ на начин што неминовно упатува и на соодветно организирање на правосудниот систем на земјите-членки за да може да се обезбеди меѓусебно признавање на судските одлуки во согласност со принципот на заемна доверба.

Од друга страна пак, доколку се анализира низ призма на теоријата за либерална меѓувладина соработка, европската интеграција, заснована на договорите, е резултат на меѓудржавно договарање врз основа на одредени преференци одредени на национално ниво. Оттаму, имајќи предвид дека темелните вредности на ЕУ, меѓу кои и владеењето на правото, се пропишани со основачките договори, тие се меѓусебно утврдени

⁶⁹⁷ L. Hooghe and G. Marks, 'A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus', *British Journal of Political Science*, vol. 39, no.1, 2009, pp. 91-195.

⁶⁹⁸ Hooghe and Marks, 'Grand theories of European integration in the twenty-first century', p. 5.

првенствено врз основа на домашните интереси и ги рефлектираат уставните вредности на земјите-членки. Таквиот пристап ги објаснува и предизвиците во униформирање на концептот на ниво на ЕУ, додека пак стекнувањето уверување дека постои можност за надминување на прекршувањата на владеењето на правото може ултимативно да ја зајакне довербата меѓу земјите-членки и во процесот на европската интеграција. Теориите на меѓувладина соработка и неофункционализмот може да се доближат ако се толкуваат така што ќе се смета дека теоријата на меѓувладина соработка ги објаснува конкретните исходи од процесот на преговарање и договарање како дискретни епизоди, додека неофункционализмот ги поврзува во подолготрајна перспектива.⁶⁹⁹

Со оглед на природата на владеењето на правото како темелна вредност на Унијата, социјалниот конструктивизам исто така може да даде придонес кон објаснување на концептот и процесот, како производ на интеракцијата и споделените идеи, вредности и дискурси. Гледиштата на социјалниот конструктивизам може да се поткрепат и со ставовите на граѓаните на ЕУ кои владеењето на правото го перцепираат како одраз на европскиот идентитет и изразуваат огромна поддршка кон зајакнување на механизмите за заштита, па така 94% сметаат дека независноста на судиите како елемент на владеењето на правото, е суштинска односно особено важна.⁷⁰⁰ Предизвиците пред кои е исправена Унијата во справување со состојбите во земјите-членки кои имаат карактер на системски прекршувања, одат во прилог на постфункционализмот што ја објаснува европската интеграција како конфликтен процес што произлегува од некомпатибилни системи и е форма на пререструктурирање на надлежностите.

Теориите на европска интеграција може да се применат и за анализа на примената и ефикасноста на механизмите за заштита на владеењето на правото и улогата на различните актери, што се погоре објаснети. Неофункционализмот предвидува активен придонес на супранационалните актери како што се Европската комисија и Судот на правдата на ЕУ. Оваа теорија пред сè го опфаќа механизмот предвиден со членот 258 од ДФЕУ, што во повеќе наврати беше инициран од Комисијата, без оглед на детектираните недостатоци од аспект на потребата за систематски пристап во заштитата на владеењето на правото. Дополнително, Комисијата покажа проактивност и со предлагање на нови

⁶⁹⁹ E. Jones, R.D. Kelemen, and S. Meunier, 'Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration', *Comparative Political Studies*, vol. 49, no. 7, 2016, p. 1027.

⁷⁰⁰ European Commission, *Special EU Barometer 489 - April 2019 Rule of Law Report*, Brussels, July 2019.

механизми како што е Регулативата за заштита на владеењето на правото што предвидува финансиска условеност, а воедно и правно-необврзувачки инструменти.

Треба да се нагласи дека најзабележителна улога во заштитата на владеењето на правото остварува Судот на правдата на ЕУ, што преку своето креативно и опширно толкување на основачките договори низ годините стана важен катализатор за процесот на интеграција и успеа да ги надмине различните бариери што се појавуваа поради различните интереси на земјите-членки и неможноста да се постигне едногласност. Доктрината за директен ефект и доктрината за супрематија на правото на ЕУ се двете највлијателни правни доктрини развиени во рамки на судската пракса на СПЕУ кои го одредија развојот на Унијата во правец што не можеше да се предвиди од констелацијата на преференци на земјите-членки во дадено време. Улогата на Судот во процесот на интеграција може да се дефинира како интеграција преку правото што подразбира дека преку одредување на значењето на одредбите од примарното право, се зголемува ефикасноста на правото на Унијата и се унапредува интеграцијата на правните системи на земјите-членки и на правото на ЕУ во правните поредоци на земјите-членки. Интеграцијата преку правото (или правната интеграција) го смета правото не само како систем на правила кои го регулираат однесувањето на субјектите, создаваат или спречуваат одредени однесувања, туку и како систем (или носител) на вредности.⁷⁰¹ Оттука, се вели дека историјата на СПЕУ и судската пракса ја откриваат историјата на ЕУ и се директно поврзани со процесот на европска интеграција.⁷⁰²

Така и во однос на владеењето на правото во ЕУ, токму пресудата на Судот на правдата на ЕУ во случајот *Les Verts* е првиот акт на правото на ЕУ што го содржи поимот и го воведува концептот „Заедница заснована на владеење на правото“, а со тоа и формалното значење на владеењето на правото како постоењето на целосен систем на механизми за обезбедување на усогласеност (од страна на институциите и земјите-членки) со основачките договори и право на судска заштита на индивидуалните права и слободи. Покрај тоа што го воведува концептот на владеење на правото, Судот понатаму

⁷⁰¹ Види S.Svensson, *European Integration and the ECJ The role of the European Court of Justice in the integration of the European Community*, Lund University, 2008, достапно на: <<https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1316466&fileId=1316467>> [пристапено на 23.10.2023].

⁷⁰² D. Tamm, 'The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin,' in A. Rosas, E. Levits and Y. Bot (eds.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law*, The Hague, Asser Press, 2013, p. 9.

низ својата пракса има придонес и кон развојот на содржината на поимот, како и од аспект на санкционирање на прекршувањата преку механизмите содржани во членовите 258 и 259 од ДФЕУ. Имајќи го предвид недостатокот на опипливи резултати во постапките по членот 7 од ДЕУ, не е за изненадување зголеменото активирање на членот 258 и членот 267 од ДФЕУ од страна на Комисијата и националните судови. Во таа смисла, треба да се нагласи дека Судот на правдата на ЕУ имплицитно потврди дека едно исто прашање може да биде предмет и на постапка од членот 7 од ДЕУ и на тужба по членот 258 од ДФЕУ.⁷⁰³

Друг облик на супранационализам е интеракцијата помеѓу националните судови и СПЕУ што предизвика понатамошна интеграција бидејќи довербата меѓу судиите е нов механизам за зајакнување на соработката и усогласеноста на националните судови со јуриспруденцијата на СПЕУ. Во таа смисла, постапката за претходно одлучување согласно член 267 од ДФЕУ ги поддржува од една страна ставовите на неофункционализмот, но од друга страна и на федерализмот преку зајакнување на улогата на Судот како врховен судија во правниот систем на ЕУ и воедначено толкување на правото на ЕУ во сите земји-членки од страна на националните судовите, во својство на судови одговорни за примената на правото на Унијата, заедно со Судот на правдата на ЕУ. Судот ја искористи прелиминарната постапка во случајот *Associação Sindical dos Juizes Portuguezs* за преку смело толкување на членовите 2, 4(3) и 19(1) од ДЕУ да воспостави општа обврска за земјите-членки да ја гарантираат судската независност во сите постапки, без оглед дали станува збор за примена на правото на ЕУ. Оваа пресуда потсетува на одлуката во предметот *Gitlow v. New York*⁷⁰⁴ со која Врховниот суд на САД оцени дека XXIV Амандман на Уставот на САД го проширил опсегот на одредени ограничувања на федералните власти и на ниво на поединечните држави. Следствено на тоа, Судот на правдата на ЕУ со наведената одлука го постави принципот на ефикасна судска заштита на ниво на (квази)федерален стандард за ревизија на кој можат да се потпрат националните судови во ситуации кога националните мерките се насочени кон националните судии го применуваат правото на ЕУ.

Механизмот содржан во членот 259 од ДФЕУ што подразбира активизам на земја-членка против друга земја-членка за заштита на владеењето на правото во ЕУ во смисла

⁷⁰³ Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:325.

⁷⁰⁴ U.S. Supreme Court, *Gitlow v. People*, 268 U.S. 652 (1925).

на членот 2 од ДЕУ може да се аргументира и во контекст на теоријата на меѓувладина соработка што подразбира дека земјите-членки го обликуваат и управуваат курсот на европската интеграција, а со тоа ја објаснува и вообичаено умерената брзина на европскиот проект. Во врска со овој механизам е и членот 4(3) од ДЕУ што налага дека „земјите-членки ќе преземат соодветни мерки, општи или посебни, за да обезбедат исполнување на обврските што произлегуваат од договорите“ и со тоа предвидува должност за земјите-членки да покажат лојалност кон идеите на европската интеграција. Од друга страна пак, овие членови го одразуваат и федерализмот бидејќи ги овластуваат земјите-членки да го заштитат владеењето на правото во ЕУ како заложба за спроведување на заедничкиот европски проект. Слично, теоријата на меѓувладина соработка може да послужи и за објаснување на причините за неефикасноста на членот 7 од ДЕУ.⁷⁰⁵ Дизајнот на механизмот предвидува отстапки од националниот суверенитет со проширување на опсегот на правото и надлежностите на ЕУ бидејќи се однесува на контрола на првенствено националната правна рамка врз основа на стандарди кои се заеднички за правните-системи на земјите-членки, но сепак открива превласт на земјите-членки наспроти супранационалните институции на Унијата во процесот на одлучување како Европскиот совет и Советот на ЕУ. Оттаму, со оглед дека за активирање на санкциите потребно е да се достигнат праговите на одлучување во институциите што се одраз на интересите на земјите-членки, очекувано е засегнатите земји-членки како Полска и Унгарија меѓусебно да се „солидализираат“ и да го искористат правото на вето на санкциите, а со тоа да оневозможат донесување одлука. Во тој контекст, интересно е да се забележи дека овој механизам е воспоставен со Договорот од Амстердам односно пред проширувањето на ЕУ, што директно упатува на корелација помеѓу интерната и екстерната димензија на владеењето на правото.

Елементите на теоријата на меѓувладина соработка според која Комисијата како супранационална институција повеќе не е единствениот, па дури ни главниот двигател на процесот на европска интеграција, може да се идентификуваат и во однос на Регулативата за условеност на владеењето на правото. Самата постапка за усвојување на овој акт на секундарното право на ЕУ, што е погоре анализирана, беше под силно влијание на земјите-членки, како од аспект на противењето на Унгарија и Полска така и од обидите за надминување на разликите предводени од Германија и Франција и крајниот исход беше ревидиран предлог и дополнителни услови содржани во заклучоци

⁷⁰⁵ Види Hooghe and Marks, ‘Grand theories of European integration in the twenty-first century’.

на Европскиот совет. Европскиот парламент го критикуваше овој преседан укажувајќи дека заклучоците на Европскиот совет не може да произведат правно дејство во законодавната постапка и жестоко ја критикуваше Комисијата за одбивањето да го примени механизмот истакнувајќи дека дејствијата на земјите-членки за преиспитување на валидноста на регулативата пред СПЕУ не може да имаат суспензивно правно дејство.⁷⁰⁶ Од друга страна пак, зголемените напори на Комисијата да ја зајакне својата улога како „чувар на договорите“ со воведување нови инструменти како Рамката за заштита на владеењето на правото не беа поддржани од Советот на ЕУ.⁷⁰⁷ Наместо тоа, Советот на ЕУ одлучи да воспостави Годишен дијалог за владеењето на правото како дополнителен инструмент во негова надлежност.⁷⁰⁸

Постфункционализмот пак, може да послужи за објаснување на опстојувањето на кризата на владеењето на правото во земји-членки нан Унгарија и Полска, кои не само што успеваа да се спротивстават на притисокот од ЕУ, туку и да го искористат за ја одржат сопствената позиција преку креирање на јавен дискурс што се заснова на перцепирани закани од надворешно влијание и заробување на традиционалните извори на либералните вредности – граѓанското општество, слободата на изразување и изборните процеси.⁷⁰⁹

Може да се заклучи дека секоја од теориите за европска интеграција, иако поаѓаат од различни премиси и стојалишта, има своја примена и обезбедува објаснување на одредени процеси од европската интеграција, па оттаму може да послужат и за разбирање на аспектите на владеењето на правото во ЕУ. Впрочем, комплексноста на прашањето налага анализа на клучните актери, арената на дејствување и механизмите кои каузално ги поврзуваат нивните дејствија со резултатите. Така, неофункционализмот го насочува вниманието кон супранационалните актери, особено кон Судот на правдата на ЕУ, додека пак теоријата на меѓувладина соработка може да даде одговори за ефикасноста на механизмите во кои земјите-членки имаат одлучувачка улога. Конструктивизмот ја објаснува интегративната функција на владеењето на правото како

⁷⁰⁶ European Parliament, ‘Resolution on the rule of law and the consequences of the ECJ ruling’, 2022/2535(RSP).

⁷⁰⁷ Council of the European Union, ‘Opinion of the Legal Service - Commission’s Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law – Compatibility with the Treaties’, Brussels, 27 May 2014, достапно на: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf>> [пристапено на 10.10.2023].

⁷⁰⁸ Види повеќе D. Kochenov and L. Pech, ‘From bad to worse? On the Commission and the Council’s rule of law initiatives’, *Verfassungsblog*, 20.01.2015, достапно на: <<https://verfassungsblog.de/bad-worse-commission-councils-rule-law-initiatives/>> [пристапено на 10.10.2023].

⁷⁰⁹ Hooghe and Marks, ‘Grand theories of European integration in the twenty-first century’, pp. 14-16.

темелна вредност на европскиот проект, а постфункционализмот ги адресира прашањата поврзани со кризата и како го обликува процесот. Сите овие сознанија не се исклучуваат меѓусебно, туку може да се согледаат како пристапи кои заемно се надополнуваат.

3.2 Владеењето на правото во спроведувањето на политиките и надлежностите на Европската Унија и земјите-членки

Концептот на владеење на правото стана доминантен организациски модел на современото уставно право и меѓународните организации за регулирање на вршењето на јавните овластувања во согласност со законски утврдени ограничувања, со почитување на основните човекови права и под контрола на независни и непристрасни судови. Во рамките на ЕУ, владеењето на правото е предуслов за почитување на правата и обврските кои произлегуваат од основачките договори и опстојување на комплексниот правен поредок. Во продолжение ќе биде анализирана улогата на владеењето на правото во функционирањето на Европската Унија, односно во спроведувањето на политиките и надлежностите на ЕУ и земјите-членки. Комплексноста на ова прашање ќе биде дополнително претставена преку студија на случај на кризата на владеењето на правото во Полска.

3.2.1 Улогата на владеењето на правото во функционирањето на Унијата како област на слобода, безбедност и правда

Довербата на граѓаните на ЕУ и националните власти во правните системи на другите земји-членки е од витално значење за функционирањето на Унијата како „област на слобода, безбедност и правда без внатрешни граници“⁷¹⁰. Имено, Насловот V од ДФЕУ – Област на слобода, безбедност и правда, опфаќа неколку поглавја и тоа: политики за гранични контроли, азил и миграција, судска соработка за граѓански прашања, судска соработка за кривични прашања, полициска соработка и политика за транспорт. Во однос на областа на слобода, правда и безбедност, се применува споделена надлежност меѓу Унијата и земјите-членки⁷¹¹, со почитување на принципот на супсидијарност. Таквата област подразбира отсуство на контрола за лица на внатрешните граници и развивање заедничка политика за азил, миграција и контрола на надворешните граници; обезбедување на високо ниво на безбедност преку мерки за

⁷¹⁰ Член 67(1) од ДФЕУ: „Унијата претставува област на слобода, безбедност и правда, во која се почитуваат фундаменталните права и различните правни системи и традиции на земјите-членки.“

⁷¹¹ Член 4 од ДФЕУ (според Лисабон).

спречување и борба против криминалот, расизмот и ксенофобијата, и преку мерки за координација и соработка меѓу полицијата и судските власти и други надлежни органи, како и преку заемното признавање на пресудите во кривични дела и, доколку е неопходно, преку приближување на кривичното законодавство; а воедно и олеснување на пристапот до правдата, особено преку начелото за заемно признавање на судски и вонсудски одлуки во граѓански прашања.

Тоа значи дека пресудата во граѓански предмет на еден национален суд мора автоматски да биде признаена и спроведена во друга земја-членка, а европскиот налог за апсење издаден во една земја-членка мора да се изврши како таков во друга земја-членка. Меѓусебното признавање на судските одлуки е неопходен предуслов за развој на внатрешниот пазар заснован на слободата на движење на лица, стоки, услуги и капитал. Оттаму, јасни се причините поради кои непочитувањето на владеењето на правото во една земја-членка на ЕУ може да предизвика последици во друга земја-членка и затоа постои силен интерес и потреба да се заштити владеењето на правото во Унијата, како од страна на институциите на ЕУ така и од земјите-членки. Целокупната правно-институционална архитектура на Унијата се заснова на основната премиса на заемна доверба што секоја земја-членка ја дели со сите други земји-членки во однос на споделување, почитувањето и промовирањето на темелните вредности.

Во контекст на улогата на владеењето на правото во функционирањето на Унијата и поврзаноста со заемната доверба меѓу земјите-членки, особено илустративен е примерот со одбивањето на земји-членки да извршат одредени европски налози за апсење⁷¹² издадени од земји-членки каде што постојат наоди за прекршувања на владеењето на правото. Прв таков случај е случајот на ирскиот суд што го одби

⁷¹² Советот на ЕУ на 13 јуни 2002 година усвои Рамковна одлука за европскиот налог за апсење ([Framework Decision on European Arrest Warrant](#)), со што се поедноставува постапката за прекугранично предавање на лица заради гонење или извршување на казна затвор или мерка притвор. Потерницата издадена од судски орган на една држава членка на ЕУ има правно дејство на целата територија на ЕУ, со што се воспоставува единствена јурисдикција врз основа на принципот на заемно признавање. По преземените мерки од државите членки на ЕУ, европскиот налог за апсење од 1 јануари 2004 година стана оперативен инструмент на соработка, кој го замени претходно развиениот систем со побрз и поедноставен механизам на предавање на бараните лица. За разлика од традиционалниот режим на екстрадиција, европскиот налог за апсење се карактеризира со строги временски рокови за негово извршување; наместо условот кривичното дело да биде предвидено како такво и во двата правни системи, за него треба да биде предвидена затворска казна од најмалку три години во државата издавач на налогот; политичкото вмешување се избегнува на начин што одлуките ги донесуваат правосудните органи; вклучува процедурални гаранции и основите за одбивање се стриктно определени. Оттаму, заемната доверба на правосудните органи е клучна за неговото спроведување, бидејќи при признавањето на европскиот налог за апсење, судот на земјата-членка одлучува под претпоставка дека одлуката е донесена од независен и непристрасен суд на друга земја-членка без политичко влијание и затоа се смета за темел на судската соработка на ЕУ во кривичните прашања.

спроведувањето на европскиот налог за апсење издаден во Полска, изразувајќи загриженост за реформите/промените во полскиот судски систем што предизвикале „систематска штета“ што ја поткопува „заемната доверба“ меѓу судовите на ЕУ.⁷¹³ Одбивањето на екстрадицијата беше проследено со барање за претходно одлучување пред СПЕУ, при што ирскиот суд постави прашање дали треба да се соберат дополнителни конкретни информации за да се утврди дали правото на правично судење е грубо прекршено од засегнатата земја-членка до таа мера што владеењето на правото повеќе не е загарантирано, и ако е така, каква е должноста за информирање и кои гаранции се неопходни за обезбедување правично судење. Судот воспостави двоен тест за начинот на којшто националните судови треба да пристапат во однос на спроведувањето на европските налози за апсење издадени од земји-членки во кои судската независност може да биде под закана - судовите прво треба да утврдат дали има системски недостатоци и реален ризик од нечовечко и понижувачко постапување, а потоа да проценат дали системските повреди влијаат врз конкретниот случај поединечно.⁷¹⁴

Интересно е да се напомене дека до 2018 година, при одлучување по барањата за екстрадиција издадени од Полска, судовите во другите земји-членки обично ја доведуваа во прашање пропорционалноста на мерките и воопшто состојбите во затворските установи, но од 2018 година навака, почнаа да земаат предвид уште еден фактор, имено влијанието на таканаречените судски реформи на извршната власт врз независноста на судиите во Полска и како тоа влијае на правото на правично судење.⁷¹⁵ Ваквата промена соодветствува со зголеменото внимание и загриженост за состојбите со владеењето на правото во Полска, манифестирани преку покренување на постапки за прекршување пред СПЕУ како и активирање на други механизми за заштита на владеењето на правото во ЕУ. Во февруари 2020 година, германскиот суд одби да го изврши полскиот европски налог за апсење, врз основа на усвоениот закон за дисциплинска одговорност на судиите (т.к. Закон за муцките)⁷¹⁶, а таквата пракса ја продолжи и Судот во Амстердам што укажа дека „постои опасност судиите во Полска кои треба да одлучуваат во кривичниот

⁷¹³ A. Oppers, ‘Irish High Court Questions Fair Trial Guarantee in Poland after Surrender’, *EU Crim*, 6 June 2018, достапно на: <<https://eucrim.eu/news/irish-high-court-questions-fair-trial-guarantee-poland-after-surrender/>> [пристапено на 10.10.2023].

⁷¹⁴ C-216/18, *Minister for Justice and Equality*.

⁷¹⁵ M. Szuleka, ‘Doubts over Polish courts’ independence are undermining European Arrest Warrant system’, *Notes from Poland*, 2 Nov 2020, достапно на: <<https://notesfrompoland.com/2020/11/02/doubts-over-polish-courts-independence-are-undermining-european-arrest-warrant-system/>> [пристапено на 10.10.2023].

⁷¹⁶ Ausl 301 AR 156/19, Oberlandesgericht Karlsruhe (Karlsruhe Higher Regional Court), 17.02.2020.

предмет, да не се во состојба тоа да го сторат слободно (м.з. во согласност со принципот на судска независност) делумно поради ризикот од дисциплинска постапка⁷¹⁷. Ваквата судска одлука следеше по поширока јавна дискусија во Холандија за состојбата во однос на владеењето на правото во Полска.⁷¹⁸

Оваа ситуација открива недостаток на доверба меѓу националните судови на ЕУ врз основа на прекршување на владеењето на правото, со што се поткопува принципот на заемна доверба како предуслов за меѓусебно признавање на судските одлуки. Може да се очекува ваквиот тренд да се прошири и во други полиња на судска соработка, имено случаите од областа на граѓанското право. Доктрината за поврзаноста меѓу владеењето на правото и заемната доверба меѓу судовите на ЕУ, Судот на правдата го примени и во областа на правото за заштита на конкуренција во предметот *Sped-Pro* (T-791/19)⁷¹⁹. Нарушената доверба меѓу националните судови на земјите-членки доведува до апсурдни ситуации и дополнително влошување на соработката. Во тој контекст, Врховниот суд на Полска, чијшто состав и начинот на назначување судии е предмет на постапки за прекршување пред СПЕУ, испрати барање до холандскиот судски совет да обезбеди копии од документација за судиите во Холандија кои постапувале во предмет против компанија од Полска, за да може да утврди дали се исполнети стандардите на ЕУ за независност на судството.⁷²⁰ Бараната документација се однесува на информации за начинот на назначување на судиите со наведување на надлежните органи вклучени во

⁷¹⁷ ‘Statement by the Rechtbank Amsterdam’, 10 February 2021.

⁷¹⁸ Во декември 2020 година, холандскиот Претставнички дом (Твиде Камер) усвои резолуција со којашто налага владата да преземе дејствија за да ја изведе Полска пред СПЕУ поради „сериозните закани“ со кои се соочува полското судство и на тој начин холандската влада да го преземе водството во обезбедување заштита на владеењето на правото во ЕУ.

Види ‘Lower House Speaker addresses Dutch counterpart over rule of law’, *TVP World*, 8 December 2020.

⁷¹⁹ Case T-791/19, *Sped-Pro S.A. v European Commission* (2022) ECLI:EU:T:2022:67.

Види повеќе кај D Pérez de Lamo, ‘Mutual Trust and Rule-of-Law Considerations in EU Competition Law: The General Court Extends the “L.M. Doctrine” to Cooperation Between Competition Authorities (*Sped-Pro*, T-791/19)’, *Kluwer Competition Law Blog*, 1 March 2022, достапно на <https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2022/03/01/mutual-trust-and-rule-of-law-considerations-in-eu-competition-law-the-general-court-extends-the-l-m-doctrine-to-cooperation-between-competition-authorities-sped-pro-t-791-19/> [пристапено на 16.10.2023].

⁷²⁰ Види повеќе ‘Poland’s Supreme Court asks if Dutch court meets EU rule-of-law standards’, Notes from Poland, 3 Jul 2023, достапно на <https://notesfrompoland.com/2023/07/03/polands-supreme-court-asks-if-dutch-court-meets-eu-rule-of-law-standards/> [пристапено на 16.10.2023].

Случајот за кој станува збор се однесува на полска фирма која барала полскиот суд да го отфрли извршувањето на пресуда од ноември 2019 година донесена од страна на холандскиот суд во градот Роермонд. Името на фирмата и природата на случајот не се откриени од страна на Врховниот суд. Во јули 2020 година, окружниот суд во полскиот град Познан го отфрлил случајот на фирмата, а таквата одлука во декември 2020 година е потврдена и од апелациониот суд во истиот град. Случајот потоа бил изнесен пред Врховниот суд на Полска којшто, разгледувајќи го случајот, оценил дека е неопходно да утврди дали холандскиот суд што ја донел пресудата ги исполнува стандардите за независност утврдени според правото на ЕУ.

постапката за номинација, понатаму индикација за степенот, доколку има, на влијание на законодавните или извршните претставници врз судското назначување и детали на можни активности од политичка природа.

Самото усвојување на Регулативата 2020/2092 за воспоставување на општ режим на условеност за заштита на буџетот на Унијата ја потврдува каузалната релација меѓу владеењето на правото и спроведувањето на политиките на ЕУ за коишто е потребно издвојување средства од буџетот. Состојбата во однос на владеењето на правото, утврдена со бројните инструменти како Европскиот семестар, беше причина за ЕУ да блокира средства во износ од 35,4 милијарди евра од Фондот за опоравување и градење отпорност⁷²¹ кои беа наменети да го поттикнат економското закрепнување на Полска од COVID-19 пандемијата и за финансирање на зелената и дигиталната транзиција.⁷²² Ослободувањето на средствата беше условено со преземање мерки за возобновување на независноста на судството⁷²³, што особено беше загрозна со реформите во однос на дисциплинската одговорност на судиите, при што Советот во јуни 2022 година одлучи да даде зелено светло на планот на Полска за исполнување на одредниците и користење на средствата од фондот⁷²⁴. Меѓутоа, ваквата одлука беше проследена со тужба⁷²⁵ против Советот поднесена од четири судски здруженија во ЕУ - Здружението на европски административни судии (АЕАЈ), Европската асоцијација на судии (ЕАЈ), Magistrats Européens pour la Démocratie et les Libertés (MEDEL) и Rechters voor Rechters (Судии за судии), на основа на тврдењата дека одредниците поради кои Советот одлучи да ги деблокира фондовите на ЕУ за Полска, не обезбедуваат доволно ефикасна заштита на независноста на судиите и не се во согласност со пресудите на Судот на правдата по ова прашање. Може да се заклучи дека (прекршувањето на) владеењето на правото во

⁷²¹ European Union, Regulation 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility, OJ L 57, 18.2.2021.

⁷²² European Commission, 'Poland's recovery and resilience plan', повеќе на <https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/polands-recovery-and-resilience-plan_en> [пристапено на 16.10.2023].

⁷²³ P. Tamma, 'Von der Leyen lays out path to unlock Polish recovery funds — with conditions', *Politico*, 28 October 2021, достапно на: <<https://www.politico.eu/article/european-commission-ursula-von-der-leyen-sees-path-compromise-to-unlock-polish-recovery-funds/>> [пристапено на 17.10.2023].

⁷²⁴ Council of the EU, 'Press Release - NextGenerationEU: ministers approve the assessment of Poland's national plan by the European Commission', Brussels, 17 June 2022, достапно на: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/17/recovery-fund-ministers-welcome-assessment-of-poland-s-national-plan/>> [пристапено на 17.10.2023].

⁷²⁵ 'Press Release - Four European Organisations of Judges Sue EU Council for Disregarding EU Court's Judgements on Decision to Unblock Funds to Poland', 28 August 2022, достапно на: <<https://www.rechtersvoorrechters.nl/uploads/2022/08/PRESS-RELEASE-EN-2022-08-28.pdf>> [пристапено на 17.10.2023].

земјите-членки на ЕУ го доведува во прашање функционирањето на Унијата, особено бидејќи има импликации и врз распределбата на финансиите од буџетот кои се неопходни за спроведување на политиките врз основа на надлежностите на ЕУ и земјите-членки. Дотолку повеќе, справувањето со овие состојби влијае и врз легитимитетот на институциите на Унијата од кои се очекува одлучна заштита на темелните вредности.

3.2.2 Влијанието на кризата на владеењето на правото во ЕУ врз правниот поредок на ЕУ – Полска како студија на случај

Согласно основачките договори, земјите-членки се обврзуваат да ги почитуваат структурните принципи на правниот и политичкиот поредок на Унијата, кои се артикулирани како темелни вредности. Ако назадувањето во владеењето на правото се одвива побрзо од корективните мерки, тогаш се создава криза која со текот на времето може да го наруши поредокот заснован на правила и вредности како јадро на процесот на европска интеграција. Студијата на случај на владеењето на правото во Полска во продолжение на ова истражување, ја потврдува оваа хипотеза и потребата од системски пристап.

Како една од земјите што станаа членки во 2004 година во рамките на големото проширување на ЕУ со земјите од Централна и Источна Европа, Полска важеше за пример за успешен процес на политичка, правна и економска транзиција. Меѓутоа, по двојната победа на претседателските и парламентарните избори во 2015 година, популистичката партија Право и правда (Prawo i Sprawiedliwość - PiS) почна да ги урива главните спреги и кочници карактеристични за одржување на рамнотежата и поделбата на моќта, неопходни за една држава да биде заснована на владеењето на правото.⁷²⁶ Имајќи го предвид концептот на владеењето на правото дефиниран со ова истражување, поткопувањето на поделбата на власта ја концентрира целата моќ во една гранка на власта – во случајов извршната власт, и тоа е директна закана за владеењето на правото што подразбира судска независност.

Подредувањето на Уставниот суд и националните судови на волјата на извршната власт, заедно со контролата врз медиумите и слободата на изразувањето, доведе до заробување на демократскиот капацитет и појава на криза на владеењето на правото не

⁷²⁶ Види W. Sadurski, *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford, Oxford University Press, 2019.

само во Полска како земја-членка туку и во самата Европска Унија⁷²⁷. Преземените мерки од страна на на ЕУ за справување со состојбата во однос на владеењето на правото во Полска се обработени во делот посветен на примената на постоечките механизми, додека пак во продолжение ќе биде направено сумирање на фактите и резултатите и ефектот врз правно-политичкиот поредок на ЕУ. Процесот на заробување на судската власт во Полска се одвива преку неколку „канални“: назначувањето на судии и претседател на Уставниот суд; процесот на назначување и унапредување на редовни судии преку Националниот совет во правосудството; режимот на дисциплинска одговорност и воспоставените тела.⁷²⁸

Преземањето на контролата врз Уставниот суд беше овозможено во декември 2016 година по пензионирањето на претходниот претседател преку назначување на вршител на должност – претседател на Уставниот суд спротивно на уставните одредби кои не предвидуваат таква позиција, а дополнително тројца судии номинирани од полскиот парламент без валидна правна основа биле исто така именувани на функција, со што се создал кворум и со тоа „услови“ за негов избор на позицијата претседател во рок од само 24 часа.⁷²⁹ Ваквиот начин на избор на судии доведе до тоа Уставниот суд повеќе да не се смета како „суд/трибунал основан со закон“ во смисла на членот 6 од Европската конвенција за заштита на човековите права, поради што не може да обезбеди ефективна уставна ревизија, како што утврди Европскиот суд за човекови права во предметот *Xero Flor w Polsce*.⁷³⁰ Оваа пресуда е прва пресуда на меѓународно судско тело со која се утврдува дека неправилностите во составот и функционирањето на Уставниот суд на Полска имаат импликации врз меѓународното право, односно ја прекршуваат Европската конвенција за човекови права. Случајот е покренат од полска компанија во врска со жалба поднесена пред Уставниот суд, при што ЕСЧП утврдил дека законските повреди настанати при изборот на судиите биле толку сериозни што самото учество на еден од тие судии во судскиот панел што одлучувал по предметот, претставува повреда на правото на правично судење односно правото на жалителот да биде сослушан од суд утврден со закон во смисла на членот 6 од ЕКЧП.

⁷²⁷ Види повеќе А. von Bogdandy and M. Ioannidis, ‘Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What has been done, What can be done’, *Common Market Law Review*, vol. 59, 2014.

⁷²⁸ L. Pech, ‘7 Years Later: Poland as a Legal Black Hole’, *VerfBlog*, 17.01.2023, достапно на <<https://verfassungsblog.de/7-years-later-poland-as-a-legal-black-hole/>> [пристапено на 26.09.2023].

⁷²⁹ Види W. Sadurski, ‘Polish Constitutional Tribunal Under PiS: From an Activist Court, to a Paralysed Tribunal, to a Governmental Enabler’, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 11, no. 2, 2018, pp. 63-84.

⁷³⁰ Case of *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*, ECtHR, Application no. 4907/18, 07.08.2021.

Оспорената легалност и легитимност на Уставниот суд на Полска набрзо влијаеше и врз функционирањето на правниот поредок на ЕУ и спроведувањето на правото на ЕУ што се заснова на начелото на супрематија. Во пресудата по предметот U 2/20⁷³¹, Уставниот суд ја прогласи за неуставна пресудата на Врховниот суд на Полска⁷³² со којашто се спроведуваат три пресуди на Судот на правдата на ЕУ во случајот *AK v Krajowa Rada Sądownictwa* (споени предметите C-585/18, C-624/18 и C-625/18)⁷³³ како обид да се врати нормалното функционирање на правосудниот систем, со оглед дека оваа одлука на СПЕУ ги утврдува критериумите за оценување на независноста на дисциплинскиот совет на Врховниот суд и Националниот судски совет. Одлуката на Уставниот суд е донесена надвор од делокругот на надлежност со оглед дека нема овластување да ги ревидира одлуките на редовните судови, вклучително ниту на Врховниот суд. Иако пресудата на Уставниот суд формално не го доведува во прашање принципот на супрематија на правото на ЕУ, сепак крајната цел е да се спречи спроведувањето на пресудата на Судот на правдата на ЕУ.⁷³⁴

Меѓутоа, во подоцнежна пресуда донесена во јули 2021 година⁷³⁵, Уставниот суд на Полска отворено ја оспори примената на правото на ЕУ и надлежноста на Судот на правдата на ЕУ да одлучува во врска со прашања што се однесуваат на независноста на националниот судски систем. Предметот беше инициран од Дисциплинскиот совет при Врховниот суд на Полска во однос на одлуката на СПЕУ за изрекување привремена мерка⁷³⁶ – суспендирање на примената на законските одредби со кои се пропишува дисциплинскиот режим за судиите. Прашањето беше формулирано во смисла на тоа дали членот 4 од ДЕУ во врска со членот 279 од ДФЕУ, како правен основ за изрекување на привремената мерка со што се интервенира во структурата и надлежноста на

⁷³¹ Judgment of the Constitutional Tribunal of Poland from 20 April 2020, U 2/20.

⁷³² Case BSA I-4110-1/20, Resolution of the formation of the combined Civil Chamber, Criminal Chamber, and Labour Law and Social Security Chamber, 23 January 2020.

⁷³³ Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, *A. K. and Others v Sąd Najwyższy, CP v Sąd Najwyższy and DO v Sąd Najwyższy* (2019) ECLI:EU:C:2019:982.

⁷³⁴ F. Zoll, K. Południak-Gierz, W. Bańczyk, *Primacy of EU law and jurisprudence of Polish Constitutional Tribunal*, European Parliament, June 2022, p. 20, достапно на: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732475/IPOL_STU\(2022\)732475_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/732475/IPOL_STU(2022)732475_EN.pdf) [пристапено на 17.10.2023].

⁷³⁵ Constitutional Tribunal of Poland, Ref. No. P 7/20, The obligation of an EU Member State to implement interim measures pertaining to the organisational structure and functioning of constitutional authorities within the judicial branch of government of that Member State, Warsaw, 14 July 2021, достапно на <https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11589-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-kszaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-wladzy-sadowniczej-tego-panstwa> [пристапено на 17.10.2023].

⁷³⁶ Case C-791/19, *European Commission v Republic of Poland* (2021) ECLI:EU:C:2021:596.

националните судови, е во колизија со уставниот поредок на државата. Уставниот суд ја прифати надлежноста да се произнесе по прашањето и спротивно на ставот на Судот на правдата на ЕУ изнесен во одлуката за изрекување привремена мерка, цени дека Дисциплинскиот совет е легитимно тело бидејќи е создаден од полскиот законодавец во рамки на суверена уставна власт, додека пак автономната положба во структурата на Врховниот суд не е спорна од аспект на вонреден трибунал.⁷³⁷ Оттаму, Уставниот суд ги прифати аргументите на Дисциплинскиот совет и утврди дека пресудата на СПЕУ е донесена *ultra vires*, нагласувајќи дека не го негира начелото на супрематија на правото на ЕУ од причина што одлуките донесени надвор од границите на надлежноста не произведуваат никаква правно дејство односно се ништовни. Одлуката на Уставниот суд е проблематична од аспект што навлегува во толкување на уставноста на одлуките на Судот на правдата на ЕУ и неговата надлежност, што самото по себе е во спротивност со начелото на супрематија на правото на ЕУ.

Најрадикалниот став беше заземен во пресудата К 3/21⁷³⁸ донесена во октомври 2021 година, со која Уставниот суд заведе став дека членот 19 (1) од Договорот за Европската Унија е во спротивност со Уставот на Полска до тој степен што им наложува на националните судови да судат врз основа на непостоечки одредби односно одредби кои не се дел од позитивниот правен поредок на Полска, а со цел да се гарантира ефективност на правото на ЕУ. Во таа смисла, Уставниот суд на Полска цени дека оваа одредба креира неуставни овластувања за националните судови да вршат ревизија на организацијата на судскиот систем од аспект на европските стандарди. Контроверзноста на ваквата одлука може да биде појасна ако се земе предвид дека стандардите за независност на судството се утврдени на наднационално ниво и со Европската конвенција за човекови права што во членот 6 го гарантира правото на правично судење, развиени низ судската пракса на Европскиот суд за човекови права. Дотолку повеќе, Уставниот суд на Полска го игнорира фактот дека Уставот е изработен во согласност со европскиот систем за заштита на човекови права, што е и суштината на пристапниот процес. Ваквата пресуда го нарушува угледот на Полска како земја-членка на ЕУ, но и

⁷³⁷ Constitutional Tribunal of Poland, Ref. No. P 7/20.

⁷³⁸ Judgment of 7 October 2021, ref. no. K 3/21.

основната европска согласност за темелните правни принципи и вредности воспоставени во рамки на Советот на Европа⁷³⁹.

Составот на Уставниот суд и спорните пресуди кои ги донесе се опфатени со постапката против Полска активирана врз основа на членот 7 од ДЕУ⁷⁴⁰, а дополнително Европската комисија објави дека е покрената постапка за прекршување согласно членот 258 од ДФЕУ нагласувајќи ги пресудите од 14 јули 2021 година и 7 октомври 2021 година со кои се оспорува супрематичноста на правото на ЕУ и се врши судска ревизија на пресудите на Судот на правдата на ЕУ без правна основа⁷⁴¹. Од спроведената анализа произлегува дека прекршувањата на владеењето на правото во земја-членка на ЕУ имаат последици врз целокупното функционирање на правниот поредок на Унијата. Треба да се нагласи дека прекршувањата имаат специфична природа бидејќи имаат законска форма односно подразбираат создавање на одредена правна и институционална рамка со користење на постапката за донесување на закони, меѓутоа суштински се нелегитимни и се во спротивност со темелните вредности. Поради тоа, состојбата со владеењето на правото во Полска преминува во криза од системска природа, при што и наводните мерки за спроведување на пресудите на СПЕУ и другите инструменти „го отстрануваат туморот додека свесно создаваат метастази во други, здрави комори“⁷⁴². Во таа смисла, особено е илустративен примерот со Дисциплинскиот совет, за којшто и СПЕУ и ЕСЧП утврдија дека ги прекршува стандардите за судска независност поради што е потребно негово отстранување од организацијата на судскиот систем. При тоа, беше изгласан закон за негово елиминирање, за набрзо потоа владата на Полска да предложи нов закон со кој се врши замена на ова тело со „комора за професионална одговорност“ со истата

⁷³⁹ Правото на независен суд основан со закон како основен елемент на владеењето на правото, загарантирано со Уставот на Полска, е предмет на повеќе постапки пред ЕСЧП со кои е утврдена повреда на членот 6 од ЕКЧП: ECtHR judgment of 7 May 2021 in the case of *Xero Flor*; ECtHR judgment of 29 June 2021 in the cases of *Judges Broda and Bojara*; ECtHR judgment of 22 July 2021 in the case of *Judge Reczkowicz*; ECtHR judgment of 8 November 2021 in the cases of *Judges Dolińska-Ficek and Ozimek*; ECtHR judgment of 3 February 2022 in the case of *Advance Pharma*; ECtHR judgment of 15 March 2022 in the case of *Judge Grzęda*; ECtHR judgment of 16 June 2022 in the case of *Judge Żurek*; ECtHR judgment of 6 October 2022 in the case of *Judge Juszczyżyn*; ECtHR interim measure of 6 December 2022 in the cases of *Judges Leszczyńska-Furtak, Gregajtys and Piekarska-Drażek*.

⁷⁴⁰ European Commission, ‘Press release - Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland’, Brussels, 20 December 2017, достапно на https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367 [пристапено на 19.10.2023].

⁷⁴¹ European Commission, ‘Press release - Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal’, Brussels, 22 December 2021, достапно на https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070 [пристапено на 19.10.2023].

⁷⁴² Според Marcin Matczak, види ‘Poland closes judicial disciplinary chamber at heart of dispute with EU’, *Notes from Poland*, 15 Jul 2022, достапно на: <https://notesfrompoland.com/2022/07/15/poland-closes-judicial-disciplinary-chamber-at-heart-of-dispute-with-eu/> [пристапено на 12.10.2023].

надлежност без суштинско адресирање на критериумите за легитимност со оглед на узурпирањето на телата кои вршат избор на членови.⁷⁴³

Студијата на случај посветена на Полска јасно укажува дека принципот на поделба на власта е клучен за заштитата на владеењето на правото односно дека состојбите во владеењето на правото во голема мера зависат од курсот на политиките на извршната власт. Владеењето на правото зазема централно место на гласачкото ливче на изборите одржани во октомври 2023 година на кои дојде до промена на владата односно изборна победа на дотогаш опозициските партии, што од една страна укажува на врската меѓу владеењето на правото и демократијата и потребата од создавање повољна клима во смисла постоење на политичка волја за престанок на мешањето на извршната власт во судството под притисок на граѓаните, меѓутоа од друга страна, реституцијата на настанатите повреди и обновувањето на владеењето на правото не завршува со самата промена на власта.⁷⁴⁴

Во февруари 2024 година, Европската комисија даде зелено светло за одблокирање на средства во вкупен износ од 137 милијарди евра наменети за Полска⁷⁴⁵, врз основа на Акцискиот план за обнова на владеењето на правото што новата полска влада го претстави на 20 февруари 2024 година и исполнувањето на две одредници поставени од Советот на ЕУ⁷⁴⁶: (1) да се зајакнат важни аспекти на независноста на полското судство преку реформа на дисциплинскиот режим за судии; (2) да се користат дигиталните алатки на ЕУ за спречување на измами и неправилности. Истовремено, се

⁷⁴³ Комитетот на министри на Советот на Европа истакна дека законските амандмани од јуни 2022 година „не претставуваат соодветна корективна акција“.

Council of Europe Committee of Ministers, ‘Supervision of the execution of the European Court’s judgments’, 1451st meeting, 6-8 December 2022, Strasbourg, 8 December 2022, достапно на: <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a9382d> [пристапено на 12.10.2023].

⁷⁴⁴ Види D. Tilles, ‘What next for Poland’s future government? Twelve questions answered’, *Notes from Poland*, 23 Oct 2023, достапно на: <<https://notesfrompoland.com/2023/10/23/what-next-for-polands-future-government-twelve-questions-answered/>> [пристапено на 25.10.2023]; ‘Poland’s Rule of Law On The Ballot’, *Verfassungsblog*, October 2023, достапно на <<https://verfassungsblog.de/category/debates/polands-rule-of-law-on-the-ballot-debates/>> [пристапено на 25.10.2023]; S. Walker, ‘How a Tusk-led government could bring radical change to Poland’, *The Guardian*, 16 Oct 2023, достапно на <<https://www.theguardian.com/world/2023/oct/16/donald-tusk-led-government-could-bring-radical-change-poland-analysis>> [пристапено на 25.10.2023]; J. Dempsey, ‘A New Start for Poland’, *Carnegie Europe*, 17 October 2023, достапно на <<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/90786>> [пристапено на 25.10.2023].

⁷⁴⁵ European Commission, ‘Poland’s efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds’, 29 February 2024, Brussels, достапно на <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1222> [пристапено на 3.10.2024].

⁷⁴⁶ Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland, Brussels, 14 June 2022.

продлабочуваат внатрешните конфликти во однос на преземените мерки согласно наведениот акциски план.⁷⁴⁷

Во април 2024 година, Парламентот на Полска усвои закон за реформирање на контроверзниот Национален совет за судство, со цел усогласување со стандардите за независност на судството и спроведување на одлуките на Судот на правдата на ЕУ и Европскиот суд за човекови права, при што главната новина е членовите на Советот да бидат бирани од страна на самата судска власт, наместо од Парламентот како дотогаш.⁷⁴⁸ Дополнителна контроверзност предизвикува исклучувањето на можноста за кандидирање на судиите кои се избрани од актуелниот Совет во периодот од 2018 година. Дополнително, министерот за правда иницира процес на реформирање на постапките за назначување и унапредување на судии и јавни обвинители, за што формира комисија со задача да ги отстрани аномалиите на системот и да најде решение за проблемот со новоименуваните судии.⁷⁴⁹ Друга важна мерка е иницијативата за реформа на системот за распоредување на судии, при што новото законодавство мора да биде во согласност со пресудите на Судот на правдата на ЕУ – особено пресудата од 21 ноември 2021 година и во таа смисла, да ги отстрани повредите на членот 19(1) ДЕУ.⁷⁵⁰

Врз основа на преземените мерки за повторно воспоставување на независноста на националниот судски систем со признавање на предноста на правото на ЕУ и посветеноста на спроведување на пресудите на Судот на правдата на ЕУ и Европскиот суд за човекови права кои се однесуваат на владеењето на правото, во мај 2024 година Комисијата донесе одлука за затворање на постапката против Полска активирана во рамки на членот 7 од ДЕУ. Во образложението на ваквата одлука стои дека преземените

⁷⁴⁷ Одлуките за разрешувања во судството донесени од новиот министер за правда се критикувани од претседателот на државата, види T. Wahl, 'Poland: Rule-of-Law Developments in the First Half of 2024', *EUCrim*, 3 August 2024, достапно на <<https://eucrim.eu/news/poland-rule-of-law-developments-in-the-first-half-of-2024/>> [пристапено на 3.10.2024].

⁷⁴⁸ D. Stinicka, 'The Sejm passed the law on the National Council of the Judiciary. The President has already announced that he will veto it', *Rule of Law*, Warsaw, 23 May 2024, достапно на <<https://ruleoflaw.pl/law-national-council-for-judiciary-krs-poland-reforms/>> [пристапено на 3.10.2024].

⁷⁴⁹ M. Jałoszewski, 'Minister Bodnar has appointed a codification commission tasked with reforming the courts and the prosecutor's office', *Rule of Law*, Warsaw, 23 May 2024, достапно на <<https://ruleoflaw.pl/poland-reforms-courts-codification-commission/>> [пристапено на 3.10.2024].

⁷⁵⁰ M. Jałoszewski, 'Bodnar executes the CJEU's judgment. Ends discretionary delegations for judges', *Rule of Law*, Warsaw, 23 May 2024, достапно на <<https://ruleoflaw.pl/bodnar-executes-the-cjeus-judgment-ends-discretionary-delegations-for-judges/>>, [пристапено на 3.10.2024].

мерки го отстраниле јасниот ризик од сериозно прекршување на владеењето на правото во Полска, врз чија основа беше отворена постапката пред речиси седум години.⁷⁵¹

Последните случувања ја прикажуваат кривката на системот, особено во делот на владеењето на правото. Независноста на судството како централен елемент на владеењето на правото во голема мера е зависна од извршната власт, па со тоа е изложена и на влијанието на промените во рамки на изборниот процес. Иако ЕУ одлучи да ја затвори постапката во рамки на членот 7 од ДЕУ, за вистински напредок потребен е континуитет и вистинска политичка волја за тргање на рацете од правосудството, а воедно и зајакнување на авторитетот на судската власт. Студијата на случај го потврдува главниот предизвик во однос на независноста на судството, а во таа смисла и владеењето на правото – наместо фокусот да биде на заштитата на човековите права и судска контрола врз законитоста на актите на законодавната власт, тој е насочен на одбрана од влијанието на извршната власт. Крајно, се илустрира и неконзистентната примена на инструментите на ЕУ за заштита на владеењето на правото – постапката во рамки на членот 7 од ДЕУ што беше водена цели 7 години беше затворена за само неколку месеци, врз основа на преземените мерки од новата полска власт. За навистина да се одржи притисокот за реформи, потребно е да се даде соодветно време и подлабоко да се следат и ценат преземените мерки.

Заклучок

По дефинирањето на концептот и проучувањето на механизмите за заштита, истражувањето за владеењето на правото како темелна вредност на процесот на европска интеграција неминовно мора да биде заокружено и со анализа низ призмата на теориите за европска интеграција. Неофункционализмот ја појасни улогата на супранационалните актери, теоријата на меѓувладина соработка даде одговори за ефикасноста на механизмите во кои земјите-членки имаат одлучувачка улога и начините на нивна примена, додека пак конструктивизмот ја објасни интегративната функција на владеењето на правото како темелна вредност на европскиот проект, а постфункционализмот ги адресираше прашањата поврзани со кризата и како таа го обликува процесот. Сознанијата добиени преку ваквата анализа меѓусебно не се

⁷⁵¹ European Commission, 'Commission decides to close the Article 7(1) TEU procedure for Poland', Brussels, 29.05.2024, достапно на <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/mex_24_2986> [пристапено на 3.10.2024].

исклучуваат, односно треба да се синтетизираат за да се добие целосната слика на процесите.

Од аспект на важноста на владеењето на правото за процесот на европска интеграција, се илустрираше дека кога е засегнато почитувањето на владеењето на правото на национално ниво, целокупната Унија е засегната бидејќи во прашање се функционирањето, кредибилитетот и крајно, идентитетот. Целокупната правно-институционална архитектура на Унијата се заснова на основната премиса на заемна доверба што секоја земја-членка ја дели со сите други земји-членки во однос на споделувањето, почитувањето и промовирањето на основачките вредности. Во таа смисла, владеењето на правото има клучно значење не само за областа на слобода, правда и безбедност, туку и за опстојувањето на внатрешниот пазар како примарно јадро на интеграција од кое понатаму се развиваат останатите „слоеви“. Меѓусебното признавање на судските одлуки е неопходен предуслов за функционирање на внатрешниот пазар заснован на слободата на движење на лица, стоки, услуги и капитал. А токму од тој аспект, предуслов е довербата во независноста на судската власт, како елемент на владеењето на правото.

Оттаму, јасни се причините поради кои непочитувањето на владеењето на правото во една земја-членка на ЕУ може да предизвика последици и во друга земја-членка и затоа постои силен интерес и потреба да се заштити владеењето на правото во Унијата, како од страна на институциите на ЕУ така и од земјите-членки. Дополнително, во последните години степенот на заштита на владеењето на правото има импликации и врз распределбата на финансиите од буџетот на ЕУ кои се неопходни за спроведување на политиките врз основа на надлежностите на ЕУ и земјите-членки. Ова од причина што нарушувањето на владеењето на правото овозможува појава на корупција и ја доведува во прашање целокупната стабилност на системот, располагањето со средствата и начинот на трошење, како и финансиската дисциплина.

Студијата на случај посветена на Полска ги претстави начините на загрозување на независноста на судството и корелацијата со поделбата на власта, што, исто така, е елемент на концептот на владеење на правото во ЕУ. Преку овој метод, дополнително се потврдуваат и засилуваат заклучоците од претходната глава дека Унијата се соочи со однапред непредвидена состојба на прекршување на владеењето на правото на која со обиде да одговори, но со ограничена способност и механизми за справување со

системски назадувања во владеењето на правото, а воедно и неподготвеност за нивно оптимизирање. Така, главната намера на студијата на случај е да укаже на системскиот карактер на владеењето на правото – и со тоа и на прекршувањата на владеењето на правото, што мора да се третира на ист таков целовит начин.

Владеењето на правото не се заснова само на испитување на законитоста и формата на одделните дејствија, туку и на легитимитетот во таквото постапување и испитување на пошироката цел. Унијата пак, мора да го заштити и сопствениот легитимитет и да покаже дека има способност за справување со состојбите и обезбедување на владеењето на правото што активно го промовира и прокламира. При таквото постапување мора да се одржи дијалогот меѓу институциите на Унијата и властите на земјата-членка, за да не се создаде состојба на заробеност и изолираност. Проникнувањето во сржта на проблематиката налага и навлегување во „чевлите“ на другата страна (земјата-членка) и разбирање на околностите, наместо дејствување од позиција на моќ што е неодржливо и не доведува до вистинско реституирање на состојбите. Крајно, владеењето на правото е концепт што е во постојан развој и процес што не завршува, но налага будност и постоење на постпристапни механизми за делување од ошта природа што ќе можат да бидат применети кон секоја земја-членка што е во состојба на потенцијално/наводно прекршување.

ТРЕТ ДЕЛ: ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО ВО ЕУ - ЕКСТЕРНА ДИМЕНЗИЈА

ГЛАВА 1: УЛОГАТА НА ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО ВО ПОЛИТИКАТА НА ПРОШИРУВАЊЕ НА ЕУ КОН ЦИЕ

1.1 Воведување на политиката на проширување на ЕУ и условеноста во однос на владеењето на правото

Владеењето на правото во ЕУ има интерна/внатрешна и екстерна/надворешна димензија, гледано од аспект на различните функции што ги остварува во процесот на европската интеграција. Претходното поглавје го елаборираше владеењето на правото како темелна вредност на процесот на европска интеграција и внатрешното дејствување, односно улогата во спроведувањето на политиките и надлежностите на Унијата како принцип со конституционален карактер. Надворешната димензија се однесува на дејствувањето на ЕУ на меѓународната сцена, при што членот 21 од ДЕУ утврдува дека

Унијата при тоа „се раководи од начелата кои го инспирираа нејзиното создавање, развој и проширување, и кои Унијата има за цел да ги промовира во целиот свет: демократијата, владеењето на правото...“ односно споделувањето на наведените начела, меѓу кои и владеењето на правото, е предуслов за развивање односи и градење партнерства со трети земји и меѓународни, регионални или глобални организации⁷⁵². Покрај начело, владеењето на правото е дефинирано и како цел на надворешната политика на Унијата што преку заедничките политики и активности се стреми да оствари повисок степен на соработка за да ги „консолидира и да ги поддржи демократијата, владеењето на правото, човековите права и начелата на меѓународното право“.⁷⁵³

Политиката на проширување се смета за најважна алатка на надворешната политика на ЕУ⁷⁵⁴, преку која ЕУ го зајакнува потенцијалното влијание на меѓународната сцена, меѓудругото, и преку поголема сила во одлучувачките тела на меѓународните организации со оглед на зголемениот бројка на членки⁷⁵⁵. Во продолжение се истражува како концептот на владеење на правото е инкорпориран како критериум за пристапување кон ЕУ (до степен на правно-обврзувачки услов согласно членот 49 од ДЕУ), што подразбира и во рамки на политиката на условеност како механизам за спроведување на реформи. Така, поглавјето прави осврт на развојот на проширувањето првично замислено како постапка што треба да овозможи трети земји да станат договорни страни на основачките договори, за да прерасне во сеопфатна политика со активно учество на Унијата во процесот на подготовка на земјите-кандидатки за членство. Оттаму, условите за пристапување во ЕУ еволуираат во сложен регулаторен систем, а во таа смисла еволуира и улогата на владеењето на правото.

1.1.1 Политичкиот контекст и правната рамка на проширувањето на ЕУ

Проширувањето на ЕУ не е само територијална експанзија на правата и обврските од членството кон други европски држави и народи, туку поставува и нови политички барања на страната на Унијата, го обликува институционалното функционирање и влијае

⁷⁵² Член 21(1)2 од ДЕУ.

⁷⁵³ Член 21(2) од ДЕУ.

⁷⁵⁴ O. Rehn, ‘What’s the Future for EU Enlargement?’, *Speech 07/185*, 25 September 2007, достапно на <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_07_578/SPEECH_07_578_EN.pdf> [пристапено на 27.10.2023].

⁷⁵⁵ D. Finke, ‘EU enlargement and foreign policy coordination: more powerful, but less cohesive?’, *The Review of International Organisations*, vol. 15, no.1, 2020, p. 189.

на оформениот правен корпус.⁷⁵⁶ Интегрирањето на нови земји-членки како идеја датира од самите почетоци на европскиот проект, инкорпорирана во визијата на основачите. Така, Шуман во својата декларација од 9 мај 1950 година предвидува дека Заедницата е отворена за учество на другите земји од Европа односно „здружувањето на производството на јаглен и челик треба да обезбеди воспоставување заеднички основи за економски развој како прв чекор во федерацијата на Европа“⁷⁵⁷.

Приемот на нови земји-членки низ годините одигра значајна улога во процесот на европската интеграција што обединува две меѓусебно поврзани димензии: димензијата на проширување и димензијата на продлабочување. Клучниот предизвик е усогласувањето на двете димензии на процесот на европска интеграција, без едната да биде на штета на другата, односно експанзијата да не доведе до нарушување на кохезијата, за зголемениот број на земји-членки да не го отежне внатрешното функционирање, извршувањето на доделените функции и продлабочувањето на опсегот на надлежности и областите на делување преку заедничките политики и процедури.

По падот на Берлинскиот ѕид што го означил падот на комунистичкиот режим, земјите од блокот изразија стремеж да се приклучат кон Европската заедница, при што Заедницата односно Европската Унија потоа, мораше да воспостави режим за нивна трансформација кон либерална демократија и пазарна економија. Европскиот совет во Копенхаген во јуни 1993 година⁷⁵⁸ за првпат ги дефинираше критериумите за членство/пристапните критериуми што ќе прераснат во основа на политиката на проширување, додека пак, Самитот во Есен одржан во декември 1994 година⁷⁵⁹ востави „претпристапна“ стратегија со цел да ги подготви овие земји за прогресивно усвојување на правото на Заедницата односно *acquis communautaire*, а воедно потврди дека следната фаза на проширување ќе ги вклучи и Кипар и Малта⁷⁶⁰. Земјите набрзо поднесоа апликации за пристапување, и тоа: Унгарија (31 март 1994), Полска (5 април 1994), Романија (22 јуни 1995), Словачка (27 јуни 1995), Латвија (13 октомври 1995), Естонија (24 ноември 1995), Литванија (8 декември 1995), Бугарија (14 декември 1995), Чешката

⁷⁵⁶ C. Hillion, 'EU Enlargement' in P Craig and G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press, 2011, p.187.

⁷⁵⁷ Види *The Schuman Declaration* – 9 May 1950.

⁷⁵⁸ European Council, 'Presidency Conclusions', Copenhagen, 21–22 June 1993.

⁷⁵⁹ European Council, 'Presidency Conclusions', Essen, 9–10 December 1994.

⁷⁶⁰ Кипар и ЕЕЗ имаа склучено Договор за асоцијација уште на 19 декември 1972 година и аплицираше за пристапување на 3 јули 1990 година, а пак Малта, беше асоцирана со ЕЕЗ од 5 декември 1970 година и стана земја-апликант на 16 јули 1990 година.

Република (17 јануари 1996) и Словенија (10 јуни 1996) и го формираа блокот земји геополитички означен како „Централна и Источна Европа“, во којшто влегоа и земјите што подоцна ќе се издвојат под терминот „Југоисточна Европа“.

Европскиот совет во Мадрид во декември 1995 година воспостави временска рамка, на начин што утврди дека преговорите за пристапување ќе започнат шест месеци по завршувањето на меѓувладината конференција за усвојување на Договорот од Амстердам и ѝ наложи на Европската комисија да поднесе извештај за поднесените апликации за пристапување. Дури и пред потпишување на Договорот од Амстердам на 2 октомври 1997 година, веднаш по Европскиот совет во Амстердам одржан во јуни 1997 година, Европската комисија на 16 јули 1997 година го поднесе документот означен како „Агенда 2000: За посилна и поширока Унија“⁷⁶¹ што содржеше десет мислења по однос на поднесените апликации со кои се анализира капацитетот на секоја земја да ги исполните Копенхашките критериуми. Така, Комисијата сметаше дека само првата група од шест земја имаат капацитет да пристапат во периодот 2002-2003 година и предложи почеток на преговори со Кипар, Чешка, Естонија, Унгарија, Полска и Словенија, но Европскиот совет во Луксембург⁷⁶² одлучи во процесот на проширување да ги вклучи сите десет земји-апликанти од Централна и Источна Европа, заедно со Кипар и Малта, иако во тој момент отвори преговори само со шесте земји предложени од Комисијата. Преговорите со овие земји беа отпочнати во Брисел на 30 март 1998 година на министерскиот состанок со кој се означил почетокот на процесот на пристапување во ЕУ, додека пак со останатите земји, вклучително и Малта, преговорите отпочнаа на 15 февруари 2000 година согласно одлуката од Европскиот совет во Хелсинки одржан во декември 1999 година⁷⁶³. Во истиот период, земјите од поранешна Југославија беа препознаени како „потенцијални кандидати“ за членство во Унијата.

Така, проширувањето се разви и како најважна алатка на надворешната политика на ЕУ⁷⁶⁴, со која ЕУ го зајакнува потенцијалното влијание на меѓународната сцена. Геополитичката агенда на ЕУ примарно се фокусира на изнаоѓање модалитети за унапредување на надворешната политика на ЕУ и споделување на обединувачките

⁷⁶¹ European Commission, ‘Agenda 2000’, Vol. I – Communication: For a stronger and wider Union, COM(97) 2000 final, Brussels, 15 July 1997.

⁷⁶² European Council, ‘Presidency Conclusions’, Luxembourg, 12-13 December 1997.

⁷⁶³ European Council, ‘Presidency Conclusions’, Helsinki, 10-11 December 1997.

На Советот во Хелсинки, земјите-членки одлучија и на Турција да ѝ доделат статус на „земја-кандидат“, но без одлука за отворање на пристапните преговори или одредување датум за пристапување.

⁷⁶⁴ O. Rehn, “What’s the Future for EU Enlargement?”.

вредности како темел на интеграцијата, при што четирите основни атрибути на ЕУ во надворешните односи се однесуваат на цивилна, мека, економска и нормативна моќ.⁷⁶⁵ Цивилната моќ се афирмира по Втората светска војна, како прифаќање на неопходноста од соработка со други актери во остварувањето на меѓународните цели, додека пак на концептот на цивилна моќ се надоврзува и меката моќ како моќ на привлекување наместо на принудување, чија што потврда се согледува не во ресурсите на тврда моќ, туку во способноста да се промени однесувањето на државите.⁷⁶⁶

Концептот на нормативната моќ пак, се користи за да се опише карактеристичното идеолошко влијание на ЕУ врз другите членки во меѓународните односи и овој концепт ги обединува цивилната моќ и меката моќ за да прикаже дека ЕУ спротивно на другите големи сили, го оформува меѓународниот систем со привлечноста на вредности и стандарди на кои се заснова процесот на европска интеграција, како противтежа на тврдата моќ (воена моќ или економски санкции).⁷⁶⁷ Во таа смисла, темелните вредности на ЕУ се основата на нормативната моќ на ЕУ, при што нивната правна природа ја принудува Унијата да дејствува на нормативен начин.⁷⁶⁸ Крајно, економската моќ е силно „оружје“ на ЕУ, што ја вбројува во трите светски економски сили⁷⁶⁹, како најголем извозник и давател на развојна помош, а својот „арсенал“ на економски инструменти ЕУ го користи и во насока на постигнување на геостратешки цели, вклучително и во рамки на политиката на проширување.

Проширувањето на Унијата неизбежно влијае и врз културната и вредносната матрица на Унијата. Поради тоа, правилата и условите за членство на ЕУ служат и за да се заштитат темелните вредности на ЕУ од промените предизвикани од проширувањето.⁷⁷⁰ Одлуката дали да се постават построги или пофлексибилни услови за членство ја одредува дилемата „продлабочување наспроти проширување“, односно условите за членство обезбедуваат одредена заштита на достигнувањата и целите на ЕУ,

⁷⁶⁵ Види В. Наумовски, М.А. Степаноска и Л. Огњаноска, „Дефинирање на улогата на ЕУ како глобален актер: Предизвици и перспективи“, *Политичка мисла*, година 19, бр. 62, 2021, стр. 5-21.

⁷⁶⁶ J. Nye, 'Soft Power', *Foreign Policy*, no. 80, 1990, p. 155.

⁷⁶⁷ I. Manners, 'Normative Power Europe a Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, 2002, p. 239.

⁷⁶⁸ Manners, 'Normative Power', p. 240.

⁷⁶⁹ Според рангирањето на The Economist, достапно на: <<https://worldinfigures.com/rankings/topic/8>>.

⁷⁷⁰ K. Smith, 'The Evolution and Application of EU Membership Conditionality', in M. Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2003, p.106.

а истовремено дозволуваат да се спроведува стратегијата на отвореност за натамошно проширување.⁷⁷¹

Првично замислено како постапка што треба да овозможи трети држави да станат договорни страни на основачките договори, проширувањето еволуираше во сеопфатна политика со активна улога на Унијата во подготовката на земјите-кандидатки за членство. Правилата и условите за проширување стануваат сè покомплексни со секој круг на проширување, опфаќајќи не само формални и суштински услови за прием, туку и пишани и непишани критериуми. На тоа влијаат стадиумот и состојбата на процесот на интеграција во ЕУ, јавното мислење и ставовите на политичките елити за интеграцијата, регионалните и глобалните случувања, како и политичкиот и економскиот профил на земјите-апликанти за членство, историските врски и воспоставените релации со ЕУ и/или со нејзините земји-членки.⁷⁷² Од првиот прием на нови членки на Заедницата до Европскиот самит одржан во 1993 година во Копенхаген⁷⁷³, кога се донесе стратешката одлука за отворање на Унијата за земјите од Централна и Источна Европа, проширувањето во голема мера беше регулирано со истите основни правила. Таквите правила првенствено се состоеја од барањата утврдени со Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ) од 1951 година што со членот 98 се предвидува правната основа на процесот на проширување, односно условите за членство и постапката за прием:

„Секоја европска држава може да побара да пристапи кон овој договор. Своего барање го упатува до Советот, кој постапува со едногласна одлука по претходно прибавено мислење на Високиот орган. Исто така, со едногласна одлука, Советот ги одредува условите за пристапување. Одлуката станува во сила на денот кога инструментот за пристапување ќе биде примен од страна на владата што има својство на депозитар на Договорот.”

Од суштински аспект, критериумот за членство е да станува збор за „европска држава“ – формулација што е задржана и во членот 49 од ДЕУ согласно Договорот од Лисабон, а што во себе содржи правна и географска димензија. Правниот услов е субјектот апликант да биде признаен како држава, при што правниот статус се утврдува

⁷⁷¹ Richter, *Changing the Rule of Law: EU Enlargement Conditionality in the Light of Law and Development*, p. 155.

⁷⁷² Hillion, 'EU Enlargement', p. 188.

⁷⁷³ European Council, 'Presidency Conclusions', Copenhagen, 21.06.1993.

во согласност со меѓународното јавно право.⁷⁷⁴ Некои автори забележуваат дека исполнувањето на критериумот налага потесно толкување, односно покрај елементите на државност, земјата-апликант треба да поседува збир на цели кои не се во спротивност со целите на ЕУ и да има воспоставено контрола во меѓународните односи.⁷⁷⁵ Од друга страна пак, атрибутот „европска“ има географска конотација, но е предмет и на политичка процена и не треба да се толкува во тесна смисла. Така на пример, во случајот на Турција беше одобрено барањето за кандидатски статус, иако станува збор за држава што се простира на два континенти. Оттаму, иако ова барање може да се смета за првенствено географско, може да добие и поинакво значење со оглед на општественото, културното и политичкото наследство и треба да се разбере од социјална и историска перспектива, па на тој начин примената на членот да се ограничи на државите кои имаат заедничко цивилизациско и вредносно наследство.

Од процедурален аспект, пак, пристапот на трети „европски држави“ е предвидено да биде управуван од самата Заедница што треба да ја спроведе организацијата преку своите институции, односно преку Советот во соработка со тогашниот Висок орган. Така, ЕЗЈЧ имаше ексклузивна надлежност да прими други договорни страни на Договорот, процес предвиден како технички, без парламентарен надзор, било на ниво на европско ниво или на ниво на земји-членки. Сепак, треба да се има предвид начелото на едногласност во Советот каде што земјите-членки можат да го блокираат носењето на одлука.

Договорот од Рим од 1957 година, што стапи во сила на 1 јануари 1958 година, ги воспоставува Европската економска заедница (ЕЕЗ) и Европската заедница за атомска енергија (ЕВРОАТОМ), што во членот 237 предвидува:

„Секоја европска држава може да поднесе барање да стане членка на Заедницата. Таа ја упатува својата апликација до Советот, кој, по добивањето мислење од Комисијата, ќе постапи со едногласно гласање.

Условите за прием и измените и дополнувањата на овој договор кои се при тоа неопходни ќе бидат предмет на договор меѓу државите—членки и државата— кандидатка.

⁷⁷⁴ Критериумите за стекнување државност се утврдени со Конвенцијата за права и обврските на државите од Монтевидео од 1933 година.

⁷⁷⁵ D. Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, The Hague, Kluwer Law International, 2008, p.27.

Договорот ќе биде доставен до сите договорни држави за ратификација во согласност со нивните уставни правила”.

Воедно, Преамбулата на ДЕЗ ја нагласува определбата за „воспоставување на уште поблиска унија меѓу европските народи” и ги повикува „другите народи во Европа кои ги делат нивните идеали да се приклучат во нивните напори”, па така овие формулации може да се толкуваат како пројавување на политичка волја за проширување. Одредбите за пристапување кон Римските договори отстапуваат од процедурата на ЕЗЈЧ на начин што улогата на земјите-членки е поизразена и се воведува и парламентарната контрола преку процесот на ратификација. Воедно, се консолидира идејата дека членството подразбира и политичка заложба од земјата-апликант наспроти само легислативно пристапување кон договорите. ЕЗЈЧ беше проширена неколку пати, меѓутоа секогаш во поширок контекст на проширувањето на последователните ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ чии што членови 237 односно 205 станаа стандарден механизам за проширување. Пристапувањето на Велика Британија, Ирска и Данска во 1973 година, на Грција, Шпанија и Португалија во 1981 година и на Австрија, Финска и Шведска во 1995 година, се засноваше на политички одлуки без да се прецизираат јасни критериуми. Иако четирите генерации на проширување заклучно со 1995 година имаат свои специфичности како различно времетраење на преговорите, она што е заедничко за сите нив е што економските причини играат примарна улога, како резултат на достигнувањата на процесот на европска интеграција што создадоа уверување дека здружувањето ќе ги направи земјите посилни. При тоа, станува збор за земји што веќе имаат воспоставено трговска соработка и се упатени едни на други.

Анализата покажува дека може да се идентификуваат неколку сличности – прво, станува збор за држави кои имаат воспоставено функционални економии базирани на слободен пазар, способни да се соочат со слободната конкуренција во рамките на единствениот интегриран пазар; второ, се одликуваат со политичка стабилност, и трето, постојните земји-членки на Заедницата споделуваат уверување дека пристапувањето на овие (нови) членки ќе биде корисно од аспект на зацврстување на столбовите на европската интеграција.⁷⁷⁶ Така, во однос на Велика Британија, Ирска, Данска, Австрија, Шведска или Финска не се преиспитува атрибутот „европски држави“. Треба да се напомене дека во случајот на Велика Британија противењето на Франција на

⁷⁷⁶ K. Gilland and R. Chari, ‘European Integration: Enlargement Now and Then: Implications for Ireland’, *Irish Studies in International Affairs*, vol. 12, 2001, p. 220.

пристапувањето на Велика Британија беше резултат на националните гледишта дека со тоа ќе се наруши балансот на силите и Франција ќе се стекне со секундарна улога, за повторно да преовладаат економските мотиви според кои членството на Велика Британија ќе ја прошири и зајакне економската основа на Европските заедници.

Што се однесува пак, до Шпанија, Португалија и Грција, иако станува збор за релативно помлади демократии, тие сепак не се исклучоци од општото правило бидејќи процесот на транзиција кон капитализам на слободен пазар го имаат поминато во 1950-тите и 1960-тите, што резултирало со напредни и конкурентни економски системи до 1970-тите, додека пак, од аспект на стабилност на политичкиот систем, претставничките институции кои гарантираат демократија и слободни повеќепартиски избори беа воспоставени уште пред приклучувањето кон Заедницата, а беа усвоени и акти кои гарантираат заштита на човековите права и правата на малцинствата.⁷⁷⁷ Така, пристапувањето на Шпанија, Португалија и Грција, наречено уште и „проширување на југот“, се заснова и врз чувство на солидарност со нивните напори целосно да ги стабилизираат воспоставените демократски режими.⁷⁷⁸

Во споредба со земјите од Централна и Источна Европа каде процесот на економска трансформација се одвива истовремено со процесот на политичка транзиција, во случајот на „јужните економии“ преминот од командна кон слободна пазарна економија се случил пред политичката транзиција од авторитарно во демократско владеење, поради што на пристапувањето не се гледа како на механизам за придвижување на економиите кон капитализам.⁷⁷⁹ Проширувањето во овој случај не го загрози продлабочувањето на европскиот проект, туку напротив, донесе придобивки за европската интеграција. Имајќи предвид дека економски системи на новите земји-членки имаа капацитет да ја апсорбираат конкуренцијата на единствениот пазар, нивниот прием овозможи зголемена трговија и инвестиции за сите членки на Заедницата. Приклучувањето на Австрија, Финска и Шведска е водено од истата логика, олеснето преку претходно членство во Европската економска област (European Economic Area – ЕЕА) што овозможи пристапи кон единствениот пазар на ЕУ. Трите земји станаа членки на единствениот пазар на 1 јануари 1994 година, а официјално пристапија во ЕУ една

⁷⁷⁷ Gilland and Chari, 'European Integration: Enlargement Now and Then: Implications for Ireland', p. 220.

⁷⁷⁸ M. Kmezic, *Europeanization by Rule of Law Implementation in the Western Balkans*, Skopje, Institute for Democracy Societas Civilis, 2014, p.19.

⁷⁷⁹ P. Heywood, *The government and politics of Spain*, London, Red Globe Press, 1995, p. 61.

година подоцна - на 1 јануари 1995 година, само 23 месеци откако ги започнаа преговорите за членство во февруари 1993 година. Членството во ЕЕА во голема мера го олесни и забрза процесот на полноправно членство во ЕУ бидејќи подразбираше усвојување на *acquis communautaire* во функција на пристап кон единствениот пазар.⁷⁸⁰

За разлика од претходните кругови на проширување, во однос на земјите од Источна и Централна Европа, ЕУ воспостави целосно нов пристап во форма на политика на проширување со дефинирање на пристапни критериуми и активно вклучување на институциите на Унијата и земјите-членки, како и со развивање на нормативна основа врз основа на која ќе се одлучува за приемот на идни членки и целокупниот контекст на проширувањето. Основните услови за пристапување беа дополнително артикулирани и систематизирани, со воведување на „Копенхашките критериуми“ утврдени од Европскиот совет во 1993 година, што предвидуваат:

- стабилност на институциите кои гарантираат демократија, владеење на правото, човекови права и почитување и заштита на малцинствата (политички критериум);
- функционална пазарна економија, како и капацитетот за справување со притисокот на конкуренцијата и пазарните сили во Унијата (економски критериум); и,
- способност да се преземат обврските од членството, вклучително придржување кон целите на политичката, економската и монетарната унија (правен критериум).

Нормативната содржина беше постепено елаборирана, па така на пример, на Копенхагенските критериуми подоцна се надоврзуваат и Мадридските критериуми⁷⁸¹ воведени во 1995 година, со кои се предвидува приспособување на административните структури односно поседување соодветен судски и административен капацитет на државите-кандидатки за членство за примена на правото на ЕУ. На тој начин, Европскиот совет во Мадрид од 1995 година јасно стави до знаење дека приемот на нови членки ќе подразбира многу повеќе од декларативна политичка посветеност и вклучува конкретни структурни реформи, со оглед дека организацијата на административните и судските структури на почетокот на процесот на пристапување, беше прашање резервирано за земјите-членки. Со тоа се нагласи неопходноста не само од формално транспонирање на *acquis*-то, туку и од негово ефективно спроведување преку соодветни

⁷⁸⁰ Види L. Ognjanoska, 'Reinforcing the EU Enlargement Policy Towards Western Balkans: Access to the Single Market as a Credible Goal', *European Papers*, Vol. 7, 2022, No 2, pp. 833-855.

⁷⁸¹ European Council, 'Presidency Conclusions', Madrid, 15.12.1995.

административни и судски структури. Европскиот совет во Есен во 1994 година⁷⁸², пак, ги постави основите за проактивност на ЕУ во политиката на проширување, со што пост-копенхашкиот пристап кон проширувањето подразбира ангажман за ЕУ да го води и надгледува процесот на подготовка за членство. Врз основа на тоа, Европскиот совет во Луксембург од 1997 година⁷⁸³ го одобри предлогот на Комисијата за зајакнување на таканаречената „претпристапна стратегија“, која вклучува сеопфатна и активна проекција на нормите на ЕУ, со цел нивно ефективно усвојување пред приемот во Унијата.

На тој начин, Копенхашките критериуми не само што беа преточени во индикатори, туку беа постепено прецизирани во краткорочни, среднорочни и долгорочни приоритети кои земјите-апликанти за членство треба да ги исполнат како услов за нивно конечно пристапување. Новиот пристап кон проширувањето повлекува систем на внимателно следење на напредокот на апликантите во извршувањето на бараните адаптации и периодично известување, што пак ќе го одреди напредокот на кандидатите на патот кон членство. Со тоа се воспостави политиката на условеност како основа на политиката на проширување, што општо земено е теоретски метод што ги објаснува односите меѓу два или повеќе актери во меѓународната сцена што најпрво се развива во рамките на Меѓународниот монетарен фонд, во контекст на политиката на развојна помош во осумдесеттите години.⁷⁸⁴ Во поширока смисла, под политика на условеност се подразбира процес на поставување услови од страна на одделни субјекти на меѓународното право кон други субјекти кое води до стекнување користи за нив, како и следењето и проценувањето на степенот на нивното исполнување, со цел да се влијае на однесувањето на субјектите и да се насочи кон одредена цел. Во контекст на ЕУ, Копенхашките критериуми се јадро на политиката на условеност, што подетално ќе биде елаборирана во продолжение.

Политиката на проширување се состои од консолидирани и систематизирани суштински услови кои дотогаш беа имплицитно применувани, но и од стандардите и нормите на другите европски и меѓународни организации чија промоција во ЕУ имаше

⁷⁸² European Council, ‘Presidency Conclusions’, Essen, 9–10 December 1994; European Commission, ‘The Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession’, COM(94) 320 final, Brussels, 25.5.2016; European Commission, ‘Follow up to Commission Communication on ‘The Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession’, COM(94) 361 final, Brussels, 10.7.2007.

⁷⁸³ European Council, ‘Presidency Conclusions’, Luxembourg, 12–13 December 1997.

⁷⁸⁴ T. Killick, *Aid and the Political Economy of Policy Change*, London, Routledge, 1998.

за цел да придонесе и да го консолидира поширокото политичко и економско реструктурирање на кандидатите.⁷⁸⁵ Ваквата претпристапната стратегија го претвори проширувањето во политика со трансформативна моќ со што ЕУ се издигна како нормативна сила во Европа и глобален актер, а воедно имаше и самоидентификациска димензија бидејќи воспоставувањето на пристапните критериуми придонесе кон дефинирање на уставниот идентитет на ЕУ како ентитет. Меѓутоа, претпристапната методологија ја изнесе на површина неусогласеноста меѓу условите за пристапување и постоечките обврски од членството, со оглед на фактот што нормите и стандардите кои Унијата ги промовираше во контекст на проширувањето во голема мера го надминуваа периметарот на *acquis stricto sensu* на ЕУ.⁷⁸⁶ Пристапните критериуми дефинирани од Европскиот совет постепено беа интегрирани и во основачки договори, со цел обезбедување на правна основа и давање правно-обврзувачки карактер. Таквата легислативна консолидација започна со Договорот од Амстердам⁷⁸⁷ што воведо експлицитно барање за почитување на принципите на кои се заснова Унијата⁷⁸⁸ односно „секоја европска држава која ги почитува принципите утврдени во членот 6 (1) може да побара да стане членка на Унијата“. Може да се заклучи дека формулацијата „европска држава“ и понатаму се задржува, но дополнета со принципи кои во одредена мера ги рефлектираат Копенхашките критериуми. Договорот од Лисабон го воведува членот 49 од ДЕУ што гласи:

„Секоја европска земја што ги почитува вредностите споменати во член 2 и се залага за промовирање на истите, може да аплицира за членство во Унијата. Европскиот парламент и националните парламенти се известуваат за апликацијата. Земјата што аплицира ја доставува својата апликација до Советот, кој постапува со едногласност, по консултирање на Комисијата и добивање на согласност од Европскиот парламент, кој постапува со мнозинство од своите членови. Се земаат предвид критериумите одобрени од Европскиот совет.

Условите за пристапување на нови членови и приспособување на Договорите на кои се заснова Унијата, а се наметнуваат со таквото пристапување, се предмет на договор

⁷⁸⁵ Hillion, 'EU Enlargement'.

⁷⁸⁶ Hillion, 'EU Enlargement'.

⁷⁸⁷ Treaty of Amsterdam, Official Journal of the European Union C 340, 10.11.1997.

⁷⁸⁸ Член 6(1) од Договорот за Европската Унија гласи:

„1. Унијата е заснована врз принципите на слобода, демократија, почитување на човековите права и основните слободи и на владеењето на правото, принципи што се заеднички за земјите-членки.“

меѓу земјите-членки и земјата што аплицира. Овој договор подлежи на ратификација од сите договорни земји, во согласност со нивните уставни барања.“

Доколку се анализира членот 49, може да се утврди дека ги задржува формулациите од членот 237 од Договорот за ЕЕЗ, додека пак темелните вредности стипулирани со членот 2 од ДЕУ се во фокусот на условите за членство, во светло на определбата за зајакнување на вредносната димензија на Унијата. Истовремено, Договорот од Лисабон ги кодифицира Копенхашките критериуми согласно формулацијата „се земаат предвид критериумите одобрени од Европскиот совет“, меѓутоа ваквата широка формулација создава и формално овластување за Европскиот совет да воведува дополнителни услови. Со тоа се потврдува дека исполнувањето на пристапните критериуми и проширувањето во таа смисла не е само технички процес туку пред сè политички процес што подразбира дискреција во дефинирање на условите. Од аспект на институционалната рамка, за разлика од повеќето други политики, еволуцијата на правилата за проширување не е обликувана со судска интервенција, односно самиот член 49 што ги предвидува надлежностите на институциите и другите актери, не го споменува експлицитно Судот на правдата на ЕУ, поради што може да се заклучи дека таквата дискреција е пред сè политичка, иако не е исклучена можноста за преиспитување во рамки на судската пракса со оглед на генералната јурисдикција на Судот.

Од воведувањето на политиката на проширување во 1993 година наменета да го раководи пристапувањето на земјите од Источна и Централна Европа, пристапните критериуми и методологијата на проширување беа континуирано менувани во насока на поставување построги услови и поголеми барања од земјите-апликанти, особено во рамки на политиката на условеност во однос на владеењето на правото, што ќе биде обработено во продолжение. Од друга страна пак, со Стратегија за проширување од 2006 година, Комисијата истакна дека „ЕУ ги почитува обврските преземени кон земјите кои веќе се во процесот, но е претпазлива во преземањето на какви било нови обврски“.⁷⁸⁹ Ваквата еволуција на политиката на проширување е одраз и на внатрешните состојби во Унијата. Имено, покрај Копенхашките критериуми кои треба да ги исполнат земјите кои сакаат да станат членки на ЕУ, Европскиот совет во 1993 година го вовеле и апсорпцискиот критериум што се објаснува како „капацитетот на Унијата да апсорбира

⁷⁸⁹ European Commission, ‘Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007 Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members’, COM(2006) 649, Brussels, 8.11.2006.

нови членки, додека го одржува моментумот на европската интеграција, што е исто така, важен фактор во општиот интерес и на Унијата и на земјите кандидати“. Овој дополнителен критериум се однесува на способноста на ЕУ, а не на квалитетот на земјата-апликант, и како таков е обврска на страна на Унијата за создавање внатрешна кохезија и воведување на потребните реформи што треба да овозможат натамошно проширување. Како таков, овој критериум стана релевантен во рамки на процесот на пристапување на земјите од Западниот Балкан.

1.1.2 Теоретски осврт на можностите и ограничувањата на политиката на проширување на ЕУ

Од процедура за приклучување на нови договорни страни, проширувањето се разви во сеопфатна политика за „градење/оформување на земји-членки“ што вклучува значајна улога за институциите на ЕУ и за постоечките земји-членки и постепено кодифицирање на воспоставените практики и утврдените критериуми.⁷⁹⁰ За разлика од претходните кругови на проширување, политиката на проширување во 1993 година се карактеризира со комплексност, диференцијација, асиметрија, и условеност.⁷⁹¹

Комплексноста се однесува како на критериумите што треба да бидат исполнети, така и на процедурата и фазите на пристапувањето, што овозможуваат и повеќе можности за контрола на приемот на нови членки. Принципот на диференцијација подразбира подобро подготвената држава да може да се движи побрзо во процесот на преговорите од останатите држави од истата група, па дури и доколку една држава започне преговори подоцна од друга, може да ги надмине кандидатките во процесот кои порано почнале преговори. Иако политиката на проширување подразбира активна вклученост на институциите на ЕУ и земјите-членки, сепак неизбежна е асиметријата во смисла на нееднаквост во однос на обврските кои се преземаат од страна на земјите-кандидатки за членство и Унијата. Условеноста, согласно дефиницијата дадена погоре, ја претставува основата на политиката на проширување, при што ќе биде детално обработена во продолжение.

Се издвојуваат неколку елементи на поставената методологија на проширување, и тоа: 1) кандидатките мора да го прифатат правото на ЕУ во целост, никакви

⁷⁹⁰ Hillion, 'EU Enlargement'.

⁷⁹¹ K. Maniokas, *The Method of the European Union's Enlargement to the East: Critical Appraisal*, Manchester University Press, 2004, p. 3.

отстапувања (or-outs) карактеристични за пристапот на други земји-членки, во овој случај не се дозволени; 2) преговорите за пристапување се фокусираат исклучиво на практичните аспекти во однос на хармонизирањето со *acquis*-то на Унијата, односно утврдување на потребните финансиски аранжмани, техничката поддршка и преодните периоди; 3) проблемите кои произлегуваат од зголемиот диверзитет во проширената Унија се адресираат со создавање на нови инструменти, наместо суштинско реформирање на постојните недостатоци на инструментите; 4) новите членки на Унијата се интегрирани во институционалните структури на ЕУ врз основа на ограничена адаптација, што подразбира и пост-пристапна условеност; 5) Унијата преферира да преговара со групи на држави кои имаат блиски односи едни со други; 6) постојните држави-членки го користат процесот на проширување за да ги туркаат своите интереси и колективно да ги екстернализираат внатрешните проблеми.⁷⁹²

Оттаму, се поставува прашањето кои се можностите и ограничувањата на вака поставената политика, односно кои се очекуваните ефекти и идентификуваните принципи врз основа на кои може да се градат одредени модели и механизми. Теоретската дискусија по однос на ова прашање, генерално, се одвива помеѓу рационалистичката „логика на последиците“ и конструктивистичката „логика на соодветност“⁷⁹³, што создадоа теоретска рамка со два аналитички различни пристапи, имено „рационалистички институционализам“ и „конструктивистички институционализам“⁷⁹⁴.

Рационалистичкиот пристап претпоставува дека носењето одлуки е водено од стремежот за максимизирање на материјалните интереси на стратешките актери, додека конструктивистичкиот пристап посилно го нагласува влијанието на нормите, идеите и принципите во процесот на интеграција.⁷⁹⁵ Според „логиката на последиците“, усогласувањето со барањата во процесот на пристапување е водено од ЕУ преку политиката на условеност, при што Унијата ги поставува правилата како услови што земјите-кандидати треба да ги исполнат за да добијат одредени награди кои ги

⁷⁹² C. Preston, *Enlargement and Integration in the European Union*, London, Routledge, 1997, p. 9.

Види Л. Огњаноска, *Поглавјето 23 од *acquis communautaire* во контекстот на политиката на условеност – предизвиците за Република Македонија на патот кон Европската Унија*, магистерска теза, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, јуни 2016.

⁷⁹³ J.G. March and J.P. Olsen, *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.

⁷⁹⁴ Kmezic, *Europeanization by Rule of Law Implementation in the Western Balkans*, p. 20.

⁷⁹⁵ P. Craig and G. de Burca, *EU Law: Text, Cases, Materials*, 7th ed., Oxford, Oxford University Press, 2020.

надминуваат домашните трошоци за усвојување.⁷⁹⁶ Оттука, надворешните стимулации се главните двигатели за усогласување со претпристапните услови, односно процесот се заснова на „пресметките на трошоците и придобивките“ и од институциите на ЕУ и од домашните елити. При тоа, нормативната јасност на барањата на ЕУ претставува особен проблем од аспект на владеењето на правото.⁷⁹⁷ Дополнително, логиката на последиците овозможува ЕУ да се служи со стратешко прилагодување на правилата односно манипулирање со трошоците и придобивките во зависност од пожелноста на идното проширување.⁷⁹⁸ Домашните актери пак, проценката ја прават во зависност од тоа колку европската агенда ужива поддршка и влијае врз исходот на изборните процеси.

Од друга страна, конструктивистичката „логика на соодветноста“ сугерира дека домашните актери ги прифаќаат и интернализираат стандардите и барањата на ЕУ поради убедување врз основа на нивниот легитимитет и идентитет.⁷⁹⁹ Легитимноста се однесува на квалитетот на правилата на ЕУ, процедурата на донесување правила и трансферот на правилата. Во оваа перспектива, легитимноста на правилата на ЕУ и како резултат на тоа, веројатноста за усвојување на правилата, се зголемува ако правилата се јасни и доследно се применуваат, односно ако и земјите-членки исто така се обврзани на нивна примена, и ако процесот на трансфер на правилата преку политиката на проширување е делиберативен.⁸⁰⁰ Меките инструменти имаат клучна улога во процесот на нормативна социјализација и интернализирањето на правилата може да биде ефективно само доколку постои идентификација со вредностите што тие ги симболизираат. Во таа смисла, голема улога играат перцепциите и очекувањата на институционалните актери и граѓаните од процесот на европска интеграција. Одредено влијание има и „наследството“ од претходниот општествено-политички систем, така што процесот на усвојување на правилата на ЕУ може да страда доколку резултира со „културно оттуѓување“ наместо интернализирање на „европските вредности“.⁸⁰¹

⁷⁹⁶ F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier, 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, 2004, p. 671 <doi: 10.1080/1350176042000248089>.

⁷⁹⁷ J.G. March and J.P. Olsen, 'The Logic of Appropriateness', in R. Goodin, M. Moran, and M. Rein (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford Academic, 2009.

⁷⁹⁸ Види Kochenov, *The Failure of Conditionality*.

⁷⁹⁹ Schimmelfennig and Sedelmeier, 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', p. 676.

⁸⁰⁰ Schimmelfennig and Sedelmeier, 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', p. 676.

⁸⁰¹ Kmežic, *Europeanization by Rule of Law Implementation in the Western Balkans*, p. 22.

Логиката на последиците претпоставува дека актерите ја избираат опцијата што ја максимизира нивната корист под околностите, додека пак, логиката на соодветноста пропишува дека актерите го избираат однесувањето што е соодветно според нивната социјална улога и општествените норми во дадена ситуација. Гледано од аспект на презентираниите перспективи, може да се заклучи дека рационалистичкиот и конструктивистичкиот пристап нужно не се исклучуваат еден со друг. Анализата на трошоците и придобивките е детерминирана од убедувањата и вредностите на актерите во процесот кои врз таа основа можат да имаат улога на вето играчи или да бидат активно инвестирани во преносот на правилата. Врз убедувањата влијаат и искуствата од другите земји, односно од претходните процеси на проширување. Оттаму, политиката на проширување што подразбира сеопфатна методологија составена од технократско промовирање на реформи и политичка волја, придружена со финансиски инструменти, има свои граници и ограничувања, во зависност од фазите – од првично договарање до интернализација на нормите.⁸⁰² Во тој контекст, теоретски може да се претпостави дека ЕУ не може да оствари влијание во системи во кои доминираат нелиберални елити бидејќи отсуствува вредносна идентификација.

Третото гледиште пак, сугерира дека државите се вртат кон ЕУ како последица на незадоволство од домашното статус-кво⁸⁰³ и во таа смисла, се посочува дека меѓународните актери можат да играат важна улога во затегнување или олабавување на стисокот на политиката на елитите кои тежнеат да се приклонат кон нелибералната демократија⁸⁰⁴. Меѓународните институции кои се состојат не само од формални правила, туку и од неформални процедури и норми, можат да произведат промена во домашните верувања, структури и очекувања преку употреба на одредени стимулации, како што се финансиска помош, експертиза и слично, и со тоа да играат одлучувачка улога во промената на домашната политика и обликувањето на политичката агенда.⁸⁰⁵ Таквото гледиште упатува на комплементарност на рационалистичкиот и конструктивистичкиот пристап и двонасочен однос меѓу ЕУ и домашните актери.

⁸⁰² Kmežic, *Europeanization by Rule of Law Implementation in the Western Balkans*, p. 24.

⁸⁰³ F. Schimmelfennig, 'Europeanization beyond Europe', *Living Reviews in European Governance*, vol. 7, no. 1, 2012.

⁸⁰⁴ M.A. Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

⁸⁰⁵ Kmežic, *Europeanization by Rule of Law Implementation in the Western Balkans*, p. 40.

Како што е објаснето погоре, преку политиката на проширување се реализираат основните цели на Унијата на начин што се обезбедува стабилност и просперитет на европскиот континент, но за таа цел е потребно општествениот, правниот и економскиот систем на идните земји-членки да подлежи на процес на трансформација што ги подготвува за обврските и придобивките од идното членство во ЕУ.⁸⁰⁶ Процесот на усвојување на правилата на ЕУ и трансформацијата на политичките институции во литературата се означува со терминот „европеизација“.⁸⁰⁷ Во таа смисла, европеизацијата се подразбира како внатрешно влијание на европската интеграција во земјите-членки и земјите-кандидатки за членство, што, во вториот случај го отвори патот за „враќање во Европа“⁸⁰⁸. Европеизацијата се објаснува и како реориентирање на насоката и обликот на политиките до степен до кој политичката и економската динамика на ЕУ станува дел од организациската логика на националните процеси и креирањето политики.⁸⁰⁹ Може да се забележи дека процесот на европеизација ги засега не само (старите и новите) земји-членки на ЕУ, туку и трети земји, а особено (потенцијалните) земји-кандидатки. Главен интерес на истражувањето во ова поглавје е европеизацијата во политиката на проширување на ЕУ со фокус на условеноста во поглед на владеењето на правото. Усвојувањето на правилата вообичаено упатува на транспонирање на *acquis*-от на Унијата, меѓутоа во контекст на европеизацијата на земјите-кандидатки целите и содржините се од поопшт карактер и опфаќаат области како владеењето на правото коишто се потпираат на стандарди и меко право.⁸¹⁰ Оттаму, терминот „европеизација“ како процес којшто во прв ред се одвива во државите-членки, но и во кандидатките за членство во Унијата и некои трети држави, вклучува „институционално, стратешко и нормативно прилагодување [на системот на односната држава] предизвикано од европската интеграција“.⁸¹¹

⁸⁰⁶ С. Георгиевски и И. Ценева, *Основи на правото на Европската Унија*, Скопје, Култура, 2024, стр. 400.

⁸⁰⁷ F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier, 'Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe', in F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2005, pp. 1-28.

⁸⁰⁸ Schimmelfennig and Sedelmeier, 'Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe'.

⁸⁰⁹ R. Ladrech, 'Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France', *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no. 1, 1994, p. 70.

⁸¹⁰ Schimmelfennig, 'Europeanization beyond Europe', p. 22.

⁸¹¹ С. Георгиевски, Т. Петрушевска, И. Ценева, Н. Стаменковиќ, М. Стојановски, *Примена на правото на Европската унија во Република Македонија во периодот пред пристапувањето кон ЕУ*, Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Правен факултет „Јустинијан Први“, 2012, стр. 39.

Најсеопфатно, европеизацијата се состои од „процеси на (а) конструирање, (б) дифузија и (в) институционализација на формални и неформални правила, постапки, парадигми на политики, стилови, начини на вршење на работите и споделени вредности, коишто, прво се дефинирани и консолидирани во рамките на политичкиот процес на ЕУ, а потоа се инкорпорираат во логиката на домашниот (национален и супнационален) дискурс, идентитети, политички структури и јавни политики”⁸¹². Во таа смисла, европеизацијата може да се сфати како постојана политичка интеракција на две нивоа во која земјите-членки се и придонесувачи и продукти на европската интеграција.⁸¹³ Меѓутоа, европеизацијата што се одвива надвор од границите на ЕУ како надворешна проекција на внатрешните процеси, поретко е двонасочен процес, односно се одвива на поинаков начин отколку во земјите-членки поради асиметријата како главна карактеристика на политиката на проширување. Сепак, треба да се има предвид дека асиметријата не треба да доведе до целосно еднонасочен процес во смисла на пренос на одредени обрасци и шаблони без нивно системско адаптирање и суштинско интернализирање, бидејќи во тој случај ќе изостане причинско-последичната релација врз основа на која ЕУ може да оствари влијание и да ја изрази трансформативната моќ.⁸¹⁴

Доминантен механизам за европеизација на земјите-кандидатки за членство во ЕУ е условеноста, што се состои од поставување услови за членство, следење на напредокот на кандидатите во однос на усогласеноста и соодветно доделување или задржување на наградата. Главната теоретска рамка што ја објаснува ефективноста на условеноста на ЕУ е моделот на надворешни поттикнувачи на европеизацијата (External Incentives Model)⁸¹⁵ развиен од Шимелфениг и Седелмајер, што базирајќи се на логиката на последиците претпоставува дека европеизацијата се одвива преку санкции и награди кои ги менуваат пресметките на трошоците и придобивките на политичките власти во земјите-кандидати, при што специфицира неколку услови кои влијаат на таквата

⁸¹² C. Radaelli, *The Europeanisation of Public Policy: Theory, Methods and the Challenge of Empirical Research*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

⁸¹³ F. Trauner, *The Europeanization of the Western Balkans: EU Justice and home affairs in Croatia and Macedonia*, Manchester, Manchester University Press, 2011.

⁸¹⁴ Види L. Ognjanoska, ‘EU Rule of Law Promotion in the Western Balkans: ‘Special(ized) Prosecution Bodies’ Conundrum’, *Series of Papers - Southeastern Europe and the European Union Legal Developments*, Vol. 7, Saarbrücken, 2022.

⁸¹⁵ Schimmelfennig and Sedelmeier, ‘Governance by Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe’, pp. 661-79; Schimmelfennig and Sedelmeier, *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, pp. 1-28.

пресметка: големината на наградите, определување на условите, кредибилитетот на условеноста и големината на трошоците за усогласување.

За да може да се разбере влијанието на вака определените варијабли, потребно е да се објасни што тие подразбираат и каква улога имаат во процесот. Така, веројатноста условеноста да биде ефективна е поголема колку што се поголеми наградите, односно колку наградите се достижни и опишливи, а воедно, повисоките награди се поврзани со постриктни услови. Наградата зависи од различните фази на процесот на пристапување кон ЕУ и може да варира од одлука за доделување на кандидатски статус, одлука за отпочнување преговори односно затворање на преговорите, пропратени со придобивки како зголемена финансиска помош, пристап до одредени бенефиции од членство како што е безвизниот режим, а сето тоа треба да води кон крајната награда - членство во ЕУ. Втората варијабла е одреденоста/определеноста на условите, што подразбира дека целните влади мора точно да знаат што треба да направат за да ги исполнат условите и да ја добијат наградата. Во таа смисла, важно е условите да бидат јасно поставени, конкретизирани и пропратени со редовно споделување на повратни информации во врска со статусот на нивно исполнување. Колку појасно ЕУ сигнализира дека одредени услови се *sine qua non* на процесот на пристапување, толку е поголема веројатноста целните влади да им дадат приоритет и да ги исполнат.

Кредибилитетот се однесува на способноста на ЕУ да ја задржи наградата ако условите не се исполнети, но и спротивно, да ја додели наградата доколку условите се исполнети, односно да ја оствари заканата и да го исполни ветувањето, што зависи од кохерентноста и конзистентноста на ЕУ во примената на условеноста. Дополнително, на кредибилитетот влијае и „вкрстената условеност“ - некомпатибилни услови поставени од други меѓународни актери кои нудат споредливи награди по пониски трошоци. Крајно, за секоја награда, определените услови и кредибилитетот на условеноста, големината на домашните трошоци за усвојување е варијаблата што одредува какво ќе биде однесувањето на целните влади. Додека првите три варијабли се на страната на ЕУ и зависат од тоа како ЕУ ја користи својата условеност, последната варијабла не е директно под влијание на ЕУ и зависи од домашната ситуација во целните земји, при што трошоците може да имаат различни извори и различна природа – некои налагаат политичка волја и влијаат на изборните резултати, други пак, налагаат специфични ресурси за нивно исполнување односно финансиски и административен капацитет и соодветна експертиза.

Владите на целните држави се слободни во одлуката да ги прифатат или отфрлат условите на ЕУ, а проценката на трошоците и придобивките е предмет на домашната политика. Преговорите се платформа за определување на условите и трошоците, но двете страни – и ЕУ и националните влади, се ограничени и од вето играчите и притисоците од интересните групи. Презентираниот модел не ја исклучува целосно логиката на соодветноста, туку ја нагласува важноста на легитимитетот на барањата како олеснителен фактор што влијае на пресметката на трошоците и придобивките. Со оглед дека земјите-кандидатки за членство не учествуваат во поставувањето на условите што се бара од нив да ги исполнат, легитимитетот на ЕУ би бил поголем доколку користи меки тактики наместо отворен притисок и доколку поставените услови за земјите-кандидатки низ областите не се пооптоварувачки отколку за постојните земји-членки, односно обезбедува нивна примена и во интерната димензија.⁸¹⁶ Оттаму, европеизацијата на земјите од ЦИЕ и последователно, во голема мера се разликува од пристапувањето до 1995 година, поради нагласената асиметрија на моќ во комбинација со експлицитната претпристапна условеност која последователно стана редовна карактеристика на политиката за проширување на ЕУ за сите кандидати.⁸¹⁷

1.1.3 Владеењето на правото во политиката на проширување на ЕУ

Владеењето на правото стана реторички доминантен концепт во раните 1990-ти години, кога ЕУ соочена со геополитичките промени на европскиот континент по падот на Берлинскиот ѕид во 1989 година, а во очекување на барања за членство од новоформираните држави во Централна и Источна Европа, одлучи да воведо објективни критериуми за прием во членство.⁸¹⁸ Така на пример, владеењето на правото не се споменува во Декларацијата од Штутгарт од Европскиот самит во 1983 година, каде што шефовите на држави и влади на земјите-членки потврдија дека „почитувањето и одржувањето на претставничката демократија и човековите права во секоја земја-членка се суштински елементи на членството во Европските заедници“⁸¹⁹.

Првото споменување на владеењето на правото во примарното право на ЕУ е во Договорот од Мастрихт, каде што земјите-членки официјално ја нагласија „својата

⁸¹⁶ U. Sedelmeier, ‘Europeanisation in new member and candidate states’, *Living Reviews in European Governance*, vol. 6, No. 1, 2011, pp. 1-52.

⁸¹⁷ Sedelmeier, ‘Europeanisation in new member and candidate states’.

⁸¹⁸ Види L. Pech, *The Rule of Law as a Guiding Principle of European Union’s External Action*, CLEER Working Papers 2012/3, The Hague, T.M.C. Asser Instituut, 2012.

⁸¹⁹ Solemn Declaration on European Union, Stuttgart, 19 June 1983.

приврзаност кон принципите на слободата, демократијата и почитувањето на човековите права и основните слободи и владеењето на правото“⁸²⁰. Ова споменување е во рамки на Преамбулата на Договорот, односно е симболично, без конкретна дефиниција и без да повлекува одредени обврски. Треба да се забележи дека клаузулата за владеење на правото е веднаш по клаузулата што потсетува на „историската важност на крајот на поделбата на европскиот континент“, со што се упатува на врската помеѓу подигнувањето на статусот на владеењето на правото во Унијата и крајот на Студената војна.⁸²¹ Иако во тој момент односот меѓу поранешните социјалистички држави и ЕУ сè уште не беше конкретно дефиниран, сепак контекстот во кој беше подготвен Договорот од Мастрихт е строго обликуван од драматичните настани во ЦИЕ и токму во овој историски временски период владеењето на правото е во фокусот на политиките како никогаш претходно што упатува дека владеењето на правото е концепт во создавање, чија содржина и важност се развиваат паралелно со развојот на политиката на проширување.⁸²²

Само една година по стапувањето во сила на Договорот од Мастрихт, на Европскиот совет во Копенхаген во јуни 1993 година, ЕУ изјави дека е подготвена за прием на нови земји-членки од ЦИЕ, меѓутоа по претходно исполнување на поставените услови.⁸²³ Терминот „условеност“ првпат влезе во дискурсот за проширување токму со заклучоците на Европскиот совет во Копенхаген од 1993 година и со утврдувањето на Копенхашките критериуми. Претходно, во почетната фаза односите меѓу ЦИЕ и ЕУ имаа карактер на традиционална дипломатска размена, со акцент на „состаноци од советодавен карактер“ чијшто тон беше „соработка и помош“⁸²⁴, меѓутоа откако условите за членство беа поставени во форма на недвосмислени и непреговарачки услови, пристапот видливо се промени и односите се формализираа. Копенхашките критериуми како основа на политиката на условеност во проширувањето, во одредена мера претставуваат консолидација на практиките во процесот на проширување, но

⁸²⁰ Види Преамбула на Договорот од Мастрихт.

European Union, Treaty on European Union (Maastricht Treaty), Official Journal of the European Union C 191, 29.07.1992.

⁸²¹ A.B. Engelbrekt, ‘The Eastward Enlargement as a Driving Force and Testbed for Rule of Law Policy in the EU’, in A.B. Engelbrekt, A. Moberg and J. Nergelius (eds), *Rule of Law in the EU: 30 Years After the Fall of the Berlin Wall*, Oxford, Hart Publishing, 2021, p. 187.

⁸²² Engelbrekt, ‘The Eastward Enlargement as a Driving Force and Testbed for Rule of Law Policy in the EU’, p. 187.

⁸²³ European Council, ‘Presidency Conclusions’, Copenhagen, December 1993.

⁸²⁴ A. Williams, ‘Enlargement of the Union and Human Rights Conditionality: A. Policy of Distinction?’, *European Law Review*, vol. 25, 2000, pp. 601–617.

воведуваат и нови елементи и во суштинска и во институционална смисла. Политичките услови за членство се состојат од повеќе конституционални начела – меѓу кои и владеењето на правото, проширувајќи се во области каде што самата Унија има ограничена надлежност.

Со Договорот од Амстердам, владеењето на правото заедно со останатите елементи на политичките критериуми, доби формален израз во основачките договори на ЕУ. Договорот од Амстердам во 1997 година што вовеле одредба за принципите на кои е заснована Унијата (членот F(1)), што Договорот од Лисабон ги означил како основачки вредности согласно членот 2 од ДЕУ. Одредбата за прием на нови-членки (членот O од Договорот од Амстердам) преку повикување на одредбата за основачките принципи ги внесле Копенхашките критериуми во основачките договори на ЕУ на ниво на правно-обврзувачки одредби. Истовремено го вовеле и механизмот за санкции во случај на сериозно и постојано прекршување на вредностите и принципите од страна на земјите-членки. Со Договорот од Амстердам, политичките критериуми дефинирани во Копенхаген беа суштински вградени како уставни принципи на основачките договори со што всушност беше направена кодификација на пристапните критериумите, а со тоа и на владеењето на правото.

Копенхашките критериуми се основата на условеноста во процесот на пристапување кон ЕУ, вклучително и условеноста во однос на владеењето на правото, меѓутоа клучен за развој на политиката на условеност е документот „Агенда 2000“⁸²⁵ претставен од Комисијата во 1997 година. „Агенда 2000“ е сеопфатна претпристапна стратегија со која се дефинираат специфични приоритети и цели приспособени на посебните проблеми и предизвици во однос на секој од дефинираните критериуми и подобрување на контролата на напредокот кон нивно исполнување. Европскиот совет претходно нагласил дека Унијата ќе продолжи кон следните фази од пристапувањето само откако ќе биде спроведена длабинска и постојана проверка на политичките услови за членство⁸²⁶, со што позитивната оценка од страна на Комисијата стана одлучувачка за почеток, а потоа и за напредокот на пристапните преговори. Овој документ има клучна улога за развој на условеноста во форма на политика како специфичен механизам во рамки на политиката на проширување, што предвидело повеќе

⁸²⁵ Commission, 'Agenda 2000'.

⁸²⁶ 'Conclusions of the Madrid European Council', *Bulletin of the European Communities*, No 12/1995.

инструменти како извештаите за оцена на состојбите и напредокот структурирани според Копенхашките критериуми.

Согласно извештаите на Комисијата, владеењето на правото како политички критериум опфаќа неколку елементи и тоа: законитост, поделба на власта, судска независност, основни права и борбата против корупцијата. Овие области во голема мера кореспондираат со концептот на владеење на правото што еволуираше во внатрешниот правен поредок на Унијата, со исклучок на борбата против корупцијата, што се појавува како нов домен за ЕУ. Владеењето на правото наоѓа израз и во критериумите дефинирани во Мадрид што се однесуваат на административниот и судскиот капацитет на земјите-членки, како и во рамки на обврзувачкото *acquis* во областа на правдата и внатрешните работи. Кога станува збор за проширувањето на ЕУ, владеењето на правото може да се опише како политичко-правна одредница. Една од главните причини за вклучување на владеењето на правото како услов за членство беше важноста и неопходноста за формирање и поддршка на „автономно граѓанско и политичко општество“ во земјите во транзиција, особено оние кои порано биле управувани од авторитарна влада.⁸²⁷ Критериумот „капацитет“ означува основа за суштинска реформа на јавната администрација и судството, со што се истакнува важноста на владеењето на правото како предуслов за функционирање на сите други политики на Унијата и за примена на правото на ЕУ, а особено за ефект на *acquis*-от за внатрешниот пазар.⁸²⁸ Со оглед дека институционалната структура на јавната администрација и судството, во голема мера се регулирани со принципот на национална процедурална и институционална автономија, барањата од овој критериум претставуваат проширување на надлежностите на ЕУ *vis-à-vis* земјите-кандидатки надвор од опсегот на внатрешниот мандат во однос на земјите-членки.⁸²⁹

Оттаму, владеењето на правото беше означено како дел од таканареченото „*acquis* за проширување“ во рамки на условите за пристапување кон ЕУ, а само во ограничен обем дел и од правото на ЕУ.⁸³⁰ Воведувањето на условеност на владеењето на правото

⁸²⁷ J. Linz and A. Stepan, 'Toward Consolidated Democracies', *Journal of Democracy*, vol.7, No.2, 1996, p. 18.

⁸²⁸ Види European Commission, 'White Paper - Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union', COM(95)163 final, Brussels, 03.05.1995.

⁸²⁹ Engelbrekt, 'The Eastward Enlargement as a Driving Force and Testbed for Rule of Law Policy in the EU', p. 197.

⁸³⁰ T. Woyniakowski, F. Schimmelfennig and M. Matlak, 'Europeanization Revisited: An Introduction', in T. Woyniakowski, F. Schimmelfennig and M. Matak (eds.), *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union*, Florence, European University Institute and Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2018, p. 11.

во контекст на проширувањето на ЕУ претставува нова етапа во процесот на пристапување што означува премин од широка кон насочена и диференцирана условеност. Сепак, треба да се нагласи дека во моментот на воведувањето на владеењето на правото во политиката на проширување не е понудена дефиниција за опсегот и значењето. Поради тоа, како што беше анализирано во Поглавјето II, со унапредување на процесот на европската интеграција, специфичните правила и стандарди кои се однесуваат на одредени аспекти на владеењето на правото постепено се вградуваат во правото на ЕУ со што владеењето на правото станува дел од сè поголемиот корпус на обврзувачко законодавство на ЕУ. На пример, со Договорот од Амстердам, политиките на Унијата во областа на „Правдата и внатрешните работи“ се преместени од третиот кон првиот столб согласно тристолбната структура воведена со Договорот од Мастрихт, со што се отвораат нови законодавни инструменти и формално создавање на зоната на слобода, безбедност и правда на Унијата. Во тој контекст, Унијата во 2000 година ја воведува Повелбата за заштита на темелните права, што со Договорот од Лисабон стекна правно-обврзувачко дејство, како чекор кон зајакнување на интегритетот на политиките на Унијата во областа на темелните права што е составен дел на владеењето на правото во политиката на проширување, со цел затворање на јазот меѓу надворешните и внатрешните стандарди. Овие промени се рефлектираа во политиката за проширување на ЕУ, со што одредени прашања од политички услови за членство се трансформираат во обврзувачко *acquis* и се создаваат нови поглавја во рамката за пристапни преговори.

Во преговорите со Хрватска јасно се издиференцираа две поглавја кои го сочинуваат концептот на владеење на правото во политиката на проширување: Поглавјето 23 – Правосудство и темелни права и Поглавјето 24 – Правда, слобода и безбедност.⁸³¹ Елементите содржани во Поглавјето 23 се тесно поврзани со политичките критериуми, односно се објаснува на следниов начин:

„Политиките на ЕУ во областа на судството и темелните права имаат за цел да ја одржат и понатаму да ја развиваат Унијата како област на слобода, безбедност и правда. Воспоставувањето независно и ефикасно судство е од огромно значење. Непристрасноста, интегритетот и високите стандарди на судење од страна на судовите се од суштинско значење за заштита на владеењето на правото. Сето тоа налага цврста посветеност за елиминирање на надворешните влијанија врз судството и за издвојување соодветни финансиски ресурси и обука. Мора да постојат законски гаранции за правично

⁸³¹ Negotiating Framework - Croatia, 3 October 2005.

судење. Воедно, земјите-членки мора ефективно да се борат против корупцијата, бидејќи претставува закана за стабилноста на демократските институции и владеењето на правото. Потребна е солидна правна рамка и доверливи институции за да се поткрепи кохерентната политика за заштита од и спречување на корупцијата. Земјите-членки мора да обезбедат почитување на основните права и правата на граѓаните на ЕУ, како што се гарантирани со *acquis*-то и со Повелбата за темелни права⁸³².

Поглавјето 23 може да се подели на четири главни наслови: судство, борба против корупцијата, основни права и права на граѓаните на ЕУ. Повеќето области не се покриени со „тврдо *acquis*“, па барањата што треба да се исполнат главно се наоѓаат во општите принципи и европските стандарди што има отежнувачко дејство врз идентификувањето на реформите кои треба да се спроведат.⁸³³ Независното судство во различни системи може да биде различно структурирано, а се истакнува и дополнителната загриженост дека „правилата кои даваат убедливи резултати во одредени земји-членки со долга демократска традиција и независни институции може да не функционираат во земја во транзиција [...] или мерките што можат да дадат резултати во земјите во транзиција, како на пр. проверката (ветингот) на судии и обвинители, може да биде тешко да се усогласат со европските стандарди како што е постојаниот мандат во судските функции“.⁸³⁴ За дефинирање на принципите и стандардите во областите од Поглавјето 23, ЕУ во голема мера се потпира на Советот на Европа (види Дел I, Глава 2), а потврда за тоа е Меморандумот за разбирање усвоен на 10 мај 2007 година, со кој Советот на Европа и Европската Унија изразуваат волја „да ги унапредат односите во сите области од заеднички интерес, особено во унапредувањето и заштитата на владеењето на правото“.⁸³⁵

Поглавјето 24 (Правда, слобода и безбедност) ги опфаќа граничната контрола и визите, миграцијата, азилот и Шенгенските правила, како и полициската, царинската и судската соработка и борбата против сите видови организиран криминал и тероризам:

⁸³² Официјално објаснување на Европската комисија: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en> [пристапено на 8.11.2023].

⁸³³ Види W. Nozar, *The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24*, The Hague, Clingendael Institute for International Relations, 2012, p.2, достапно на <<http://www.clingendael.nl/publication/100-union-rise-chapters-23-and-24>> [пристапено на 8.11.2023].

⁸³⁴ Nozar, *The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24*, pp. 2-3.

⁸³⁵ Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, Strasbourg, 23 May 2007, para. 9, 10, достапно на <<https://rm.coe.int/16804e437b>> [пристапено на 8.11.2023].

„За прашања како што се граничната контрола, визите, надворешната миграција, азилот, полициската соработка, борбата против организираниот криминал и против тероризмот, соработката во областа на дрогата, царинската соработка и судската соработка во кривични и граѓански прашања, земјите-членки треба да бидат соодветно опремени за да ја спроведуваат рамката на заеднички правила што континуирано се развива. Пред сè, тоа налага силен и добро интегриран административен капацитет во рамки на телата за спроведување на законот и другите релевантни тела, кои мора да ги постигнат потребните стандарди. Професионална, доверлива и ефикасна полициска организација е од огромно значење.“⁸³⁶

Може да се заклучи дека во споредба со Поглавјето 23, Унијата има развиено пообемно тврдо *acquis* во однос на Поглавјето 24, имајќи предвид дека дел од областите како на пример Шенген зоната, се регулирани во раните фази од европската интеграција. Во рамки на политиката на проширување, ЕУ промовира идеолошки апарат што ги поврзува трите клучни вредности: владеењето на правото, демократијата и основните права, што упатува на заклучок дека станува збор за материјалниот концепт на владеењето на правото. Меѓутоа, отсуството на конкретно дефинирање придонесува владеењето на правото да функционира како „мек“ концепт и да се потпира на меки инструменти, при што ЕУ се обидува да ја зајакне условеноста во поглед на владеењето на правото. Сепак, во последниот период забележлив е процес на нормативно регулирање на владеењето на правото како темелна вредност на ЕУ. Промовирањето на владеењето на правото ја зајакнува нормативната моќ на ЕУ како глобален актер, но треба да се има предвид дека Унијата се потпира и на други меѓународни ентитети што го намалува потенцијалот да преземе одлучувачко нормативно лидерство. Откако владеењето на правото беше воведено во процесот на пристапување, неговата улога во рамките на политиката на условеност постепено напредуваше така што стана основа за оценка на подготвеноста на земјите-кандидатки за членство, што ќе биде детално анализирано во продолжение на ова истражување.

⁸³⁶ Според официјалното објаснување European Commission, ‘Chapters of the acquis’, достапно на https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en [пристапено на 8.11.2023].

1.2 Владеењето на правото во политиката на условеност кон земјите од Централна и Источна Европа

Политиката на проширување на ЕУ резултираше со монопол на Унијата врз трансформативната моќ бидејќи обезбедува успешен алтернативен модел (во споредба со претходните политички и економски системи) во комбинација со инструменти за поддршка со крајна можност за приклучување кон европскиот клуб.⁸³⁷ Прашањето што се поставува е дали претпристапното влијание преку условеноста имало трајни ефекти односно дали реформите иницирани од ЕУ особено во областа на владеење на правото, се одржливи и неповратни откако земјата-кандидат ќе стане членка на ЕУ. По пристапувањето, се менува структурата на придобивките/стимулансите и санкциите што се достапни во споредба со претпристапната условеност.⁸³⁸ Студиите првично сугерираа дека состојбите во земјите-членки на ЕУ по пристапувањето не укажуваат на уназадување на претпристапните реформи во владеењето на правото, меѓутоа подоцнежниот развој на настаните упатува на поинакви заклучоци.

Анализата во Делот II од ова истражување е посветена токму на предизвиците во владеењето на правото во ЕУ односно во земјите-членки, додека пак во продолжение, ќе биде подетално елаборирана ефективност на претпристапната условеност на ЕУ како алатка за поттикнување промени во владеењето на правото применета кон земјите од Централна и Источна Европа (ЦИЕ) и интернализацијата на реформите во постпристапниот контекст. Во геополитичка смисла, терминот „Централна и Источна Европа“ ги опфати следните земји: Унгарија, Полска, Чешка, Словачка, Естонија, Латвија, Литванија и Словенија, што значи земјите кои се оформија односно стекнаа самостојност и независност со падот на Берлинскиот ѕид односно по распадот на Сојузот на Советските Социјалистички Републики (СССР), вклучително и балтичките земји, како и Словенија како поранешна членка на Социјалистичка Федеративна Република Југославија (СФРЈ). Надврзувајќи се на искуството од претходните кругови на проширување, овој пристап е потребен за да се идентификува натамошниот развој на политиката на условеност во однос на владеењето на правото воспоставена во политиката на проширување што се применува кон земјите од Западниот Балкан.

⁸³⁷ H. Grabbe, 'Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect', *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, 2014, p. 40.

⁸³⁸ Grabbe, 'Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect', p. 40.

1.2.1 Владеењето на правото како пристапен критериум за земјите од Централна и Источна Европа

Врз основа на политичките критериуми од Копенхаген, при оцената на апликациите за пристапување на земјите од Централна и Источна Европа, Комисијата направи преглед на актуелните состојби што го надмина формалниот опис на политичките институции и ја опфати способноста на административните и судските системи како елемент на владеењето на правото.⁸³⁹ При тоа, беше утврдено дека сите земји-апликанти имаат недостатоци во владеењето на правото, како на пример недостаток на соодветно квалификувани судии и гаранции за нивната независност, или пак, недоволно обучени и слабо платени истражни органи и полициски сили.⁸⁴⁰

Голем дел од литературата посветен на европеизацијата на ЦИЕ⁸⁴¹, тврди дека ЕУ преку политиката за проширување ја трансформирала и демократизирала моќта и го воспоставила владеењето на правото во овие земји, односно дека ЕУ имала силно и систематско влијание врз институционалната архитектура – извршните, законодавните и судските органи⁸⁴². Влијанието на Унијата создаде конвергенција кон либерална демократија низ целиот регион, а активната улога на ЕУ инспирираше модернизација на судството како област каде што „многу влади беа поттикнати на акција само со целосна употреба на условеноста на ЕУ“.⁸⁴³ Дополнително, треба да се има предвид дека реформите во областа на владеењето на правото имаат специфична природа од причина што политичките елити кои имаат придобивки од корупција и кронизам во постојните институционални аранжмани и процеси, во отсуство на политиката на условеност поверојатно е дека би се спротивставиле на реформи што ја поткопуваат нивната моќ и интересите. Притисокот на ЕУ за спроведување реформи имаше влијание врз зајакнување на судската власт и управувањето со судовите, но отсуството на јасен институционален модел од страна на ЕУ доведе до различни резултати од судските

⁸³⁹ Види Ognjanoska, ‘Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge’, p. 242.

⁸⁴⁰ European Parliament, *Briefing No 20 Democracy and respect for human rights in the enlargement process of the European Union*, Brussels, 1 April 1998, достапно на <www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/20a2_en.htm#top> пристапено на [12.11.2023].

⁸⁴¹ За преглед на посочената литература, види Sedelmeier, ‘Europeanisation in New Member and Candidate States’.

⁸⁴² R. Zubek and K. Goetz, ‘Performing to Type? How State Institutions Matter in East Central Europe’, *Journal of Public Policy*, vol. 30, no. 1, 2010, pp. 1–22.

⁸⁴³ Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, p. 187.

реформи низ овие земји.⁸⁴⁴ Од особен интерес за владеењето на правото беа и основните човекови права и правата на малцинствата, при што процесот на европеизација на земјите од ЦИЕ во рамки на политиката на условеност вклучуваше усвојување на законодавство за заштита на човековите и малцинските права и анти-дискриминациско законодавство.⁸⁴⁵ Извештаите за следење на напредокот се карактеризираат со зголемена релеватност и мултифункционалност, од аспект на тоа што ги предвидуваа приоритетните области и реформи.

Пристапот на ова проширување главно се фокусираше на транспонирање на правото на ЕУ и градење институции во смисла на неопходните административни и судски структури за правилна примена на законодавството на ЕУ, при што владеењето на правото не беше опфатено во својата суштина. Парадоксално, ваквиот нормативен процес и зголемениот обем на законодавство потенцијално ја ослабна правната сигурност, што е елемент на владеењето на правото.⁸⁴⁶ Поради ограничениот опсег на правото на ЕУ во голем дел од областите опфатени со критериумите од Копенхаген, а особено во однос на владеењето на правото, нормативната содржина беше пополнета со повикување на европските стандарди развиени од други регионални/меѓународни организации како што се правилата на Советот на Европа и принципите на ОБСЕ. Така, овие организации и нивните правила и принципи, барем на одреден рок, станаа „моќни поставувачи на стандарди и обезбедувачи на информации“⁸⁴⁷ за претпристапниот процес на ЕУ. Во светлината на процесот на пристапување во ЕУ, земјите-кандидатки беа примени од Советот на Европа чие членство се прошири од дваесет и три држави во 1989 година на четириесет во 1999 година, и ги прифатија обврските кон овие регионални/меѓународни организации како услови за членство во ЕУ.⁸⁴⁸ Членот 3 од Статутот на Советот на Европа предвидува дека „секоја членка мора да ги прифати принципите на владеењето на правото и уживањето на сите лица во неговата јурисдикција на човековите права и основни слободи“, меѓутоа и во рамките на Советот на Европа не постои авторитативна дефиниција за владеењето на правото.

⁸⁴⁴ D. Piana, 'The Power Knocks at the Courts' Back Door: Two Waves of Postcommunist Judicial Reforms', *Comparative Political Studies*, vol. 42, no.6, 2009, p. 816.

⁸⁴⁵ G. Schweltnus, 'The Adoption of Nondiscrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary, and Poland', in U. Schimmelfennig and Frank Sedelmeier (eds), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2005.

⁸⁴⁶ M. Mendelski, *The EU's Rule of Law Promotion in Central and Eastern Europe: Where and Why Does It Fail, and What Can be Done About It?*, London, Bingham Centre for the Rule of Law, 2016.

⁸⁴⁷ Vachudova, *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, p. 134.

⁸⁴⁸ Ognjanoska, 'Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge', p. 244.

Дополнително, треба да се истакне и улогата на ОБСЕ што во актуелниот политички контекст консензуално прифати да го промовира почитувањето на владеењето во суштинска смисла:

„[Државите учеснички] се решени да ги поддржат и унапредат оние принципи на правдата кои ја формираат основата на владеењето на правото. Тие сметаат дека владеењето на правото не значи само формална законитост која обезбедува регуларност и доследност во постигнувањето и спроведувањето на демократскиот поредок, туку правда заснована на признавање и целосно прифаќање на врвната вредност на човековата личност и гарантирана со институции кои обезбедуваат рамка за нејзино најцелосно изразување.“⁸⁴⁹

Начелата содржани во документите на ОБСЕ го содржат принципот на одговорност на извршната власт пред избраниот законодавен дом, принципот на законитост, на поделба на власта, еднаквоста на сите пред законот, ефективен пристап до правдата, независното судство и усогласеноста со меѓународните стандарди за човекови права.

Улогата на Комисијата во процесот беше не само тешка, туку и без преседан, при што двата главни предизвици се состоеја во тоа што широко дефинираните политички критериуми отидоа многу подалеку од постоечкото *acquis communautaire*, а истовремено правото на ЕУ се прошири во нови области по претходните проширувања, вклучувајќи, меѓу другото, областа на правдата и внатрешните работи (ПВР).⁸⁵⁰ Така, со Договорот од Амстердам, политиката на Унијата во областа на ПВР се пресели од третиот кон првиот столб, отворајќи нови законодавни инструменти и услови и формално создавајќи ја областа на слободата, безбедноста и правда, а развојот на политиките во оваа област се интензивираше со повеќегодишните програми за правда и внатрешни работи од Тампере и Хаг усвоени во 1999 година⁸⁵¹ и 2004 година⁸⁵². Овој пристап донесе тешкотии за тоа како да се измери напредокот и беше критикуван поради сведувањето на владеењето на

⁸⁴⁹ Conference on Security and Co-operation in Europe, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Copenhagen, 29 June 1990, para. 2, достапно на <www.osce.org/odihr/elections/14304> [пристапено на 18.11.2023].

⁸⁵⁰ Commission, ‘Agenda 2000’, p. 39.

⁸⁵¹ European Council, ‘Presidency Conclusions’, Tampere, 15-16 October 1999.

⁸⁵² Council of the European Union, ‘The Hague Programme : strengthening freedom, security and justice in the European Union’, 16054/04, Brussels, 13 December 2004.

правото и демократијата на прилично „поедноставен збир“⁸⁵³ и недостатокот на „реална суштина“⁸⁵⁴.

На тој начин, се појави несовпаѓање помеѓу условите за пристапување и обврските од членството, бидејќи нормите што Унијата ги промовираше во контекст на проширувањето, во голема мера го надминуваа периметарот на *acquis*-то на ЕУ *stricto sensu*. Недостатокот на единствена концепција на владеењето на правото имаше влијание врз тоа како земјите-кандидати ги реформираа институционалните структури усвојувајќи нивно толкување на концептот што пак, имаше потенцијал да влијае и да го наруши понатамошното проширување и функционирање на ЕУ со земјите од Централна и Источна Европа како членки.⁸⁵⁵ Друго значајно прашање што треба да се истакне е можноста недостатокот на формализирана единствена концепција на владеењето на правото да значи дека проценката на трансформацијата на земјата-кандидат била неправедна и нелегитимна.⁸⁵⁶ Оттаму, владеењето на правото стана дел од таканареченото „*acquis* за проширување“ за земјите од ЦИЕ, а само во ограничен обем дел од правото на ЕУ.⁸⁵⁷ На внатрешен план, Европскиот суд на правдата започна да развива доктрини за ефективност и еквивалентност на националните правни лекови и процедури меѓутоа принципот на процедурална и институционална автономија на земјите-членки сè уште беше доминантен.

Може да се заклучи дека процесот на проширување со земјите-членки од ЦИЕ неизбежно беше процес на „учење преку правење“, при што методологијата беше променлива и еклектична.⁸⁵⁸ Дополнителен предизвик беше фактот што процесот на усвојување на правото на ЕУ и исполнување на поставените одредници се одвиваше паралелно со процесот на реконструкција на административните и правните структури во рамки на пост-комунистичката трансформација на системот, особено организацијата на јавната администрација и организацијата на судството, со фокус на релевантните институционални структури, како што се уставните судови, народните правобранители, врховните судови, хиерархијата на судскиот систем, позицијата на јавното обвинителство итн. Воведувањето на владеењето на правото во политиката на

⁸⁵³ A. Tatham, *Enlargement of the European Union*, London, Kluwer Law International, 2009, p. 209.

⁸⁵⁴ P. Leino, ‘Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity’, *Austrian Review of International and European Law*, vol. 53, 2002, p. 80.

⁸⁵⁵ Mineshima, *The Rule of Law and the Eastern Enlargement of the EU*, p. 109.

⁸⁵⁶ Ognjanoska, ‘Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge’, p. 244.

⁸⁵⁷ Woyniakowski, Schimmelfennig and Matlak, ‘Europeanization Re-visited: An Introduction’, p. 11.

⁸⁵⁸ Engelbrekt, ‘Enlargement as Driving Force for Rule of Law Policy’, p. 195.

условеност врз основа на Мадридскиот критериум – капацитетот на административните и судските структури за примена на *acquis*-то ја истакна неговата важност не само како политички, туку и како високо прагматичен услов од витално значење за функционирањето на сите други политики на Унијата, а особено за целосно давање ефект на *acquis*-то за внатрешниот пазар.⁸⁵⁹

Во однос на суштината и клучните принципи, силен акцент беше ставен на независноста на судството со оглед на тоа што во литературата за демократска транзиција е нашироко забележано дека реформите во судството по периодите на авторитарно владеење речиси исклучиво се фокусираат на обезбедување независност на судиите од политичко влијание во нивните суштински одлуки.⁸⁶⁰ Два процеси беа клучни во таа насока: воспоставувањето на законодавна рамка за организација на судството и спроведување на правдата, и градењето на институционални структури преку постепениот развој на т.н. европски модел на судство во однос на кој може да се идентификуваат две најзначајни компоненти – независни тела за избор на судии (Судски совет) (СС) како главна институција за самоуправување на судството, и централизирано и специјализирано тело или институт за обука на судството.⁸⁶¹ Таквиот модел не беше експлицитно презентираан туку може да се извлече од различните документи во политиката на проширување на ЕУ. Со оглед на недостатокот на нормативни инпути или „тврдо *acquis*“ во областа на судството, во 1990-тите и 2000-тите беше забележана пролиферација на инструменти на мекото право во овој домен, елаборирани главно во рамките на Советот на Европа.⁸⁶²

Такви инструменти се Препораката бр. Р (94)12 за независноста, ефикасноста и улогата на судијата усвоена од Комитетот на министри во 1994 година⁸⁶³ што ја истакна потребата од посебен орган кој е независен од извршната власт за носење одлуки за изборот и кариерата на судиите и важноста да се осигура дека членовите на органот се избираат од страна на судството; Европската повелба за Статутот за судии усвоена во

⁸⁵⁹ Види Commission, 'White Paper', COM(95)163 final.

⁸⁶⁰ D. Piana, *Judicial Accountabilities in New Europe: From Rule of Law to Quality of Justice*, Farnham, Ashgate Publishing, 2010, p. 54.

⁸⁶¹ M. Bobek and D. Kosar, 'Global solutions, local damages: A critical study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe', *German Law Journal*, vol. 15, 2014, p. 1263.

⁸⁶² Engelbrekt, 'Enlargement as Driving Force for Rule of Law Policy', p. 202.

⁸⁶³ Council of Europe, Recommendation No R (94) 12 on the independence, efficiency and the role of judge, Strasbourg, 13 October 1994.

1998 година⁸⁶⁴ и Препораката 12(2010)⁸⁶⁵ што исто така, се надоврзаа на концептот на самоуправање како претпочитан модел за организирање на судството. Стратегијата на проектирање на заеднички европски стандард за судството заснован главно на надворешни извори (вертикален пристап), беше дополнета со стратегија за вклучување на судството од ЦИЕ во различни програми и мрежи, како платформи за социјализација и дифузија на стандардите и најдобрите практики преку професионална размена (хоризонтален пристап).⁸⁶⁶ Особено влијателна мрежа беше Консултативниот совет на европските судии основан во 2000 година под покровителство на Советот на Европа, како и Европската мрежа на судски совети (ENJC)⁸⁶⁷ промовирана од ЕУ во 2002 година и Мрежата на претседатели на Врховните судови на ЕУ⁸⁶⁸. Обуката на судии одигра клучна улога во промовирањето на европските стандарди за судството.

Критиката на пристапот на ЕУ во реформите во судството, е насочена кон негова оценка како формалистички во смисла дека било посветено непропорционално внимание на формалните правни и институционални индикатори, наместо на подлабоките слоеви на правната и политичката култура.⁸⁶⁹ Фокусот на формалните закони и институции е до одреден степен неизбежен, доколку се има предвид дека процесот на пристапување се одвиваше паралелно со процесот на пост-комунистичка трансформација на системот, меѓутоа последица од таквиот пристап е „правно-институционалниот миметизам“⁸⁷⁰ поради зголемување на бројот на закони и институции кои при тоа не носат реални промени во основните општествени односи и практики. Другите забелешки се во насока на тоа дека таквите заеднички стандарди се „митови“ односно дека критериумите што се применуваат во процесот на проширување се искривен одраз на уставниот идентитет на ЕУ.⁸⁷¹ Дополнително, нееднаквиот третман на земјите-членки и недоследниот пристап

⁸⁶⁴ Council of Europe, European Charter on the Statute for Judges, Strasbourg, July 1999, достапно на <<https://rm.coe.int/16807473ef>> [пристапено на 20.11.2023].

⁸⁶⁵ Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12, Judges: Independence, efficiency and responsibility, and Explanatory Memorandum, Strasbourg, 17 November 2010.

⁸⁶⁶ Engelbrekt, 'Enlargement as Driving Force for Rule of Law Policy', p. 203.

⁸⁶⁷ European Network of Councils for the Judiciary, види повеќе на <<https://www.ency.eu/>>.

⁸⁶⁸ Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union, види повеќе на <https://network-presidents.eu/>

⁸⁶⁹ K. Nicolaïdis and R. Kleinfeld, *Rethinking Europe's "Rule of Law" and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma*, Jean Monnet Working Paper Series, NYU School of Law, 2012.

⁸⁷⁰ Nicolaïdis and Kleinfeld, *Rethinking Europe's "Rule of Law" and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma*.

⁸⁷¹ D. Smilov, 'Enlargement and EU Constitutionalism in the Balkan Periphery', in W. Sadurski, J. Ziller and K. Zurek (eds.), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, Florence, Robert Schuman Centre, 2006, p. 161; C. Hillion, 'The Copenhagen Criteria and their Progeny', in C. Hillion (ed.), *EU Enlargement: A Legal Approach*, Oxford, Hart Publishing, 2004, p. 1.

создаде конвергенција на различни модели, па така, на пример Комисијата инсистираше на формирање судски совети во Словачка, а сличен притисок примени и кон Латвија, Естонија и Романија додека пак, ставот на Комисијата беше значително различен во однос на Чешка што одлучи да ја зачува својата институционална рамка за судско управување со важни функции за Министерството за правда и без да воведо тело за судско самоуправување.⁸⁷² Униформноста на пристапот произлегува од заедничкото правно и институционално наследство, а таквата разлика во пристапот не беше образложена и упатува дека различната преговарачка моќ на земјите-кандидатки што може да влијае на поставените барања во политиката на условеност. Проблематичноста произлегува и од фактот што отсуството на конзистентност дава аргументи на „вето играчите“ дека процесот на пристапување се заснова на фаворизирање наместо на реални достигнувања.⁸⁷³

1.2.2 Преглед на претпристапните инструменти и механизми во политиката на проширување со земјите од ЦИЕ

Процесот на европеизација на земјите од ЦИЕ, управуван од политиката на условеност, се состои од пет компоненти: пристап до преговори и понатамошни фази во процесот на пристапување, поставување услови и следење на нивното исполнување, обезбедување на законодавни и институционални обрасци, техничка помош, и пренос на знаење.⁸⁷⁴

Со Агенда 2000, Европската комисија цели кон зајакнување на претпристапната стратегија за земјите-кандидатки од ЦИЕ, со општа цел да понуди кохерентна програма за подготовка за членство во ЕУ односно да ги обедини различните форми на помош понудени од ЕУ во една единствена рамка и постепено да ги вклучи апликантите во процедурите и политиките преку можноста да учествуваат во програмите на ЕУ. Пристапот до преговори и натамошните фази во пристапувањето кон ЕУ до полноправно членство беа директно зависни од мислењата по барањата за пристапување што ЕУ ги објави во 1997 година, а со кои беше скенирана состојбата во областите покриени со пристапните критериуми (Копенхагенските критериуми) и беа истакнати

⁸⁷² Engelbrekt, 'Enlargement as Driving Force for Rule of Law Policy', p. 210-211.

⁸⁷³ D. Bozhilova, 'Measuring Successes and Failures of Europeanization in the Eastern Enlargement: Judicial Reform in Bulgaria', *European Journal of Law Reform*, vol. 9, 2007, p. 290.

⁸⁷⁴ H. Grabbe, 'Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process', in K. Featherstone and C.M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 303-327.

потенцијалните предизвици и приоритетни реформи. Определувањето на услови и следењето на нивното исполнување континуирано се одвиваше преку редовните извештаи на Комисијата и пристапните партнерства како инструменти со изразено политичко значење со кои се постави рамката за преговори и целокупниот процес на пристапување. Овие инструменти придонесоа кон стандардизирање на политиката на проширување на ЕУ. Редовните извештаи аналитички го следеа напредокот на земјите-кандидатки во исполнувањето на критериумите за пристапување, додека пак партнерствата за проширување ги структурираа претпристапните критериуми, а средствата за спроведување на реформите беа обезбедени преку PHARE програмата. Годишните извештаи беа изготвени и објавени истовремено за сите земји-кандидатки, со што на овој начин се внесува силен компаративен и конкурентен елемент во процесот и се засилува нивото на контрола и притисок.

Пристапните партнерства воведени во 1998 година ги утврдуваат клучните приоритетни области во кои земјите-кандидатки треба да постигнат напредок на краток и среден рок, т.е. приоритетите идентификувани во мислењето на Европската комисија за апликациите за членство ЕУ и претпристапната помош која вклучува финансиска и техничка помош за поддршка на економските и политичките реформи во земјата-кандидат, подготвувајќи ја за правата и обврските кои произлегуваат од членството во ЕУ.⁸⁷⁵ Земјите-кандидатки подготвуваат национални програми за усвојување на *acquis*-то (NPAА), со временска рамка за спроведување на приоритетите во пракса, како и акциони планови насочени кон зајакнување на нивните административни и судски капацитети. На тој начин, се создаде лост за директен притисок за спроведување на утврдените приоритети и креирање политики во земјите-кандидатки, при што Европската комисија потоа известува за напредокот и објавува ревидирани верзии на пристапни партнерства со приоритети за следната година. Имајќи предвид дека овој инструмент беше замислен како партнерство, односно како рамка на заеднички ангажман, со приоритети и прецизни цели поставени во соработка меѓу ЕУ и земјите-кандидатки, но воедно и како инструмент на условеноста што вообичаено се карактеризира со едностраност и асиметрија, активниот ангажман на институциите на

⁸⁷⁵ Види повеќе на <<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-partnership.html>> [пристапено на 22.11.2023].

ЕУ придонесе за постепено трансформирање на проширувањето во заеднички проект на земјите-кандидатки и институциите на Унијата, особено Комисијата.⁸⁷⁶

Главната предност беше во тоа што овие инструменти изнесуваа конкретни наводи и известувања за спроведувањето на реформите, при тоа одредувајќи ги приоритетите и барањата што треба да ги исполнат земјите-кандидатки на годишно ниво, со што ЕУ стекна ефикасна алатка за поткрепување на промовираната агенда и можност за практично создавање на идни земји-членки.⁸⁷⁷ Меѓутоа, главните недостатоци на овие инструменти се однесуваа на фактот што користеа генерички, универзални фрази за изразување на проценките и се воздржуваа од давање конкретни решенија и препораки, а воедно беа и под политичко влијание со избалансиран јазик да се претстават одредени состојби и напредокот.⁸⁷⁸

Така, аспирацијата на ЕУ за интегрирање на земјите од Централна и Источна Европа беше артикулирана уште во 1989 година со потпишувањето на програмата за економска помош - PHARE⁸⁷⁹ со Унгарија и Полска, во обид да ги поттикне пазарните реформи и заедничката трговска област, што постепено беше овозможена на сите земји-кандидатки. Од 1994 година, целите на PHARE програмата се приспособени на приоритетите и потребите на секоја земја-кандидат од ЦИЕ, додека пак, обновената програма со буџет од над 10 милијарди евра за периодот 2000-2006 година беше фокусирана на два приоритета, имено градење институции и капацитети и финансирање инвестиции за усогласување на индустриите и основната инфраструктура со стандардите на ЕУ, особено во области како животна средина, транспорт, индустрија, квалитет на производи, работни услови итн.⁸⁸⁰ Финансиската и техничка помош преку PHARE програмата има форма на грантови наместо на заеми, а во согласност со препораките од Агендата 2000, постепено се претвори во структурен фонд.

Реструктурирањето на земјите од ЦИЕ во периодот помеѓу 1991 и 1996 година, беше зајакнато и со Европските договори (Europe Agreements) како договори за асоцијација меѓу ЕУ и нејзините земји-членки и земјите од ЦИЕ што ја формираа

⁸⁷⁶ A.B. Engelbrekt, 'Rule of Law and Judicial Independence in the EU: Lessons from the Union's Eastward Enlargement and Ways Forward', in J.Reichel and M.Zamboni (eds.), *Rule of Law*, Stockholm, Jure, 2023, p. 192.

⁸⁷⁷ N. Papakostas, 'Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement', *Dans L'Europe en Formation*, no. 364, 2012/2, pp. 215-235.

⁸⁷⁸ Papakostas, 'Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement'.

⁸⁷⁹ Целосен назив 'Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies'.

⁸⁸⁰ PHARE, види повеќе на <<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/phare-programme.html>> [пристапено на 23.11.2023].

правната рамка за процесот на пристапување на овие земји кон ЕУ⁸⁸¹, вклучително и економска помош за реализација на политички, институционални и пазарни реформи. Клучната важност беше тоа што тие беа правно обврзувачки и ги институционализираа односите меѓу ЕУ и земјите-кандидатки. Процесот на хармонизација беше инициран токму со Европските договори, потпишани билатерално со секоја земја-апликант за членство, при што подобноста за склучување на таков договор и целокупното спроведување зависеше од пет услови: владеење на правото, човекови права, повеќепартиски систем, слободни и фер избори и пазарна економија.⁸⁸² На Европскиот самит во Есен во 1994 година, овие инструменти беа посочени како главно средство на проширувањето на ЕУ.⁸⁸³

Табела 2. Преглед на дел од инструментите и динамиката во процесот на пристапување на земјите од ЦИЕ

	Склучување на Европските Договори	Влегување во сила на ЕД	Поднесување барања за членство	Мислење на Комисијата	Почеток на преговори	Пристапување
Унгарија	16.12.1991	01.02.1994	31.03.1994	16.07.1997	30.03.1998	01.05.2004
Полска	16.12.1991	01.02.1994	05.04.1994	16.07.1997	30.03.1998	01.05.2004
Чешка	04.10.1993	01.02.1994	17.01.1996	16.07.1997	30.03.1998	01.05.2004
Словенија	01.06.1996	01.02.1999	10.06.1995	16.07.1997	30.03.1998	01.05.2004
Естонија	12.06.1995	01.02.1998	24.11.1995	16.07.1997	30.03.1998	01.05.2004
Латвија	12.06.1995	01.02.1998	13.10.1995	13.10.1999	15.02.2000	01.05.2004
Литванија	12.06.1995	01.02.1998	08.12.1995	13.10.1999	15.02.2000	01.05.2004
Словачка	04.10.1993	01.02.1995	22.06.1996	13.10.1999	15.02.2000	01.05.2004
Бугарија	01.02.1993	01.02.1995	14.12.1995	13.10.1999	15.02.2000	01.01.2007
Романија	08.03.1993	01.02.1995	22.06.1995	13.10.1999	15.02.2000	01.01.2007

Извор: Евростат

Наведените инструменти на политиката на условеност се карактеризираат со меѓусебна поврзаност на начин што редовните извештаи го следат напредокот на земјите-кандидатки во исполнувањето на пристапните критериуми, пристапните партнерства ги поставуваат приоритетите во процесот односно ги ажурираат условите што треба да се исполнат пред и заради членство во ЕУ, европските договори го

⁸⁸¹ Europe Agreement, види повеќе на <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/europe-agreement_en> [пристапено на 23.11.2023].

⁸⁸² H. Grabbe, 'European Union Conditionality and the 'Acquis Communautaire', *International Political Science Review*, vol. 23, no. 3, 2002, p. 257.

⁸⁸³ European Council, 'Presidency Conclusions', Essen, 9-10 December 1994.

операционализираат пристапувањето, а финансиската и техничката помош е условена од проценките во редовните извештаи и усогласеноста со партнерствата за пристапување. Непочитувањето на овие услови и обврски може да доведе до одлука на Советот за суспендирање на финансиската помош. Меѓутоа, сите овие инструменти вклучуваат области кои не спаѓаат во надлежност на ЕУ за постојните земји-членки, како што е борбата против корупцијата.

Може да се заклучи дека во однос на претпристапните инструменти и механизми во политиката на проширување кон земјите од Централна и Источна Европа, владеењето на правото не е јасно структурирано и дефинирано, но се појавува во неколку димензии и тоа како елемент на политичките услови (Копенхашките критериуми), во процесот на градење институционални капацитети и во областа на правдата и внатрешните работи. Овие димензии се рефлектирани во наодите на редовните извештаи за земјите-кандидатки, како и приоритетите поставени со пристапните партнерства што, меѓудругото, таксативно опфаќаат и градење институционални и административни капацитети како и правда и внатрешни работи, а одделно се наведени и политичките критериуми⁸⁸⁴. Европските договори главно се насочени кон економска интеграција и правна хармонизација, но со оглед на ограниченото *acquis* во областа, владеењето на правото во наведените димензии се јавува како хоризонтално прашање. Дополнително, склучувањето и спроведувањето на овие договори е условено од состојбите во области како владеењето на правото, иако без да се даде поконкретен преглед на условеноста. Финансиската и техничката помош е условена од напредокот во приоритетните области, а се предвидени и проекти што подразбираат партнерска соработка со невладиното општество и со претставници на земјите-членки на ЕУ со релевантно секторско искуство, со цел поддршка на иницијативи насочени кон консолидација и понатамошен развој на демократските практики и владеењето на правото. Сумирано, еволуцијата на претпристапната политика на условеност на владеењето на правото сугерира дека инструментите се обликувале интуитивно, но поткрепени со извесни придобивки во форма на полноправо членство во ЕУ и обемна финансиска и техничка помош поврзана

⁸⁸⁴ Заедно со економски реформи, внатрешен пазар, земјоделство/рибарство, животна средина, економска политика, транспорт, вработување и социјални работи, и регионална политика и кохезија. Види на пример <<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/partnership-for-the-accession-of-poland.html>> [пристапено на 23.11.2023].

со краткорочни и среднорочни цели, иако самата суштина на владеењето на правото во голема мера се потпира на надворешни извори.

1.2.3 Постпристапни состојби во земјите од ЦИЕ во контекст на владеењето на правото

Пред да се пристапи кон анализа на постпристапните инструменти и состојби во земјите од ЦИЕ, треба да се забележи дека реформите во владеењето на правото во суштина бараат вградување на европските стандарди и спроведување на усвоените закони, и затоа е важно да се нагласи дека не може да се прејудуваат ефектите од процесот на пристапување и колку реформите се интернализирале во земјите што од кандидатки добиле статус на членки на ЕУ. Во процесот на проширување на ЕУ со земјите од ЦИЕ, усогласувањето на правилата и стандардите се одвиваше без јасна визија за вистинското значење и трансформативниот ефект, така што спроведувањето и ефектите останаа да бидат видливи по пристапувањето, што пак укажува на разликата помеѓу формалното усвојување правила и суштинската интернализација на вредностите и стандардите на ЕУ.⁸⁸⁵

Искуството по пристапувањето покажа дека во овие области ЕУ често даваше „приоритет на ефикасноста пред легитимноста“ без оглед на условеноста.⁸⁸⁶ Европскиот совет во Ница во декември 2000 година⁸⁸⁷ одлучи да го забрза темпото на пристапните преговори и воспостави временска рамка и стратегија со која се специфицираат различните поглавја што треба да се адресираат во текот на следните две години, без да одреди конкретни датуми за пристапување на земјите-кандидати. Комисијата во рамки на редовното известување оцени дека земјите од ЦИЕ заедно со Кипар и Малта, но со исклучок на Бугарија и Романија, се (делумно) подготвени за членство, а Европскиот совет во Лакен во декември 2001 година⁸⁸⁸ ги усвои наодите на Комисијата во своите заклучоци. Во однос на Бугарија и Романија, беше утврдено дека е потребен дополнителен напредок, особено во областа на административниот и судскиот капацитет.

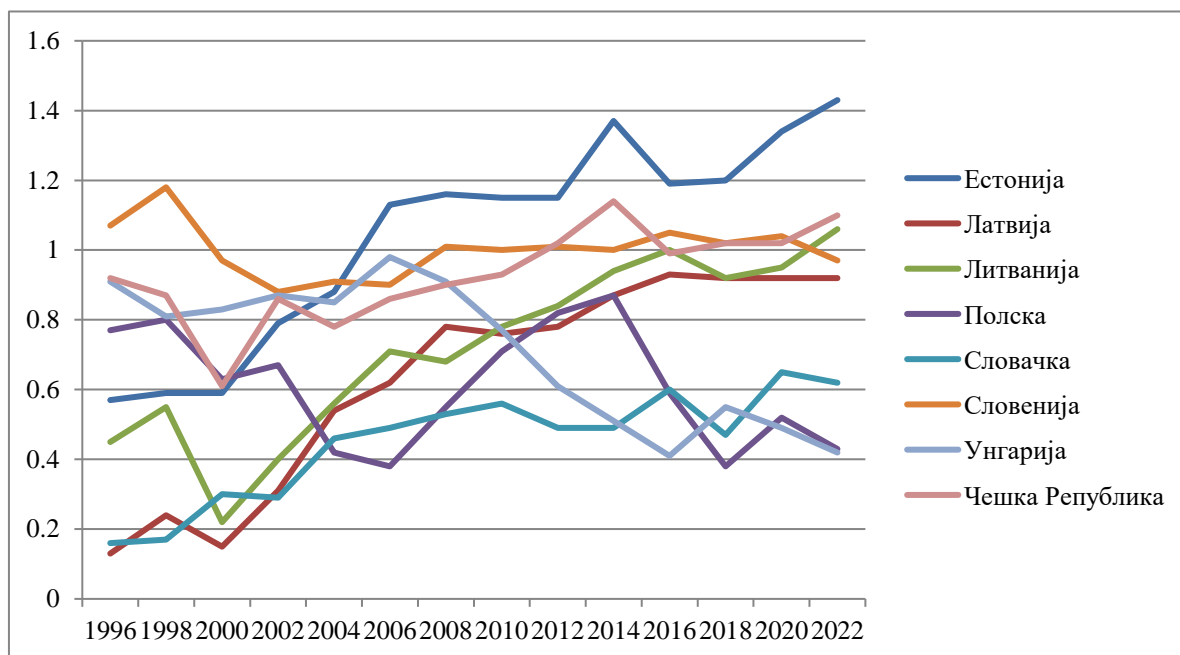
⁸⁸⁵ S. Rodin, 'Discourse and Authority in European and Post-Communist Legal Culture', *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 1, 2005, p. 15.

⁸⁸⁶ H. Grabbe, *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, London, Palgrave Macmillan, 2006, p. 205.

⁸⁸⁷ European Council, 'Presidency Conclusions', Nice, 7-9 December 2000.

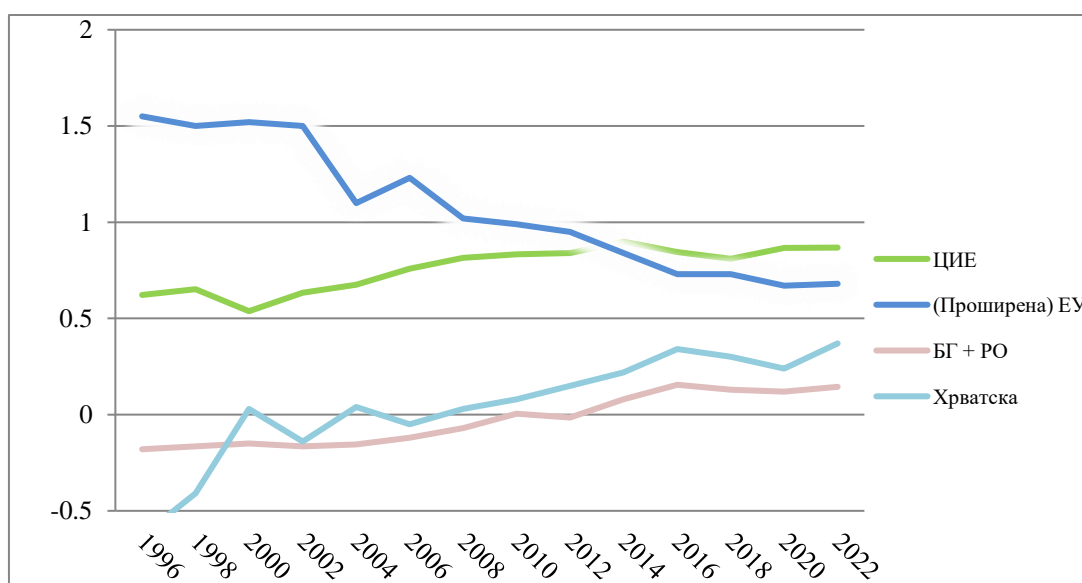
⁸⁸⁸ European Council, 'Presidency Conclusions', Laeken, 14-15 December 2001.

Графикон 1. Владеењето на правото во земјите-кандидатки од ЦИЕ во периодот 1996-2022 година



Извор: Пресметки на авторката засновани на индикаторите за глобално управување на Светска банка (World Bank's Worldwide Governance Indicators)⁸⁸⁹

Графикон 2. Владеењето на правото во ЕУ во контекст на проширувањето за периодот 1996-2022 година



Извор: Пресметки на авторката засновани на индикаторите за глобално управување на Светска банка (World Bank's Worldwide Governance Indicators)⁸⁹⁰

⁸⁸⁹ D. Kaufmann and A. Kraay, *Worldwide Governance Indicators*, 2023 Update, достапно на: <www.govindicators.org> [пристапено на 23.11.2023].

⁸⁹⁰ Kaufmann and Kraay, *Worldwide Governance Indicators*, 2023 (www.govindicators.org).

Овие бројки сугерираат дека во моментот кога земјите од ЦИЕ станале официјални членки на ЕУ во 2004 година, сè уште ги немале достигнато европските стандарди во однос на владеењето на правото, односно индексот на владеење на правото на земјите од ЦИЕ како (нови) членки на ЕУ бил понизок од просечниот индекс на ЕУ, што истовремено почнал да опаѓа во годините по проширувањето. Дополнително, може да се заклучи дека процесот на европеизација може да биде дури и реверзибилен - искуството по пристапувањето открива стагнирачки, па дури и опаѓачки трендови во однос на владеењето на правото што не само што не беше значително подобро туку и се влоши, со што се доведува во прашање (пост)пристапната трансформативна моќ на ЕУ. Сепак, ЕУ вовеле одредени инструменти на постпристапна условеност во форма на заштитни клаузули за да се адресираат „сериозните недостатоци или непосредни ризици од такви недостатоци во транспонирањето, состојбата на спроведување или примената на рамковните одлуки или било какви други релевантни обврски, инструменти за соработка и одлуки“ во областа на правдата и внатрешните работи.⁸⁹¹ Таквите мерки можеа да се усвојат во текот на првите три години по пристапувањето, но тие никогаш не беа активирани, што дополнително ја поткопува постпристапната условеност на ЕУ, ако се имаат предвид утврдените состојби. Од друга страна пак, некои од земјите кои беа перципирани како приврзници на проширувањето со земјите-предвинички на процесот, како што се балтичките земји, станаа пример за трансформативната моќ на ЕУ, нагласувајќи на тој начин дека процесот на европеизација не завршува со датумот на пристапување и вклучува и процес на „градење на земји-членки“.⁸⁹²

Во случајот на Бугарија и Романија, иако овие земји беа „дел од истиот инклузивен и неповратен процес на проширување“⁸⁹³, тие сепак не беа меѓу државите кои беа вклучени во „големото проширување“ во 2004 година што популарно беше наречено „биг бенг“ или „големата експлозија“. Односите со Бугарија и Романија беа развиени во рамки на политиката на ЕУ кон Југоисточна Европа (ЈИЕ).⁸⁹⁴ Процесот на

⁸⁹¹ Член 39 - European Union, Act concerning the accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic to the European Union, Official Journal of the European Union, L 236, 23.9.2003.

⁸⁹² Види А. Tyushka, 'Twists and Turns of Democratic Transition and Europeanisation in East-Central Europe Since 1989: Betwixt EU Member and Neighbour State-Building', *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol.16, 2020, p. 133.

⁸⁹³ Council of the European Union, 'Conclusions', Brussels, 19-20 June 2003.

⁸⁹⁴ Југоисточна Европа во контекст на политиките на ЕУ ги опфаќа Бугарија, Романија, Албанија и државите кои се формираа со распадот на Југославија (вклучително и Косово). Во поширока смисла, опфаќа и други држави како Турција и Грција.

пристапување на Бугарија и Романија се разликуваше во одредени аспекти од земјите од ЦИЕ кои потпишаа Договор за пристапување во 2002 година и станаа членки на ЕУ во 2004 година⁸⁹⁵. Реалниот капацитет за исполнување на пристапните критериуми заедно со важноста на процесот во домашниот дискурс, ѝ овозможи на Унијата да додаде специфични барања на општите критериуми за отворање преговори, што сугерира дека условеноста на ЕУ почна се заострува за новите бранови на апликанти.⁸⁹⁶ Меѓутоа, со цел ЕУ да ја потврди својата трансформативна моќ и да ги постигне посакуваните реформи во Бугарија и Романија, мораше да го испорача долгорочното ветување за членство бидејќи неизвесноста околу изгледите за полноправно пристапување создаде тешкотии во текот на внатрешните реформи.⁸⁹⁷ Сепак, на двете земји им беше дозволено да пристапат во ЕУ на однапред закажаниот датум - 1 јануари 2007 година, но беа воведени нови постпристапни инструменти со цел справување со (не)предвидениот развој на состојбите во текот на првите години од пристапувањето што воедно сугерираа и поголема загриженост на страната на ЕУ за капацитетот за спроведување на реформите и напредокот на терен.

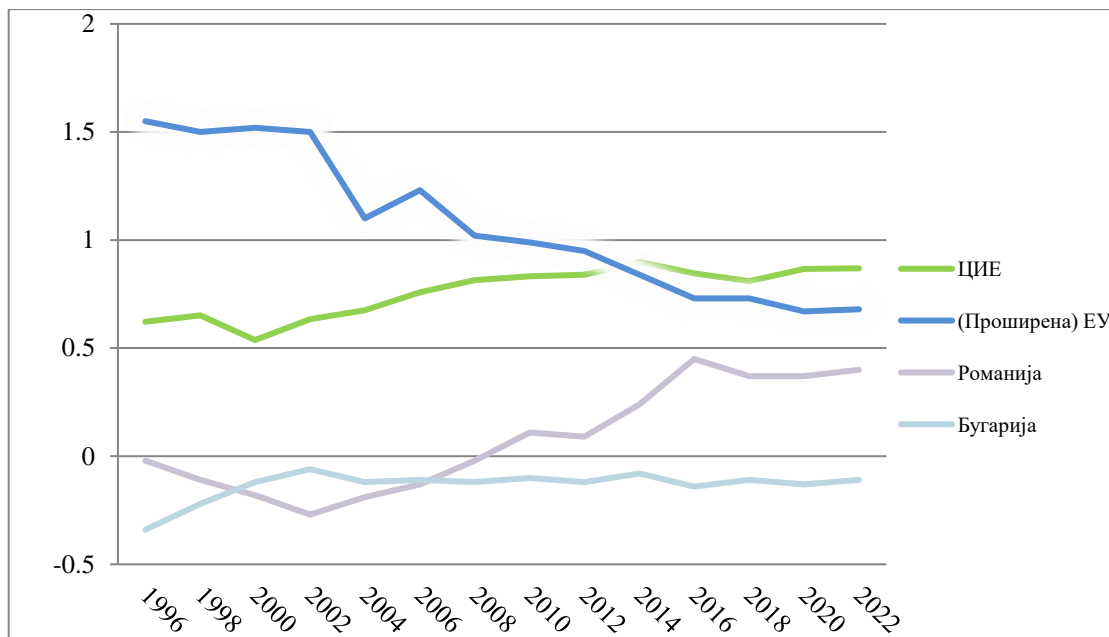
За терминологијата види повеќе кај D. Bechev, 'Contested borders, contested identity: the case of regionalism in South-East Europe', *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, vol.4, no.1, 2004, pp. 77–96.

⁸⁹⁵ European Union, Act concerning the accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic to the European Union, Official Journal of the European Union, L 236, 23.9.2003.

⁸⁹⁶ P. Nikolova, 'Negotiating for EU Membership? The Case of Bulgaria and Romania', *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 2, 2006, p. 400.

⁸⁹⁷ Nikolova, 'Negotiating for EU Membership? The Case of Bulgaria and Romania', p. 400.

Графикон 3. Владеењето на правото во ЕУ и пристапувањето на Бугарија и Романија за периодот 1996-2022 година



Извор: Пресметки на авторката засновани на индикаторите за глобално управување на Светска банка (World Bank's Worldwide Governance Indicators)⁸⁹⁸

Покрај стандардните заштитни клаузули во однос на внатрешниот пазар и правдата и внатрешните работи, Договорот за пристапување на Бугарија и Романија потпишан во 2005 година⁸⁹⁹ содржи и зајакнати заштитни клаузули што предвидуваат можност ЕУ да го одложи пристапувањето, а предвидуваат и засилено следење на состојбите во правосудството и борбата против корупцијата и по официјалниот датум на членство и преземање соодветни мерки. Така, членот 38 од Договорот предвидува дека во случај на сериозни недостатоци или непосредни ризици од такви недостатоци во Бугарија и Романија во врска со транспонирањето, спроведувањето и примената на рамковните одлуки или било кои други релевантни обврски, инструменти за соработка и акти кои се однесуваат на соработка во кривична и граѓанска материја, Комисијата може, во период од три години по пристапувањето, на основано барање на земја-членка или по сопствена иницијатива и по консултација со земјите-членки, да донесе одлуки со кои се утврдуваат соодветни мерки и се специфицираат условите и модалитетите под кои овие

⁸⁹⁸Kaufmann and A. Kraay, *Worldwide Governance Indicators*, 2023.

⁸⁹⁹ Членови 38 и 39 - European Union, Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, Official Journal of the European Union, L 157, 21.6.2005.

мерки се ставаат во сила. Таквите мерки може да бидат во форма на привремено суспендирање на примената на релевантните одредби и одлуки во односите меѓу Бугарија или Романија и која било друга земја-членка на ЕУ, без да се наруши текот на судската соработка, при што заштитната клаузула може да се активира дури и пред пристапувањето врз основа на наодите од следењето и усвоените мерки ќе стапат во сила од првиот ден од пристапувањето, освен ако не предвидуваат подоцнежен датум. Во согласност со принципот на пропорционалност, мерките ќе се одржуваат не подолго од неопходното и ќе бидат укинати штом се отстранат недостатоците, но можат да се применат и надвор од наведениот период додека таквите состојби и недостатоци опстојуваат. Како одговор на напредокот постигнат од засегнатата земја-членка во отстранување на идентификуваните недостатоци, Комисијата може да ги приспособи мерките по консултација со земјите-членки и навремено го информира Советот пред да ги отповика одлуките со кои се утврдуваат заштитните мерки и соодветно ги зема предвид сите забелешки на Советот во тој поглед.

Членот 39 пак, предвидува дека врз основа на континуируваниот мониторинг на Комисијата на обврските преземени од Бугарија и Романија во контекст на пристапните преговори, а особено извештаите за мониторинг на Комисијата, доколку постојат јасни докази дека подготвеноста за усвојување и имплементација на *acquis*-то на ЕУ во Бугарија или Романија е таков што постои сериозен ризик некоја од тие држави да биде очигледно неподготвена да ги исполни барањата за членство до одредениот датум на пристапување 1 јануари 2007 година во голем број важни области, Советот може, едногласно, постапувајќи врз основа на препорака на Комисијата, да одлучи датумот на пристапување на таа држава да се одложи за една година односно до 1 јануари 2008 година. Зајакнатата заштитна клаузула од членот 39 стана една од главните потпори на политиката на проширување на ЕУ кон Бугарија и Романија, на начин што овозможи Унијата да го одржи политичкото ветување за членство на двете земји, но да одвои време за да се осигура дека барањата се целосно исполнети пред ефективното членство.⁹⁰⁰ Воедно, Актот за пристапување во однос на членот 39 содржи и Анекс за специфичните обврски и барањата прифатени од Романија при затворањето на преговорите за пристап, при што повеќето од нив одговараат на конкретни мерки за борбата против корупцијата (особено против корупцијата на високо ниво) и реформите во судството.

⁹⁰⁰ Nikolova, 'Negotiating for EU Membership? The Case of Bulgaria and Romania', p. 411

Владеењето на правото провејува низ сите постпристапни инструменти за условеност кои ја потврдија „еволутивната природа на условеноста на ЕУ“ и нејзината нова компонента – постпристапната условеност.⁹⁰¹ Главниот инструмент на постпристапната условеност беше Механизмот за соработка и верификација (CVM)⁹⁰² што ги дефинираше одредниците за борбата против корупција, организираниот криминал и реформите во судството според кои требаше да се мери напредокот по пристапувањето за што повторно беше задолжена Комисијата. Треба да се нагласи дека заштитната клаузула за областа на правдата и внатрешните работи и Механизмот за соработка и верификација се меѓусебно поврзани, така што можат да бидат активирани во случај на неисполнување на одредниците врз основа на наодите од следење на состојбите. Меѓутоа, спротивно на наодите од мониторингот⁹⁰³, Комисијата сепак не се повика на ни една од санкциите вклучени во заштитните клаузули, ниту пак воспостави нови санкции во рамките на Механизмот за соработка и верификација. При тоа, иако формалната усогласеност со правото на ЕУ во Бугарија и Романија не опадна од нивното пристапување, знаците на недостатоци во областите на владеењето на правото се појавија веројатно во поголем обем отколку во другите земји од ЦИЕ⁹⁰⁴, како што може да се види од податоците презентирани во графиконите 2 и 3.

Во таа смисла, важно е да се направи разлика помеѓу усогласеноста со правото на ЕУ од аспект на транспонирање и спроведување на правото на ЕУ (општа усогласеност) и усогласеноста со одредниците за CVM (или усогласеност со CVM) кои покриваат одредени области од владеењето на правото како борбата против организираниот криминал и корупцијата и ефикасноста на судскиот систем. Иако и двата вида на усогласеност се меѓусебно поврзани на начин што ефикасноста на судството неизбежно влијае на капацитетот за спроведување на правото на ЕУ, општата усогласеност и

⁹⁰¹ E. Gateva, *Post-Accession Conditionality Support Instrument for Continuous Pressure?*, KFG Working Papers, Berlin, Free University Berlin, 2010.

⁹⁰² Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime, C(2006) 6570, Brussels.

Commission Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption, C(2006) 6569, Brussels.

⁹⁰³ Commission, ‘Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism’, COM (2010) 400, Brussels, 16.7.2008.

Commission, ‘Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism’, COM (2010) 401, Brussels, 16.7.2008.

⁹⁰⁴ Види F. Trauner, ‘Post-accession Compliance with EU Law in Bulgaria and Romania: A Comparative Perspective’, *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 2, Vol. 13, 2009, Art. 21, pp. 2-5.

усогласеноста со SVM функционираат во различни рамки⁹⁰⁵, имајќи предвид дека специфичните области опфатени со SVM немаат оригинална содржина во рамките на правото на ЕУ. Мора да се забележи дека постпристапната условеност не даде исти резултати во двете земји, како што покажува графиконот бр. 3 Романија оствари подобри резултати во владеењето на правото од Бугарија. Од оваа гледна точка, може да се каже дека двете земји „или се последните што имаа корист од старата политика на проширување или први што го искусија очекувано порестриктивниот став на ЕУ за прием на нови земји-членки“⁹⁰⁶.

Сепак, инструментите за постпристапна условеност воспоставени во однос на Бугарија и Романија не дадоа силни стимулации за усогласување со условите на ЕУ во фазата по пристапувањето и станаа прашање на кредибилитет за ЕУ и аргумент против понатамошното проширување со повторно насочување на зголемен фокус на претпристапната условеност.⁹⁰⁷ Одлуката да се дозволи пристап на нови земји-членки без да се достигнат поставените стандарди не го следеше доследно рациото зад политиката на условеност, туку претставуваше првенствено политичка одлука водена до одреден степен од „пошироки безбедносни императиви“.⁹⁰⁸ Оттука, идентификуваните проблеми и недоследноста укажаа на „јазот помеѓу условеноста на хартија и условеноста во пракса“⁹⁰⁹ што сугерира дека „условеноста може да стане вистински принцип на проширувањето само кога целиот процес на пристапување ќе биде претежно оддалечен од сферата на политиката во областа на правото“⁹¹⁰. Приемот на нови земји-членки влијаеше и внатрешната димензија на владеењето на правото во ЕУ, како што е видливо од графиконот 2. Воедно, графичките прикази сугерираат дека трансформативната моќ на ЕУ била најизразена во претпристапниот период, а стагнира во постпристапниот период.⁹¹¹ Оттаму, Договорот од Амстердам срамежливо вовеле механизми за заштита

⁹⁰⁵ Gateva, *Post-Accession Conditionality Support Instrument for Continuous Pressure*, p. 6.

⁹⁰⁶ D. Smilov, 'Enlargement and EU Constitutionalism in the Balkan Periphery', in W. Sadurski, J. Ziller and K. Zurek (eds.), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, Florence, EUI and Robert Schuman Centre, 2006, p.161.

⁹⁰⁷ Gateva, *Post-Accession Conditionality Support Instrument for Continuous Pressure*, pp. 20-21.

⁹⁰⁸ D. Papadimitriou and E. Gateva, 'Between Enlargement-led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: An Appraisal of Bulgaria's and Romania's Entry into the European Union', *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 10, no. 2, 2009, pp. 152-156.

⁹⁰⁹ Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, p. 311.

⁹¹⁰ Kochenov, *EU Enlargement and the Failure of Conditionality*, p. 312.

⁹¹¹ Види I. Cenevska, *Safeguarding the Rule of Law in the European Union: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Reality*, TEPSA Briefs, Brussels, January 2020, достапно на <https://tepsa.eu/analysis/safeguarding-the-rule-of-law-in-the-european-union-pre-accession-conditionality-and-post-accession-reality/> [пристапено на 30.11.2023].

на владеењето на правото во ЕУ кои понатаму беа преточени во Лисабонскиот договор, а во меѓувреме Договорот од Ница имаше интенција да се направат потребните институционални промени за понатамошно проширување.

1.2.4 Искуството на земјите од ЦИЕ во транспонирањето на владеењето на правото – поглед од другата страна

За државите од Централна и Источна Европа, агендата за трансформација на системот може да се означи како „транзиција кон владеење на правото“, со трипартитна структура што се состои од (1) градење на повеќепартиска уставна демократија наспроти еднопартискиот режим; (2) градење на капитализмот наспроти централно планираната државна економија; и (3) воспоставување на владеење на правото преку надминување на минатото искуство во однос на неговото негирање.⁹¹² Најголемиот предизвик што се истакна во целиот процес беше усвојувањето на соодветна правна култура – во смисла на менталитет за спроведување на новоусвоените правила и функционирање на нововоспоставените институции. Во тој контекст особено „апелот“ кон судствата да се европеизираат преку усвојување на „европска правна култура“ во услови кога сè уште преовладува поданичкиот менталитет карактеристичен за (претходниот) авторитативен дискурс, во смисла потребата од заземање на потчинета позиција кон законодавната и особено извршната власт.⁹¹³ Сметам дека една од причините се однесува на системот за избор на судии и обвинители што и по промената на формалниот правно-институционален контекст, *de facto* продолжи да биде под силна контрола на извршната власт – токму поради тоа што не беше проследен со соодветна промена на менталитетот. Начинот на трансформација на системот, метафорички се објаснува како „целосен ремонт на авион во лет со полн товар“⁹¹⁴.

Дополнителен проблем е балансирањето на потребата од силно политичко водство што ќе поседува волја да го поттикне процесот на транзиција односно трансформација во рамки на процесот на европеизација, наспроти идејата за ограничена улога на извршната власт во согласност со владеењето на правото кон кое се стремат земјите во истиот тој процес. Така, се појавува контрадикторност меѓу ограничената

⁹¹² C. Varga, 'What to Learn for Future Transformations? Lessons from Central European Transition to Rule of Law', *Central European Political Science Review*, Vol. 15, No.58, p. 11.

⁹¹³ Георгиевски, „Правната култура во македонското судство и владеењето на правото“, стр. 52-58.

⁹¹⁴ Varga, 'What to Learn for Future Transformations? Lessons from Central European Transition to Rule of Law', p.13.

улога на политичките елити во држава заснована на владеењето на правото, со задачите и обврските што налагаат и широки овластувања, а кои треба да се преземат во одреден временски период за да се направат суштински промени токму во насока на воспоставување на владеењето на правото. Од друга страна, пак, и искуствата на земјите од Централна и Источна Европа се прилично различни, засновани на методот на учење преку обиди и грешки во состојба на променливи политички констелации. Поради недоволната демократска зрелост на системот, секоја промена на власта подразбира одново поставување на агенда, со посветување на прекумерно време и енергија на преиспитување на владеењето на претходната гарнитура. Во такви услови, вообичаено се засилува потпирањето на надворешните фактори како авторитети и идеализирани модели, што пак повторно поттикнува некакво „потчинување“.⁹¹⁵

Во таа смисла, треба да се имаат предвид и критиката што ја упатуваат авторите од овие земји коишто рефлектирајќи на искуството од процесот укажуваат дека пристапот што подразбира негирање на целата претходна перцепција за таквиот идеал и инсистирањето на прифаќање на одредена перцепција и своевидно консолидирано разбирање како сопствена перцепција и сопствено консолидирање разбирање, води кон негација на владеењето на правото што самото по себе е одреден избран модел.⁹¹⁶ Дополнително, се укажува дека усвојувањето на надворешни модели може да има ефект на задушување на внатрешните сили за развој на правото.⁹¹⁷ Така, концептот на владеење на правото се инструментализира на начин што треба да обезбеди целосна негација на претходниот систем, на начин што се доделуваат широки овластувања на судската власт на која се доверува задачата на заштита на поединецот, но без да се земе предвид дека и судската власт е сепак дел од истиот систем. Поради недостатокот на едно такво зреење на соодветна правна култура, концептот на владеење на правото што се развива и пренесува преку политиката на проширување е пред сè формален концепт каде што централна улога има законитоста.

Влијанието на моделот што вклучува создавање на силни судски институции најмногу се одрази врз функционирањето на повисоките инстанци, како и на оние „гранични“ судски тела со специфична функција како што се уставните судови кои

⁹¹⁵ Види Varga, 'What to Learn for Future Transformations? Lectures from Central European Transition to Rule of Law', pp.9-38.

⁹¹⁶ Varga, 'What to Learn for Future Transformations? Lectures from Central European Transition to Rule of Law', pp.9-38.

⁹¹⁷ C. Varga, *Rule of Law: Contesting and Contested*, Budapest, Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, 2021.

немаат типична улога на правораздавање во конкретни предмети, туку апстрактна контрола на уставноста и законитоста на нормативните акти. Таквата надлежност е споредлива со надлежноста на Судот на правдата на ЕУ врз основа на што е развиен концептот на судиски активизам во смисла на *ultra vires* дејствување преку судиско толкување за што пак, инспирација е Врховниот суд на САД. Така, во случајот на Унгарија на пример, следејќи го „апелот“ за зацврстување на судската власт по таквиот терк, се формира силен Уставен суд што потоа почна да доаѓа во судир токму со Судот на правдата на ЕУ. Кривката на новиот устав и целокупниот корпус на правни правила усвоен во рамки на процесот на европеизација налагал соодветна валидација, со што уставните судови добиваат значајна улога. Поради искусствената доминација на извршната власт над другите две гранки, контролата на уставноста не е насочена само кон тоа законодавството да е во согласност со уставот, туку и да се ограничи функционирањето на извршната власт.

Меѓутоа, неограничената слобода на судско толкување на крајот може да се претвори во слободно законодавство, лишувајќи ја конститутивната моќ на избраното законодавно тело.⁹¹⁸ Таквиот модел на активистичко судско владеење на правото може да биде ефикасен само на пократок период, односно на долг рок е неодржлив бидејќи е сепак изграден врз доминација на една гранка на власт. Во таа смисла, големо влијание има пристапувањето кон Советот на Европа и со тоа влијанието на правната пракса на Европскиот суд за човекови права, како и на другите механизми како Венецијанската комисија. Сепак, критиката од аспект на таквите механизми се однесува на тоа што правниот систем што се оценува или конкретното правно решение може да е сосема идентичен или сличен со оној на друга земја која што не е под таква лупа, поради што се јавува нееднаквост, и тоа што инструментите на мекото право подразбираат отсуство на непосредна правна последица, но во недостаток на заедничка суштинска основа, тоа може да значи и непредвидливост на мерката.⁹¹⁹

Заклучок

Проширувањето на Унијата првично било замислено како постапка што треба да овозможи трети земји да станат договорни страни на основачките договори, за во

⁹¹⁸ B.Pokol, 'Aktivizmus és az Alkotmánybíróság' [Activism and Constitutional Judicature], *Magyarország politikai évkönyve*, No.1, 1992, pp.150-55, според Varga, *From Ideal to Idol? The Concept of the Rule of Law*, p.16.

⁹¹⁹ L.Trócsányi, *The Dilemmas of Drafting the Hungarian Fundamental Law*, Passau, Schenk Verlag, 2016, pp.123-24.

случајот на пристапувањето на земјите од Централна и Источна Европа, да прерасне во сеопфатна политика за „градење/оформување на земји-членки“ што вклучува значајна улога за институциите на ЕУ и за постоечките земји-членки и постепено кодифицирање на воспоставените практики и утврдените критериуми. При тоа, проширувањето на ЕУ не е само територијална експанзија на правата и обврските од членството кон други европски држави и народи, туку поставува и нови политички барања на страната на Унијата, го обликува институционалното функционирање и влијае на оформениот правен корпус. Така, и условите за пристапување во ЕУ еволуираа во сложен регулаторен систем, а во таа смисла еволуираше и улогата на владеењето на правото.

Европеизацијата е придружен процес на политиката на проширување што се однесува на трансформацијата на општествениот, правниот и економскиот систем на идните земји-членки што се одвива под влијание на ЕУ преку транспонирање на соодветно законодавство, формирање на институционална рамка за примена на таквите правила и усогласување со одредени стандарди. Основните услови за пристапување беа артикулирани и систематизирани со воведување на „Копенхашките критериуми“ утврдени од Европскиот совет во 1993 година, што го содржат и владеењето на правото во рамки на политичките критериуми. Меѓутоа, претпристапната методологија ја изнесе на површина неусогласеноста меѓу условите за пристапување и постоечките обврски од членството, со оглед на фактот што нормите и стандардите кои Унијата ги промовираше во контекст на проширувањето во тој момент во голема мера го надминуваа периметарот на *acquis stricto sensu* на ЕУ. Пристапните критериуми дефинирани од Европскиот совет постепено беа интегрирани и во основачки договори, со цел обезбедување на правна основа и давање правно-обврзувачки карактер, како што е актуелната одредба содржана во членот 49 од ДЕУ согласно Договорот од Лисабон.

Првичното вклучување на темелните вредности во основачките договори како дел од правото на ЕУ, ја манифестира потребата да се артикулира дефиниран сет на критериуми за членство што ќе се применуваат за земјите што ќе се приклучат на ЕУ во следните кругови на проширување, што претходно имаа карактер на „непишани правила“. Во моментот на воведувањето на владеењето на правото во политиката на проширување не е понудена дефиниција за опсегот и значењето. Поради ограничениот опсег на правото на ЕУ во голем дел од областите опфатени со критериумите од Копенхаген, а особено во однос на владеењето на правото, нормативната содржина беше пополнета со повикување на европските стандарди развиени од други

регионални/меѓународни организации како што се правилата на Советот на Европа и праксата на Европскиот суд за човекови права, а значаен е придонесот и на Венецијанската комисија. Забележливо е поставување фокус на зајакнување на судската власт без при тоа да се земат предвид неопходните предуслови за доследно почитување на принципот на поделба на власта.

Во процесот на проширување на ЕУ со земјите од ЦИЕ, усогласувањето на правилата и стандардите се одвиваше без претходно искуство и без јасна визија за вистинското значење и трансформативниот ефект, така што спроведувањето и ефектите останаа да бидат видливи по пристапувањето, што пак укажува на разликата помеѓу формалното усвојување правила и суштинската интернализација на вредностите и стандардите на ЕУ, особено кога станува збор за владеењето на правото. Од друга страна, пак, заради заштита од таквите евентуално недовршени трансформативни процеси и потенцијалниот реверзибилен ефект, беа воведени и постпристапни инструменти на условеност со силен фокус на владеењето на правото. Сепак, таквите инструменти не дадоа силни стимулации за усогласување со условите на ЕУ во фазата по пристапувањето и го наметнаа прашањето за кредибилитетот за ЕУ и аргумент против понатамошното проширување со повторно насочување на зголемен фокус на претпристапната условеност.

Причините за назадувањето на некои земји-членки на фронтот на владеењето на правото се повеќеслојни, и од внатрешна и од надворешна природа. Методологијата за проширување применета кон земјите од ЦИЕ содржела недостатоци за ефективна проценка на состојбите и подготвеноста од аспект на владеењето на правото, како и можностите за негово проектирање во процесот на пристапување. Од другата страна, впечатокот на земјите-членки од ЦИЕ укажува дека концептот на владеење на правото се инструментализирал со настојување самиот по себе да обезбеди целосна негација на претходниот систем, на начин што се доделуваат широки овластувања на судската власт на која се доверува задачата на заштита на поединецот, но без да се земе предвид дека и судската власт е сепак дел од истиот систем. Таквиот процес бил доживеан како еднонасочен и беспоговорно неопходен - имено, без подложување на еден таков процес на трансформација вклучително и со сите недоследности, единствената друга (не)можност била пропаѓање во некаков вакуум. Додека пак, пристапот кон пополнување на таквата „празнина“ не бил докрај осмислен како процес на создавање и зреење до крајно финализирање, а воедно и самиот се засновал на очигледна „празнина“ во однос

на содржината и суштината на владеењето на правото. Поради недостатокот на едно такво зреење на соодветна правна култура, концептот на владеење на правото што се развива и пренесува преку политиката на проширување е пред сè формален концепт каде што централна улога има законитоста.

Одлуката за прием на нови земји-членки секогаш е во основа политичка и не се базира конзистентно на вистинската подготвеност за членство од аспект на воспоставените критериуми. Низ таа призма, и самата ЕУ има одговорност за актуелната ерозија на владеењето на правото, поради некохерентното спроведување на политиката на проширување, во комбинација со ограничен капацитет за внатрешно делување во насока на ефикасно одржување и зачувување на владеењето на правото. Воедно, и најсовершената политика на проширување не може да инсистира на создавање „совршени“ земји-членки без да предвиди и соодветни интерни механизми што ќе обезбедат одржливост на реформите и натамошно јакнење на владеењето на правото одвнатре. Како и за секој друг процес, настан или искуство откако еднаш се стекнува, веднаш станува предмет на континуиран процес на учење и споделување.

ГЛАВА 2: ВЛАДЕЕЊЕТО НА ПРАВОТО И ПРОЦЕСОТ НА ЕВРОПСКА ИНТЕГРАЦИЈА НА ЗАПАДНИОТ БАЛКАН

2.1 Приоретизирање на владеењето на правото како пристапен критериум за земјите од Западен Балкан

Терминот Западен Балкан има геополитички карактер и се однесува на државите од поранешна Југославија без Словенија, плус Албанија. Во контекстот на интеграцијата кон ЕУ, определницата Западен Балкан се воведува со воспоставувањето на регионалниот пристап во периодот 1996-1997 година⁹²⁰ кон пет земји од Југоисточна Европа од кои четири држави се формираа со распаѓот на СФР Југославија: Босна и Херцеговина, Сојузна Република Југославија од којашто подоцна произлегоа две одделни држави – Србија и Црна Гора, Северна Македонија (согласно актуелното уставно име) и Хрватска, а воедно и Албанија. Со воведувањето на оваа определница, Европската Унија прави разлика меѓу политиката кон земјите од

⁹²⁰ Council of the European Union, ‘Conclusions of the General Affairs Council’, Brussels, 26 February 1996, followed by a Commission report on common principles for future contractual relations with certain countries in South-Eastern Europe: Report from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(96)476 final, Brussels, 10.02.1996; ‘Conclusions of the General Affairs Council’, Brussels, 29 April 1997.

Западен Балкан и земјите од Централна и Источна Европа (ЦИЕ) како и дистинкција во однос на земјите од Југоисточна Европа, во кои спаѓаат и државите од Западен Балкан.⁹²¹ Ваквата разлика се одразува и на процесот на пристапување на овие држави кон Унијата. Во контекст на регионалниот пристап кон земјите од Југоисточна Европа, Советот⁹²² воспостави политички и економски услови што треба да ги исполнат овие земји, како основа за кохерентна и транспарентна политика и на билатералните односи со овие земји во областа на трговијата, финансиската помош и економската соработка. Критиката на термиолошката разлика е во насока на тоа дека „Западен Балкан“ создава и културолошка и вредносна разлика, со што го оддалечува регионот од ЕУ наместо да го приближи, и го негира фактот дека регионот е интегрален дел од Европа.⁹²³

За секоја земја, усогласеноста е разгледана под следните наслови: демократски принципи, човекови права и владеење на правото; почитување и заштита на малцинствата, реформи на пазарната економија и регионална соработка. Овие заклучоци ги појаснуваат стандардите за верификација на усогласеноста со критериумите за пристапување и, во однос на владеењето на правото, ги идентификуваат следните елементи: слобода на изразување, вклучително и независни медиуми, право на здружување, право на приватност, право на сопственост, ефективни средства за обесштетување против административни одлуки, пристап до правда и право на правично судење, еднаквост пред законот и еднаква заштита со закон, заштита од нечовечко или понижувачко постапување и произволно апсење. На тој начин, ЕУ ја признава европската вокација на земјите од Југоисточна Европа и го истакнува засилениот фокус на владеењето на правото, но дополнително ја истакнува и важноста на регионалната соработка и стабилноста на односите меѓу земјите од регионот, што не беше случај во однос на земјите од ЦИЕ и останатите земји од ЈИЕ односно Бугарија и Романија.

Политичката стратегија на ЕУ за земјите од Западен Балкан во однос на остварувањето на европската перспектива инаугурирана на Самитот во Загреб во 2000

⁹²¹ Поради специфичниот фокус на оваа анализа на Западниот Балкан, истата не ги опфаќа и односите меѓу ЕУ и Турција, бидејќи политиката на проширување на ЕУ со Турција се одвива во различен контекст и не е опфатен на хипотетско ниво во ова истражување.

⁹²² Council of the European Union, ‘Conclusions of the General Affairs Council’, Brussels, 29 April 1997.

⁹²³ К. Колбе, „ЕУтопија и балканофобија“, *ДојчеВеле на македонски*, 27.11.2023, достапно на <<https://www.dw.com/mk/eutopija-i-balkanfobija/a-67560436>> [пристапено на 12.12.2023].

година⁹²⁴ се спроведува во рамките на Процесот за стабилизација и асоцијација⁹²⁵ што го комбинира развојот на привилегирани политички и економски односи поддржани со финансиска помош. Договорите за стабилизација и асоцијација содржат специфични клаузули за условување според кои почитувањето на владеењето на правото претставува суштински елемент на овие договори со можност за преземање соодветни мерки, дури и суспензија на примената на договорот, во случај на неусогласеност. Владеењето на правото е содржано и во други одредби кои се однесуваат на областа на правда, слобода и безбедност, при што консолидацијата на владеењето на правото е тесно поврзана со зајакнувањето на институциите, особено на извршната власт и правосудство.⁹²⁶ Во продолжение, истражувањето се фокусира на тоа како политиката за проширување на ЕУ и пристапните преговори со Западен Балкан се развиваат со текот на времето со цел да се идентификуваат главните фази и како тие се разликуваат една од друга, со фокус на владеењето на правото како пристапен критериум.

2.1.1 Продлабочување на политиката на условеност во процесот на проширување на ЕУ со земјите од Западен Балкан

За анализирање на односите на ЕУ со земјите од Западен Балкан, потребно е да се нагласи дека клучно влијание врз формулирањето на политиката има распадот на Југославија, како последователен настан по падот на Берлинскиот ѕид. Во тој период, Европа беше силно фокусирана на процесот на демократска трансформација во Источна Европа и на почетокот ситуацијата во Југославија беше перципирана како колатерално прашање во споредба со другите предизвици, а оваа криза се совпадна и со завршните преговори за дизајнирање на Договорот за Европската Унија, што иднината на ЕУ ја засноваше на системот на тристолбна структура вклучително и ЗНБП, поради што ЕУ повеќе се потпираше на ангажманот на други глобални актери (примарно САД).⁹²⁷ Во историска смисла, Европската заедница со поранешна Југославија имаше развиено односи на политичко и економско ниво, изразени преку Спогодбата за соработка од 1983

⁹²⁴ European Council, 'Summit Conclusions', Zagreb, 24 November 2000.

⁹²⁵ Види повеќе на <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process_en> [пристапено на 12.12.2023].

⁹²⁶ L. Appicciafuoco, 'The Promotion of the Rule of Law in the Western Balkans: The European Union's Role' *German Law Journal*, vol. 11, no. 8, 2010, p. 763.

Види на пример, САА Македонија, член 74; САА Хрватска, член 75; САА Албанија, член 78; САА Црна Гора, член 80; САА Србија, член 80; САА БиХ, член 78.

⁹²⁷ J.B. Bazerkoska and M. Dokmanović, 'Learning by Doing: The EU's Transformative Power and Conflicts in the Western Balkans', *Croatian International Relations Review*, vol. 23, no 79, p. 107.

година, што беше склучена согласно членот 310 од ДФЕЗ како правна основа за склучување на асоцијативните спогодби. Споредено со останатите земји опфатени со политиката на проширување, пред падот на Берлинскиот ѕид Унијата немаше воспоставено никакви односи со овие земји, со исклучок на Романија, со којашто има склучено Спогодба за соработка во 1991 година.

ЕУ во периодот 1990-1993 година зазеде активна улога во процесот на дисолуција на Југославија и формирањето на независни и самостојни држави врз основа на принципот на самоопределување. На министерскиот состанок во март 1991 година беше усвоен заклучок дека зачувувањето на СФРЈ претставува примарна цел на Заедницата, поради што постоеше ангажман на највисоко политичко ниво за забрзано членство во ЕУ и значителна финансиска помош во замена за мирно решение на кризата, но таквата понуда во дадениот момент не била прифатена од лидерството на земјите во Југославија.⁹²⁸ Поради неуспехот на обидите да се одржи мирот, на министерскиот состанок во декември 1991 година, беа усвоени два документи во врска со меѓународното признавање на новите држави: Насоки за признавање на новите држави во Источна Европа и Советскиот Сојуз и Декларацијата за условите за признавање на нови држави⁹²⁹ што заедно со Арбитражната комисија⁹³⁰, го сочинуваат механизмот за управување на процесот на признавање на новите држави. Покрај критериумите за државност утврдени со меѓународното право, ЕУ со Декларацијата за Југославија усвоена во декември 1991 година⁹³¹ воспостави дополнителни услови, односно политички критериуми во смисла заштита на човековите права и заштита на малцинствата, добро владеење, почитување на границите, прифаќање на разоружувањето и посветеност за мирно решавање на споровите – како основа на признавање на државите што претставува радикално отстапување од обичајната практика и преовладувачките норми за признавање на држави

⁹²⁸ Bazerkoska and Dokmanović, 'Learning by Doing: The EU's Transformative Power and Conflicts in the Western Balkans', pp. 107-108.

⁹²⁹ European Communities, *Declaration on the 'Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union*, Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Brussels, 16 December 1991; European Communities, *Declaration Concerning the Conditions for Recognition of New States adopted at the Extraordinary EPC Ministerial Meeting*, Brussels, 16 December 1991.

⁹³⁰ По голем број неуспешни обиди и апели за одржување на мирот усвоени на министерските состаноци во текот на 1991 година, на 27 август 1991 година ЕУ одлучи да свика Мировна конференција и да формира Арбитражна комисија за надминување на разликите поврзани со југословенската криза. European Communities, *Declaration on Yugoslavia adopted at the EPC Extraordinary Ministerial Meeting*, Press Release P.82/91, The Hague, 27 August 1992.

⁹³¹ European Communities, *Declaration on Yugoslavia*, Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Brussels, 16 December 1991.

и влади.⁹³² Условеноста во поглед на воспоставувањето на односи со државите од поранешна Југославија има силно влијание како врз натамошниот развој на настаните, така и врз развојот на односите на ЕЗ (ЕУ) со овој регион и со секоја држава поединечно.⁹³³

Меѓутоа, работата на воспоставениот механизам со цел обезбедување унифициран пристап, беше компромитирана од одлуките на поеднични моќни европски држави како Германија, поради што политиката на ЕУ во однос на оваа криза може да се карактеризира со недостаток на механизми за заеднички европски одговор, склоност на доминација на поединечни земји, и нетретирање на членството во ЕУ како поттик за ново-формираните држави, што резултираше со своевиден неуспех.⁹³⁴ Таквата состојба ги наведе лидерите на ЕУ да ги преиспитаат механизмите за ангажман на ЕУ во глобалната мировна дипломатија, па така Договорот од Амстердам ги рedefинираше и инструментите и процедурите за донесување одлуки во рамки на ЗНБП, вклучително преку воведување на позицијата Висок претставник за ЗНБП.⁹³⁵ Зајакнувањето на ЗНБП со нови инструменти и развојот на политиката на проширување на ЕУ со земјите од ЦИЕ, заедно со променетиот политички контекст по завршувањето на војната на територијата на поранешна Југославија, создадоа моментум за обновен, поефективен ангажман на ЕУ во регионот.⁹³⁶

Пристапот кон земјите од Западен Балкан се воспоставува со заклучоците од Самитот во 1997 година⁹³⁷ што се однесува на државите од Југоисточна Европа кои немаат склучено асоцијативни спогодби, а кои произлегуваат од поранешна Југославија без Словенија, со Албанија. При тоа, се нагласува дека условеноста ќе биде основна карактеристика на пристапот, што од една страна цели кон обезбедување кохерентна стратегија од регионален карактер, а од друга страна пак, за секоја од државите ќе бидат утврдени индивидуални услови. Усвојувањето на Договорот од Амстердам и одредбите

⁹³² R. Rich, 'Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union', *European Journal of International Law*, Vol. 4, Issue 1, 1993, pp. 36–65.

⁹³³ М.Р. Јорданова, *Политиката на условеност на Европската Унија кон државите аспиранти за членство*, магистерски труд, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Филозофски факултет, Скопје, 2006, стр. 80.

⁹³⁴ Bazerkoska and Dokmanović, 'Learning by Doing: The EU's Transformative Power and Conflicts in the Western Balkans', p. 110.

⁹³⁵ Bazerkoska and Dokmanović, 'Learning by Doing: The EU's Transformative Power and Conflicts in the Western Balkans', p. 110.

⁹³⁶ Bazerkoska and Dokmanović, 'Learning by Doing: The EU's Transformative Power and Conflicts in the Western Balkans', p. 111.

⁹³⁷ European Council, 'Conclusions,' Luxembourg, 12-13 December 1997.

во однос на ЗНБП се рефлектирани во заклучоците од Самитот од Виена одржан во декември 1998 година⁹³⁸ што повикуваат на развивање поинтегриран пристап кон земјите од Западен Балкан заснован на единствена заедничка стратегија. Диференцијацијата како карактеристика на утврдениот пристап во проширувањето е нагласена на Самитот во Хелсинки од декември 1999 година, со што се создава нова динамика што подразбира дека брзината на одвивање на преговорите ќе зависи од поединечно постигнатиот напредок на секоја држава.⁹³⁹ Нестабилноста на регионот, особено изразена преку војната во Косово, го поттикна таквиот развој со цел подобро подготвената држава да може да се движи побрзо во процесот на преговорите од останатите држави од истата група, па дури и доколку една држава започне преговори подоцна од друга, може да ги надмине кандидатките во процесот кои порано почнале преговори. Во мај 1999 година, Комисијата претстави кохерентна стратегија за идните односи на ЕУ со државите од Југоисточна Европа, истакнувајќи ја „подготвеноста на ЕУ да ги приближи државите од овој регион поблиску до перспектива за целосна интеграција во нејзините структури“ што ќе се одвива преку „еден нов вид на договорни односи, земајќи ги предвид индивидуалните состојби во секоја држава, вклучувајќи го напредокот во регионалната соработка и обезбедување перспективи за членство во ЕУ врз основа на Договорот од Амстердам и Копенхагенските критериуми“.⁹⁴⁰

Клучен елемент на оваа стратегија е процесот на стабилизација и асоцијација (ПСА) што од аспект на географски опфат се однесува на пет држави од регионот⁹⁴¹, додека пак суштински се состои од состои од спогодби за стабилизација и асоцијација (ССА), финансиска помош и автономни трговски мерки. Спогодбите за стабилизација и асоцијација што се склучуваат со секоја држава посебно се централниот аспект на ПСА и во нивни рамки се воспоставуваат договорните односи и се уредуваат меѓусебните права и обврски. Перспективата за членство е изразена со „еволутивна клаузула“ како можна, но не и апсолутно сигурна придобивка од процесот, а дополнително се наметнуваат посложени политички и економски услови и силно нагласена регионална соработка. На тој начин, политиката на условеност во однос на државите од Западен Балкан се надоврзува на онаа применета во процесот на проширување со државите од

⁹³⁸ European Council, ‘Conclusions’, Vienna, 11-12 December 1998.

⁹³⁹ European Council, ‘Conclusions’, Helsinki, 10-11 December 1999.

⁹⁴⁰ European Commission, ‘Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 26 May 1999 on the Stabilisation and Association Process for countries of South-Eastern Europe’, COM(1999)235, Brussels, 26.05.1999.

⁹⁴¹ Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Сојузна Република Југославија и Република Македонија.

Централна и Источна Европа, отпочнат претходно, но се надградува и се продлабочува. Воедно, се актуелизира и четвртиот Копенхагенски критериум – апсорпцискиот капацитет, со нагласување дека датумите за пристапување во голема мера зависат и од ставовите и интересите на државите-членки на ЕУ. Со претставувањето на овој пристап, покрај стандардните Копенхагенски критериуми, државите од Западен Балкан се подложуваат и на дополнителни критериуми во рамките на ПСА (Копенхагенски „плус“ критериуми)⁹⁴² што подразбираат неколку нови стандарди за оценување на степенот на подготвеност за членство на ЕУ наспроти критериумот на апсорпцискиот капацитет на ЕУ.⁹⁴³

Истовремено со овој процес, на иницијатива на ЕУ во јуни 1999 година беше основан Пактот за стабилност со цел зголемена регионална соработка како чекор кон воспоставување и зајакнување на мирот и безбедноста во Југоисточна Европа, заедно со вклучените земји и меѓународни организации како партнери.⁹⁴⁴ Во основачкиот документ, ЕУ ја презеде водечката улога во Пактот за стабилност и се обврза да ја приближи Југоисточна Европа „поблиску до перспективата за целосна интеграција во нејзините структури“, вклучително и евентуално полноправно членство. Движењето кон европските структури, во принцип, вклучува можност за полноправно членство во ЕУ. Меѓутоа за да бидат примени, актот нагласува дека земјите треба да ги исполнат поставените услови односно Копенхашките критериуми, при што ќе бидат земени предвид и остварувањето на целите на Пактот за стабилност и напредокот во развојот на регионалната соработка.

⁹⁴² M. Petrovic and N.Smith, 'In Croatia's Slipstream or on an Alternative Road? Assessing the Objective Case for the Remaining Western Balkan States Acceding into the EU', *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 13, no. 4, 2013, p. 560.

⁹⁴³ В. Наумовски, М.А. Степаноска и Л. Огњаноска, „Владеењето на правото во контекстот на политиката на проширување на Европската Унија кон државите од Западен Балкан“, година 18, бр. 59, 2020, стр. 5-25.

⁹⁴⁴ Stability Pact for South Eastern Europe, Cologne, 10 June 1999 Final.

Согласно основачкиот документ, оваа иницијатива е исход на конференцијата во Келн организирана од страна на ЕУ, со учество на министрите за надворешни работи на земјите-членки на ЕУ, Европската комисија, министрите за надворешни работи на Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Унгарија, Романија, Руската Федерација, Словенија, Поранешната Југословенска Република Македонија, Турција, САД, претседавачот на ОБСЕ и претставникот на Советот на Европа, како и министрите за надворешни работи на Канада и Јапонија, претставници на ООН, УНХЦР, НАТО, ОЕЦД, ЗЕУ, Меѓународниот монетарен фонд, Светската банка, Европската инвестициска банка и Европската банка за обнова и развој, постапувајќи во рамките на нивните надлежности, претставувајќи ги државите, организациите и иницијативите. Сојузна Република Југославија (СРЈ) не беше меѓу потписниците на Пактот на 10 јуни 1999 година во Келн, поради санкциите и отпорот на владата, но се приклучи во октомври 2000 година.

Пактот за стабилност во 2008 година беше заменет од Регионалниот совет за соработка, што ја надгледува регионалната соработка и ја поддржува европската и евроатлантската интеграција на регионот.

Како придонес кон Пактот за стабилност и своевиден чекор кон членство, ЕУ нагласи дека беше воспоставена нова генерација на договори за стабилизација и асоцијација, насочени кон петте земји од Југоисточна Европа кои до тој момент сè уште немаа договорни односи со ЕУ⁹⁴⁵, со намера да се зголеми економската, политичката и социјалната соработка меѓу ЕУ и овие земји, вклучително и преку финансиски инструменти како КАРДС. Земјите од Југоисточна Европа, пак, се обврзаа дека ќе соработуваат во насока на спречување и ставање крај на тензиите и кризите како предуслов за трајна стабилност и создавање мирни и добрососедски односи во регионот преку строго почитување на принципите на ОБСЕ и други форуми за регионални мерки за градење доверба и механизми за безбедносна соработка. Воедно, земјите ја истакнаа и посветеноста на водење на зрели демократски политички процеси, засновани на слободни и фер избори, на владеење на правото и целосно почитување на човековите права и основни слободи, вклучувајќи ги правата на лицата кои припаѓаат на националните малцинства, правото на слободни и независни медиуми, независно судства, борба против корупцијата, продлабочување и зајакнување на граѓанското општество; како и создавање на пазарни економии подготвени за проширување на активностите во надворешната трговија и инвестициите во приватниот сектор, развој на силни пазари на капитал и разновидна сопственост, вклучително и приватизација, и поттикнување на економската соработка во регионот и меѓу регионот и остатокот од Европа и светот. Крајната цел на овие процеси е создавање услови за земјите од Југоисточна Европа за нивна целосна интеграција во политички, економски и безбедносни структури по нивен избор.

Процесот за стабилизација и асоцијација беше наменет да биде инструмент што ќе им овозможи на земјите од регионот да изградат и одржуваат стабилни демократски институции, да обезбедат владеење на правото и да создадат одржливи, отворени и прогресивни економии. ПСА е и билатерален и регионален процес, кој создава врски меѓу секоја поединечна земја и ЕУ и поттикнува регионална соработка. Посебна улога во процесот е резервирана за Пактот за стабилност како комплементарен механизам на регионалната стабилност. Ова особено се гледа во засилените контакти и редовните консултации меѓу Европскиот совет, Пактот за стабилност и земјите од регионот. Оттаму, политиката за стабилизација и асоцијација предвидена и со Пактот за стабилност

⁹⁴⁵ Албанија, Босна и Херцеговина, Хрватска, Сојузна Република Југославија (во очекување на отстранување на санкциите) и Македонија.

не се однесуваше само на економски развој, туку и на изградба на државни институции кои работат ефективно и демократски развој на државите согласно владеењето на правото, без кои не може да има долгорочен економски развој и просперитет, а кои се, исто така, и основни предуслови за гарантирање на внатрешната и надворешната безбедност. Поради тоа, дел од мерките предвидени со Пактот за стабилност во рамки на внатрешните структури и механизми, предвидуваа и соработка во рамки на областа на правда и внатрешни работи, вклучително и борба против корупција и организиран криминал, промоција на транспарентни и ефикасни државни институции во секторот за внатрешна безбедност (полициски сили, судство и казни системи), соработка по прашања за азил и миграција, и подготвеност за справување и превенција од катастрофи.

Може да се заклучи дека покрај критериумите од Копенхаген од 1993 година, од земјите од Западен Балкан се очекува да исполнат дополнителни критериуми специфично определени за секоја земја во однос на добрососедските односи, како и унапредување на регионалната соработка и помирување, додека пак, поттикнувачките инструменти употребени од страна на ЕУ беа во форма на потпишување на ССА, доделување безвизен режим, кандидатски статус, почеток на преговори, како и политичко и лично влијание на високиот претставник за ЗНБП и на специјално назначените специјални претставници. Од друга страна пак, она што ја карактеризира политиката на ЕУ кон Западен Балкан од самите почетоци е и недостатокот на единство меѓу земјите-членки во одлучувањето за битни прашања, со унилатерални одлуки на поголемите земји-членки, но и користење на вето од помалите земји-членки за да се издејствуваат одлуки во врска со нивни национални интереси. Дополнително, по проширувањето на ЕУ во 2004 година и 2007 година, во Унијата се создаде замор/заситеност од прием на нови земји-членки (*enlargement fatigue*) и политиката на проширување почна да ја губи позицијата на централна политика во надворешните однос на ЕУ, поради што политиката на проширување кон земјите од Западен Балкан се развива во сосема различен контекст.⁹⁴⁶ Воедно, земјите од Западен Балкан се обременети од последиците од војната што придонесува кон развој на нелегална миграција, корупција и организиран криминал, поради што политиката на ЕУ мора да биде прво насочена кон

⁹⁴⁶ J.B. Bazerkoska, 'The European Union and (frozen) conflicts in its neighbourhood: The SAP and the ENP compared', in S. Gstohl (ed.), *The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective*, London, Routledge, 2016, p. 241.

стабилизација, а потоа кон асоцијација.⁹⁴⁷ Со тоа, политиката на ЕУ кон Западниот Балкан неминовно вклучува и поддршка на процесот на зајакнување на државноста (*state-building*).

Различното именување на инструментите во односите ЕУ-Западен Балкан споредено со оние во однос на ЦИЕ, е индикатор дека Спогодбите за стабилизација и асоцијација не мора нужно да водат кон членство. ССА е правната основа за усогласување на националното законодавство со правото на Унијата и градењето на институционален капацитет за ефикасна примена, паралелно со другите процеси на политичка и економска трансформација. Оттаму, ССА претставува и правен инструмент за пристапување преку усогласување со правото на ЕУ и ограничена интеграција во одредени сектори на пазарот на ЕУ. Политиката на условеност на ЕУ кон земјите од Западен Балкан беше дизајнирана како повеќедимензионален инструмент насочен кон помирување, реконструкција и реформи.⁹⁴⁸ Процесот на стабилизација и асоцијација е комплементарен, но не и истоветен со процесот на пристапување, во смисла дека првиот треба да придонесе кон отпочнување на процесот на пристапување со стекнување кандидатски статус и натамошно водење на пристапни преговори за усвојување на правото на ЕУ и исполнување на поставени стандарди. При тоа, треба да се има предвид дека регионалистичката логика и билатералната условеност инхерентна на претпристапниот процес односно за ПСА, не може да се применува и во процесот на пристапување заснован првенствено на Копенхагенските критериуми.

Инаку, од процедурален аспект, процесот на пристапување генерално се состои од три фази: поднесување на барање за членство и добивање на кандидатски статус, отворање на формални преговори за членство, и пристапување во ЕУ по успешно затворање на преговорите.⁹⁴⁹ Земјите со поднесено барање за членство, но без добиена одлука за доделување кандидатски статус, се потенцијални земји-кандидати. За секоја од овие фази, одлуката се носи од Советот на ЕУ едногласно односно се потврдува од Европскиот совет, на предлог на Комисијата, по добиено мислење од Европскиот парламент. Преговорите за членство не можат да започнат додека сите влади на ЕУ не се

⁹⁴⁷ Bazerkoska, 'The European Union and (frozen) conflicts in its neighbourhood: The SAP and the ENP compared', p. 241.

⁹⁴⁸ Bazerkoska, 'The European Union and (frozen) conflicts in its neighbourhood: The SAP and the ENP compared'.

⁹⁴⁹ Повеќе види на https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en [пристапено на 20.12.2023].

согласат, во форма на едногласна одлука на меѓувладините институции на ЕУ, за преговарачка рамка или мандат за преговори со земјата кандидат. Преговорите се водат меѓу министрите и амбасадорите на владите на ЕУ и земјата-кандидат на она што се нарекува меѓувладина конференција, и се состојат од:

- Скрининг – Комисијата врши детален преглед, заедно со земјата-кандидатка, за подготвеноста за членство во поглед на секое поглавје, при што наодите по поглавја Комисијата им ги презентира на земјите-членки во форма на скрининг извештај, а заклучокот од овој извештај е препорака на Комисијата или директно да ги отвори преговорите или да бара прво да се исполнат одредени услови - одредници за отворање (opening benchmarks);
- Преговарачки позиции – пред да започнат преговорите, земјата кандидат мора да го презентира својот став, а ЕУ да усвои заеднички став, односно за повеќето поглавја, ЕУ во својата позиција ќе постави завршни одредници што земјата-кандидат треба да ги исполни пред да може да се затворат преговорите во односната политика (за поглавјата 23 и 24, воведени се и привремени одредници што ќе биде анализирано подолу во текстот);
- Темпото на преговорите зависи од брзината на реформите и усогласувањето со правото на ЕУ и може да варира - започнувањето во исто време со друга земја не е гаранција за завршување во исто време.

Она што е предмет на преговорите се условите и времето на усвојување и спроведување на целокупното право на ЕУ (*acquis*).од страна на земјата-кандидат, преодните аранжмани како и финансиските аранжмани односно финансиската и техничката помош од страна на ЕУ во процесот. Целиот преговарачки процес се завршува откако ќе се затвори секое поглавје од правото на ЕУ и се склучува договор за пристапување што ги содржи деталните услови за членство, сите преодни аранжмани и рокови, како и детали за финансиските аранжмани и заштитни клаузули. Сеопфатната процедура за одобрување прием на нови членки се заокружува кога земјата-кандидат за членство ќе постигне усогласеност со сите стандарди и правила на ЕУ, ќе добие согласност од институциите на ЕУ и земјите-членки на ЕУ, како и согласност од граѓани на ЕУ– што е изразено преку одобрување на договорот за пристапување од страна на националните парламенти или преку референдум. Така, одлуката за прием на нова земја

во членство не е конечна и обврзувачка додека не ја добие поддршката од Советот на ЕУ/Европскиот совет, Комисијата и Европскиот парламент, додека договорот не е потпишан од земјата-кандидат и сите постоечки земји-членки на ЕУ, и додека не е ратификуван од земјата-кандидат и секоја поединечна земја-членка на ЕУ со согласност со нивните уставни правила. Од моментот на потпишување на договорот за пристапување до неговото влегување во сила што го означува временскиот момент на стекнување полноправно членство, земјата добива статуса на земја што пристапува и ужива одредени права и посебни аранжмани, како што е можноста да коментира за нацрт-предлози, но не и да гласа.

На Самитот ЕУ-Западен Балкан одржан во Загреб во декември 2000 година⁹⁵⁰, на кој учествуваа шефовите на држави и влади на земјите-членки на ЕУ и државите од ПСА, се повторува ставот дека пристапувањето ќе се темели на Копенхагенските критериуми, додека пак Спогодбите за стабилизација и асоцијација ќе бидат користени како почетни точки за воспоставување перспектива за членство во Унијата. Самитот во Солун во јуни 2003 година ја повторува недвосмислената поддршка за европската перспектива на државите од Западен Балкан, односно нагласува дека „иднината на Балканот е во Европската Унија“⁹⁵¹ при што терминот „европска перспектива“ подразбира членство и целосно инкорпорирање во институционалните и политички структури на ЕУ.⁹⁵² Европскиот совет ја усвои „Солунската агенда за Западен Балкан: Придвижување кон европска интеграција“ (*The Thessaloniki Agenda*)⁹⁵³ на 21 јуни 2003 година, што предвидува воведување на цел сет на нови инструменти и рамки за соработка меѓу ЕУ и земјите од ПСА, базирани на инструменти и искуства од процесот на проширување на ЕУ. До денес, заклучоците од Самитот во Солун се основа за градење на европската иднина на земјите од Западен Балкан преку ветувањето за потенцијално полноправно членство во ЕУ. Сè до овој самит, односот на Унијата кон беше главно фокусиран врз активности на кризен менаџмент, меѓутоа Солунската агенда значи дека тежиштето на идниот стратешки ангажман на Унијата на Балканот постепено ќе се префрла врз потенцијално–интегративниот аспект, односно „од стабилизација кон проширување на

⁹⁵⁰ European Council, ‘Summit Conclusions’, Zagreb, 24 November 2000.

⁹⁵¹ European Council, ‘Presidency Conclusions’, Thessaloniki, 19.06.2003.

⁹⁵² European Commission, ‘Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - The Western Balkans and European Integration’, COM (2003) 285, Brussels, 21.05.2003.

⁹⁵³ European Commission, ‘EU-Western Balkans Summit Declaration’, Thessaloniki, 21 June 2003, достапно на: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/PRES_03_163> [пристапено на 22.12.2023].

Унијата кон Балканот”.⁹⁵⁴ Можните причини за променетиот стратешки пристап се однесуваат на прелевањето на нестабилноста од Балканот кон Европа – во смисла кон Европската Унија, вклучително и прекуграничното влијание на корупцијата и организираниот криминал, односно дијагнозата за економско-социјалните и политички состојби во регионот, разгледана во врска со наодот дека во дотогашниот период, стабилизацијата доминирала врз помошта во реформите и подготовката за приклучување на балканските земји кон Унијата.⁹⁵⁵

Табела 3. Динамиката во проширување на ЕУ со земјите од Западен Балкан

	Потпишување на ССА	Влегување во сила на ССА	Поднесување барања за членство	Кандидатски статус	Почеток на преговори	Пристапување
Албанија	12 јуни 2006	1 април 2009	април 2009	јуни 2014	јули 2022	/
Босна и Херцеговина	16 јуни 2008	1 јуни 2015	февруари 2016	декември 2022	/	/
Косово	27 октомври 2015	1 април 2016	декември 2022	/	/	/
Северна Македонија	9 април 2001	1 април 2004	март 2004	декември 2005	јули 2022 (нецелосно)	/
Србија	29 април 2008	1 април 2013	декември 2009	март 2012	јануари 2014	/
Хрватска	29 октомври 2001	1 февруари 2005	февруари 2003	јуни 2004	октомври 2005	1 јули 2013
Црна Гора	15 октомври 2007	1 мај 2010	декември 2008	декември 2010	јуни 2012	/

Извор: веб-страниците на Европска комисија и Европски парламент со фактографски листи

Процесот на пристапување на државите од Западен Балкан се карактеризира со воведување зајакнат мониторинг и систем на определници, што ќе доведе до развивање на целосно нов пристап во поглед на процесот на проширување со особен фокус на областите од владеењето на правото. Продлабочувањето на политиката на условеност во процесот на проширување на ЕУ со државите од Западен Балкан е видно и од процедурален аспект, преку воведување на процесот на стабилизација и асоцијација за да се премине кон процесот на пристапување, а зголемениот фокус на владеењето на правото се рефлектира и во процедурална смисла.⁹⁵⁶ Од табелата бр. 3 дадена погоре,

⁹⁵⁴ С. Георгиевски, ‘Од стабилизација кон проширување на Унијата кон балканските земји’, *ЕВРОДИЈАЛОГ* Списание за европски прашања, бр. 4, 2003, стр. 10.

⁹⁵⁵ Георгиевски, ‘Од стабилизација кон проширување на Унијата кон балканските земји’, стр. 10-13.

⁹⁵⁶ Види повеќе на <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf> [пристапено на 22.12.2023]

може да се заклучи дека само Хрватска го потврди кредибилитетот на Процесот на стабилизација и асоцијација на ЕУ односно стекна членство со исполнување на чекорите во политиката на проширување на ЕУ кон Западниот Балкан. Во 2014 година, патот кон ЕУ за Западен Балкан се соочи со голема пресвртница кога Европската комисија отворено проговори за застојот на проширувањето⁹⁵⁷, како еден од многуте сигнали и индикации за намалениот кредибилитет на ветувањето во политиката на условеност.

2.1.2 Преиспитување на теоретската рамка на политиката на проширување на ЕУ кон Западен Балкан

Политиката на проширување на ЕУ кон Западниот Балкан треба да биде разгледана и во контекст на поставената теоретска рамка, за да се утврдат можностите и ограничувањата на процесот. Во случајот на земјите од ЦИЕ, условеноста стана главен двигател на европеизацијата на начин што усвојувањето на нормите и правилата од страна на земјите-кандидати зависеше главно од кредибилитетот на ветувањето на ЕУ за прием во земји-членки, имајќи ја предвид важноста на определувањето на условите за да се утврди усогласеноста како и и политичките трошоци на процесот на реформи.⁹⁵⁸ При анализа на претпристапната условеност на ЕУ кон Западен Балкан, треба да бидат преиспитани клучните елементи на воспоставениот модел: услови, награди, трошоци и кредибилност.⁹⁵⁹

Во однос на наградата, ЕУ согласно Солунската агенда од 2003 година, даде ветување за полноправно членство на земјите од Западен Балкан, но не прецизираше никаков конкретен временски момент кога тоа ќе се случи, настрана од општиот услов дека за пристапување е потребно исполнување на поставените услови. Времетраењето од осум години помеѓу почетокот на пристапните преговори со Хрватска и полноправното членство се совпаѓа со временската динамика на источното проширување. Меѓутоа, по приемот на Хрватска, претседателот на Европската комисија Јункер во 2014 година изјави дека нема да има проширување за време на неговиот мандат

⁹⁵⁷ European Commission, 'The Juncker Commission: A Strong and Experienced Team Standing for Change', Press Release, Brussels, 10 September 2014.

⁹⁵⁸ Schimmelfennig and Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*; F. Schimmelfennig, S. Engert and H. Knobel, *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

⁹⁵⁹ F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, (LSE) Paper for the JMF@25 conference, Florence, EUI, 22/23 June 2017.

(2014-2019 година)⁹⁶⁰ што значително влијае на определување на наградата. Во врска со очигледниот застој на процесот на проширување, во последните години се зборува и за фазно пристапување во ЕУ што подразбира разложување и постепено интегрирање во политиките на ЕУ и доделување права и обврски од членство, наместо досегашното полноправно членство како „еднократна“ награда.⁹⁶¹ Некои автори сугерираат дека овој пристап е веќе усвоен од страна на Комисијата во актуелниот Пакет за проширување објавен во ноември 2023 година.⁹⁶²

Во однос на определувањето на условите, анализата на политиката на проширување на ЕУ кон Западен Балкан открива дека земјите подлежат на дополнителни критериуми покрај пристапните критериуми од Копенхаген, кои се однесуваат на специфичните проблеми во регионот, спроведување на мировни договори и решавање на билатерални спорови, како и дека ЕУ постојано ја ревидира стратегијата за проширување и условите кои се поставуваат. Развојот на условите што треба да ги исполнат земјите кандидати во одредена мера се должи и на внатрешниот развој на ЕУ и зголемувањето на законодавството на ЕУ со текот на времето, што е особено забележливо во поглед на владеењето на правото. Меѓутоа, повторно се забележува недостаток на јасни критериуми, како и влијание на други актери вклучени во процесот на одржување мир и градење институции.⁹⁶³ ЕУ стави посилен акцент на демократијата и владеењето на правото и се посвети на зајакнување на детерминацијата и операционализацијата на условите во поглед на овие области.⁹⁶⁴ Покрај тоа, ЕУ ги надгради економските и административните реформи што ги бара од кандидатите.⁹⁶⁵ Динамиката на проширувањето наведува дека принципот на диференцијација е поизразен во однос на земјите од Западен Балкан, односно процесот не се третира како единствена „рунда на проширување“, туку земјите-кандидати се движат врз основа на постигнати резултати, со интенција помалку усогласените земји-кандидати да не можат да користат

⁹⁶⁰ Commission, 'The Juncker Commission: A Strong and Experienced Team Standing for Change'.

⁹⁶¹ Види Ognjanoska, 'Reinforcing the EU Enlargement Policy Towards Western Balkans: Access to the Single Market as a Credible Goal'.

⁹⁶² M. Emerson and S. Blockmans, *The 2023 Enlargement Package – Major Political Proposals and Glimmers of a Staged Accession Approach*, SCEEUS GUEST REPORT NO. 19, 21 November 2023, достапно на: <https://sceeus.se/en/publications/the-2023-enlargement-package-major-political-proposals-and-glimmers-of-a-staged-accession-approach/> [пристапено на 25.12.2023].

⁹⁶³ F. Bieber, 'Building Impossible States? State-building Strategies and EU Membership in the Western Balkans,' *Europe-Asia Studies*, vol. 63, no. 10, 2011, pp. 1783-1802.

⁹⁶⁴ Schimmelfennig and Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, p. 10.

⁹⁶⁵ Schimmelfennig and Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, p. 10.

неоправдани придобивки на сметка на поусогласените. Може да се заклучи дека ЕУ го прошири збирот на услови, особено со проширување на „*acquis*-то за проширување“ надвор од опсегот на *acquis*-от на Унијата за земјите-членки, во области како владеењето на правото, истовремено работејќи на развој на правилата во овие области и прецизноста на условите во некои од овие области, зајакнување на механизмите за следење и санкционирање. Зголемувањето на обемот и сложеноста на условите е во насока на подобрување на веројатноста за успешна европеизација, меѓутоа таквите услови може и да доведат до поголеми трошоци за усвојување и одложување на членството како награда, со што се поткопува ефективноста на условеноста.⁹⁶⁶

Зајакнувањето на политиката на условеност на ЕУ кон земјите од Западен Балкан, особено во поглед на владеењето на правото, ги зголемува трошоците на пристапувањето бидејќи реформите кои треба да се спроведат подразбираат ограничување на моќта односно почитување на начелото на поделба на власта и отстранување на влијанија, особено на извршната врз судската власт. Политичките и административните трошоци за усвојување на правото на ЕУ и исполнување на условите, се генерално повисоки за сегашните земји-кандидати отколку за земјите од ЦИЕ. Во процесот на пристапување на земјите од Западен Балкан доминираат политичките услови, кои генерално создаваат повисоки трошоци за усогласување, а врз таквата состојба влијание имаат и постпристапните искуства со земјите од ЦИЕ како земји-членки на ЕУ.⁹⁶⁷ Дотолку повеќе, врз зголемувањето на трошоците особено влијание има воведувањето на регионалната соработка како „Копенхаген-плус“ критериум што подразбира справување со сензитивни билатерални прашања кои наместо да се третираат во процесот на стабилизација и асоцијација, се прелеваат и во процесот на пристапување, како блокади за напредување во процесот. Таков пример е спорот за името во евроинтеграциите на Северна Македонија. Надминувањето на таквите трошоци бара значителни и непосредни награди. Треба да се има предвид дека како и во претходното проширување, поддршката на граѓаните за пристапување во ЕУ генерално ги намалува домашните трошоци за усвојување и ги поттикнува владите да се вклучат во европеизацијата.⁹⁶⁸ Меѓутоа, променетите околности и намалената динамика на процесот на проширување на ЕУ со

⁹⁶⁶ Schimmelfennig and Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, p.10.

⁹⁶⁷ Schimmelfennig and Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, p. 11.

⁹⁶⁸ Schimmelfennig and Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, p. 11.

земјите од Западниот Балкан влијаат на начин што резултираат со пад на поддршката за евроинтеграциските процеси.⁹⁶⁹ Оттаму, „проевропското гласачко ливче“ го губи приматот на победничко ливче на изборите во регионот.

Крајно, треба да се истражи кредибилитетот што се јавува во две димензии и тоа како кредибилитет на закана за запирање на процесот во случај на неусогласеност, и кредибилитетот на ветувањето за доделување членство во случај на исполнување на условите. Асиметричната меѓузависност работи силно во полза на ЕУ, и додека ЕУ има интерес за стабилноста и интеграцијата на регионот, овој интерес ќе ја задржи ЕУ ангажирана, но не создава безусловно туркање кон проширувањето.⁹⁷⁰ Така, мигрантската криза во 2015 година го врати Западниот Балкан на политичката карта на Европа, подвлекувајќи го стратешкото значење на регионот за стабилноста и безбедноста на ЕУ.⁹⁷¹ Меѓутоа, наместо вклучување на регионот во институционалните механизми на Унијата во замена за нивната соработка со ЕУ за справување со кризата, ЕУ одлучи да се потпре на делувањето на авторитарните лидери во регионот кои со своите дејствија ги поткопуваат основните европски вредности во замена за геополитички интереси и стабилност.⁹⁷² Во случајот на земјите од Западен Балкан, кога акцентот ќе се префрли од владеењето на правото кон безбедноста, значително се изместува суштината на интеграцијата во ЕУ и логиката на политиката на условеност што всушност треба да го затвори јазот помеѓу потребата за стабилност и безбедност од една страна и владеењето на правото од друга страна.⁹⁷³ Краткиот фокус на Западен Балкан во контекст на бегалската криза не поттикна стратешко размислување и развивање долгорочни решенија за тоа како да се стабилизираат земјите во регионот и да се обезбеди нивна одржлива демократска трансформација и економски развој.⁹⁷⁴ Влијание врз кредибилитетот на заканата има и геополитичкиот контекст, особено по инвазијата на Русија врз Украина што започна на 24 февруари 2022 година.

⁹⁶⁹ Regional Cooperation Council, *Balkan Barometer 2023 Public Opinion Analytical Report*, достапно на: <https://www.rcc.int/balkanbarometer/key_findings/2/> [пристапено на 25.12.2023].

⁹⁷⁰ M.A. Vachudova, 'EU Leverage and National Interests in the Western Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On', *Journal of Common Market Studie*, vol. 52, no.1, 2014, pp. 122-138.

⁹⁷¹ N. Wunsch and N. Dimitrov, *The migrant crisis: a catalyst for EU enlargement?*, Balkans in Europe Policy Advisory Group, 2016.

⁹⁷² J.B. Bazerkoska, 'The EU Integration Process of the Western Balkans in the Aftermath of 2015's Refugee Crisis', *Studies in European Affairs*, vol. 26, no.2, 2022, p. 130.

⁹⁷³ Bazerkoska, 'The EU Integration Process of the Western Balkans in the Aftermath of 2015's Refugee Crisis', pp. 30-132.

⁹⁷⁴ Wunsch and Dimitrov, *The migrant crisis: a catalyst for EU enlargement?*.

На тоа се надоврзува и кредибилитетот на ветувањето, што во случајот со земјите од Западен Балкан е помал отколку што беше за време на источното проширување. Намалениот кредибилитет се должи на неповолното јавно мислење за идно проширување на ЕУ, недостатокот на консензус и кохерентност меѓу земјите-членки, постоењето на билатерални спорови меѓу поединечните земји-членки и земјите-кандидатки. Така на пример, на последното истражување на јавното мислење во ЕУ (Еуробарометар) спроведено пролетта 2023 година, во Франција е забележано противење на идно проширување (55% од испитаниците одговориле дека се против идно проширување на Унијата)⁹⁷⁵, а во таа смисла уставните измени во 2005 и 2008 година воведоа обврска Франција да одржи референдум за секое натамошно проширување на ЕУ по Хрватска (освен ако одобрението од националниот парламент не надмине 60%).⁹⁷⁶ Од гледна точка на земјите-кандидати, референдумите за пристапување во земјите-членки го зголемуваат бројот на вето играчи и на тој начин ја зајакнуваат нивната неизвесност за евентуалното членство. Сепак, на намалениот кредибилитет на наградата најмногу влијае преовладувањето на билатералните прашања во процесот на пристапување наспроти исполнувањето на формалните услови за членство, заедно со намалениот апсорпциски капацитет на Унијата.

Може да се заклучи дека во политиката на проширување на ЕУ со Западен Балкан, во споредба со земјите од ЦИЕ, постојат повисоки трошоци за адаптација со помал кредибилитет на условеноста на ЕУ, а воедно и понудената награда е дискутабилна во смисла на тоа дека перспективата за членство е понеизвесна, па дури и се проблематизира полноправното членство како награда, иако условите се зајакнати. Врз основа на моделот на надворешни стимулации, вака поставениот процес на европеизација може да страда од намалена ефективност.⁹⁷⁷ Слабењето на кредибилитетот има најсилно влијание врз намалување на ефективноста на политиката на условеност во области како владеењето на правото, што самото по себе налага ограничување на моќта.⁹⁷⁸ Во отсуство на ефективна политика на условеност, европеизацијата теоретски може да се одвива во контекст на конструктивистичките

⁹⁷⁵ Commission, *Standard Eurobarometer 99 - Spring 2023*, p. 169, достапно на <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3052> [пристапено на 26.12.2023].

⁹⁷⁶ Schimmelfennig and U. Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, pp. 9-10.

⁹⁷⁷ Schimmelfennig and U. Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, pp. 14-15.

⁹⁷⁸ Schimmelfennig and U. Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, pp. 14-15.

гледништа за логиката на соодветноста и извлекувањето на поуки и лекции, меѓутоа за тоа да се случи потребен е силен нормативен авторитет на ЕУ и легитимност на политиките и одлуките што би ги поттикнала домашните актери. Сепак, намалената кредибилност на дејствувањето на Унијата ја намалува ефективноста на европеизацијата и доколку се разгледува во светло на конструктивистичките гледишта, дополнително што и Унијата страда од внатрешни проблеми во владеењето на правото. Крајно, одредени автори прават разлика меѓу функционалната емулација на политиките и стандардите на ЕУ од нормативната емулација или мимикрија односно емитирање на процесите.⁹⁷⁹

2.1.3 Зајакнување на условноста на ЕУ кон Западен Балкан во поглед на владеењето на правото

Искуството од процесот на проширување со земјите од ЦИЕ, како и со Бугарија и Романија, имаше значајно влијание врз натамошниот развој на политиката, особено во однос на владеењето на правото. Политичкото ветување за членство, заедно со условноста, финансиската и техничката помош, не беа доволно силни катализатори за длабоки и сеопфатни реформи во претпристапниот период.⁹⁸⁰ Со Стратегијата за проширување од 2005 година, Комисијата воведо засилен систем за следење на владеењето на правото во процесот на пристапување на земјите од Западен Балкан.⁹⁸¹ Поконкретно, Унијата стави приоритет на исполнување на условите за независен и ефикасен правосуден систем, почитување на темелните права и борба против корупцијата преку воведување на поглавјето 23 – правосудство и темелни права, при што поглавјето – правда, слобода и безбедност е пренумерирано во поглавје 24.⁹⁸² На тој начин, владеењето на правото од политички критериум прерасна и во конкретно поглавје од правото на ЕУ. Според заклучоците на Европскиот совет од 2006 година, ажурираниот консензус за политиката за проширување ја зголеми важноста на владеењето на правото, па така „тешките прашања како што се административните и судските реформи и борбата против корупцијата ќе се третираат во рана фаза“⁹⁸³. Следствено, овој пристап се одрази

⁹⁷⁹ Види Т.А. Börzel and T. Risse, 'From Europeanisation to Diffusion: Introduction', *West European Politics*, vol. 35, no. 1, 2012, pp. 1-19.

⁹⁸⁰ A. Lazowski, 'European Union Do Not Worry, Croatia Is Behind You: A Commentary on the Seventh Accession Treaty', *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 8, 2012, p. 34.

⁹⁸¹ European Commission, 'Communication from the Commission - 2005 Enlargement Strategy Paper', COM (2005) 561 final, Brussels, 9 November 2005.

⁹⁸² Nozar, *The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24*.

⁹⁸³ European Council, 'Presidency Conclusions', Brussels, 15 December 2006.

и во Договорот од Лисабон (членот 49 ДЕУ) кој ја воведе заложбата за почитување на владеењето на правото како услов за членство во ЕУ.

Ваквата стратегија е применлива во рамки на преговори со Хрватска и Турција кои отпочнаа во 2005 година, односно е рефлектирана во преговарачката позиција на ЕУ и во структурата на преговарачката рамка. Новата поделба на правото на Унијата по поглавја е содржана во Анексот на Преговарачката рамка со Хрватска⁹⁸⁴ и со Турција⁹⁸⁵. Условеноста на процесот со овие поглавја е особено видлива во случајот со Турција. Блокирањето на преговорите за поглавјето 23 во 2010 година доведе до замрзнување на целокупниот процес со оглед на тоа што речиси ниту едно поглавје не можеше да биде отворено понатаму. Оттаму, се насира тенденцијата процесот на европеизација неминовно да е и процес и втемелување на темелните вредности на Унијата со фокус на владеењето на правото, што подоцна ќе биде и формално преточен во т.н. нов пристап во процесот на проширување.⁹⁸⁶ Стратегијата за проширување објавена во 2010 година⁹⁸⁷ се осврнува на обновениот консензус за процесот на проширување и нагласува дека зајакнувањето на владеењето на правото, особено во областите правосудство и борба против организираниот криминал и корупција, е клучен предизвик за државите во процесот на проширување. Постигнувањето видливи резултати е важен елемент за преминување во следната фаза од процесот на пристапување во ЕУ, при што Комисијата употребува методологија на поставување определници (benchmarks), а воедно ја зајакнува врската меѓу поставените приоритети и програмирањето на претпристапната помош.

Така, ЕУ заведе поригорозна позиција во преговорите со Хрватска во однос на (затворањето) на поглавјето 23 и поглавјето 24 и воведе построго условување и систем на одредници, особено во областите на судството и основните права. Како што може да се види од Преговарачката рамка со Хрватска, темпото на пристапните преговори зависи од исполнувањето на условите за владеење на правото, а во случај на сериозно и постојано кршење од страна на Хрватска на основачките вредности - превенствено

⁹⁸⁴ European Commission, 'Croatia Negotiating Framework', Luxembourg, 3.10.2005, достапно на <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/dea2a172-7de2-48ee-a9bf-fe108ce29bb3_en?filename=st20004_05_hr_framedoc_en.pdf> [пристапено на 27.12.2023].

⁹⁸⁵ European Commission, *Turkey Negotiating Framework*, Luxembourg, 3.10.2005, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf> [пристапено на 27.12.2023].

⁹⁸⁶ Наумовски, Степаноска и Огњаноска, 'Владеењето на правото во контекстот на политиката на проширување на Европската Унија кон државите од Западен Балкан', стр. 17.

⁹⁸⁷ European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011', COM/2010/0660 final, Brussels, 11.11.2010.

владеењето на правото, Комисијата можеше да препорача прекин на преговорите и да предложи услови за нивно продолжување. Иако поглавјето 23 беше главната новина во случајот на Хрватска, тоа не доби централна улога на почетокот на пристапните преговори во 2005 година, па така ова поглавје беше отворено дури во јуни 2010 година, меѓу последните поглавја од преговорите, со поставување на три почетни одредници или по еден за секоја од областите - судство, антикорупција и темелни права. Овие одредници беа поврзани со усвојување или ревизија на националните стратегии и акциони планови во однос на судството и борбата против корупцијата, како и два посебни плана за спроведување на веќе постоечкиот Уставен акт за правата на националните малцинства и одредени програми во областа на основните права. Меѓутоа, во последните фази од пристапните преговори, ЕУ наметна десет завршни одредници за ова поглавје, со тешки под-одредници, како по квантитет (број на) така и по квалитет (содржински). Повеќето од завршните одредници бараа вистински напредок на терен изразен преку терминот „успешно досие“ (*track record*), но, како што подразбира овој поим, потребно е време за опишани резултати од преземените реформи.⁹⁸⁸

Договорот за пристапување на Хрватска во ЕУ потпишан во декември 2011 година⁹⁸⁹ содржеше „конкретни обврски преземени од Република Хрватска во пристапните преговори“, кои се однесуваат на заложбата за зајакнување на независноста, одговорноста, непристрасноста и професионалноста на судството и заштитата на човековите права. Членот 36 од Договорот за пристапување содржи посебен механизам за следење кој стана применлив на датумот на неговото потпишување, односно уште пред конечното пристапување. Покрај тоа, членот 36 предвидува и дека неисполнувањето на овие обврски отвора можност Советот, врз основа на предлог на Комисијата, да ги преземе сите соодветни мерки, без да ја прецизира формата на тие мерки, но само во случај на ефектуирање на прашањата кои се предмет на загриженост. Овој механизам беше операционализиран преку извештаите за мониторинг подготвени од Комисијата - Состојба на подготвеност за членство во ЕУ во април 2012 година⁹⁹⁰ и Сеопфатниот мониторинг извештај во октомври 2012 година⁹⁹¹, на кои Хрватска

⁹⁸⁸ Види М. Feketija and A. Lazowski, 'The Seventh EU Enlargement and beyond: Pre-Accession Policy Vis-à-Vis the Western Balkans Revisited', *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 10, 2014, p. 17.

⁹⁸⁹ Treaty between Member States of the European Union and the Republic of Croatia concerning the accession of the Republic of Croatia to the European Union, OJ L112/10, 24 April 2012.

⁹⁹⁰ European Commission, 'Monitoring Report on Croatia's accession preparations', COM (2012) 186 final, Brussels, 24.4.2012,

⁹⁹¹ European Commission, 'Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's State of Preparedness for EU Membership', COM (2012) 601 final, Brussels, 10.10.2012.

одговори со доставување акционен план подготвен врз основа на препораките од извештаите. Тоа укажува и на фактот дека критериумите за владеење на правото не биле целосно исполнети во моментот на затворање на преговорите, поради што се воведени и дополнителни задачи што треба да се преземат до датумот за пристапување. Споредено со случајот на Бугарија и Романија, рокот за исполнување на овие обврски е пред официјалниот прием во членство предвиден со Договорот за пристапување односно 1 јули 2013 година. Може да се заклучи дека ЕУ презеде построга преговарачка позиција кон Хрватска при затворањето на поглавјата 23 и 24, меѓутоа Хрватска успеа да ја избегне примената на постпристапните инструменти употребени во случајот со Бугарија и Романија. Оттаму, фокусот на условеноста, особено во поглед на владеењето на правото, ЕУ повторно го префрли на претпристапната фаза.

Таквиот пристап се рефлектира и во стратегиите за проширување, вклучително и извештаите (за напредокот) на секоја земја, при што споредбената анализа на актите во процесот на проширување открива засилен фокус на владеењето на правото во политиката на проширување на ЕУ со Западниот Балкан наспроти земјите од ЦИЕ. Стратегијата за проширување во 2011 година официјално го воведува „новиот пристап во процесот на проширување“ што го приоритизира владеењето на правото, врз основа на принципот дека прашањата кои се однесуваат на судството и темелните права, како и на правдата, слободата и безбедноста „треба да се адресираат рано во процесот на пристапување и соодветно да се отворат кореспондентните поглавја врз основа на акциони планови, бидејќи налагаат воспоставување на убедливи досиеја на успех“.⁹⁹² Дополнително, во системот за мерење на напредокот, покрај одредници за отворање и затворање на поглавјата од владеењето на правото, се воведуваат и привремени одредници како би се оценил напредокот на земјата, при што севкупниот напредок во поглавјата 23 и 24 го одредува темпото и динамиката на преговорите во целина (т.к. клаузула за генерална рамнотежа на процесот односно *overall balance clause*). Така, за отворање на преговорите со земјите од Западен Балкан потребно е да се исполнат одредени услови во поглавјата кои го сочинуваат владеењето на правото и уште од самиот почеток да се посветат на реформите во овие области, со цел да има доволно време за да се постигнат соодветни резултати, пред да се отворат другите преговарачки поглавја. Тоа значи дека поглавјето 23 воведено во процесот на преговарање со Хрватска,

⁹⁹² European Commission, ‘Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012’, COM (2011) 666, Brussels, 12.10.2011, p. 5.

со новиот пристап добива статус на поглавје кое прво се отвора и последно се затвора, а со цел на државите-кандидатки за членство да им се даде време да докажат дека воведените реформи се применуваат и да се обезбеди поверодостојна гаранција дека земјите-кандидати имаат функционални и ефикасни системи пред приемот во ЕУ, што ја намалува можноста за реверзибилност на процесот по пристапувањето. За оние земји што сè уште немаат отпочнато преговори, поглавјето 23 станува сè позначаен услов за понатамошен напредок во интеграцијата кон ЕУ, практично катализатор на процесот.

Новиот пристап најпрвин беше применет во однос на преговорите со Црна Гора, а потоа и во преговорите со Србија, целејќи кон зајакнување на претпристапниот процес преку избегнување на потребата од постпристапни инструменти. Европскиот совет одлучи дека пристапните преговори со Црна Гора ќе се водат според „обновениот консензус за проширување“ нагласен во заклучоците од 2006 година, воспоставената практика, но и според „новиот пристап“ во однос на поглавјата 23 и 24.⁹⁹³ Комисијата подготви извештај⁹⁹⁴ за дополнителниот напредок на Црна Гора од 1 септември 2011 година во спроведувањето на реформите во клучните приоритетни области, со посебен фокус на судството, основните права и борбата против корупцијата и организираниот криминал врз основа на кои беше одреден официјалниот датум за отворање на пристапните преговори.⁹⁹⁵ Рамката за преговори за Црна Гора ги предвидува поглавјата 23 и 24 како клучни поглавја кои први треба да се отворат и последни да се затворат, воведувајќи и измена на клаузулата за суспензија со цел да се обезбеди избалансиран напредок во текот на преговорите за поединечните поглавја. Комисијата доби овластување, на сопствена иницијатива или на барање на една третина од земјите-членки, да ја повлече препораката за отворање или затворање кое било друго поглавје доколку има заостанување во поглавјата поврзани со владеењето на правото, а по таквиот предлог одлучува Советот со квалификувано мнозинство и сите земји-членки би биле обврзани да ја почитуваат одлуката, без оглед на принципот на едногласност на одлуките на Меѓувладината конференција.

Одредниците за отворање на Поглавјето 23 за Црна Гора во јуни 2012 година и за Србија во јануари 2014 година, поставени на самиот почеток на преговорите за

⁹⁹³ European Council, ‘Conclusions’, Brussels, 9 December 2011.

⁹⁹⁴ European Commission, ‘Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro’s Progress in the Implementation of Reforms’, COM (2012) 222, Brussels, 22.05.2012.

⁹⁹⁵ Council of the European Union, ‘General Affairs Council Conclusions’, Brussels, 26 June 2012.

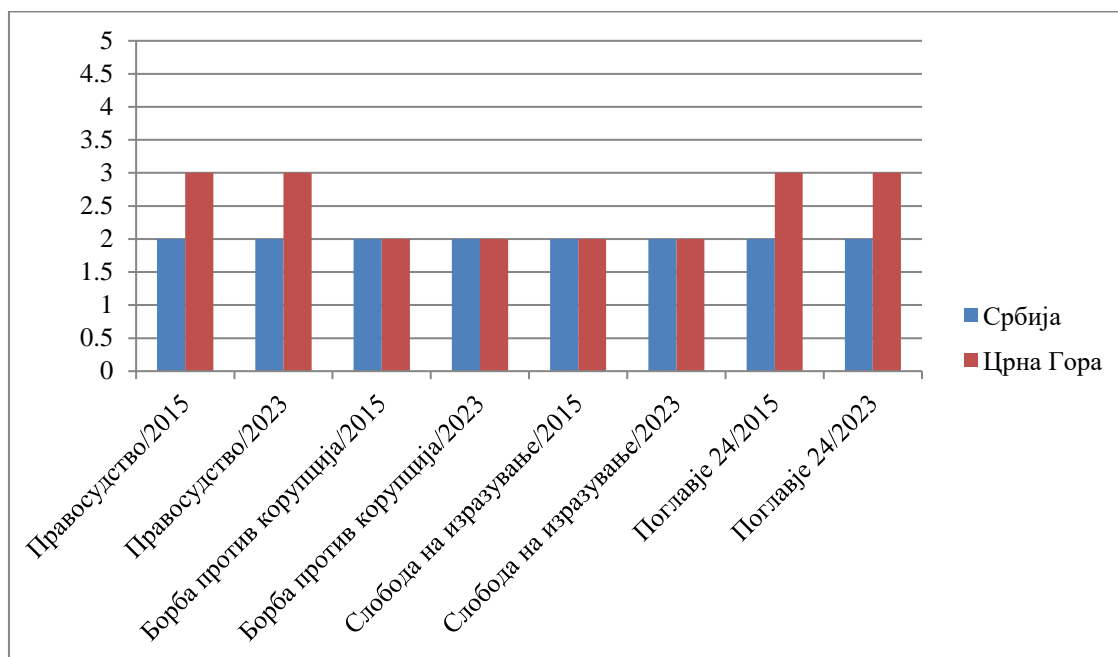
пристапување, предвидуваат дека треба да се развијат и усвојат акциони планови, кои поставуваат јасни цели и неопходна институционална поставеност во дадени временски рокови, во однос на областите правосудство, борба против корупција и темелни права. За разлика од пристапните преговори со Хрватска, во согласност со новиот пристап, поставени се 44 привремени одредници за Црна Гора и 50 за Србија како дополнителни заштитни мерки со главна цел да обезбедат засилен мониторинг и усогласување на целокупното темпо на процесот.⁹⁹⁶ Освен една генерална одредница за ефикасно и континуирано следење на спроведувањето на мерките содржани во акциските планови за поглавјето 23, другите одредници се од различна природа и бараат поставување на правна и институционална рамка, градење капацитети, мерки за спроведување и евиденција на резултатите, додека пак, исполнувањето на некои одредници е предмет и на политичка волја. Истиот модус се применува и во поглед на поглавјето 24.

Сепак, „новиот пристап“ со силен акцент на поглавјата 23 и 24 има одредени ограничувања од аспект на капацитетот да поттикне вистински реформи, поради повеќе фактори, вклучително ограничената достапност на јасни и недвосмислени правила особено во поглед на поглавјето 23 каде што опстојува недостатокот на цврсто *acquis*, но исто така и неуниформниот концепт на стандарди заснован на најдобрите практики на земјите-членки.⁹⁹⁷ Во однос на областите од поглавјето 24, пак, се забележува забрзан развој на *acquis*-то, што е видливо преку усвојувањето на директиви и регулативи кои понатаму се предмет на процесот на хармонизирање на правото на земјите-кандидатки со правото на ЕУ. Меѓутоа, спротивно на интенцијата на новиот пристап - подобрување на процесот на пристапување и особено усогласеноста со владеењето на правото, графичкиот приказ бр. 4 покажува недостаток на опипливи резултати и исто ниво на подготвеност за примена на правото на ЕУ, како во 2015 година, така и во 2023 година. Иако Црна Гора преговара повеќе од единаесет години, а Србија повеќе од девет, односно подолго од Хрватска која ги заврши преговорите за шест години, земјите-кандидати сè уште не се подготвени за членство од аспект на состојбите со владеењето на правото, приоритизирани со новиот пристап во процесот на проширување. Покрај стагнирање на нивото на усогласеност, извештаите откриваат и отсуство на напредок.

⁹⁹⁶ Види D. Lukic, *Analysis of Benchmarks for Montenegro through Comparison with Croatia and Serbia*, Podgorica, Ministry of European Affairs of Montenegro, January 2018.

⁹⁹⁷ Ognjanoska, 'Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge', p. 257.

Графикон 4. Ниво на усогласеност со правото на ЕУ на Црна Гора и Србија во поглавјата и областите од владеењето на правото во периодот 2015-2023 г.



Извор: Пресметки на авторката врз основа на извештаите за напредок 2015-2023

Како што забележа Европскиот парламент во 2015 година, процесот на пристапување може да се сфати како вежба што повеќе се фокусира на техничко исполнување на стандардите отколку на суштината.⁹⁹⁸ Во 2015 година, Европската комисија претстави среднорочна стратегија за политиката за проширување на ЕУ, јасно наведувајќи дека процесот на пристапување ќе се води според принципот „најпрво за основите“ (*fundamentals first*), со цел да се постигне одржлив напредок и неповратни резултати во клучните поглавја 23 и 24.⁹⁹⁹

Во февруари 2018 година, по речиси петнаесет години од одржувањето на Самитот ЕУ-Западен Балкан во Солун во 2003 година, Европската комисија ја потврди цврстата перспектива на Западниот Балкан за членство во ЕУ и го означил процесот на проширување со Западен Балкан како геостратешка инвестиција за Унијата.¹⁰⁰⁰

⁹⁹⁸ M. Kmezić, *The Western Balkans and EU Enlargement: Lessons Learned, Ways Forward and Prospects Ahead*, Strasbourg, European Parliament, 2015.

⁹⁹⁹ European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, EU Enlargement Strategy', COM(2015) 611 final, Brussels, 10.11.2015.

¹⁰⁰⁰ European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkan', Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final.

Комисијата нагласи дека постојат јасни елементи на заробување на државата, вклучително и врски со организираниот криминал и корупцијата на сите нивоа на власт, како и силна испреплетеност на јавните и приватните интереси. Така, владеењето на правото треба да биде приоритет во претпристапниот процес, меѓутоа реформите во овие области се горливи прашања за целиот регион што налагаат не само институционални промени, туку и општествена трансформација. Со Стратегијата за 2018 година, ЕУ претстави неколку водечки иницијативи (*flagship initiatives*) во клучни области, вклучително и владеењето на правото, што подразбираат воспоставување на досие за гонење на случаи на висока корупција, независно судство, одговорна и отчетна извршна власт и администрација, како и слободни медиуми. Комисијата се обврза дека тесно ќе соработува со регионот во насока на спроведување на водечката иницијатива за зајакнување на владеењето на правото, преку различни активности како што се анализа на законодавството и практиките во областите, воспоставување детални акциски планови со приоритет на клучните прашања, советодавни мисии, внимателно следење на спроведувањето и испораката на конкретни резултати, со зголемено влијание во преговарачкиот процес. Наместо конкретни предлози и патокази, беа воспоставени широки цели на политиката, поради што на пристапот од 2018 година треба да се гледа главно како платформа за поблиска соработка во реформите за владеење на правото.¹⁰⁰¹

Основната порака што провејува во иницијативата е дека Комисијата планира да ги користи инструментите во претпристапниот процес за одложување на пристапувањето на Западен Балкан во ЕУ со цел да се избегне повторување на сценариото на Унгарија и Полска односно структурните проблеми со организираниот криминал и корупцијата во Бугарија, што откриваат елементи на назадување во исполнувањето на обврските од членството.¹⁰⁰² Како што покажува графичкиот приказ бр.3, зголемениот фокус на владеењето на правото не е придружен со резултати кои би ја покажале трансформативната моќ на ЕУ во овие области, вклучително и поради отсуство на ефективни инструменти со што стратегијата на дејствување се насочува кон одложување на членството и држење на земјите подалеку од портите на ЕУ.

¹⁰⁰¹ Commission, 'Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans'.

¹⁰⁰² Види Н. Grabbe and S. Lehne, 'Defending EU Values in Poland and Hungary', *Carnegie Europe*, 4 September 2017, достапно на <<https://carnegieeurope.eu/2017/09/04/defending-eu-values-in-poland-and-hungary-pub-72988>> [пристапено на 03.01.2024]; D. Adamski, 'The Social Contract of Democratic Backsliding in the 'New EU Countries'', *Common Market Law Review*, vol. 56, no. 3, 2019, p. 623.

Со оглед дека ниту стратегијата од 2018 година не поттикна позначителни резултати во надминување на застојот на процесот, во март 2020 година Унијата повторно направи обид за реформирање на политиката на проширување со усвојување на нова методологија за проширување заснована на предлогот на Комисијата насловен „Зајакнување на процесот на пристапување: кредибилна перспектива на ЕУ за Западен Балкан“¹⁰⁰³. Оваа методологија беше наменета главно за процесот на пристапување на Северна Македонија и Албанија односно за земјите кои ќе отпочнат преговори во иднина, но во мај 2021 година Советот се согласи за негова примена и на веќе отпочнатите пристапни преговори со Црна Гора и Србија, со усогласување на одредени промени во постојните преговарачки рамки, откако двете земји кандидати изразија прифаќање.¹⁰⁰⁴ Со оглед дека овие земји веќе ги имаат отворено повеќето поглавја, примената на новата методологија е повеќе во насока на користење на можностите за фазно вклучување во политиките на ЕУ и зголемено финансирање. Со новата методологија се укажува на потребата за подобрување на ефективност на севкупниот пристапен процес, како и на важноста од градење поголема доверба кај сите засегнати страни. Во таа смисла, методологијата одредува насоки за поголема кредибилност, предвидливост и зголемена динамика на процесот, посилено политичко управување и справување со структурните слабости во државите од пристапувањето. Преговарачките поглавја се организирани во шест кластери: основи, внатрешен пазар, конкурентност и инклузивен раст, зелена агенда и одржлива поврзаност, земјоделство и кохезија, и надворешни односи. Преговорите за секој кластер ќе бидат отворени како целина - по исполнувањето на почетните одредници за целиот кластер, а завршните одредници ќе бидат определени за секое поглавје одделно. Поглавјата 23 и 24 и понатаму подлежат на привремени одредници.

Кластерот „Основи“ ги содржи следните поглавја: поглавје 23 – Правосудство и фундаментални права, поглавје 24 – Правда, слобода и безбедност, поглавје 5 – Јавни набавки, поглавје 18 – Статистика, и поглавје 32 – Финансиска контрола, како и економските критериуми и политичките критериуми - функционирање на демократските институции и реформа на јавната администрација, односно преговарачкиот процес се внесуваат и области кои не се покриени со соодветно поглавје од правото на ЕУ.

¹⁰⁰³ European Commission, ‘A Credible EU Perspective for the Western Balkans’, COM(2020)57, Brussels, 05.02.2020.

¹⁰⁰⁴ Council of the European Union, ‘Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia’, 8536/21, Brussels, 6 May 2021.

Посилниот фокус на фундаменталните реформи особено владеење на правото останува суштински услов за напредок, па во таа смисла пристапот применет кон поглавјата 23 и 24 сега се предвидува во однос на целиот кластер „Основи“. Се става фокус на исполнување на одредниците за отворање на кластерите што значи исполнување на приоритети пред отворање на преговорите за група поглавја. При тоа, преговорите за секој кластер ќе бидат отворени како целина, наместо на индивидуална основа, а одредниците за затворање ќе бидат утврдени посебно за секое поглавје. Преговорите отпочнуваат со отворање на кластерот „Основи“ и истиот останува отворен во текот на целиот процес, односно напредокот во овој кластер се следи во текот на целиот преговарачки процес и се затвора последен, но ни едно поглавје не може ниту привремено да се затвори пред да се исполнат преодните одредници за владеење на правото што би значело за поглавјата 23 и 24.

Новата методологија ја нагласува важноста на политичката волја за постигнување резултати на двете страни – земјите-членки мора да покажат решителност да се придвижи процесот кога е постигнат соодветен напредок, а земјите-кандидати да покажат вистински резултати. Така, предвидени се различни форуми за политички дијалог, вклучувајќи ги годишните самити ЕУ-ЗБ, меѓувладините конференции со одделни земји и почести секторски министерски состаноци. Логиката на ваквиот пристап претпоставува дека ако се обезбеди поддршка за процесите на високо политичко ниво, тоа ќе даде поттик за операционализирање на реформите преку секторските структури. Методологијата предвидува и можност за „фазно интегрирање“ (*phasing-in*) во одредени политики и програми на ЕУ, како ветување за побрз и покредибилен процес, надополнето со таргетираны фондови на ЕУ. Се осврнува и на реверзибилноста на процесот заради што ја заканува примената на позитивна, но и негативна условеност, со нов модел на одлучување за награди и санкции. Предлог може да поднесат Комисијата и една земја-членка (наместо досегашниот праг од 1/3 од земјите-членки), а наместо досегашното квалификувано мнозинство во Советот - 15 од 27 земји-членки да гласаат за усвојување на предлогот, се предвидува истото квалификувано мнозинство да гласа за одбивање на предлогот, во спротивно предлогот е усвоен.

За да се сфати суштината на новата методологија, потребно е да се објасни и контекстот во којшто беше изготвена и усвоена. Потребата за ваква реформа на пристапниот процес се актуелизираше по француското вето во 2019 година на предлогот

на Европската комисија за отворање на пристапните преговори меѓу ЕУ и Северна Македонија и Албанија.¹⁰⁰⁵ Двата главни аргументи покренати во однос на ветото беа следните: прво, ЕУ треба да ги зајакне своите постоечки политики и институции пред да прими нови членки; и, второ, политиката за проширување и процесот на пристапни преговори имаат големи недостатоци, бидејќи не постои гаранција дека земјата-кандидат ќе ги почитува владеењето на правото и останатите темелни вредности по приемот во членство.¹⁰⁰⁶ Во врска со тоа, францускиот претседател Макрон изјави дека земјите-кандидати го усвојуваат законодавството на ЕУ без да се трансформираат, што значи дека процесот на европеизација заснован на извоз на демократијата и владеењето на правото не успеа да ги постигне бараните промени и да ги подготви земјите за членство во ЕУ, поради што апелираше на реформирање на процесот на пристапување пред носење на било какви идни одлуки.¹⁰⁰⁷ Анализата на оваа одлука открива поврзаност и со четвртиот критериум - „апсорпциониот капацитет на Унијата“, односно внатрешните ограничувања на Унијата и разидувањето во однос на иднината на проширувањето, што ја доведува во прашање трансформативната моќ на ЕУ.¹⁰⁰⁸ Главната образложение зад оваа одлука се засноваше на тврдењето дека штом една земја ќе стане членка на ЕУ, нема соодветни механизми за справување со последователно назадување во владеењето на правото, односно недоволна развиеност на интерните механизми за заштита на владеењето на правото во ЕУ.

¹⁰⁰⁵ Според објавените заклучоци од состанокот на Европскиот совет на 17 и 18 октомври 2019 година, Европскиот совет повторно ќе го разгледа прашањето за проширувањето пред самитот ЕУ-Западен Балкан планиран за мај 2020 година, повеќе на <<https://www.consilium.europa.eu/media/41123/17-18-euco-final-conclusions-en.pdf>> [пристапено на 05.01.2024].

European Council, ‘Conclusions’, Brussels, 17-18 October 2019.

¹⁰⁰⁶ A. Hoxhaj, ‘The EU Rule of Law Initiative Towards the Western Balkans’, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 13, 2021, p. 158. 3

¹⁰⁰⁷ E. Fouéré, *Macron’s “Non” to EU enlargement*, Brussels, CEPS, 22 October 2019, достапно на <<https://www.ceps.eu/macrons-non-to-eu-enlargement/>> [пристапено на 05.01.2024].

¹⁰⁰⁸ Во интервју за *The Economist* објавено на 7 ноември 2019 година, претседателот на Франција Емануел Макрон изјави: „Не можеме да работиме со 27 од нас (...). Дали мислите дека ќе се работи подобро ако сме 30 или 32? И ми велат: Ако сега почнеме разговори, тоа ќе биде за десет или 15 години. Тоа не е да се биде искрен со нашите граѓани или со тие земји. (...) Ни требаат 20 години да се реформираме. Значи, дури и да ги отвориме овие преговори сега, сè уште нема да ја реформираме нашата унија ако продолжиме со сегашното темпо.“

‘Emanuel Macron in His Own Words’ *The Economist*, London, 7 November 2019, достапно на <www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english> [пристапено на 05.01.2024].

Види и R. Momtaz and A. Gray, ‘Macron Urges Reform of ‘Bizarre’ System for EU hopefuls’, *Politico*, Toulouse, 16 October 2016, достапно на <www.politico.eu/article/macron-urges-reform-of-bizarre-system-for-eu-hopefuls/> [пристапено на 05.01.2024].

Меѓутоа, новата методологија не предвидува заштитни мерки во случај на вето и блокади на одделни земји-членки, па истите го попречија нејзиното спроведување во случајот на Северна Македонија и Албанија. Иако двете земји постигнаа напредок во клучните области од првиот кластер согласно новата методологија за проширување и Советот на ЕУ во март 2020 година донесе одлука за почеток на пристапни преговори¹⁰⁰⁹, едностраното вето на Бугарија на преговарачката рамка за Северна Македонија¹⁰¹⁰ повторно предизвика застој на којшто новата методологија не можеше да понуди решение. Поради тоа, не може да се даде одговор на прашањето дали новата методологија претставува суштинска промена во споредба со претходните процедури и дали има капацитет да ја зајакне кредибилноста на процесот. Таквата состојба ги актуелизираше прашањата дали новата методологија е доволна самата по себе за процесот на проширување да се врати на вистинскиот пат, но и тврдењето дека пристапувањето всушност е примарно политички процес што вклучува дискреција за времето и различната тежина на различните фактори кои влијаат на одлуката надвор од владеењето на правото, без оглед на зајакнатата политика на условеност и пристапот заснован на заслуги.

Неодамнешната студија на Европскиот суд на ревизори заклучи дека инструментите на ЕУ за поддршка за владеењето на правото во Западниот Балкан во периодот од 2014 до 2020 година во голема мера биле неефикасни, при што опстојува ниското ниво на доверба на граѓаните во институциите и постојат тенденции за влијание на автократските режими.¹⁰¹¹ Моделот на владеење на правото што ЕУ го промовира, се фокусира на независноста на судството преку воведување на тела за судска самоуправа и нивно одвојување од извршната власт, меѓутоа обраќа многу малку внимание на улогата на законодавната власт. Воедно, оваа компонента се поврзува и со бобрата

¹⁰⁰⁹ Council of the European Union, 'General Affairs Council conclusions', Brussels, 25 March 2020.

¹⁰¹⁰ Според соопштението на ГАС <www.consilium.europa.eu/en/meetings/gac/2021/06/22/>, Советот не бил во можност да постигне договор за одобрување на преговарачките рамки со Северна Македонија и Албанија, поради бугарското вето наметнато на Северна Македонија, кое е предизвикано од услови како што е (не)признавањето на официјалниот јазик, односно барања кои не се во согласност со утврдените критериуми за пристапување. [пристапено на 05.01.2024]

Council of the European Union, 'General Affairs Council conclusions', Brussels, 22 June 2021.

¹⁰¹¹ European Court of Auditors, *Special Report EU Support for the Rule of Law in the Western Balkans*. Luxembourg, 2022, достапно на <https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_01/SR_ROLBalkans_EN.pdf> [пристапено на 8.10.2024].

против корупцијата односно претпоставката е дека силното и независно правосудство е примарна пречка за корупција.

Судската самоуправа се потпира на работата на судските совети како независни тела составени и избрани првенствено од судии и обвинители, меѓутоа за тие навистина да функционираат, потребно е зајакнување на професионалните здруженија како платформи за соработка и мобилизација на фелата против прекршувањата на владеењето на правото.¹⁰¹² Токму овие здруженија во Португалија, Полска и Романија им помогнаа на судиите и обвинителите да ги оспорат одлуките на телата кои сакаа да ги отстранат или да ја ограничат нивната моќ.¹⁰¹³ За таквиот модел да функционира, потребно е да се спроведе одреден процес на проверка на кадрите заради испитување и сузбивање на релациите со политиката и воопшто, вклученоста на судството во корупцијата – но треба да се има предвид дека таквите процеси може да имаат ефект на застој во функционирањето на судството и не можат да бидат истоветно спроведени во сите земји.

Другиот покарактеристичен белег на моделот се однесува на вклучувањето на корупцијата како област во рамки на владеењето на правото. Механизмите за превенирање и справување со корупцијата опфаќаат создавање на независни тела, како и специјализирани јавнообвинителски структури задолжени да гонат одредени форми на висока корупција, а воедно и оспособување на граѓанското општество за следење на политиките и напредокот во областа. Одредниците пак, најчесто опфаќаат процесирање на конкретни високопрофилни случаи на корупција, па така извештаите за напредокот се фокусирани на дејствијата за гонење на таквите случаи и резултатите од одредени судски постапки. Таквиот пристап страда од недостаток на одржливост бидејќи борбата против корупцијата треба да биде повеќедимензионална и хоризонтална, односно да опфати повеќе области. Дополнително, комплексноста на таквите случаи подразбира и подолго траење на постапките, па системот за следење на напредокот не е во можност да го опфати целиот тек и крајниот исход, или пак, ризикува покренување на неиздржани обвиненија и избрзано судење, па процедуралните повреди потоа се рефлектираат во постапките по жалба.

¹⁰¹² N.Hogic, 'Pre-enlargement Reform Failures in the Western Balkans: Social and Economic Preconditions of the Rule of Law', *Hague Journal on the Rule of Law*, No. 16, 2024, pp. 693–714, <https://doi.org/10.1007/s40803-024-00235-2>.

¹⁰¹³ Hogic, 'Pre-enlargement Reform Failures in the Western Balkans: Social and Economic Preconditions of the Rule of Law', pp. 693–714

2.2 Влијанието на глобалните фактори врз политиката на проширување на ЕУ и идните (внатрешни) текови

Со оглед на повеќегодишниот застој во политиката на проширување на ЕУ што се совпадна со процесот на внатрешно реинвентирање на европската интеграција, се отвори дискусија за идните политики на Унијата, што ги опфати и институционалните актери на Унијата и водството на земјите-членки. Повеќе глобални настани имаа влијание врз агендата на европската интеграција, чијшто составен дел е и проширувањето, како на пример мигрантската криза што забележа интензитет во 2015 година. Сепак, најзначаен фактор беше враќањето на војната на европско тло со нападот на Русија врз Украина што целосно го разниша „поредокот заснован на правила“ во каков што амбиент се создаде и егзистира и Унијата. Од Втората светска војна, Европа е сведок на придобивките од поредокот заснован на правила, на начин што мирот, просперитетот и напредокот произлегоа од заедничката посветеност токму на владеењето на правото, како меѓу поединците така и меѓу државите. Со тоа, се отвори прашањето за успешноста на проектот за европска унификација и дополнително се зајакна притисокот за одлучно заемање на одреден тек во идниот развој на интеграцијата. Во продолжение се анализира влијанието на овие историски случувања врз политиката на проширување и некои од понудените иницијативи и предлози за реформирање на процесот, со акцент на поставеноста на владеењето на правото.

2.2.1 Геополитичката димензија на политиката на проширување и импликациите врз условеноста

Геополитиката е термин што традиционално се користи за да го означи односот на големите сили и географските димензии на политиките.¹⁰¹⁴ Оттаму, опфаќа три димензии односно прашањата за влијание, моќ и превласт над простор и територија, анализа на светските настани во географски рамки, и предвидување на идното однесување на државите во согласност со нивните интереси.¹⁰¹⁵ Геополитиката може да се анализира од аспект на меѓусебната врска помеѓу територијалните интереси и моќта на државите и географските средини и е неминовно поврзана со концептот на безбедност. Улогата и позицијата на ЕУ како глобален актер на меѓународната сцена се

¹⁰¹⁴ P. Burgess (ed.), *Handbook of New Security Studies*, London, Routledge, 2010.

¹⁰¹⁵ K. Dodds, *Geopolitics: A Very Short Introduction*, 3rd edn., Oxford, Oxford Academic, 2019 <<https://doi.org/10.1093/actrade/9780198830764.003.0001>>.

базираат врз тезата дека креирањето на Унијата е со цел да се стави „крај на геополитиката“, чие вообичаено поимање се надоврзува на сфаќањето на динамичната моќ во меѓународните односи, при што ЕУ промовира нов концепт на безбедност заснован на меѓузависност и пренесен суверенитет на заеднички воспоставените институции.¹⁰¹⁶ ЕУ отсекогаш била претпазлива да во намеите да стане вистински глобален геополитички актер, токму поради фактот што тоа би значело приоритет на интересите и моќта наспроти принципот на условност и заслуги, па со цел да се дистанцира од останатите глобални актери, ЕУ долго време го избегнуваше терминот „геополитика“.¹⁰¹⁷ Од основањето на Европските заедници во 1950-тите, европската интеграција требаше да создаде и да одржува своевидна безбедносна заедница што ќе ги замени традиционалните ривалства и оспорувања за моќ и ресурси меѓу европските држави, преку демократски мир и единствен збир на институции и правен поредок. Сепак, треба да се има предвид дека примарните мотиви за создавање на ЕУ се однесуваат на трајно помирување меѓу поранешните непријатели и одржување на мирот на европскиот континент, но со третирање на безбедноста на различен начин од традиционалните сфаќања на меѓудржавната интеракција во институционализирани контексти и концептот на безбедносните заедници како арени за колективно дејствување. Членот 49 од ДЕУ како правна основа за пристапување кон ЕУ во рамки на позитивното право на ЕУ, предвидува обврска државата да е европска („да се наоѓа на тлото на европскиот континент“), што значи дека самата правна основа има одредена геополитичка „ДНК“.

Појавата на нови граници, односно тенденцијата за создавање на нови држави, подразбира и очигледен потенцијал за конфликт и нарушување на мирот и стабилноста, поради што се реактуелизираат примарните цели на интеграцијата. Политиката на проширување беше дизајнирана за да одговори на перцепцијата за закана, водена од специфичното разбирање на (новата) Европа како заедница на вредности односно проширена зона на мирни меѓудржавни односи, каде што решавањето на проблемите преку институционализирана соработка би станало норма.¹⁰¹⁸ Сепак, геополитичката

¹⁰¹⁶ Наумовски, Степаноска и Огњаноска, „Дефинирање на улогата на ЕУ како глобален актер: Прездизвици и перспективи“.

¹⁰¹⁷ K. Beshku, *The EU as a Geopolitical Power. The Case of the Western Balkans Region as the Periphery to the Core*, Working Paper, RSC Working Paper 2021/70, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Program, European University Institute, 2021.

¹⁰¹⁸ J. O'Brennan, 'Bringing Geopolitics Back In': Exploring the Security Dimension of the 2004 Eastern Enlargement of the European Union', *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 19, no. 1, p. 158, <doi:10.1080/09557570500501911>.

димензија на процесот не беше доминантно прашање во академската литература посветена на проширувањето со ЦИЕ поради паралелниот процес на проширување на НАТО како главен форум за третирање на најважните безбедносни прашања и самиот дизајн на пристапниот процес како функционален и технички, фокусиран повеќе на макроекономските реформи и прилагодувањето на јавната администрација и правните системи, со што политичката димензија на процесот не беше очигледна.¹⁰¹⁹

ЕУ примени „мек“ безбедносен образец кон геополитичките прашања во процесот на проширување од „мек“ безбедносен образец така што нестабилноста и егзистенцијалните закани за мирот и безбедноста на Европа се управуваат преку процес на контролирано проширување засновано на условеност и системска трансформација, што може да се третира и како облик на „десекуритизација“¹⁰²⁰. На тој начин, надворешните прашања се трансформираат во внатрешни, односно геополитиката се претвора во секојдневна политика на европската интеграција. Дискурзивната анализа открива дека реториката на проширувањето е фокусирана и на безбедносните прашања, истакнувајќи ги „егзистенцијалните закани“ за европската безбедност како специфичен опортунитетен трошок при (евентуален) неуспех на политиката на проширувањето.¹⁰²¹ Во таа смисла, декларацијата на Европскиот совет од Хелсинки во 1999 година, го прикажува проширувањето како средство за „давање позитивен придонес за безбедноста и стабилноста на европскиот континент“.¹⁰²² При приемот на нови земји-членки во 2004/2007/2013 година, носителите на одлуки на ЕУ покажаа дека трошоците поврзани со проширувањето се исплатливи, доколку се споредат со придобивките, иако одредени стандарди не беа достигнати поради што беа воведени постпристапни механизми.

Источното проширување на ЕУ всушност ги удвои веќе започнатите процеси на меѓудржавна соработка што го обликуваа процесот на рана интеграција на земјите од Западна Европа, со што покрај интерната димензија на европската интеграција, се разви и екстерната димензија во форма на политика на проширување. Целта на оваа политика е поранешните противници да се трансформираат во сојузници што подразбира државите од ЦИЕ да се транспортираат во европската безбедносна заедница од невоен карактер

¹⁰¹⁹ O'Brennan, 'Bringing Geopolitics Back In': Exploring the Security Dimension of the 2004 Eastern Enlargement of the European Union', p. 158.

¹⁰²⁰ O. Wæver, 'Securitisation and desecuritisation', in R. D. Lipchutz (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995.

¹⁰²¹ A. Higashino, 'For the Sake of Peace and Security'? The Role of Security in the European Union Enlargement Eastwards', *Cooperation and Conflict*, vol. 39, no. 4, 2004, pp. 347-68.

¹⁰²² European Council, 'Presidency Conclusions', Helsinki, 10-11 December 1999.

што гравитира во рамки на ЕУ, односно од источни/источноевропски држави да се обликуваат европски држави - првенствено од нормативен и вредносен аспект.¹⁰²³ Овој концепт ги обединува цивилната моќ и меката моќ за да прикаже дека ЕУ спротивно на другите големи сили, го оформува меѓународниот систем со привлечноста на вредностите и стандардите на кои се заснова процесот на европска интеграција и противтежа на тврдата моќ (воена моќ или економски санкции).¹⁰²⁴ Во таа смисла е и изјавата на еврокомесарот Проди дека преку политиката на проширување „демократијата, владеењето на правото и почитувањето на човековите права ќе станат норма на Унијата што се шири“.¹⁰²⁵ Процесот на европска интеграција, вклучително и политиката на проширување заснована на условеност, всушност адресира низа безбедносни прашања како што е прекуграничниот криминал. Овие околности од една страна се причина за претпазливост на ЕУ во однос на проширувањето, но и примарни геополитички мотиви за проширување.¹⁰²⁶ Таквиот пробив на европскиот наратив пак, на нетрадиционален/невоен начин ја загрози позицијата на Русија како глобален актер на истиот географски простор.¹⁰²⁷

Ваквиот концепт може да се анализира низ призмата на реалистичките и конструктивистичките толкувања. Реалистичките толкувања на Источното проширување во голема мера се однесуваат на редефинирањето на меѓудржавните односи, реконфигурацијата на европската рамнотежа на моќта и различните видови перцепции за заканите, при што политиката на проширување е сфатена како специфичен геополитички одговор на нестабилноста и одлучност да се избегне (натамошна) фрагментација на европскиот континент.¹⁰²⁸ Конструктивистичките гледишта го објаснуваат влијанието на идентитетот и пробивот на нормите како главно „оружје“ за градење на плуралистичка заедница преку компатибилност на земјите-членки во поглед на темелните вредности кои произлегуваат од заедничките институции, и меѓусебната

¹⁰²³ O'Brennan, 'Bringing Geopolitics Back In': Exploring the Security Dimension of the 2004 Eastern Enlargement of the European Union, p. 161.

¹⁰²⁴ Manners, 'Normative Power Europe a Contradiction in Terms?', p. 239.

¹⁰²⁵ R. Prodi, 'Bringing the Family Together', *Speech 01/158 to the Hungarian Academy of Sciences*, Budapest, 4 April 2001.

¹⁰²⁶ O'Brennan, 'Bringing Geopolitics Back In': Exploring the Security Dimension of the 2004 Eastern Enlargement of the European Union, p. 166.

¹⁰²⁷ G.W. Breslauer, 'Russia, the Baltic states and East-West Relations in Europe', in V. Pettai and J. Zielonka (eds.), *The Road to the European Union - Volume 2: Estonia, Latvia and Lithuania*, Manchester, Manchester University Press, 2003, p. 41. 1

¹⁰²⁸ O'Brennan, 'Bringing Geopolitics Back In': Exploring the Security Dimension of the 2004 Eastern Enlargement of the European Union, p. 169.

упатеност и одговорност за надминување на состојбата на анархија.¹⁰²⁹ Заедничкиот содржател се однесува на согледувањето дека безбедносните аспекти имаат влијание врз придвижување на процесот на проширување во критичните моменти и за менување на контурите на проширувањето на специфични начини.¹⁰³⁰

Истовремено, процесот на проширување ја претвори Унијата во глобален актер/глобална сила односно ја разви надворешната димензија на тековниот проект.¹⁰³¹ Преку проширувањето во ЦИЕ, ЕУ ја помести границата и ја зголеми територијата и населението, европскиот единствен пазар го претвори во најголемиот единствен пазар во светот и ја продлабочи Унијата како политичка и безбедносна унија веднаш до границата со Русија, со што инструментално го искористи источното проширување како главно средство за геополитички напредок и го прошири фокусот.¹⁰³² Наративот на проширувањето во 2004 и 2007 година насочен кон „соединување на Истокот и Западот“, односно „враќање кон Европа“, содржи геополитичка компонента. Западниот Балкан како регион е клучен за градење на „стратешката автономија“ на ЕУ што подразбира редуцирање на зависноста од други глобални актери при дејствувањето во надворешните односи и способност за автономно носење одлуки со кои ќе ги промовира своите интереси и ќе се наметне како чинител на меѓународната сцена.¹⁰³³ Во таа смисла, Западниот Балкан е регион каде што ЕУ може да направи најзначителна промена со своето делување, со оглед дека за разлика од другите региони надвор од ЕУ, регионот на Западен Балкан е опкружен со земји-членки на ЕУ.

Оттаму, геополитички, регионот претставува „екстензија“ на ЕУ односно ЕУ и ЗБ заедно сочинуваат единствен безбедносен простор, поради што Унијата не се „проширува“ кон Западен Балкан, туку го „инкапсулира“ регионот.¹⁰³⁴ Геополитичките

¹⁰²⁹ Види Т. Risse, ‘Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument’, *European Journal of International Relations*, vol. 1, no. 4, 1995, pp. 491-517.

¹⁰³⁰ L. Skålnes, ‘Geopolitics and the eastern enlargement of the European Union’, in F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier, *The Politics of European Union Enlargement*, London, Routledge, 2005, pp. 229-250

¹⁰³¹ C. Hill, ‘The Geopolitical Implications of Enlargement’, in J. Zielonka (ed.), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, London, Routledge, 2002, pp. 95-116.

¹⁰³² Во таа смисла, беше развиена една поширока Европска соседска политика, за да се обезбеди понатамошна гравитација на периферните држави на Европа кон Брисел. Види повеќе на <[https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en#:~:text=The%20European%20Neighbourhood%20Policy%20\(ENP,their%20mutual%20benefit%20and%20interest.\)](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en#:~:text=The%20European%20Neighbourhood%20Policy%20(ENP,their%20mutual%20benefit%20and%20interest.))> [пристапено на 24.01.2024].

¹⁰³³ D. Reljić, ‘The EU’s quest for strategic autonomy in the Western Balkans: Why it flopped’, in M. Bonomi (ed.), *In Search of EU Strategic Autonomy: What Role for the Western Balkans?*, Rome, IAI, June 2021.

¹⁰³⁴ T. Dokos, ‘Conclusion: The EU and The Western Balkans as a Single Security Space’, in S. Lange, Z. Nechev, F. Trauner (eds.), *Resilience in the Western Balkans*, Report, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2017.

придобивки од стабилноста се главната „продажна точка“ бидејќи економските придобивки од интегрирањето на земјите од регионот се прилично мали.¹⁰³⁵ Бегалско-мигрантската криза што стана особено изразена во 2015 година, ги актуелизираше безбедносните прашања во меѓународните односи и капацитетот на ЕУ како глобален актер, со што го врати регионот на политичката мапа на ЕУ и важноста од заживување на процесот на проширување. Последниве години интензивно се зборува за „враќањето на геополитиката“¹⁰³⁶, па актуелниот состав на Европската комисија беше претставен со досега нечуена реторика – претседателката Урсула фон дер Лајен претстави „геополитичка комисија, каква што на Европа итно ѝ е потребна“.¹⁰³⁷ Новата методологија за пристапување ги препознава геополитичките аспекти на процесот на начин што перспективите за членство ги нарекува „геостратешка инвестиција“ и ја подвлекува важноста на процесот на проширување „особено во време на зголемена геополитичка конкуренција“.¹⁰³⁸ Потребата за безбедност ја поттикнува ЕУ да дејствува како геополитички актер, при што вклучувањето на Западниот Балкан е клучниот елемент за зајакнување на таквата улога.

Меѓутоа, руската инвазија врз Украина, што започна на 24 февруари 2022 година, предизвика неспоредливо голема промена во глобалната геополитика и ја врати војната на европско тло, со што ја соочи Европа со нова реалност во којашто преовладува политичка дихотомија. Во таа смисла, војната доведе до преиспитување на улогата на ЕУ во Европа и на глобално ниво, како и на самите појдовни мотиви за создавање на таков ентитет, па дури и промена на позициите во однос на перспективите за проширување на ниво на земји-членки и на ниво на Унијата¹⁰³⁹. Германскиот канцелар Олаф Шолц го употреби терминот „Zeitenwende“, што означува посебна промена во

¹⁰³⁵ Види М.А. Vachudova, ‘EU Enlargement and State Capture in the Western Balkans’, in J. Džankić, S. Keil and M. Kmezić (eds.), *The Europeanisation of the Western Balkans. New Perspectives on South-East Europe*, London, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 63-85.

¹⁰³⁶ Види А. Bergesen and C. Suter, *The Return of Geopolitics*, Zurich, LIT Verlag Münster, 2018.

¹⁰³⁷ European Commission, ‘Speech by President-elect Von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme’, Strasbourg, 27.11.2019, достапно на <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408> [пристапено на 25.01.2024].

¹⁰³⁸ European Commission, ‘Remarks by Commissioner Olivér Várhelyi at the press conference on the revised enlargement methodology’, Brussels, 5 February 2020, достапно на <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/remarks-commissioner-oliver-varhelyi-presentation-revised-enlargement-methodology-committee-foreign_en> [пристапено на 25.01.2024].

¹⁰³⁹ S. Cvijić, D. Emini, M. Stefanović, T. Spöri, N. Eilers, and J. Eichhorn, *Strict, Fair and More Open Towards EU Enlargement: Dutch Public Opinion on EU Membership in the Western Balkans*, The Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), Policy paper, November 2022.

(гео)политичкиот пејзаж во Европа по Втората светска војна.¹⁰⁴⁰ Војната не се прелеа во Западниот Балкан, меѓутоа ги активираше постоечките сентименти на поларизација што опстојуваат од појавата на нестабилност на регионот. Во тој контекст, ја нагласи и потребата за преиспитување на политиките на Унијата, особено во однос на Западниот Балкан што со стагнацијата на процесот на проширување, стана поранлив на надворешни влијанија, вклучувајќи го и она на Русија.¹⁰⁴¹ Односите на моќ на континентот, интересите на земјите и нивниот пристап кон геополитичките односи и безбедноста, поединечно и за ЕУ како целина, се рedefинираа со војната и предизвикаа последователна серија клучни одлуки на европските лидери.¹⁰⁴²

Иако обемот на промените иницирани со еден ваков историски критичен момент сè уште не може докрај да се утврди, сепак јасно е дека создаде притисок за обновен фокус на политиката на проширување и реформирање заради придвижување на процесот. Апликацијата за членство поднесена од Украина и одлуката на Европскиот совет во јуни 2022 година да додели кандидатски статус, заедно со Молдавија, беа најсилен индикатор за значителни промени во политиката на проширување на ЕУ.¹⁰⁴³ Одлуките за доделување кандидатски статус, а потоа и за отворање преговори во декември 2023 година¹⁰⁴⁴, претставуваат исклучоци/отстапки од редовната процедура што подразбира задоволително ниво на исполнување на поставените критериуми за да се донесе таква одлука во форма на награда. Во овој случај, Унијата одлучи да премине кон асоциција во воени услови, наместо најпрво да побара стабилизација како во случајот со земјите од Западниот Балкан. Сепак, во однос на Западниот Балкан, ЕУ не беше подготвена да дејствува одлучно и само повторно ја изрази својата целосна и недвосмислена посветеност на перспективата за членство и повика на забрзување на процесот на пристапување.¹⁰⁴⁵

¹⁰⁴⁰ O. Scholz, 'The Global Zeitenwende, How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era', *Foreign Affairs*, January/February 2023 ed., 5 December 2022, достапно на <<https://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war>> [пристапено на 25.01.2024].

¹⁰⁴¹ J. Džankić, S. Kacarska and S. Keil (eds.), *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo)Politics*, Florence, European University Institute, 2023.

¹⁰⁴² A.L.Dimitrova, 'The Russian War Against Ukraine as a Critical Juncture Defining a New Path for EU Enlargement', in J. Džankić, S. Kacarska and S. Keil, *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo)Politics*, Florence, European University Institute, 2023, p. 55.

¹⁰⁴³ European Council, 'Conclusions on Ukraine, the membership applications of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, Western Balkans and external relations', Brussels, 23 June 2022.

¹⁰⁴⁴ European Council, 'Conclusions on Ukraine, enlargement and reforms', Brussels, 14 December 2023.

¹⁰⁴⁵ European Council, 'Conclusions on Ukraine, enlargement and reforms', Brussels, 14 December 2023.

Ваквите одлуки создадоа загриженост дека некои земји ќе „го прескокнат редот“, како и фрустрација меѓу земјите од Западен Балкан за неправичниот и нееднаков третман. Со цел да се амортизира незадоволството, во декември 2022 година во Тирана беше организиран Самит на ЕУ и Западен Балкан каде што европските лидери истакнаа дека се посветени на овозможување покредибилна перспектива за членство во Унијата.¹⁰⁴⁶ Таквиот притисок доведе и до одлука на ЕУ, кон крајот на 2022 година, да додели кандидатски статус на Босна и Херцеговина и се согласи за долгоочекуваната визна либерализација за Косово, користејќи сличен пристап на отстапки од поставените услови, а воедно се потруди и да понуди брзо решение за надминување на блокадите во усвојувањето на преговарачките рамки со Албанија и Северна Македонија.¹⁰⁴⁷ Може да се забележи дека војната во Украина има потенцијално конструктивно влијание врз политиката на проширување бидејќи ги истакна геополитичките ризици од неинтегрирање на земјите од регионот и создавање можност за делување на други актери. Настанатите околности создадоа притисок за поодлучно дејствување во рамки на политиката на проширување при што обновената перспектива за членство може да поттикне заживување на процесот на европеизација, но одржливоста на одлуките зависи од трансформативната моќ на ЕУ, што е клучна за долгорочен исход. Во таа смисла, Унијата би се соочила со сериозни импликации по однос на политиката на проширување, ако истата не поддржува изградба на систем заснован на владеење на правото, односно способна за справување со заканите за заробувањето на државата.¹⁰⁴⁸

Така, клучниот проблем е постигнувањето баланс помеѓу политиката на условеност заснована на заслуги односно напредок во исполнувањето на пристапните критериуми, и геополитичките околности, кои наметнуваат одлуки базирани на интереси и моќ, дури и по цена на компромис со темелните вредности на ЕУ. Од друга страна пак, со тоа се нарушува и самиот концепт на делување на ЕУ како глобален актер, односно она што го издвојува од другите актери - нормативната моќ на изградена врз премисата на привлечноста на нејзиниот модел и трансформативните ефекти како исход на политиката на условеност. Колку повеќе Унијата е изложена на притисок да носи

¹⁰⁴⁶ European Council, ‘Tirana Declaration’, Tirana, 6 December 2022, достапно на <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/06/tirana-declaration-6-december-2022/> [пристапено на 26.01.2024].

¹⁰⁴⁷ European Council, ‘Conclusions’, Brussels, 15 December 2022.

¹⁰⁴⁸ N.Gjoksi, ‘The Narrow Corridor Towards Democracy: EU Enlargement as an Opportunity to Establish Democratic States and Tackle State Capture in the Western Balkans’, in J.Džankić, S.Kacarska and S.Keil, *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo) Politics*, Florence, European University Institute, 2023, p.80.

„геополитички одлуки“ за да се справи со влијанието на други ривали и да го заштити изградениот поредок, толку е помала веројатноста да инсистира на пристапните услови односно на владеењето на правото, што пак се основа на таквиот поредок. Дури и кога Унијата треба да се справува со геополитичките предизвици, пристапот треба да биде изграден на темелните вредности на кои е заснована Унијата, првенствено владеењето на правото, демократската одговорност и борбата против корупцијата, што отсекогаш ја сочинувале позицијата на ЕУ, легитимитетот во глобалната арена и моќта на привлекување во сферата на влијание.¹⁰⁴⁹ Отстапувањето од изградениот модел би наметнало сериозни предизвици во поглед на правната и политичката дивергенција како предуслов за градење на ЕУ како правна, политичка и вредносна Унија и со тоа процесот на европска интеграција би бил сведен на градење заеднички пазар со споделени безбедносни интереси во геополитиката и геоекономијата.¹⁰⁵⁰

Големо влијание врз правецот на политиката на проширување на ЕУ и посветеноста на владеењето на правото во следните години, има исходот од изборите за Европскиот парламент одржани во јуни 2024 година, што го открива расположението на граѓаните на ЕУ и нивниот став кон политиките, а што резултираше со зголемен удел на гласовите на екстремно десничарски партии. Подемот на радикалните партии го поместува целиот политички спектар – во случајов надесно, при што најголема штета трпат всушност конвенционалните десничарски партии.

Програмите на повеќето политички партии содржеа определби за зајакнување на механизмите за заштита на владеењето на правото – десничарската Европска народна партија (ЕПП) се прокламираше како водечки заштитник на владеењето на правото, реafirмирајќи ја важноста на владеењето на правото за европскиот проект и наведе конкретни предлози за адресирање на системските проблеми со акцент на финансиската условеност¹⁰⁵¹; социјалдемократите, либералите и зелените имаат традиционална улога на застапници за владеењето на правото и вредностите на Унијата; дури и програмата на конзервативната, евроскептична партија Европски конзервативци и реформисти (ЕКР)

¹⁰⁴⁹ Види повеќе на Diplomatic Service of the European Union, *A Strategic Compass for Security and Defence*, достапно на <https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en> [пристапено на 26.01.2024].

¹⁰⁵⁰ S. Keil, ‘Enlargement Politics Based on Geopolitics? A Proposal for a Geopolitics-Driven Enlargement Policy’, in J. Džankić, S. Kacarska and S. Keil, *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo) Politics*, Florence, European University Institute, 2023, p. 119.

¹⁰⁵¹ ЕПП Manifesto 2024, March 2024, достапно на <https://www.epp.eu/files/uploads/2024/03/Manifesto_2024.pdf> [пристапено на 7.10.2024 година].

содржи упатување на владеењето на правото¹⁰⁵² ; а дополнително и актуелната претседателка на Комисијата што освои втор мандат, Урсула фон дер Лајен инсистираше дека секоја опција за коалиција во обидите да осигура втор мандат мора да се заснова на владеењето на правото.¹⁰⁵³ Составот на Европскиот парламент има важни импликации за владеењето на правото, па мнозинството на проевропските конвенционални партии има одговорност и мандат да ги унапреди механизмите за заштита чијашто ограничена ефикасност беше нотирана за време на изборната кампања.

Имајќи ја предвид анализата на механизмите дадена погоре, Европскиот парламент може да оствари влијание преку усвојување на резолуции и остварување на улогата во различните механизми, како и преку половичната законодавна функција. Меѓутоа, за реториката да се претвори во конкретни резултати, клучна е и улогата на Европската комисија што треба да ја потврди афирмираната посветеност кон владеењето на правото. Така, изборните резултати треба да создадат импулс за новата комисија и воопшто, за дејствувањето на Унијата во насока на заштита на владеењето на правото во неговата интерна димензија, односно им даваат мандат на проевропските партии да ја поттикнат агендата за владеење на правото во ЕУ и да го подобрат системот за заштита што е на располагање на институциите на Унијата и земјите-членки.¹⁰⁵⁴

Предлогот за нов состав на Европската комисија¹⁰⁵⁵ дава одредени смерници за тоа какво ќе биде дејствување и пристапот во претстојниот мандат. Во споредба со претходниот состав на Комисијата и распределбата на ресорите, улогата на владеењето на правото е зајакната со тоа што портфолиото за правда е збогатено со владеењето на правото како засебна област, заедно со демократијата. Биографијата пак, на новиот комесар за демократија, правда и владеење на правото, којшто доаѓа на оваа позиција по номинација од Ирска како поранешен министер за финансии, навестува зајакнување на финансиската условеност во поглед на владеењето на правото. Портфолиото проширување пак, се предлага да биде доделено на комесарката на предлог на Словенија, што може да се смета за добра вест за Западниот Балкан со оглед на поврзаноста на оваа

¹⁰⁵² ECR Manifesto 2024, April 2024, достапно на <<https://ecrparty.eu/2024/04/24/ecr-party-adopts-manifesto-for-european-elections-decides-not-to-put-forward-a-lead-candidate/>> [пристапено на 7.10.2024 година].

¹⁰⁵³ P. Castillo-Ortiz, 'A Post-election Opportunity for the Rule of Law', *European Democracy Hub*, 3 July 2024, достапно на <<https://europeandemocracyhub.epd.eu/a-post-election-opportunity-for-the-rule-of-law/>> [пристапено на 7.10.2024 година].

¹⁰⁵⁴ Castillo-Ortiz, 'A Post-election Opportunity for the Rule of Law'.

¹⁰⁵⁵ За предлог-составот на Европската комисија 2024-29, види <https://commission.europa.eu/about-european-commission/towards-new-commission-2024-2029_en> [пристапено на 7.10.2024 година].

земја-членка со регионот, особено во време кога фокусот на ЕУ се насочува кон Украина и Молдавија односно кон Источното партнерство.

2.2.2 Иницијативи за реформирање на политиката на проширување и улогата на владењето на правото

За да се оствари перспективата за членство на земјите од Западен Балкан, ЕУ треба да усвои стратегија за „проширување по секоја цена“¹⁰⁵⁶, за што се чини дека сè уште нема доволна подготвеност на страната на институциите и земјите членки. Во таа смисла, во последниот период се циркулираат повеќе предлози за алтернативни опции, како француската иницијатива за Европска политичка заедница¹⁰⁵⁷ и австрискиот нон-пејпер за постепена интеграција¹⁰⁵⁸, како и предлози за редизајнирање на процесот на проширување како оние содржани во Извештајот на француско-германската работна група¹⁰⁵⁹, за да избегне повторен застој и заглавување во истите модели на неактивност што досега ги карактеризираа односите со земјите-кандидати. Воедно, Унијата усвои сеопфатен економски и инвестициски план за Западен Балкан што треба да создаде можности за регионална економска интеграција за да се забрза конвергенцијата со ЕУ и да се надмине развојниот јаз.¹⁰⁶⁰

Во овој контекст, треба да се напомене дека одредени иницијативи за одржување на процесот со земјите од Западен Балкан постоеја и во годините пред војната, како

¹⁰⁵⁶ Види V. Anghel and E. Jones, ‘Broken Promises Diplomacy: The Russia-Ukraine War and the End of Enlargement as We Know It’, in J. Džankić, S. Kacarska and S. Keil, *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo) Politics*, Florence, European University Institute, 2023, p. 8.

¹⁰⁵⁷ ‘Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe, European Parliament, Strasbourg, 9 May 2022, достапно на: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/739209/EPRS_ATA\(2022\)739209_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/739209/EPRS_ATA(2022)739209_EN.pdf)> [пристапено на 01.02.2024].

¹⁰⁵⁸ ‘Austria pitches policy areas for ‘gradual’ Western Balkans integration, *Euractiv*, 28 September 2023, достапно на <<https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/austria-pitches-policy-areas-for-gradual-western-balkans-integration/>> [пристапено на 01.02.2024].

¹⁰⁵⁹ Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, *Sailing on High Seas – Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report, Paris-Berlin, 18 September 2023, presented at General Affairs Council (GAC) on 19.09.2023, достапно на: <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/20230919_group_of_twelve_report_updated14.12.2023_cle88fb88.pdf> [пристапено на 01.02.2024].

¹⁰⁶⁰ European Commission, ‘Western Balkans: An Economic and Investment Plan to Support the Economic Recovery and Convergence (Press Release)’, Brussels, 6 October 2020, достапно на: <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1811> [пристапено на 01.02.2024]; Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, ‘European Commission announces additional €680 million investment package for the Western Balkans under the Economic and Investment Plan’, Brussels, 13 December 2023, достапно на: <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/european-commission-announces-additional-eu680-million-investment-package-western-balkans-under-2023-12-13_en> [пристапено на 01.02.2024].

реакција на најавениот застој во проширувањето во 2014 година. Така, Берлинскиот процес како самит ЕУ-Западен Балкан, беше отпочнат токму во 2014 година според надворешно-политичките цели на поранешната германска канцеларка Меркел, за да се истражат нови модули на соработка што би можеле да го надминат техничкиот и правниот процес на рамката за пристапување во ЕУ - воспоставување нов тип на форум за зголемување на политичката и економската соработка.¹⁰⁶¹ Процесот беше замислен да послужи како привремен механизам за пополнување на празнината во однос на веродостојна европска перспектива и за постигнување опишани резултати со фокус на економската и регионалната интеграција, односно и поради внатрешните предизвици на Унијата. Главната цел на Берлинскиот процес беше да се испрати пораката дека и без понатамошно проширување на ЕУ, изгледите за интеграција ќе продолжат да ги поттикнуваат одамна задоцнетите реформи во регионот, па неслучајно, првично беше предвидено да трае четири години, веројатно предвидувајќи дека дотогаш процесот на пристапување ќе биде зајакнат и европската перспектива ќе стане многу покредибилна и поопишлива. Во таа насока, замислата беше да се поддржат и надворешно-политичките цели и на Унијата, преку задржување на регионот во орбитата на ЕУ, прво со воспоставување заеднички регионален пазар, што ќе создаде платформи за соработка и по однос на други прашања.¹⁰⁶²

Во рамките на овој механизам, во 2017 година ЕУ ја лансираше Регионалната економска област (REA) за Западен Балкан, на што во 2020 година се надоврза Заедничкиот регионален пазар (CRM) лансиран како уште една „отсочна штица“ за подобра интеграција на регионот поблиску до ЕУ надвор од пристапниот процес. Сепак, овие регионални иницијативи можат да имаат само ограничено влијание поради малиот обем и ниското ниво на развој на економиите во регионот што сериозно ја ограничува предноста на економската интеграција, а воедно ако стратегијата за економска конвергенција се сведе на нејзината регионална димензија, не е исклучено дека процесот ќе остане концентриран само на една иницијатива како механизам – таков пример е иницијативата „Отворен Балкан“.¹⁰⁶³ Меѓутоа, руската инвазија врз Украина ги направи

¹⁰⁶¹ ‘Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans’, Berlin, August 2014, достапно на: <<https://www.wb6cif.eu/wp-content/uploads/2021/09/WB6-Summit-Berlin-2015-Final-Declaration.pdf>> [пристапено на 01.02.2024].

¹⁰⁶² Види А. Нохтај, ‘The EU Common Regional Market Proposals for the Western Balkans’, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 49, no. 3, 2022.

¹⁰⁶³ Види Ognjanoska, ‘Reinforcing the EU Enlargement Policy Towards Western Balkans: Access to the Single Market as a Credible Goal’.

и ЕУ и Западен Балкан посвесни дека економската интеграција е неодржлива без политичката интеграција, во смисла дека владеењето на правото е предуслов и за интегрирана економска соработка.

Така, иако Берлинскиот процес е сè уште активен, сметам дека вниманието треба да биде насочено кон актуелните иницијативи во контекст на настанатите околности. Треба да се има предвид дека во рамки на целата заложба за некакво заживување на процесот, се забележува и тренд на премногу рамки за соработка, а премалку интеграција, па таа насока ќе бидат и анализирани предлозите. Европската политичка заедница е механизам за поттикнување дијалог и соработка меѓу ЕУ и земјите кои не се членки, за одредени прашање од заеднички интерес во ограничен обем, со цел да се создаде заедничка европска политика. Сепак, очигледното мултиплицирање може дополнително да ги разводни односите и дотолку да ја намали кредибилноста на пристапувањето. Поради тоа, најмногу интерес предизвика предлогот за фазно пристапување, како своевидно надополнување на традиционалниот процес на проширување што треба да резултира со полноправно членство, на начин што сугерира процес на пристапување во повеќе фази, односно предвидува постепено стратешко усогласување во специфични политики со претпристапни придобивки во форма на зголемено финансирање, обезбедува инструменти за усогласување со *acquis*-то на Унијата во (привремено) затворените поглавја од аспект на спроведување, и институционална „социјализација“ преку ограничено учество во работата на институциите.¹⁰⁶⁴ Концептот е позајмен од развојните студии што сугерираат дека функционалностите на новиот систем се воведуваат во одредена секвенца, заменувајќи ги постепено старите системи и методологии. Овој пристап се заснова на веќе дискутираниот принцип на диференцијација односно диференцирана интеграција, што се одвива и во внатрешниот процес на европска интеграција и во политиката на проширување.¹⁰⁶⁵

Извештајот на француско-германската работна група составена од независни експерти за институционални реформи на ЕУ, овластени од францускиот државен

¹⁰⁶⁴ Предлогот е содржан во повеќе релевантни придонеси на научната и стручната фела. Една од најдеталните разработки на идејата може да се најде кај М. Emerson, М. Lazarević, S. Blockmans and S. Subotić, *A Template for Staged Accession to the EU*, Brussels, CEPS and European Policy Center, October 2021.

¹⁰⁶⁵ Види М. Milenković, 'Trajectories of differentiated EU integration for the Western Balkans', in B. Leruth, S. Gänzle and J. Trondal, *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, London, Routledge, 2022, pp. 551-564.

министер за Европа, Лоренс Бун, и германскиот хомолог - државната министерка за Европа и клима, Ана Лирман, што во септември 2023 година беше презентирани на Советот за општи работи во Брисел, го препознава критичниот момент обележан со геополитички промени, транснационални кризи и внатрешни сложености и нагласува дека, од геополитички причини, проширувањето на ЕУ е високо на политичката агенда, но ЕУ сè уште не е подготвена за прием на нови членки, ниту институционално, ниту политички. Поради тоа, Извештајот содржи наоди и препораки насочени кон постигнување на три цели: зголемување на капацитетот на ЕУ за дејствување, подготвување на проширувањето на ЕУ и зајакнување на владеењето на правото и демократскиот легитимитет на ЕУ. Во таа смисла, јасно се посочува на значењето на владеењето на правото за процесот на европска интеграција, како во однос на внатрешната така и во однос на надворешната димензија, при што се осврнува на принципот на диференцијација како можна основа за реформирање на институционалното дејствување на Унијата и на политиката на проширување.

Така, владеењето на правото е препознаено како неоспорлив уставен принцип за функционирање на ЕУ и предуслов за пристапување во ЕУ, поради што мора да бидат унапредени механизмите за заштита на владеењето на правото во рамките на Унијата, како и неговата улога како клучен критериум во процесот на пристапување што не може да биде предмет на исклучок за сметка на геополитички околности. Зајакнувањето на владеењето на правото во интерната димензија се препорачува да биде направено преку интервенции во две области: буџетската условеност и членот 7 од ДЕУ. Така, се предлага владеењето на правото да биде услов за распределба на средства од буџетот на Унијата, а воедно да се примени буџетска условеност за санкционирање на прекршувањата на владеењето на правото. Во врска со членот 7 од ДЕУ, се предлага да се измени на начин што принципот на едногласност (минус земјата-членка што е предмет на постапката) да биде заменет со мнозинство од 4/5 во Европскиот совет; второ, принципот на автоматски одговор во случај на сериозно и постојано прекршување или ризик од кршење на вредностите на ЕУ од страна на земја-членка да се зајакне така што членот 7(1) и (2) од ДЕУ да предидат временски ограничувања од шест месеци за да се принудат Советот и Европскиот совет да заземат став; и членот 7 од ДЕУ да вклучи автоматски санкции што би се активирале пет години по предлогот за покренување на постапката, во случај на непостапување од страна на Советот, а при опстојување на прекршувањата на темелните

вредности од членот 2, а во случај на спор Судот на правдата на ЕУ да биде конечниот арбитер.

Во контекст на процесот на пристапување, се сугерира дека без оглед на тоа кој модел на проширување ќе биде усвоен, да се задржи принципот „Основите на прво место“ што подразбира стриктна условеност во поглед на владеењето на правото, односно и фазната интеграција во единствениот пазар да биде условена од одреден степен на заштита на владеењето на правото и демократските принципи. Сепак, се истакнува и актуелизирањето на геополитичките околности, како најсилни двигатели на проширувањето на ЕУ, поради што се нагласува важноста на целосна усогласеност со ЗНБП на ЕУ, особено со политиката на санкции и принципите на Повелбата на Обединетите нации, што треба да се адресира во рамки на стратешкиот дијалог на кандидатите со земјите-членки и институциите на ЕУ. За да се обнови кредибилитетот на проширувањето, ЕУ треба да постави цел да биде подготвена за проширување до 2030 година, а земјите-кандидати треба посветено да работат на исполнување на критериумите за пристап во ЕУ. Во Извештајот се предупредува и на важноста на принципот на еднаквост односно процедурите и критериумите за пристапување да бидат еднакви за сите земји-кандидати за да не се наруши заемната доверба.

Може да се заклучи дека наодите и препораките го препознаваат пристапниот процес како двонасочен предизвик за којшто и двете страни – ЕУ и земјите-кандидатки, треба да преземат одговорност за спроведување на реформи заради надминување на критичните аспекти – на едната страна, недостатокот на апсорпциски капацитет, а на другата страна отсуството на реални реформи во клучните области, првенствено владеењето на правото. Новиот (гео)политички моментум треба да се сфати како поттик за засилена посветеност и обновена динамика, а не основа за непринципиелни исклучоци кои не водат кон постигнување одржливи цели. Со оглед дека динамиката на процесот на пристапување не зависи само од напредокот на земјите-кандидати, туку и од капацитетот на ЕУ за носење одлуки и заштита од компромитирање на процесот поради одредени интереси на земјите-членки кои не кореспондираат со интересите и вредностите на ЕУ, се предлага одлуките во процесот на пристапување за премин од една во друга фаза да се носат со квалификувано мнозинство за да се избегне ризикот од блокирање на процесот, додека пак конечната одлука за прием во полноправно членство да се усвои врз основа на принципот на едногласност. Таквата промена може да подразбира неизбежна потреба за измена на основачките договори, но креативното

толкување треба да ги има предвид Passarelle клаузулите од членот 48(6) и (7) од ДЕУ што предвидува дека Европскиот совет може, едногласно, да донесе одлука со која го овластува Советот на ЕУ да дејствува со квалификувано мнозинство.¹⁰⁶⁶ Воведувањето на квалификувано мнозинство е многу актуелна тема во Унијата, дискутирано и од страна на институциите на ЕУ, вклучително и Европскиот совет.¹⁰⁶⁷

Имплицитно, се упатува и на разгледување на фазната интеграција во смисла на секторска интеграција и етапен пристап кон учество во институциите на ЕУ, нагласувајќи дека новата/ревидирана методологија за пристапување веќе предвидува постепено вклучување на земјите-кандидати во одредени политики и програми, но потребно е да се развие поструктурирана и условена методологија за операционализација на овој концепт со примена и на принципот на „реверзибилност“ во случај на назадување во исполнувањето на критериумите. За таа цел, дадени се и препораки за адресирање на институционалните предизвици во внатрешните граници на Унијата. Низ сите овие предлози се провлекува принципот на диференцирана интеграција, како во внатрешната така и во надворешната димензија, за прилагодување на различните процеси, капацитети и преференци на актуелната Унија со постоечките земји-членки, како и на идната Унија со повеќе од 30 земји-членки. Сепак, се нагласува дека диференцијацијата има свои граници, особено во однос на владеењето на правото и темелните вредности кои не можат да бидат предмет на компромис. Внатрешно, повеќе инструменти помагаат да се олеснат околностите под кои некои земји-членки може да ја продлабочат интеграцијата во одредени области преку спроведување заеднички проекти во институционалната рамка на ЕУ и во согласност со нејзините фундаментални принципи и вредности и *acquis communautaire*. Потсетува дека ЕУ отсекогаш интензивно користела внатрешна диференцијација, вклучително и исклучување од одредени чекори за продлабочување на интеграцијата, дури и централни, како што е пристапувањето во монетарната унија.

Како генерален заклучок може да се издвои дека експертскиот извештај сугерира дека продлабочувањето и проширувањето на ЕУ се две лица на една иста паричка и мора

¹⁰⁶⁶ Види S. Kotanidis, *Passarelle clauses in the EU Treaties - Opportunities for more flexible supranational decision-making*, EPRS, December 2020, достапно на:

<[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU\(2020\)659420_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_EN.pdf)>

[пристапено на 01.02.2024].

¹⁰⁶⁷ European Council, ‘Speech by President Charles Michel at the Bled Strategic Forum’, 28 August 2023; European Parliament, ‘Future of the EU: Parliament’s proposals to amend the Treaties’, Press Releases PLENARY SESSION AFCO, Strasbourg, 22.11.2023.

да се разгледуваат како единствен, а не одделен процес на интеграција, со оглед на нивната корелација. Тоа не ја исклучува можноста иднината на европската интеграција да подразбира раслојување на повеќе кругови и тоа: внатрешен круг што би го сочинувале земјите-членки на Евроната и Шенген зоната, како и членките на засилената соработка во одбраната; Европската Унија како второ внатрешно ниво - збир на сите сегашни и идни земји-членки на ЕУ кои се обврзани да исполнат заеднички политички цели, во согласност со членот 2 од ДЕУ, а за возврат да имаат корист од кохезионите фондови и редистрибутивните политики; придружно членство како прво надворешно ниво, што може да овозможи рационализирање на различните форми на здружување, како на пример со земјите од ЕЕА, Швајцарија, па дури и Обединетото Кралство, на начин што придружните членки нема да бидат обврзани да учествуваат во „потесната унија“, ниту во подлабока политичка интеграција во области како што се правдата и внатрешните работи, но основниот услов би бил посветеноста да се усогласат со заедничките принципи и вредности на ЕУ, вклучувајќи ја демократијата и владеењето на правото, со фокус на единствениот пазар како примарна област на интеграција и ограничено институционално учество; и, европска политичка заедница како второ надворешно ниво што не подразбира усогласување со правото на ЕУ или владеењето на правото како политички критериум, а воедно нема да дозволи пристап до единствениот пазар, па наместо тоа, би се фокусираше на геополитичка конвергенција и политичка соработка во области од заемно значење и релевантност, како што се безбедноста, енергијата и животната средина, климатската политика итн., но со минимум заедничка основа за сите учесници, вклучувајќи го и членството во Советот на Европа. Земјите може да преминат од едно кон друго ниво на интеграција согласно утврдени процедури, но без тоа да биде наметнато како задолжителна цел.

Крајно, треба да се посвети внимание и на Планот за раст што Европската комисија го усвои во ноември 2023 година, а за којшто Советот даде зелено светло во мај 2024 година. Планот за раст беше воведен како одговор на растечките критики за занемарувањето на социо-економските услови на земјите од регионот од страна на ЕУ, па така, цел да го приближи Западниот Балкан до ЕУ преку нудење на пристап до некои

придобивки од членството во ЕУ, поттикнување на економскиот раст и забрзување на социо-економската конвергенција.¹⁰⁶⁸

Овој инструмент се темели на неколку области, и тоа: првиот столб ја поддржува економската интеграција на регионот преку постоечкиот Заеднички регионален пазар (CRM), со цел да се развие единствен пазар за регионот инспириран од моделот на единствениот пазар на ЕУ; вториот столб има за цел да ја прошири оваа интеграција на ниво на ЕУ подобрувајќи ги економските врски на регионот со единствениот пазар на ЕУ; третиот столб е фокусиран на обезбедување на дополнителна финансиска помош за регионот за олеснување на напорите за интеграција и поттикнување на неопходните реформи; додека пак, четвртиот столб е дизајниран да ги забрза основните реформи потребни за регионот да ги исполни европските стандарди. Во склоп на овој инструмент, земјите од Западниот Балкан беа повикани да подготват реформски агенди насочени кон јакнење на ефикасноста на демократските механизми, заштита на слободните и плуралистички медиуми и борба против дезинформациите, како и владеењето на правото, при што исполнувањето на овие агенди треба да послужи како основа за исплата на средствата. Планот за раст наиде на критики во однос на обемот на средства што ги нуди - 6 милијарди евра за целиот регион во период од четири години, со 2 милијарди евра во грантови и 4 милијарди евра во заеми.¹⁰⁶⁹

Може да се забележи дека третиот и четвртиот столб се меѓусебно поврзани и во нив најмногу доаѓа до израз принципот на условеност – иако инструментот не споменува специфични интервенции поврзани со владеењето на правото, тие треба да бидат развиени со реформските агенди на секоја земја одделно и нивното спроведување е основа за пристап до средствата. Така, фокусот е на приоритизирање на економските области на интеграција, средствата кои треба да бидат достапни во врска со тоа, и реформите за владеење на правото. Меѓутоа, поконкретната врска помеѓу условеноста во поглед на владеењето на правото и пристапот до овие фондови останува нејасна. Она

¹⁰⁶⁸ European Commission, *New Growth Plan for the Western Balkans*, Brussels, 2023, достапно на <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/new-growth-plan-western-balkans_en> [пристапено на 8.10.2024].

¹⁰⁶⁹ B.Jovanovic, *The EU's new Growth Plan for the Western Balkans: solid foundations but shaky details*, Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna, 18 March 2024, достапно на <<https://wiiw.ac.at/the-eu-s-new-growth-plan-for-the-western-balkans-solid-foundations-but-shaky-details-n-622.html>> [пристапено на 8.10.2024].

што е јасно е дека Унијата настојува да ја задржи/зајакне условеноста во поглед на владеењето на правото, што сè повеќе се здобива со финансиска димензија.

Заклучок

Политиката на проширување на ЕУ кон Западниот Балкан се заснова на зајакнување на условеноста и приоритизирање на владеењето на правото како пристапен критериум. Меѓутоа, покрај критериумите од Копенхаген од 1993 година, од земјите од Западниот Балкан се очекува да исполнат дополнителни критериуми специфично определени за секоја земја во однос на добрососедските односи. Главен инструмент на политиката на проширување на ЕУ кон Западниот Балкан е процесот на стабилизација и асоцијација. До овој момент, само Хрватска го потврди кредибилитетот на процесот на стабилизација и асоцијација на ЕУ односно стекна членство со исполнување на чекорите во политиката на проширување на ЕУ кон Западниот Балкан.

Генерално, ЕУ во однос на Западен Балкан го прошири збирот на услови, особено со проширување на „*acquis*-то за проширување“, во области како владеењето на правото, истовремено работејќи на зголемување на прецизноста на условите во некои од овие области, зајакнување на механизмите за следење, превенирање и санкционирање. Фокусот на владеењето на правото во пристапниот процес на Западниот Балкан се темелни на две причини: прво, потребата ЕУ да ги избегне проблемите со кои се соочи при консолидирањето на владеењето на правото во постпристапната фаза, а второ, потребата од трансформативни процеси во земјите од регионот со цел исполнување на уставната определба за втемелување на владеењето на правото. Сепак, општата перцепција е дека трансформативниот потенцијал на процесот на пристапување не е целосно исполнет. Една од причините пак, за таквата состојба е тесното поимање на владеењето на правото во моделот промовиран од ЕУ што се темели на зајакнување на судската независност и справување со корупцијата преку процесирање на одредени високопрофилни предметни – таквиот еднодимензионален пристап не ја согледува „широчината“ и хоризонталниот карактер на владеењето на правото, а особено социоекономските основи.

Од теоретски аспект, зајакнувањето на условеноста - особено во поглед на владеењето на правото, ги зголемува „трошоците“ на пристапувањето. Споредено со земјите од ЦИЕ, Западниот Балкан се соочува со повисоки трошоци за адаптација, а помал кредибилитет на условеноста на ЕУ, при што и понудената награда е дискутабилна

во смисла на тоа дека перспективата за членство е понеизвесна, па дури и се проблематизира полноправното членство како награда, иако условите се зајакнати. Слабењето на кредибилитетот на ЕУ има најсилно влијание врз намалување на ефективност на политиката на условеност во области како владеењето на правото.

Дотолку повеќе, врз зголемувањето на трошоците особено влијание има воведувањето на регионалната соработка како „Копенхаген-плус“ критериум што подразбира справување со сензитивни билатерални прашања кои наместо да се третираат во процесот на стабилизација и асоцијација, се прелеваат и во процесот на пристапување, како блокади за напредување од една во друга фаза. Надминувањето на таквите предизвици бара значителни и непосредни награди за возврат. Поддршката на граѓаните за пристапување во ЕУ генерално ги намалува домашните трошоци за усвојување и ги поттикнува владите да се вклучат во европеизацијата. Меѓутоа, намалената динамика на процесот на проширување на ЕУ со земјите од Западниот Балкан влијае на начин што резултира со пад на поддршката за евроинтеграциските процеси, па така „роевропското гласачко ливче“ го губи приматот на победничко ливче на изборите во регионот.

Зајакнувањето на условеноста во поглед на владеењето на правото се рефлектира во преговорите со Хрватска со воведување на поглавјето 23 и построга преговарачка позиција на ЕУ при неговото затворање. Хрватска успеа да ја избегне примената на постпристапните инструменти употребени во случајот со Бугарија и Романија, па фокусот на условеноста, особено во поглед на владеењето на правото, ЕУ повторно го префрли на претпристапната фаза. Во однос на другите земји од регионот кандидатки за членство, ЕУ во 2011 година официјално го вовеле „новиот пристап во процесот на проширување“ што го приоретизира владеењето на правото, на начин што поглавјата 23 и 24 добија статус на поглавја што први се отвораат и последни се затвораат, дотолку повеќе што севкупниот напредок во поглавјата 23 и 24 ги одредува темпото и динамиката на преговорите во целина. Ова е со цел на државите-кандидатки за членство да им се даде време да докажат дека воведените реформи се применуваат и да се обезбеди поверодостојна гаранција дека земјите-кандидати имаат функционални и ефикасни системи пред приемот во ЕУ, што би ги намалило можностите за реверзибилност на процесот по пристапувањето.

Меѓутоа, спротивно на интенцијата на новиот пристап - подобрување на ефикасноста на процесот на пристапување, а особено усогласеноста со владеењето на

правото, квантитативната анализа за Црна Гора и Србија, покажа недостаток на опипливи резултати и исто ниво на подготвеност за примена на правото на ЕУ, како во 2015 година, така и во 2023 година. Покрај стагнирање на нивото на усогласеност, извештаите откриваат и отсуство на напредок. Со оглед дека ниту една од овие стратегии не поттикна позначителни резултати во надминување на застојот на процесот, во март 2020 година Унијата повторно направи обид за реформирање на политиката на проширување со усвојување на нова/ревидирана методологија за проширување со што преговарачките поглавја се организирани во кластери.

Посилниот фокус на фундаменталните реформи особено владеењето на правото останува суштински услов за напредок, па во таа смисла пристапот применет кон поглавјата 23 и 24 сега се предвидува во однос на целиот кластер „Основи“ што ги содржи и овие поглавја. Новата методологија за проширување е израз на потребата за реформирање на пристапниот процес, меѓудругото и заради намалениот „апсорпционен капацитет на Унијата“. Меѓутоа, новата методологија не предвиде заштитни мерки во случај на вето и блокади на одделни земји-членки, па истите го попречија/одложија нејзиното спроведување во случајот на Северна Македонија и Албанија, предизвикано од едностраното вето на Бугарија на преговарачката рамка за Северна Македонија.

Најдрастичниот притисок за реформирање на процесот на проширување одвнатре - на страната на ЕУ, дојде поради тоа што се случи „незамисливото“ – враќање на војната на европско тло предизвикана со руската инвазија врз Украина што започна на 24 февруари 2022 година. Таквиот историски момент целосно го смени дискурсот на процесот, па одеднаш од дискусиите во европските кругови исчезна „замореноста од пристапувањето“ и наместо тоа, се повика на итно „придвижување на проширувањето“. Така, условеноста на процесот се соочи со геополитичките околности кои создадоа притисок за поодлучно дејствување во рамки на политиката на проширување. Апликацијата за членство поднесена од Украина и одлуката на Европскиот совет во јуни 2022 година да додели кандидатски статус, заедно со Молдавија, се најсилен индикатор за значителни промени во политиката на проширување на ЕУ.

Соочени со ваквата реалност, институциите на Унијата и земјите-членки ги засилија заложбите за изнаоѓање ефективни решенија со кои би се реформирала политиката на проширување, но со задржување на централната улога на владеењето на правото. Сепак, напорите треба да бидат воедначени и фокусирани за да не се постигне

ефект на премногу рамки за соработка, а премалку интеграција. За зајакнување на капацитетот на ЕУ за носење одлуки, се предлага одлуките во процесот на пристапување за премин од една во друга фаза да се носат со квалификувано мнозинство за да се избегне ризикот од блокирање на процесот, додека пак конечната одлука за прием во полноправно членство да се усвои врз основа на принципот на едногласност.

Клучниот предизвик е постигнувањето баланс помеѓу политиката на условеност заснована на напредок согласно степен на исполнување на поставените услови, и геополитичките околности кои наметнуваат одлуки базирани на интереси и моќ, дури и по цена на компромис со утврдените критериуми. Унијата би се соочила со сериозни импликации доколку политиката на проширување не поддржува изградба на систем заснован на владеење на правото, а со тоа се нарушува и самиот концепт на делување на ЕУ како глобален актер, што се темели на нормативната моќ.

ГЛАВА 3: СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ - МАКЕДОНСКИОТ ЕВРОИНТЕГРАТИВЕН ПАТ – PER ASPERA AD ASTRA

1. Северна Македонија како тест за политиката на условеност на ЕУ во поглед на владеењето на правото

Македонија¹⁰⁷⁰ успешно ги избегна вооружените конфликти кои следеа по распаѓот на Југославија, поради што ЕУ ја препозна земјата како силен придонесувач за постигнување стабилност преку концептот на регионална соработка и одржување добрососедски односи.¹⁰⁷¹ Таквиот генерално кооперативен став ѝ помогна на земјата брзо да се придвижи кон членство во ЕУ во однос на почетните фази од процесот.¹⁰⁷² Со

¹⁰⁷⁰ Трудот во продолжение го користи официјалното уставно име на државата согласно позитивното право во моментот на подготовката на овој текст, согласно Амандманите XXXIII, XXXIV, XXXV и XXVI на Уставот, донесени на 11 јануари 2019 година, достапно на <https://www.sobranie.mk/content/Odluki%20USTAV/UstavSRSM.pdf> [пристапено на 01.02.2024].

Треба да се има предвид дека пред усвојувањето на уставните амандмани, уставното име на државата беше Македонија, додека пак во меѓународните односи од страна на државите кои ја немаа признато под уставното име и во рамки на Обединетите Нации се користеше називот „Поранешна Југословенска Република Македонија“ односно кратенката „ФИРОМ“ [Резолуција 817 на Советот за безбедност на ОН, Њујорк, 7 април 1993 година (UN Doc S/RES/817)].

За да се избегне неконзистентност и дополнително оптоварување, текстот оперира со актуелното уставно име.

¹⁰⁷¹ European Commission, ‘Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe: Compliance with the conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997’ (Staff Working Papers), SEC(98) 586 and SEC (98) 1727.

¹⁰⁷² За временската динамика на европските интеграции на МКД, види https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en [пристапено на 01.02.2024].

потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2001 година¹⁰⁷³, како прва земја од Западен Балкан што го оствари тој чекор, Северна Македонија ја изрази својата аспирација за интеграција во ЕУ. Официјалната апликација за членство беше поднесена во март 2004 година, при што во ноември 2005 година, Комисијата изготви позитивно мислење по однос на барањето¹⁰⁷⁴ и во согласност со заклучоците на Европскиот совет одржани во декември 2005 година, Северна Македонија на 16 декември 2005 година официјално стекна статус на земја-кандидат за членство. Одлуките беа донесени врз основа на значителниот напредок постигнат кон исполнување на пристапните критериуми и во однос на условите поставени во рамки на ССА.¹⁰⁷⁵

Сепак, и покрај целокупната позитивна слика, билатералниот спор со Грција познат како „спорот за името“¹⁰⁷⁶ се постави како главна пречка за натамошен напредок во процесот. Името на новата независна држава стана едно од доминантните прашања во политиката, во голема мера доминирано од историска димензија, што ги вовлече двете земји во децениски преговори, но резултираше и со целосен застој во македонските евро-атлантски интеграции. Спорот за името беше окончан со потпишувањето на Преспанскиот договор¹⁰⁷⁷ на 17 јуни 2018 година, решение што во голема мера се должеше на европското ветување за отстранување на блокадите од процесот и конечен пробив во пристапувањето. Надминувањето на спорот резултираше со членство на Северна Македонија во НАТО¹⁰⁷⁸, но на патот кон ЕУ се испречи француското „Non“ за идно проширување засновано на барањата за реформирање на процесот на пристапување што беше надминато со усвојување на новата методологија, а потоа и ветото на Бугарија

¹⁰⁷³ Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, OJ L84/13, 20.03.2004.

¹⁰⁷⁴ European Commission, ‘Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union’, COM (2005) 562, Brussels, 9 November 2005.

¹⁰⁷⁵ European Council, ‘Presidency Conclusions’, Brussels, 15-16 December 2005.

¹⁰⁷⁶ За широка анализа на „прашањето за името“, неговото потекло, позадина и предизвиците кои претстојат во светло на Договорот од Преспа и неговата историска мисија, види S. Georgievski and I.R. Pandeva, ‘Ending the Long-lasting “Difference over the Name”: The Prespa Agreement—Its Philosophy, Origins and Challenges Ahead’, *Southeastern Europe*, vol. 44, no. 1, 2020, pp. 1-27.

¹⁰⁷⁷ Agreement – Final Agreement for the Settlement of the Differences as Described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership between the Parties, Prespes, 17 June 2018, достапно на <<https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/spogodba-en.pdf>> [пристапено на 01.02.2024].

¹⁰⁷⁸ Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of the Republic of North Macedonia, Brussels, 6 Feb 2019 (официјално членство на 27 март 2020), достапно на <https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174589.htm?selectedLocale=en> [пристапено на 01.02.2024].

покренато врз основа на национални интереси¹⁰⁷⁹ со што се иницираше (уште еден) спор што (повторно) се рефлектираше на европските интеграции на земјата.

Прекумерната политизација на процесот на проширување го прават залуден принципот на условеност и го поткопуваат трансформативниот ефект на претпристапниот процес и самите темелни вредности на Унијата. Прелевањето на билатералните спорови во процесот на пристапување на земјите од Западен Балкан, има негативен ефект врз владеењето на правото во политиката на проширување. Во продолжение низ примерот на евроинтеграцискиот процес на Северна Македонија како драстичен пример, ќе биде анализирано токму прашањето за каузалноста помеѓу овие состојби.

¹⁰⁷⁹ Пред состанокот на Европскиот совет во октомври 2019 година, бугарската влада изнесе Рамковен став, потврден со Декларација поддржана од сите политички партии во бугарскиот парламент. Рамковниот став започнува со категорична реченица: „Бугарија не може да дозволи интеграцијата на Република Северна Македонија во ЕУ да биде проследена со европско легитимирање на идеологијата спонзорирана од влада на антибугарски основи“. Овој документ беше проследен со изјава на Бугарија анексирана кон заклучоците на Советот од март 2020 година, што поставува одредени услови за одржување на првата меѓувладина конференција. Таквите услови вклучуваат прифаќање од Северна Македонија дека македонскиот јазик има бугарски корени и дека македонскиот етникум не постоел пред 1944 година, како и откажување од какви било претензии за „постоење на македонско малцинство“ во Бугарија, и го постави она што може да се опише само како еднострано толкување на историјата на регионот.

Несогласувањето околу јазикот и историјата има поголема позадина. Бугарија ја призна независноста на македонската држава од поранешната Југословенска Федерација во 1990-тите со изјава во однос на посебниот јазик на земјата. Двете земји потпишаа заедничка декларација на премиерско ниво во 1999 година, потврдена и во 2008 година. Новина во последните години е испреплетувањето на спорот со процесот на пристапување на Северна Македонија во ЕУ. Бугарија веќе во 2012 година „побара потпишување на договор за пријателство и соработка, заеднички владини седници, како и договор за заеднички прослави на значајни личности и настани во [заедничката] историја“. Ваков договор беше потпишан во средината на 2017 година меѓу двете влади, што тогаш и беше поздравен како демонстрација на поддршката на Бугарија за членството на Република Македонија во ЕУ. Таков правно-обврзувачки член е содржан и во самиот договор. Сепак, Договорот беше искористен од бугарското собрание како основа за поставување дополнителни услови за Северна Македонија поврзани со историските толкувања преку Декларацијата во 2019 година.

Види Council of Ministers of the Republic of Bulgaria, Framework Position regarding EU enlargement and the Stabilisation and Association Process of the Republic of North Macedonia and Albania Sofia, 09 October 2019, <<https://www.gov.bg/bg/prestentat/novini/ramkova-pozitsia>>; Declaration of the Forty-fourth National Assembly of the Republic of Bulgaria in regard to EU enlargement and the Stabilisation and Association Process of the Republic of North Macedonia and Albania, Sofia, 10 October 2019, <<https://www.parliament.bg/bg/news/ID/4920>> [пристапено на 01.02.2024]; Договор за пријателство, добрососедство и соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија, Скопје, 1 август 2017; Закон за ратификација на Договорот за пријателство, добрососедство и соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија („Службен весник на Република Македонија – меѓународни договори“ бр. 12/2018).

1.1 Владеењето на правото во македонските европски интеграции – од предводник на процесот до заробена држава

Северна Македонија во литературата се опишува како „ран и амбициозен европеизатор“¹⁰⁸⁰ во смисла на тоа дека во раните фази од евроинтегративниот процес на регионот, земјата покажа одлучна евроатлантска стратешка ориентација и презеде чекори за исполнување на условите преку интензивна законодавна и политичка активност за усогласување на правно-институционалната рамка и политиките со оние на Унијата.¹⁰⁸¹ Имајќи ги предвид механизмите на процесот, владеењето на правото е содржано во членот 74 од Спогодбата за стабилизација и асоцијација, како применлива правна рамка за уредување на односите во процесот, во рамки на областа „Правда и внатрешни работи“¹⁰⁸² и предвидува двострани обврски и за Северна Македонија и за ЕУ:

„Во рамките на нивната соработка во областа на правдата и внатрешните работи, страните ќе посветат особено внимание на зајакнување на институциите на сите нивоа во областите на администрацијата воопшто, и во однос на спроведувањето на законот и механизмите на правдата поконкретно. Ова особено вклучува зајакнување на владеењето на правото.

Соработката во областа на правосудството особено ќе се фокусира на независноста на судството, подобрување на неговата ефикасност и обука на правните професии.“

Во рамките на Пристапното партнерство од 2008 година¹⁰⁸³, како инструмент на Процесот за стабилизација и асоцијација воспоставен согласно Агендата од Солун за Западен Балкан¹⁰⁸⁴, беа идентификувани приоритетните области каде што беше потребен

¹⁰⁸⁰ Schimmelfennig and Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, p.14.

¹⁰⁸¹ Види С. Георгиевски, *Примена на правото на Европската унија во Република Македонија во периодот пред претпристапувањето кон ЕУ*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје - Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2012.

¹⁰⁸² За придонесот на македонското правосудство кон европската област на правдата, види S. Georgievski, ‘The Macedonian Judiciary and the European Justice Area’, in V. Rijavec and T. Ivanc, *Cross-Border Civil Proceedings in the EU*, Maribor, Univerza v Maribor, 17-18 November 2011, pp. 19 – 30.

¹⁰⁸³ Council Decision 2008/212/EC of 18 February 2008 on the Principles, Priorities and Conditions Contained in the Accession Partnership with the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Repealing Decision 2006/57/EC, OJ L80/32, 19.03.2008.

¹⁰⁸⁴ Правната основа за склучување европски партнерства и партнерства за пристапување како инструменти на политиката на условеност е содржана во Council Regulation (EC) No 533/2004 of 22 March

понатамошен напредок врз основа на поставените одредници кои се однесуваа на усвојување на соодветно законодавство и спроведување, а во согласност со структурата на Копенхашките критериуми. Областите за владеење на правото беа содржани во политичките критериуми и делумно во Поглавјето 23 чија содржина во тој момент сè уште беше во процес на утврдување. Во однос на областа на правосудството, беше констатирано дека е потребен понатамошен развој на почетната и континуирана обука на судиите и јавните обвинители во Академијата за обука на судии и обвинители, заедно со формирање на нови судски структури и распределба на соодветни средства за нивно целосно работење и подобрување на ефикасноста како и обезбедување на правилно и целосно извршување на пресудите. Приоритетните области ја вклучија и борбата против корупцијата, каде беше акцентирана доследно спроведување на препораките на националните антикорупциски институции како што се Државната комисија за спречување на корупцијата и Државниот завод за ревизија, како и оние на меѓународните тела како Групата на држави за борба против корупција (ГРЕКО). Исто така, исполнувањето на поставените одредници налагаше зајакнување на административните капацитети потребни за спроведување на правилата за финансирање политички партии и изборни кампањи и воведување ефективни санкции во случај на прекршување. Во однос на основните права, главниот фокус беше ставен на заштитата на човековите и малцинските права.

Во тој контекст, Пристапното партнерство таргетираше осум клучни приоритети за натамошен напредок во процесот, од кои три беа поврзани со владеењето на правото: одржливи резултати во спроведување на реформите во судството и зајакнување на независноста и севкупниот капацитет на судскиот систем, заедно со реформа на обвинителскиот систем (Поглавје 23), досие на успешност во однос на спроведувањето на антикорупциската легислатива (Поглавје 23), и доследно спроведување на реформите во полицијата (Поглавје 24). Оттаму, Владата во март 2008 година усвои Акциски план за исполнување на бараните приоритети. Надоврзувајќи се на претходно елаборираниот пристап кон владеењето на правото во процесот на проширување, овие приоритети го префрлија фокусот на градење на капацитети наместо само поставување на правно-институционална рамка. Така, одредниците се насочени не само кон усвојување на закони и создавање институции, туку кон досие на успех од спроведување на реформите.

2004 on the establishment of European partnerships in the framework of the stabilisation and association process, OJ L86/1, 24.3.2004.

Таквите одредници потоа ќе станат центар на гравитација во (последната фаза од) пристапните преговори со Хрватска.

Врз основа на резултатите во спроведувањето на приоритетите како одредници за оценка на постигнатиот напредок, во 2009 година Европската комисија ја достави првата препорака за отворање на пристапните преговори со земјата.¹⁰⁸⁵ Препораката за почеток на пристапни преговори беше поткрепена со наодите дека земјата „суштински ги адресирала клучните приоритети на Партнерството за пристапување во однос на реформата на полицијата, судството, јавната администрација и корупцијата“ и „обезбедила стабилност на институциите кои гарантираат владеење на правото и почитување на основните права“.¹⁰⁸⁶ Меѓутоа, овие услови беа придружени и со други услови, главно одржување на добрососедски односи, што вклучуваше и постигнување заедничко решение за спорот за името што се одвиваше под покровителство на ОН. Така, земјата беше подложена на „Копенхаген плус критериуми“, во смисла на специфичните проблеми на регионот што подразбираа и билатерални спорови. Препораката на Комисијата за отворање на пристапните преговори не беше усвоена од страна на Советот на ЕУ, што всушност одлучи да го одложи процесот поради неможноста да се постигне едногласност предизвикана од грчкото противење.¹⁰⁸⁷ Спорот за името кулминираше со вето од страна на Грција за приемот на Македонија во НАТО во 2008 година, што имаше речиси непосредно влијание во контекстот на проширувањето на ЕУ.

Може да се заклучи дека во раните фази од процесот на европска интеграција на регионот, во којшто особено се истакна Северна Македонија, владеењето на правото беше поставено како приоритет за натамошен напредок. Владеењето на правото беше содржано во политичките критериуми, а постепено стана дел и од *acquis-от* на Унијата со воведување на поглавјето 23 и развој на поглавјето 24. Двете поглавја беа дел од поставените приоритети во рамки на претпристапните инструменти и беше применет пристапот на одредници за мерење на постигнатите резултати. Така, од принцип адресиран во областа „правда и внатрешни работи“, владеењето на правото се разви како посебна област, опфаќајќи услови во поглед на правосудниот систем, борбата против корупцијата, темелните права и полицијата од аспект на борба против организиран

¹⁰⁸⁵ European Commission, 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2009–2010', COM (2009) 533, Brussels, 14.10.2009.

¹⁰⁸⁶ Commission, 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2009–2010'.

¹⁰⁸⁷ Council of the European Union, 'General Affairs Council Conclusions', Brussels, 7-8 December 2009.

криминал, управување со граници и миграција, и борба против тероризам. Одредниците беа првично поставени како барања за усвојување на соодветна правна и институционална рамка, за потоа да се насочат кон демонстрирање на резултати и градење капацитети за одржливи промени. Сепак, треба да се има предвид дека дадениот временски период беше ограничен од аспект на реалните можности за градење досиеја на успех во таквите области.

Останува „академска загатка“ дали процесот на пристапување на Северна Македонија ќе се одвиваше во согласност со истиот пристап што се одрази во случајот со Хрватска и дали Актот за пристапување ќе ги опфатеше двете земји. За споредба, во рамките на истиот пакет за проширување во 2009 година¹⁰⁸⁸, Комисијата идентификуваше повеќе недостатоци во владеењето на правото во однос на Хрватска отколку Северна Македонија - на пример, Хрватска покажа послаб напредок во борбата против корупцијата обележан како „извесен напредок“, додека Северна Македонија беше оценета дека има постигнато „добар напредок“. Според тоа, одлуката за одложување на пристапните преговори со Северна Македонија, и покрај напредокот во исполнувањето на приоритетите во однос на владеењето на правото, ја загрози неговата централна улога во политиката на проширување и ги пренасочи напорите кон билатералните прашања. Треба да се напомене и дека таквата одлука претставува преседан во политиката на проширување, поради фактот што Советот за првпат не ја прифати препораката на Комисијата заснована на оцена за напредокот во исполнувањето на условите за пристапување и подготвеноста за членство, со што на некој начин се поткопа авторитетот на Комисијата во процесот. Дополнително, тргнувајќи од основната теза за поделбата на власта во ЕУ, според која Комисијата го застапува супранационалниот елемент додека Советот е израз на меѓувладините интереси, овој преседан значеше дека одлуката е првенствено политичка и им служи на интересите на земјите-членки. Иако Северна Македонија, покрај Хрватска, беше предводник на европските интеграции на регионот, амбициозноста за спроведување на реформи заради исполнување на Копенхагенските критериуми, прифатени како главни пристапни услови, опадна поради блокадите поставени од Грција од позиција на земја-членка. Во светло на моќта на моментумот, Пристапното партнерство од 2008 година и

¹⁰⁸⁸ Commission, ‘Enlargement Strategy and Main Challenges 2009–2010’.

приоритетите поставени од Комисијата како барања за добивање датум за преговори со ЕУ, со текот на времето станаа надминати и нерелевантни.

Со цел да се одржи кредибилитетот на процесот, во 2012 година или три години по првичниот заклучок на Советот за одложување на одлуката за отворање на преговорите, Европската комисија го започна Пристапниот дијалог на високо ниво – ПДВН (High Level Accession Dialogue - HLAD)¹⁰⁸⁹ како нов инструмент на процесот на пристапување што главно се фокусира на реформите за владеење на правото. Овој инструмент беше специфично создаден за да ги поддржи европските интеграции на Северна Македонија, како одговор на застојот предизвикан од блокадата на Грција. Истовремено, владеењето на правото беше во фокусот на пристапниот процес на Хрватска што во тој момент го имаше склученот Актот за пристапување, а Црна Гора пак, ги отвори преговорите за пристапување токму со поглавјата 23 и 24. Воведувањето на ПДВН беше обид да се воведат нова динамика во реформскиот процес во рамките на европските интеграции и со тоа да се зајакне довербата и поддршката за европската перспектива на земјата, како и поттик да се работи на решавање на спорот со Грција. Инструментот го повтори воспоставениот модел на преговори, прилагоден на контекстот на пристапувањето на земјата соочена со блокада, при што Комисијата силно ја нагласи важноста на реформите поврзани со владеењето на правото. Оттука, беше повторено дека е неопходно да се подобри независноста, ефикасноста и професионалноста на судството, да се зајакнат антикорупциските мерки и нивното доследно спроведување, како и зголемување на ефикасноста и транспарентноста во управувањето со истражните техники за следење на комуникациите, и промовирање на дијалогот меѓу етничките заедници.

Динамиката на овој процес беше најмногу забележана во текот на 2012 година, а зголемената активност доведе до четвртата позитивна препорака за отворање на преговорите. Исто така, со цел да се консолидира темпото и одржливоста на реформите преземени во рамките на ПДВН, односно да се намали ризикот од реверзибилност на целиот процес и да се зајакне кредибилитетот на ЕУ, Комисијата во Стратегијата за проширување во 2012 година¹⁰⁹⁰ изрази подготвеност да подготви нацрт-преговарачка

¹⁰⁸⁹ Види М. Karadjoski, 'The High Level Accession Dialogue for Macedonia: Advantages and Disadvantages', *Journal of Liberty and International Affairs*, vol. 1, no. 1, 2020.

¹⁰⁹⁰ European Commission, 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013', COM (2012) 600, Brussels, 10.10.2012.

рамка за земјата, притоа земајќи ја предвид потребата за решавање на спорот за името во раните фази од пристапните преговори. Всушност, овој предлог предвидуваше паралелни преговори за усогласување со правото на ЕУ од една страна, и преговори за решавање на спорот за името од друга страна, каде што ПДВН би бил инструмент за надминување на ветото. Советот го повтори својот став дека политичките критериуми се доволно исполнети, но и дека ќе ја испита можноста за отворање преговори за членство под следното претседателство.¹⁰⁹¹ Овој став звучеше ветувачки бидејќи Советот побара од Комисијата да подготви извештај за напредокот за земјата до пролетта 2013 година и доколку оценката на Комисијата биде позитивна, Советот би одлучувал по прашањето во јуни истата година и би одобрил понатамошни чекори за отворање на преговорите.

Меѓутоа, состојбата во однос на исполнувањето на политичките услови се влоши, што го доведе во прашање процесот на спроведување реформи во приоритетните области и постоењето на внатрешни проблеми во областите на демократијата и владеењето на правото, кои со текот на времето станаа значаен фактор за идниот тек на интеграцијата на земјата во ЕУ. Така, со поставувањето на спорот за името како главен катализатор на процесот, исполнувањето на критериумите од Копенхаген беше загрозувано. На тој начин, билатералните прашања кои имаат малку врска со формалните услови за членство го попречија процесот на пристапување.¹⁰⁹² На состанокот на Советот на министри (конфигурацијата за општи и надворешни работи) во јуни 2013 година, и покрај извештајот подготвен од Комисијата, прашањето за отворање на пристапни преговори со земјата воопшто не беше ставено на дневен ред. Ситуацијата кулминираше во 2015 година кога земјата доби „замрзната препорака“ од Комисијата¹⁰⁹³ бидејќи прислушуваниите разговори открија „заробување на државата“ што се карактеризираше со системски проблеми во однос на владеење на правото¹⁰⁹⁴ особено во однос на судството, независните тела, безбедносните служби, медиумите и изборите.

¹⁰⁹¹ Council of the European Union, ‘General Affairs Council Conclusions’, Brussels, 11 December 2012.

¹⁰⁹² Schimmelfennig and Sedelmeier, *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, p. 10.

¹⁰⁹³ European Commission, ‘Commission Staff Working Document – The Former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2015’, SWD(2015) 212 final, Brussels, 10.11.2015.

¹⁰⁹⁴ European Commission, ‘Recommendations of the Senior Experts’ Group on Systemic Rule of Law Issues Relating to the Communications Interception Revealed in Spring 2015’, Brussels, 8 June 2015, достапно на <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2016-12/20150619_recommendations_of_the_senior_experts_group.pdf> [пристапено на 03.02.2024].

Табела 4. Напредок во области од Поглавје 23 за МКД 2009 – 2015 година

	Правосудство	Антикорупција	Темелни права/ Слобода на изразување
2009	2	4	2
2015	-1	0	-1

Извор: Пресметки на авторката врз основа на Извештаите на Европската комисија за (напредокот на) земјата

Табелата илустрира дека од 2010 година, усвојувањето на правото на ЕУ и усогласувањето со политиките е забавено, со исклучок на еден краток период на зголемена активност кога Пристапниот дијалог на високо ниво се чинеше дека може да го надмине спорот за името. Со запаѓањето на земјата во политичка криза поради индициите за криминал содржани во прислушкуваните разговори и граѓанскиот револт¹⁰⁹⁵, процесот на европска интеграција на земјата се сведе на посредување на ЕУ за надминување на кризата преку Политичкиот договор од јуни/јули 2015 година¹⁰⁹⁶ (познат како Договорот од Пржино) и Итните реформски приоритети¹⁰⁹⁷ како инструменти. Итните реформски приоритети се состојат од пет делови, и тоа: владеење на правото и правосудство, деполитизирање на јавната администрација, реформирање на изборниот систем, спроведување на препораките на Анкетната комисија за настаните од 24 декември 2012 година, и медиуми и слобода на изразување. Првиот дел – Владеење на правото содржи неколку области: а) судство, б) функционален судски и парламентарен надзор на следењето на комуникациите, в) независни регулаторни, надзорни и надзорни тела, г) антикорупциска политика и законодавство, и д) лустрација, при што за секоја област се дадени конкретни препораки, што служат како своевидни одредници во процесот. Може да се заклучи дека областите ја следат содржината на владеењето на правото согласно правото на ЕУ, но се и дополнително прилагодени на специфичните состојби во земјата.

¹⁰⁹⁵ 'Explainer: Roots Of Macedonia's Political Crisis Run Deep', *Radio Free Europe*. 15 April 15, достапно на <<https://www.rferl.org/a/explainer-crisis-in-macedonia-leads-to-violent-protests/27675969.html>> [пристапено на 07.02.2024].

¹⁰⁹⁶ 'Statement by Commissioner Hahn and MEPs Vajgl, Howitt and Kukan: Agreement in Skopje to overcome political crisis', Skopje, 15 July 2015, достапно на <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5372> [пристапено на 07.02.2024].

¹⁰⁹⁷ Достапно на: <http://www.merc.org.mk/Files/Write/KeyDocuments/01106/2015/sq/urgent_reform_priorities-june-2015.pdf> [пристапено на 07.02.2024].

Во претходните бранови на проширување, пристапот до преговорите беше најмоќната алатка на условеноста на ЕУ¹⁰⁹⁸, но во случајот со Северна Македонија се покажа како контрапродуктивен потег бидејќи не беше заснован врз принципот на заслуги и кредибилитет. Според принципот „најпрво за основите“, владеењето на правото и темелните права беа дефинирани како области кои подлежат на засилен мониторинг, но токму во овие области Северна Македонија низ годините поради неактивноста на процесот, почна да стагнира или назадуваше. Понатаму, Комисијата го нагласи јазот помеѓу доброто ниво на правна усогласеност и назадувањето на терен во клучните области¹⁰⁹⁹: првото се должи на фактот дека земјата е во процесот на стабилизација и асоцијација подолго од другите земји во регионот, додека пак, второто се однесува на недоследностите во однос на методологијата за проширување на ЕУ, заедно со разликата меѓу усвојувањето на формалните правила и вистинската интернализација на вредностите и стандардите на ЕУ за време на процесот на пристапување. Во таа смисла, една од функциите на процесот треба да биде и семантичко усогласување.¹¹⁰⁰ Истовремено, механизмите за мониторинг и оценка на состојбите во претпристапниот процес, како што се извештаите на Комисијата, беа доведени во прашање бидејќи, пред објавувањето на извештајот во 2015 година што содржеше замрзната препорака, сите други извештаи од 2009 година па натака, иако имаа наоди за силни и слаби страни, сепак содржеа јасна препорака за почеток на пристапните преговори, што беа позитивно оценети и од Европскиот парламент.

Така, имајќи ги предвид прокламираните двострани обврски за земјата и ЕУ, како и севкупната логика на надворешниот модел на поттик во функција на процесот на европеизација, двете страни имаат одговорност за реверзибилноста на реформскиот процес со фокус на владеење на правото, што се совпаѓа со застојот во пристапните преговори. Недостигот на кредибилна перспектива за членство на страната на ЕУ, заедно со истакнувањето на билатералните прашања како најголема пречка во процесот, ја поткопа условеноста во поглед на владеењето на правото. Во отсуство на можност ЕУ да влијае како лост, наместо да се спроведат реформи за владеење на правото кои бараат големи напори и се пропратени со ослабување на моќта на политичките елити, исходот

¹⁰⁹⁸ P. Nikolova, 'Negotiating for EU Membership? The Case of Bulgaria and Romania', *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 2, 2006, p. 400.

¹⁰⁹⁹ Commission, 'The Former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2015'.

¹¹⁰⁰ S. Rodin, 'Discourse and Authority in European and Post-Communist Legal Culture', *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 1, 2005, p. 15.

од пресметките на трошоците/придобивките на владата доведе до вклучување во заробување на државата како состојба спротивна на владеењето на правото. Случајот на Северна Македонија покажува колку е важна политичката волја кога станува збор за реформите за владеење на правото: на пример, Комисијата оцени дека „достигнувањата во последната деценија се поткопуваат со реално и потенцијално политичко мешање во работата на судството“¹¹⁰¹, додека пак во однос на борбата против корупцијата, земјата ја „постави потребната законодавна и институционална рамка во текот на последната деценија, како и развиена евиденција за превенција и гонење“¹¹⁰², но „капацитетот за ефективно справување со неа [*корупцијата*], моментално е поткопан од недостаток на политичка волја и политичко мешање во работата на релевантните тела, што ја попречува нивната способност да дејствуваат проактивно и неселективно, особено во високопрофилни предмети“¹¹⁰³. Извештајот бележи и други области каде што има наоди за назадување, иако законската рамка беше ревидирана во последниве години и е усогласена и со *acquis*-то и со меѓународните стандарди.¹¹⁰⁴ Оттука, иако законодавната и институционалната рамка беа целосно поставени во согласност со правото на ЕУ, извршната власт обезбеди контрола врз клучната фаза – спроведување на инаку ЕУ усогласеното законодавство, без притоа да има декларативно отфрлање на процесот на европска интеграција.

Унијата не само што не беше во можност да се спротивстави на заробувањето на државата, туку и (ненамерно) придонесе за таквата состојба¹¹⁰⁵ со тоа што немаше механизми за интервенција додека проблемот со името опстојуваше во форма на грчко вето во однос на кое институциите на ЕУ немаа усогласен став¹¹⁰⁶, но не беа во можност да го адресираат. Во овој контекст, вреди да се спомене дека Меѓународниот суд на правдата утврди дека спорот за името не требало да се користи од страна на Грција за да се спротивстави на приемот на земјата во меѓународните организации¹¹⁰⁷ со што се поставуваат прашања за почитување на владеењето на правото од аспект на

¹¹⁰¹ Commission, ‘The Former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2015’, p. 12.

¹¹⁰² Commission, ‘The Former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2015’, p. 15.

¹¹⁰³ Commission, ‘The Former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2015’, p. 15.

¹¹⁰⁴ Commission, ‘The Former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2015’, p. 20.

¹¹⁰⁵ Види S. Richter and N. Wunsch, ‘Money, Power, Glory: The Linkages between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans’, *Journal of European Public Policy*, vol. 27, no.1, 2009, p. 41.

¹¹⁰⁶ Имајќи ја предвид погоре образложената ситуација каде што Европската комисија и Европскиот парламент препорачаа почеток на пристапните преговори, но Советот не можеше да усвои одлука.

¹¹⁰⁷ International Court of Justice, *The former Yugoslav Republic of Macedonia v Greece*, Judgment of 5 December 2011 – Application of the Interim Accord of 13 September 1995, para 113.

постапувањето во Советот на ЕУ. Замижувањето пред овие тенденции може да се објасни и во контекстот на целокупниот застој на процесот на проширување, на начин што ситуацијата со назадувањето на владеењето на правото беше аргумент да се задржат вратите затворени. Сепак, владеењето на правото и демократската транзиција во рамки на процесот на проширување не се во интерес само на земјите-кандидати туку и на ЕУ, бидејќи имаат влијание врз стабилноста на регионот. Заробувањето на државата во земјата предизвика длабока политичка криза и нестабилност со потенцијал да се прелее и надвор од границите, при што тешкиот процес на формирање влада достигна критична точка за време на нападите во Парламентот на 27 април 2017 година, кои беа најостро осудени од страна на ЕУ.¹¹⁰⁸ Истовремено, како што беше погоре образложено, мигрантската криза во 2015 година јасно ја покажа стратешката важност на проширувањето на ЕУ заедно со итната потреба да се усвојат сериозни и кредибилни перспективи за членство во ЕУ.

1.2 (Новиот) поттик за европеизација и ризикот од (повторен) застој

Новата влада во Северна Македонија во 2017 година, формирана по политичката криза, на почетокот покажа решеност да се заложат за спроведување реформи во клучните области од владеењето на правото, но и да го надмине спорот за името со Грција во светлото на обновеното ветување на ЕУ за отворање на пристапните преговори. Во контекст на новиот моментум, еврокомесарот Јоханес Хан призна дека „пред десет години, земјата беше најдобриот ученик во класот [*во однос на реформите кои се однесуваат на ЕУ*]“, а справувањето на ЕУ со спорот за името со Грција „очигледно не беше корисно за стабилизирање земјата“, така што ЕУ „требаше да ја научи лекцијата и конечно да најде решение за почеток на преговорите“.¹¹⁰⁹ Итните реформски приоритети беа поставени како главни одредници за реформскиот процес, што беа повеќе фокусирани на спроведување на законодавната рамка и во таа смисла постигнување реални резултати на терен, наместо усогласување на правната рамка што согласно новиот пристап е на ниво на почетна одредница или дури претходи на фазата на отворање преговори.

¹¹⁰⁸ ‘Violence Erupts as Protesters Storm Macedonia Parliament’, *Euroactiv*, 28 April 2017, достапно на <www.euractiv.com/section/enlargement/news/violence-erupts-as-protesters-storm-macedonia-parliament/> [пристапено на 11.02.2024].

¹¹⁰⁹ A. Rettman, ‘EU Sees “Momentum” on Macedonia Name Dispute’, *EU Observer*, Brussels, 12 June 2017, достапно на: <<https://euobserver.com/enlargement/138199>> [пристапено на 14.02.2024].

Решеноста на земјата да се посвети на процесот на европеизација резултираше со првични опипливи резултати во однос на владеењето на правото. Политичката волја за продолжување на реформите во оваа област врз основа на европската перспектива се покажа како една од најважните „состојки“ - на пример, Комисијата забележа дека „назадувањето од претходните години почна да се менува преку одлучувачки чекори преземени во последните месеци за да се започне со враќање на независноста на судството“ и „постои подобрена клима за медиумите и новинарите се поподготвени да го критикуваат однесувањето на функционерите и цензурата“.¹¹¹⁰ Истовремено, долгогодишниот спор за името беше решен во 2018 година со потпишувањето на Договорот од Преспа¹¹¹¹ според кој земјата ја прифати „Република Северна Македонија“ како свое официјално и уставно име со *erga omnes* употреба. Во јуни 2018 година, Советот усвои заклучоци по препорака на Комисијата и се согласи позитивно да одговори на напредокот постигнат од Северна Македонија, на начин што го трасираше патот кон отворање на пристапни преговори со временска одредница јуни 2019 година, условувајќи го со напредок постигнат во одредени клучни области од владеењето на правото, како што се судските реформи, реформата на разузнавачките и безбедносните служби и реформата на јавната администрација¹¹¹²

Меѓутоа, и покрај сите напори и политичкиот капитал вложен во исполнувањето на критериумите со посебен фокус на владеењето на правото и надминување на билатералниот спор за името што се наметна како предуслов за пристапни преговори, Северна Македонија повторно се најде во „чекалната“ на ЕУ, овојпат поради француското вето за проширувањето кое беше дискутирано погоре, наметнато поради загриженоста за опаѓањето на трансформативната моќ на ЕУ во процесот. Во голем број различни соопштенија и јавни изјави, француската влада изнесе два главни аргументи кои го оправдуваат противењето на натамошен напредок во процесот на проширување воопшто, со последици по однос на почетокот на процесот на преговори со Северна Македонија:¹¹¹³ согледаната потреба за реформирање на процедурите за пристапување пред која било нова земја да може да се приклучи на ЕУ, и противречност на

¹¹¹⁰ European Commission, ‘Commission Staff Working Document - The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report’, Strasbourg, 17.4.2018, SWD(2018) 154.

¹¹¹¹ Договорот од Преспа, 17 јуни 2018 година, достапно на <<https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/spogodba-en.pdf>>.

¹¹¹² Council of the European Union, ‘General Affairs Council Conclusions’, Brussels, 26 June 2018.

¹¹¹³ Види ‘Emmanuel Macron’s EU Accession Veto Is a Historic Mistake. Bloc Should Open Talks with North Macedonia and Albania, then Reform Itself’, *Financial Times*, London, 21 October 2019, достапно на <www.ft.com/content/eda39e1e-f3eb-11e9-b018-3ef8794b17c6> [пристапено на 14.02.2024].

проширувањето наспроти продлабочувањето на ЕУ. Без да се навлегува во аргументираноста на овие тврдења, оваа одлука ја поткопа моќта на ЕУ да инсистира на реформи во процесот на европизација и го актуелизира четвртиот (често заборавен) копенхагенски критериум кој се однесува на апсорпцискиот капацитет на Унијата. Претседателот на Европскиот совет, Доналд Туск, и претседателот на Европската комисија, Жан-Клод Јункер, го критикуваа францускиот потег, дури и го нарекоа „историска грешка“¹¹¹⁴. Обид да се надмине „грешката“ беше новата методологија за проширување што предлага структура по кластери. Северна Македонија се прилагоди на новата методологија и ја продолжи реформската агенда во таа смисла, така што Советот во март 2020 година¹¹¹⁵ конечно донесе одлука за отворање на пристапните преговори со Северна Македонија и Албанија.

Но, наместо „научени лекции“ според зборовите на комесарот Хан, ЕУ се соочува со повторени грешки бидејќи одлуката за отворање на (долго одложуваните) пристапни преговори со Северна Македонија од март 2020 година наиде на пречки од аспект на спроведувањето поради блокадата наметната од Бугарија на усвојувањето на преговарачката рамка и закажувањето на првата меѓувладина конференција поради националните претензии во однос на прашања поврзани со историјата, јазикот и идентитетот.¹¹¹⁶ Овој спор покренат од бугарската страна имплицитно ги компромитира пристапните критериуми, особено областите од кластерот „Основи“ што се однесуваат на демократските институции и владеењето на правото и е во спротивност со принципите на новата методологија за проширување одобрена од Советот. Со тоа се поткопува и авторитетот на одлуката на Европскиот совет од март 2020 година за отворање на пристапните преговори со Северна Македонија. Згора на тоа, основите на ветото од Бугарија се спротивни на темелните вредности на Унијата од членот 2 од ДЕУ што се однесуваат на промовирање на различности. Особено што преговарачката рамка треба да избегне какви било противречности со правото на ЕУ, во смисла на членот 4 од ДЕУ што предвидува дека „Унијата ќе ја почитува еднаквоста на Земјите-членки пред Договорите, како и нивните национални идентитети, својствени на нивните фундаментални структури, политички и уставни, вклучително и регионална и локална

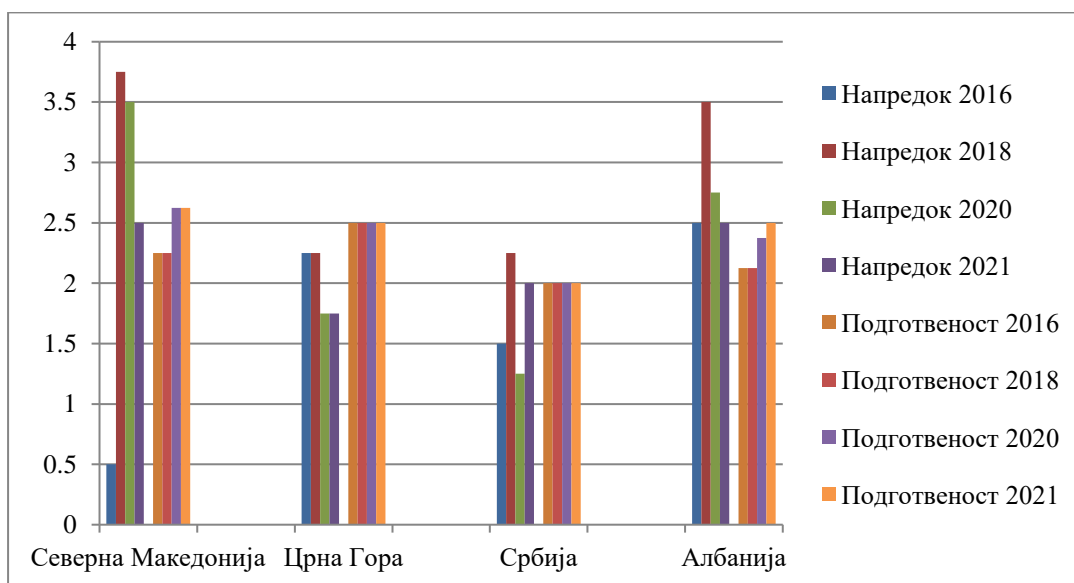
¹¹¹⁴ ‘Blocking Negotiations with North Macedonia and Albania Is A ‘Huge Historical Mistake’, *Brussels Times*, Brussels, 18 October 2019, достапно на <www.brusselstimes.com/news/eu-af-fairs/74241/jean-claude-juncker-deplores-europes-failure-to-start-eu-enlargement-negotiations/> [пристапено на 14.02.2024].

¹¹¹⁵ Council of the European Union, ‘Conclusions - Enlargement and Stabilisation and Association Process - The Republic of North Macedonia and the Republic of Albania’, Brussels, 25 March 2020.

¹¹¹⁶ Види фуснота бр. 993.

самоуправа“. Како Унија заснована на меѓусебна и искрена соработка, функционирањето на ЕУ и спроведувањето на политики зависи од почитувањето на владеењето на правото што вклучува и спроведување на сопствените одлуки.¹¹¹⁷ Во таа смисла, дури и традиционалните скептици на процесот на проширување и воедно, стриктни залагачи за обезбедување на владеењето на правото – Франција и Холандија, упатија барања за доследно почитување на донесените одлуки.¹¹¹⁸

Графикон 5. Компаративен преглед на владеењето на правото во земји од Западен Балкан¹¹¹⁹ од аспект на напредокот и подготвеноста за членство во периодот 2016-2021



Извор: Пресметки на авторката врз основа на Извештаите на ЕК во рамките на Пакетот за проширување

¹¹¹⁷ A. Magen, ‘Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 54, no. 5, 2016, p. 1050.

¹¹¹⁸ Францускиот претседател Емануел Макрон изјави дека одлуката за отворање на пристапните преговори мора да се спроведе: „Европската унија во март минатата година одлучи да започне преговори со вашата земја и сега е време да се конкретизира таа одлука и Франција активно ја поддржува. Северна Македонија заслужува да започне преговори без одлагање.“

Елисеј, ‘Déclaration conjointe du Président Emmanuel Macron et du Premier Ministre de la République de Macédoine du Nord Zoran Zaev’, Париз, 10 јуни 2021 година.

Според изјавата на премиерот Марк Руте на прагот на Самитот ЕУ-3Б во Брдо, Словенија на 6 октомври 2021 година: „Навистина не сум задоволен од фактот што пристапните преговори со Северна Македонија сè уште се блокирани“, види <https://mobile.twitter.com/nla-teu/status/1445662320307232774?ref_src=twsrc%5Etfw> [пристапено на 16.02.2024].

¹¹¹⁹ Споредбата е направена меѓу земјите со отворени преговори (Црна Гора и Србија) и земјите во однос на кои е донесена одлука за отворање на преговори (Северна Македонија и Албанија). Од таа причина, Косово и Босна и Херцеговина се исклучени од анализата поради нивниот статус како потенцијални земји кандидати во тој момент.

Споредбената анализа на податоци покажува дека во случајот на Северна Македонија и Албанија во 2018 година, можноста за отворање на пристапните преговори како високо кредибилен поттик поттикна напредок и утврдена способност да ги надмине значителните домашни трошоци поврзани со реформите во владеењето на правото кои на ниво на подготвеност се највидливи во 2020 и 2021 година поради времето потребно за нивна интернализација. Од друга страна, намалувањето на сигурноста на овој поттик предизвикано од доцнењето на вистинскиот почеток на пристапните преговори поради неусвојувањето на преговарачката рамка предизвика стагнација на нивото на напредок. Во однос на подготвеноста, Северна Македонија во 2021 година, како и во 2020 година, сè уште има „најдобар резултат“ - подобар од земјите што веќе преговараат како Црна Гора и Србија, додека Албанија е на исто ниво со Црна Гора и е подобра од Србија. На овој начин, Северна Македонија демонстрира стабилна посветеност за реализација на реформите, но показателите за нивото на напредок покажуваат дека темпото не може да се одржи без отворање на пристапните преговори. Оттаму, способноста да се исполнат обврските од членството не е само техничка условеност, туку и политичка одлука.¹¹²⁰ Неспроведувањето на одлуката за отворање преговори ќе резултира со недостаток на стимулативно влијание врз нивото на усогласеност на Северна Македонија и Албанија, а тоа ќе влијае и на севкупниот процес во регионот што е видно во случајот со Црна Гора и Србија - губењето на кредибилитетот за отворање на следните фази од процесот е најважниот фактор за ослабувањето на трансформативната моќ на ЕУ и намалувањето на ефективноста на европеизацијата во рамки на политиката на проширување.

Според новата методологија за проширување, зголемениот кредибилитет е посочен како прв услов за процесот на пристапување за да го испорача својот целосен потенцијал, но се нагласува дека „сите страни мора да се воздржат од злоупотреба на отворените прашања во процесот на пристапување во ЕУ“.¹¹²¹ Ако одлучувачките услови за напредок на Северна Македонија во пристапниот процес не се однесуваат на критериумите за владеење на правото, туку главно на нерешените соседски прашања, тогаш тоа влијае на условноста на владеењето на правото и ја поткопува неговата централна улога во политиката за проширување на ЕУ. Спротивно на претходните стратегии за размена на стабилноста за владеење на правото, се покажа дека стабилноста

¹¹²⁰ Kmezić, *Western Balkans and EU Enlargement: Lessons Learned, Ways Forward and Prospects Ahead*, p.12.

¹¹²¹ European Commission, 'Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans', Brussels, 5.2.2020, COM(2020) 57 final.

и владеењето на правото одат рака под рака. Западен Балкан е регион кој сè уште е преплавен со отворени спорови кои можат да се надминат само врз основа на европската перспектива. Токму реформите во владеењето на правото можат да имаат трансформативен ефект врз регионот и да поттикнат економски развој.

Иронично, токму француското претседателство со Советот на ЕУ се заложи за поголем ангажман во процесот на проширување со Западен Балкан, при што меѓу најитните прашања беше отклонувањето на блокадата во однос на Северна Македонија. На тој начин се прикажа „квази посредување на ЕУ“ преку нацрт-предлог подготвен од страна на Франција со единствена цел да се отстрани бугарското вето за процесот на пристапување на Северна Македонија во ЕУ.¹¹²² Таканаречениот француски предлог се состои од Општ став на ЕУ наменет за министерскиот состанок на меѓувладината конференција за завршување на отворањето на преговорите за пристапување на Северна Македонија во ЕУ, Заеднички став и Предлог-заклучоци на Советот. Општиот став на ЕУ се состои од воведна изјава и преговарачка рамка што се презентираат на првата меѓувладина конференција. Предложените заклучоци на Советот обезбедуваат две влезни точки за целосно спроведување на бугарските барања: спроведувањето на билатералниот Договор за пријателство и соработка со Бугарија како еден од основните услови во преговорите, и внесувањето на Бугарите во македонскиот Устав, што се претставува како мерка што ќе овозможи зајакнување на еднаквите права на припадниците на малцинствата и заедниците во Северна Македонија и како таков ќе придонесе кон усогласувањето со Копенхашките политички критериуми. На тој начин, бугарските барања несоодветно се испреплетуваат со Копенхашките критериуми, имајќи предвид дека правата на малцинствата се предмет на мониторинг од страна на Комисијата од самиот почеток на европските интеграции, токму во рамки на Копенхашките критериуми, а потоа и посебните поглавја од правото на ЕУ, па не се новина во процесот. Во однос на билатералниот договор, се упатува и на посебниот протокол односно договорот за протоколот од вториот состанок на Заедничката меѓувладина комисија формирана според член 12 од овој договор¹¹²³.

¹¹²² Владата на Република Северна Македонија го објави предлогот на француското претседателство, достапно на <<https://vlada.mk/node/29432>> [пристапено на 16.02.2024].

¹¹²³ Заедничката меѓувладина комисија се ко-претседава од Министрите за надворешни работи на двете Договорни страни и вклучува високи официјални претставници на двете договорни страни. Заедничката меѓувладина комисија ќе одржува редовни средби еднаш годишно, со цел преглед на ефективната примена на овој договор, примена на мерки за подобрување на билатералната соработка, како и решавање на

При тоа, јасно се укажува дека следните чекори од процесот – во смисла свикување на друга меѓувладина конференција за вистински почеток на преговорите по кластери, ќе се случи откако Северна Македонија ќе усвои соодветни измени со цел во Уставот да се вклучат граѓани кои живеат во рамките на границите на државата и кои се дел од други народи, како што се Бугарите.¹¹²⁴ Анализата на овие одредби упатува на тоа дека Владата на Северна Македонија веќе презела обврска за внесувањето на Бугарите во Преамбулата на Уставот, за што е потребно 2/3 мнозинство во Собранието, што значи дека секое очекување за отстранување на ветото и поентирање на „конечно отворање на преговорите“ се чини неосновано со оглед дека Северна Македонија треба да ја спроведе својата заложба за завршување на наведените уставни измени, во согласност со нејзините внатрешни процедури. Релевантните уставни измени се означени како приоритетни услови.¹¹²⁵ Сите овие точки на загриженост преминаа и во официјалните заклучоци усвоени од Советот на министри на 18 јули 2022 година, па на тој начин станаа дел и од официјалните услови односно релевантните критериуми договорени од Советот.¹¹²⁶ Со прифаќање на овие услови од страна на Северна Македонија, веќе следниот ден на 19 јули 2022 година беше организирана првата меѓувладина конференција со Северна Македонија и Албанија¹¹²⁷, на која се презентираат преговарачките позиции на страните во процесот и предлог-преговарачката рамка.¹¹²⁸ Во случајот на Северна Македонија, се укажува дека општата преговарачка рамка ги има предвид „релевантните заклучоци на

прашања, кои се појавиле за време на исполнувањето на Договорот. Секоја од договорните страни може, по потреба, да предложи организирање на дополнителни средби на Заедничката меѓувладина комисија.

¹¹²⁴ Член 4 и член 6 од Предлог-заклучоците, достапни на:

http://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft_council_conclusions_makedonski.pdf [пристапено на 17.02.2024].

¹¹²⁵ Членот 4 предвидува дека „Советот ја поздравува намерата на Северна Македонија, да започне и приоритетно да ги постигне релевантните уставни измени, со цел во Уставот да се вклучат граѓани кои живеат во рамките на границите на државата и кои се дел од други народи, како што се Бугарите.“

¹¹²⁶ Council of the European Union, ‘Enlargement – Council conclusions on North Macedonia and Albania’, Brussels, 18 July 2022, достапно на <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11440-2022-INIT/en/pdf> [пристапено на 17.02.2024].

¹¹²⁷ European Commission, ‘First Intergovernmental Conferences with Albania and North Macedonia to kick-start the accession negotiation’, Brussels, 19 July 2022, достапно на https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/first-intergovernmental-conferences-albania-and-north-macedonia-kick-start-accession-negotiation-2022-07-19_en [пристапено на 17.02.2024].

¹¹²⁸ Во случајот на Северна Македонија, преговарачката рамка сè уште не е објавена, меѓутоа се претпоставува дека е идентична на онаа содржана во францускиот предлог, со оглед на неговото прифаќање и од МКД и од ЕУ.

Види ‘Конференција за пристапување кон Европската Унија - Северна Македонија - Министерски Состанок на Меѓувладината конференција за завршување на отворањето на преговорите за пристапување на Северна Македонија во Европската Унија - Општ став на ЕУ’, достапно на http://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft_general_eu_position_mk2.pdf [пристапено на 17.02.2024].

Советот, обновениот консензус за проширување и воспоставената практика¹¹²⁹ што значи дека ќе биде применета новата методологија на проширување, но и условите наметнати во контекст на бугарската блокада на процесот.

Исходот од првата меѓувладина конференција е почеток на процесот на аналитичко испитување на правото на ЕУ (*acquis*) популарно наречената „скрининг фаза“ што има за цел да го процени степенот на подготвеност на Северна Македонија за отворање преговори во конкретни области и да ги идентификува прашањата врз основа на кои ќе бидат поставени одредниците, почнувајќи со кластерот „Темели“. Со оглед на специфичните карактеристики на новата методологија што налага поизразена улога на земјите-членки и на политичката волја како „состојка“ на процесот, тие имаат поизразена улога и во одредувањето на одредниците. Меѓутоа, за да се комплетира оваа фаза на отворање на преговорите за пристапување, односно да се премине кон друга меѓувладина конференција на кој се претставува преговарачката рамка и тековната состојбата по кластерите, Северна Македонија најпрво треба да ги комплетира наведените уставни измени. Така, иако процесот на скрининг, што притоа треба да се има предвид дека е од технички карактер, беше завршен во декември 2023 година¹¹³⁰, Северна Македонија не е во можност „да продолжи напред“ овојпат поради прифаќање на услови со кои бугарската блокада ја транспонира во сопствена обврска со која топката се префрла на македонска страна. Извештаите од скринингот најверојатно ќе бидат објавени дури по уставните измени, а досието потоа преминува кај земјите-членки, кои треба едногласно да се согласат за одредниците.

Во однос на преговарачката рамка, согласно (неофицијалната) верзија за Северна Македонија, се нагласува дека ја вклучува ревидираната методологија за проширување, што обезбедува уште посилен фокус на фундаменталните реформи во пристапните преговори во областите на владеењето на правото, особено реформата на правосудството и борбата против корупцијата и организираниот криминал, фундаменталните права, зајакнувањето на демократските институции и реформата на јавната администрација,

¹¹²⁹ Види ‘Конференција за пристапување кон Европската Унија - Северна Македонија – Политички состанок на Меѓувладината конференција за пристапувањето на Северна Македонија во Европската Унија - Заеднички став на ЕУ’, достапно на https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft_eu_common_position_for_the_1st_igc_makedonski.pdf [пристапено на 17.02.2024].

¹¹³⁰ Влада на Република Северна Македонија, ‘Заврши скрининг процесот, патот за успешна евроинтеграција на Северна Македонија е трасиран’, Скопје, 8.12.2023, достапно на <https://vlada.mk/node/35417> [пристапено на 18.02.2024].

како и економските критериуми. Со оглед на клучната важност на основните реформи низ целиот процес, напредокот во кластерот „Темели“ ќе го одреди вкупното темпо на преговорите. Во членот 5 се наведува дека напредокот во процесот ќе зависи од исполнувањето на копенхагенските критериуми, процесот за стабилизација и асоцијација, што останува заедничка рамка за односите со Западен Балкан до нивното пристапување, но во однос на Северна Македонија се истакнува и посветеноста на добрососедски односи и поблиска регионална соработка, што подразбира и постигнување видливи резултати и спроведување на билатералните договори во добра волја, вклучително и Договорот од Преспа со Грција и Договорот за добрососедски односи со Бугарија од 2017 година, како и годишните прегледи и мерки за негово ефективно спроведување. Така, преговарачката рамка, покрај копенхагенските критериуми и критериумите на процесот на стабилизација и асоцијација, го подигнува барањето за спроведување на Договорот од Преспа и Договорот за пријателство со Бугарија и протоколите за неговото спроведување на ново рамниште, барајќи „видливи резултати“ и „спроведување во добра волја“. Што се однесува до прашањето дали Бугарија се откажала од спорењето на постоењето на македонскиот јазик како предуслов за добра волја во спроведување на договорот, иако во Преговарачката рамка стои дека *acquis*-то ќе се преведува на македонски јазик, во воведната изјава ЕУ констатира дека Бугарија и Северна Македонија имаат намера да дадат унилатерални декларации за македонскиот јазик. Оттаму, иако Брисел го нарекува јазикот „македонски“, Бугарија сака да ја објасни својата (поинаква) позиција со декларација.

Најдрастичните барања се наметнати во однос на правата на малцинствата или заедниците, во рамки на кластерот „Темели“. Членот 34 предвидува дека во врска со првиот кластер посветен на темелните вредности, Комисијата, врз основа на извештајот од скрининг, ќе предложи патоказ за поглавјата за владеење на правото, како и патоказ за реформа на јавната администрација, што ќе биде подготвен од властите на Северна Македонија, за да послужи како почетни одредници. Советот, постапувајќи едногласно по предлогот на Комисијата, ќе ги утврди и оцени овие почетни одредници. Меѓутоа, во одделен член – членот 35, покрај патоказот за поглавјата за владеењето на правото (23 - судство и основни права и 24 - правда, слобода и безбедност), се додава обврска Северна Македонија преку инклузивен процес да усвои и акциски план посветен на заштита на правата на припадниците на малцинствата или заедниците, вклучително, меѓу другото, на полето на недискриминација, борба против говорот на омраза, образование,

воспоставување ефективни мерки, механизми за известување и идентификување на соодветните одговорни институции. Спроведувањето на овој патоказ и Акциски план постојано ќе се следи и редовно ќе се разгледува на меѓувладините конференции во текот на целиот процес.

Се забележува дека во наведените области на овој план се препознаваат бугарските барања, дури и областа на образованието што формално не припаѓа на овие поглавја, а планот треба да содржи „ефективни мерки, механизми на известување и определување надлежни институции“ – заедно со посебен извештај на Комисијата за ова прашање. Отворање на кластерот ќе се случи откако Советот, врз основа на проценката на Комисијата, ќе се увери дека се исполнети почетните одредници за кластерот посветен на темелните области, што ги вклучуваат и специфичните барања по однос на правата на малцинствата и заедниците. Доколку се спореди со преговарачките рамки на Црна Гора и Србија, во преговарачката рамка на Северна Македонија, одредниците за отворање на преговорите се побројни и покомплексни. Црна Гора и Србија како одредница за отворање на поглавјата од владеењето на правото (со оглед дека во тој период не постоеше пристапот заснован на кластери) имаа еден акциски план - за поглавјата 23 и 24, додека во однос на Северна Македонија има три – патокази за владеењето на правото, јавната администрација и акцискиот план за малцинствата/заедниците, а може да се додадат одредници за отворање и на другите поглавја и области од кластерот „Темели“.

Дополнително, треба да се има предвид дека согласно актуелната методологија во однос на преговорите важи и правилото на реверзибилност, што значи дека при каков било сериозен или продолжен застој или назадување во спроведувањето на реформите во кластерот „Темели“, или во ситуација кога напредокот во првиот кластерот значително заостанува зад напредокот во другите области и тоа доведува до севкупна нерамнотежа на преговорите за проширување и откако ќе ги исцрпи сите други достапни мерки, Комисијата може по сопствена иницијатива или соодветно образложено барање на земја-членка, да предложи повлекување на нејзините препораки за отворање и/или затворање на други преговарачки кластери и поглавја. Може да се заклучи дека во случајот на Северна Македонија, преговарачката рамка од една страна фокусот го става на реформите во владеењето на правото како области од кластерот „Темели“, но самиот прв кластер отстапува од стандардната структура и е прилагоден и на условите наметнати од Бугарија, што значи дека своевидно е „скроен по бугарски тек“ и притоа,

таква комбинација на области досега немало за ни една држава.¹¹³¹ Дотолку повеќе, барањата се внесени токму во кластерот „Темели“ што како што беше наведено, се отвора прв и се затвора последен, и напредокот во овој кластер го определува напредокот во преговорите воопшто.

Со тоа областите од владеењето на правото и целокупниот карактер на процесот на пристапување како трансформативен процес – особено во фазата на преговори, е повторно компромитиран од специфични барања на одредена земја-членка поаѓајќи од национални интереси што (овојпат) се во спротивност со интересите на Унијата. Согласно ваквата поставеност на преговарачката рамка, Бугарија се стекна со правна основа за вградување на барањата во процесот и во секоја идна прилика во Советот на ЕУ, односно да дава забелешки и предлози не само во однос на одредниците за отворање на преговори, туку низ целиот тек на процесот, вклучувајќи ги и фазите на одлучување за привремени одредници и заклучни одредници. Северна Македонија пак, се здоби со нови обврски, неспоредливо поголеми и поразлични од минатите проширувања и тековните пристапни преговори, надвор од *acquis*-то на Унијата, што имаат капацитет да предизвикаат и внатрешни поделби и дестабилизирање, наспроти очекуваниот ефект на процесот на европеизација како процес што треба да ги мобилизира ресурсите на општеството и да ги насочи кон темелните реформи. Од друга страна пак, обврската за заштита на малцинските права не е реципрочно наметната во однос на Бугарија што опстојува на ставот за забрана на здруженија чија цел е признавање и заштита на македонското национално малцинство¹¹³², иако е ова спротивно на одлуките на ЕСЧП, што се посочува и во Извештајот на Комисијата за владеењето на правото во Бугарија.¹¹³³

Повеќе од една година по дефинирањето на преговарачката рамка за Северна Македонија, во моментот на пишување на овој труд, земјата не успеа да го исполни прифатениот услов за уставни измени, а истовремено претстојат парламентарни и претседателски избори распишани токму на денот на пишување на ова поглавје, со што е извесно дека таквите уставни измени нема да бидат на дневен ред во следните месеци

¹¹³¹ М.Р. Јорданова, *Прекинување на вето или бугаризација до недоглед?*, Скопје, Институт за европска политика, 19 јуни 2022, достапно на <<https://epi.org.mk/post/21777>> [пристапено на 18.02.2024].

¹¹³² Најеклатантен пример е пресудата на ЕСЧП во однос на нерегистрирањето на ОМО Илинден како граѓанско здружение во Бугарија: *Case of Yordan Ivanov and others v. Bulgaria*, ECtHR App. 59491/00, Strasbourg, 11 January 2018, достапно на <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-180160%22%5D%7D>> [пристапено на 18.02.2024].

¹¹³³ European Commission, 'Commission Staff Working Document 2022 - Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria', Luxembourg, 13.7.2022 SWD(2022) 502 final.

со оглед дека Собранието се распушта. Во меѓувреме, се остварија „стравовите“ дека вистинските реформи во владеењето на правото повторно ќе бидат во сенка, па дури и во пад. Извештајот на Европската комисија за Северна Македонија во 2023 година нотира дека во поглавјето 23 отсуствува напредок.¹¹³⁴ За споредба, во извештаите за 2019 и 2020 година забележан е добар напредок, додека пак, во 2021 и 2022 година оценката е одреден напредок. Во таа смисла, нивото на усогласување/подготвеност останува непроменето од 2019 година - одредено/умерено ниво на подготовка. Дополнително, Комисијата изразува загриженост за состојбите во однос на сите три области од ова поглавје, а особено во делот на корупцијата, каде што се забележува дека нема напредок и се изразува сериозна загриженост за последиците од измените на Кривичниот законик со кои се намали законски предвидената казна за кривичното дело „Злоупотреба на службената положба и овластување“. Во однос на поглавјето 24 - Правда, слобода и безбедност, нотирано е исто темпо на напредок и исто ниво на усогласеност – умерена поготвеност за спроведување на правото на ЕУ, како и во останатите извештаи на Комисијата во последните пет години. Целокупно, реформскиот процес е во општа стагнација, со оглед дека преовладува оценката за „ограничен напредок“ и опстојуваат истите нивоа на „одредена усогласеност“ што подразбира одредена подготвеност за спроведување на правото на ЕУ, во поширока смисла од самото усогласување на правната рамка. Оттаму, пристапниот процес на Северна Македонија се соочи не само со повторна билатерализација, туку и со повторно назадување во клучните реформи.

Клучните предизвици и препораки во однос на владеењето на правото, со други зборови поглавјата 23 и 24 од правото на Унијата, се однесуваат на конечно спроведување на стратегијата за реформи во правосудството и ажурираниот акциски план, во согласност со европските стандарди односно континуирано спроведување на стратешките процеси за во судството без одлагање и без застој; ревидирање на законодавната рамка и целокупното функционирање на независните тела во судството како Судскиот совет за да се зајакне неговата транспарентност и независност; доследна примена на системот за електронска распределба за да се осигури дека е целосно функционален и компатибилен со степенот на сложеност на судските случаи и методот за оценување на судиите и претседателите на судовите. Воедно, потребно е подобрување на спроведувањето на националната стратегија за спречување на корупција и судир на интереси и правилно спроведување на препораките на ГРЕКО; доделување доволно

¹¹³⁴ European Commission, North Macedonia 2023 Report, Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 693 final.

човечки и финансиски ресурси на органите на прогонот за да се обезбеди ефективна одговорност во случаите на корупција на високо ниво; подобрување на досието (на успешност) во случаите на корупција на високо ниво, со навремени, професионални и транспарентни проактивни истраги, гонење, правосилни пресуди и наплата, вклучувајќи конфискација на криминални средства, конфискација врз основа на вредност, продолжена конфискација и конфискација од трета страна. Од аспект на темелните права, се обрнува внимание на условите во затворите и засилување на напорите за промовирање алтернативи за затворање и спроведување на релевантните препораки за условите за притвор, дадени од националните и меѓународните институции; зајакнување на ресурсите на Комисијата за спречување и заштита од дискриминација што ќе овозможи исполнување на дадениот мандат; правилно спроведување на Законот за матични книги со цел да се стави крај на бездржавјанството; како и посебен фокус на заштитата на слободата на изразување преку ревидирање на правната рамка во однос на регулирањето на медиумите од аспект на усогласување со правото на ЕУ и европските стандарди, засилено спроведување на стратегијата за реформирање на јавниот радиодифузен сервис, и навремено справување со сите закани и акти на насилство врз новинарите и да обезбеди сторителите да бидат изведени пред лицето на правдата.

Во однос на поглавјето 24, се препорачува да се продолжи со проактивната реформа на структурите одговорни за борба против организираниот криминал со фокус на зголемување на оперативниот капацитет и соработка; ефективно спроведување и следење на националните стратегии за борба против тероризмот и за спротивставување на насилниот екстремизам и на заедничкиот акционен план за борба против тероризмот; како и систематско регистрирање на мигрантите и подобрување на профилирањето, со посистематски пристап во борбата против шверцот на мигранти. Фокусот е ставен на случаите на организиран криминал и перење пари односно подобрување на досието за истраги, гонење и изрекување пресуди во овие случаи со акцент на конфискација на приноси од криминал, што подразбира и зајакнување на човечките и финансиските капацитети на агенциите за спроведување на законот кои истражуваат организирани и сериозни криминали, финансиски криминал и перење пари.

Треба да се истакне дека за европеизацијата во поглавјата од владеењето на правото, а особено за реформите во правосудството, од извонредно значење е усвојувањето на „европска правна култура“ и постепеното ослободување од авторитативниот дискурс што подразбира подреденост и недоволно/погрешно

разбирање на контролната моќ на судиите.¹¹³⁵ Примената на правото на ЕУ подразбира способност на судиите да навлезат во контекстот на правото и да понудат соодветно толкување што ќе го надминува рестриктивното и буквалистичко сфаќање на текстот на законот, туку и на она што се вели духот на законот во согласност со општите принципи на правото. За таа цел, судиите треба да бидат способни директно да ги применуваат актите на правото на ЕУ и други извори на правото, како оние кои се во форма на меѓународни договори, уште пред самото членство во ЕУ. Таквиот пристап е во согласност и со уставната традиција на македонскиот правен систем. Така, улогата на судиите треба да се отргне од обично применување на законите и на волјата на законодавецот и да се пренасочи кон „разрешување на спорови во служба на правата на граѓаните и владеењето на правото“.¹¹³⁶

Може да се заклучи дека некои од предизвиците, особено во однос на независноста на судството, се истоветни со внатрешните предизвици во Унијата односно во одредени земји-членки. Така, студијата на случај на состојбата со владеењето на правото во Полска утврди дека проблемите во голема мера се засноваат на обезбедување доволно независност на независните тела односно телата во правосудството создадени токму за таа цел, со надлежност да вршат избор, унапредување и разрешување на судиите. Најголемиот дел од препораките за Северна Македонија се репетитивни од минатите години и се однесуваат на спроведување на веќе воспоставената рамка со цел испорачување на вистински резултати на „терен“ наместо само на хартија. Мал дел од препораките сепак се однесуваат и на легислативни измени што се должи на зголемувањето на обемот на *acquis*-то на ЕУ во одредени области низ годините, како на пример во однос на заштитата на медиумите и медиумскиот плурализам, во контекст на заштитата на слободата на изразување.

1.3 Билатералните спорови и владеењето на правото во политиката на проширување на ЕУ

Барањето за решавање на билатералните спорови е легитимен услов во политиката на проширување на ЕУ, со цел да се превенира увоз на надворешни конфликти во внатрешноста на Унијата, имајќи ја предвид важноста на внатрешната кохезија за процесот на одлучување и воопшто, европската интеграција. Меѓутоа,

¹¹³⁵ Георгиевски, „Правната култура во македонското судство и владеењето на правото“, стр. 52-58.

¹¹³⁶ Георгиевски, „Правната култура во македонското судство и владеењето на правото“, стр. 52-58.

внесувањето на отворените спорови во процесот на пристапување создава нестабилност што е во спротивност со причината на постоење на овој сложен процес на европско обединување. Актуелната поставеност на политиката на проширување им овозможува на земјите-членки да ги внесат билатералните прашања во процесот на пристапување за да ги задоволат потребите на внатрешната политичка ситуација и притоа да поминат „неказнето“.¹¹³⁷ Доколку една земја-членка може да го претвори она што во суштина е билатерален проблем во „европско прашање“ на мултилатерално ниво во рамки на пристапните преговори, може значително да си ги подобри шансите за постигнување поволен исход за билатералното прашање.¹¹³⁸ Причината за тоа е асиметричниот однос меѓу земјите-членки и земјите-кандидати во процесот на проширување, поради што се разликуваат два вида билатерални спорови: вертикални спорови кои вклучуваат земја-членка и земја-кандидат, и хоризонтални што се однесуваат само на земји-кандидатки.¹¹³⁹

Хоризонталните прашања, како дијалогот Белград-Приштина, исто така имаат дисруптивно дејство кое не е за потценување, особено што во согласност со принципот на диференцијација, повеќе не се применува тактиката на прием на целиот регион одеднаш (барем засега). Така, спорот може да кочи различни фази од пристапниот процес на страна на земјите-кандидати. Внесувањето на вертикалните спорови во пристапувањето пак, ја компромитира целата суштина на овој процес бидејќи земјата-членка може да ја користи својата позиција и да врши притисок за застој во процесот, преку задржување на согласноста за почеток на преговори, отворање на преговарачки поглавја односно кластери, па сè до последната фаза на затворање на преговорите и склучување на пристапниот акт, дури и во случај кога земјата-кандидат ги исполнила условите. Методологијата за преговори треба да ги минимизира можностите за таква блокада, дотолку повеќе таа е основата на конкретната преговарачка рамка, па така преговарачката рамка не смее да биде во спротивност со условите и принципите поставени со методологијата за преговори. Сепак, методологијата за преговори не може да ги надмине постоечките ограничувања на политиката на проширување наведени погоре. Земјите-членки имаат клучна улога во проширувањето, со оглед на барањето за

¹¹³⁷ E. Basheska and D. Kochenov, 'Thanking the Greeks: The crisis of the rule of law in EU enlargement regulation', *Southeastern Europe*, vol. 39, no. 3, 2015, p. 394.

¹¹³⁸ Basheska and Kochenov, 'Thanking the Greeks: Crisis of the rule of law in EU enlargement regulation', p.394.

¹¹³⁹ S. Rodin, 'The European Union and the Western Balkans: Does the Lisbon Treaty Matter?', in F. Bindi and I. Angelescu (eds.), *The Foreign Policy of the European Union*, 2nd edn., Washington DC, Brookings Institution Press, 2012, p. 156.

едногласност во Советот за носење на одлуките поврзани со прием на нови-членки во секоја една фаза од процесот. Дотолку повеќе, се забележува дека институциите на Унијата, иако учествуваат во процесот на проширување, сепак не ги потпишуваат договорите за пристапување кои се склучуваат меѓу постојните земји-членки и земјата на чијшто прием во членство се однесува таквиот акт, од што произлегува дека политиката на проширување на ЕУ не е за проширување на Унијата, туку за земјите-членки што ја прошируваат Унијата со помош на институциите.¹¹⁴⁰

Со оглед дека процесот на проширување во суштина е политички процес (па и високо-политизиран процес), токму политиката на проширување заснована на условеност, е клучен инструмент за оформување на нормативна и процедурална рамка во смисла поставување одредени правила со кои може да се обезбеди предвидливост на процесот на одреден рок и управување со исходот, а пред сè поттикнување на трансформативни резултати преку извоз на вредностите и *acquis*-то на европската интеграција. Така, влијанието на земјите-членки постои од самите почетоци на процесот на европска интеграција, но за разлика од претходно кога земјите-членки ги користеа своите овласувања само по исклучок, во сегашната фаза на европска интеграција што го опфаќа Западниот Балкан, тоа стана речиси редовна практика.¹¹⁴¹ На тој начин се создава „притаена национализација“¹¹⁴² на политиката за проширување на ЕУ, при што агендата за проширување на ЕУ станува сè повеќе зависна од билатералните односи меѓу земјите-членки и земјите кандидати. Особено проблематично е што таквите билатерални спорови, како во случајот со Бугарија и Северна Македонија, вклучуваат чувствителни прашања за кои постои општ консензус во претставничкиот дом и околу кои што политичарите ги градат своите кариери, па се честопати присутни и во партиско-политичките кампањи особено во контекст на изборните циклуси.¹¹⁴³

Спорот околу границата меѓу Хрватска и Словенија е првиот случај каде што ЕУ формално посредуваше меѓу две страни во таква констелација, со цел деблокирање на

¹¹⁴⁰ Kochenov, *EU enlargement and the failure of conditionality*, p. 312.

¹¹⁴¹ Basheska and Kochenov, 'Thanking the Greeks: Crisis of the rule of law in EU enlargement regulation', p.397.

¹¹⁴² Hillion, 'EU Enlargement', p. 191.

¹¹⁴³ S. Todorov, 'Bulgarian Ruling Coalition Cracks over North Macedonia Dispute', *Balkan Insight*, Sofia, Sofia, 8 June 2022, <<https://balkaninsight.com/2022/06/08/bulgarian-ruling-coalition-cracks-over-north-macedonia-dispute/>>; 'Bulgarian Parliament Approves Coalition Government After Five Elections In Two Years', *Radio Free Europe*, Sofia, 6 June 2023, <<https://www.rferl.org/a/bulgaria-parliament-approves-new-government-denkov/32447233.html>> [пристапено на 19.02.2024].

процесот на проширување на ЕУ.¹¹⁴⁴ Двете страни под покровителство на ЕУ потпишаа арбитражен договор во 2009 година¹¹⁴⁵ што содржи одредби со кои Словенија се обврзува да ги укине нејзините резерви во однос на отворањето и затворањето на преговарачките поглавја и двете страни да се воздржат од каква било акција или изјава што може негативно да влијае на пристапните преговори. На тој начин, билатералниот спор меѓу Словенија и Хрватска беше надминат со механизмите на меѓународното право, но арбитражниот договор, сепак, повеќе беше резултат на притисокот врз земјата-кандидат во претпристапниот процес и наметнувањето на земјата-членка вклучена во билатералниот спор отколку на добрососедскиот дијалог и соработката меѓу двете соседни земји.¹¹⁴⁶ Меѓутоа набрзо по пристапувањето на Хрватска, во ситуација кога двете земји дејствуваа од позиција на земји-членки, дојде до раскинување на арбитражниот договор.¹¹⁴⁷ Словенија се обиде спорот да го изнесе пред СПЕУ, но Судот одлучи дека предметот на спорот не спаѓа во областите што се во надлежност на Унијата, односно дека нема јурисдикција да одлучува во тужбата покрената од Словенија бидејќи предмет на тужба за неисполнување на обврските покренати според член 259 од ДФЕУ може да биде само непочитување на обврските кои произлегуваат од правото на ЕУ.¹¹⁴⁸ Оттаму, произлегува дека билатералните спорови упатени на механизмите на меѓународното право нема да бидат успешно надминати доколку се поврзани со притисокот на пристапниот процес, бидејќи откако земјата-кандидат ќе стане земја-членка на ЕУ повеќе нема да може да се одржи притисокот и може да се појави проблем со извршноста на меѓународните одлуки.¹¹⁴⁹

Во истата смисла, може да се анализира и влијанието на спорот за името со Грција во пристапниот процес на Северна Македонија. Правната рамка беше воспоставена врз основа на соодветните резолуции на ОН¹¹⁵⁰ и договорена меѓу двете земји во

¹¹⁴⁴ Види Е. Basheska, 'EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law: A Way Forward Following the Unsuccessful Dispute Settlement Between Croatia and Slovenia and the Name Change of Macedonia', *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 14, 2022, pp. 221–256.

¹¹⁴⁵ Permanent Court of Arbitration, Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Republic of Croatia, The Hague, 4 November 2009 (in force 29 November 2010).

¹¹⁴⁶ Basheska, 'EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law'.

¹¹⁴⁷ Ministry of Foreign and European Affairs of the Republic of Croatia, 'Termination of the Arbitration Process between Croatia and Slovenia: Causes and Consequences', достапно на <<https://mvep.gov.hr/print.aspx?id=245130&url=print>> [пристапено на 19.02.2024].

¹¹⁴⁸ C-457/18, *Republic of Slovenia v Republic of Croatia* (2020) EU:C:2020:65.

¹¹⁴⁹ Basheska, 'EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law', p. 240.

¹¹⁵⁰ UN Security Council, Resolution 845 - Former Yugoslav Rep. of Macedonia, New York, 18 June 1993; UN Security Council, Resolution 817 on admission of the former Yugoslav Republic of Macedonia to membership in the United Nations, New York, 7 April 1993.

Привремената спогодба¹¹⁵¹ што во своите одредби ја обезбеди и идната евроатланска интеграција на тогаш новата независна држава на начин што Грција се обврза да не го блокира приемот на Македонија во ниту една меѓународна организација. Дури и Пресудата на МСП со која се утврди прекршување на Привремената спогодба од страна на Грција односно неисполнување на преземените обврски, имаше мало влијание на ниво на ЕУ поради нееднаквата положба на двете страни во процесот на пристапување.

Унијата пак, во согласност со членот 3(5) и членот 21(1) од ДЕУ се обврзува да го промовира меѓународното право и принципите на ОН, и да упатува на мирно решавање на спорите преку механизмите на меѓународното право со целосно почитување на суверената еднаквост на државите. Потребно е одвојување на билатералните спорови од политиката на проширување, особено од процесот на пристапување, бидејќи изнудените решенија не придонесуваат за зајакнување на владеењето на правото во претпристапниот процес и воопшто, како принцип на меѓународното право што ЕУ се обврзува да го промовира. Дополнително, доколку прашањето понатаму е поврзано со правото на ЕУ, по приемот на земјата-кандидат во членство во Унијата, спорот може да се упати на решавање пред СПЕУ што би одлучувал на еднаква основа. Владеењето на правото има клучно значење за процесот на европската интеграција и за постигнување на внатрешна кохезија како темелна вредност на Унијата, па оттаму е суштинско и за одржување на нормативната моќ на ЕУ. Дозволувањето на земјите-членки да ги рedefинираат критериумите за проширување во согласност со нивните домашни интереси не само што го поткопува владеењето на правото како основен критериум во политиката за проширување, туку и го дискредитира целиот процес на проширување.¹¹⁵²

Пред самото заклучување на овој текст, беше објавено дека македонското евроинтегративно досие се одвојува од она на Албанија, со кое последно бевме третирано во пакет, поради закоченоста на натамошниот напредок предизвикана од билатералниот спор со Бугарија.¹¹⁵³ Во образложението на изјавата за таквата претстојна одлука, се посочува дека поради исполнување на поставените услови, принципите на политиката на проширување налагаат Албанија да продолжи кон следните етапи од

¹¹⁵¹ UN Interim Accord Between the Hellenic Republic and the FYROM, UN Doc 95–27866, 13 September 1995.

¹¹⁵² Basheska, 'EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law', p. 226.

¹¹⁵³ M.Stojanovic, 'After decoupling from Tirana, Skopje is left in a limbo and looking into foreign policy reorientation', *European Western Balkans*, 30.09.2024, достапно на <https://europeanwesternbalkans.com/2024/09/30/after-decoupling-from-tirana-skopje-is-left-in-a-limbo-and-looking-into-foreign-policy-reorientation/>, [пристапено на 5.10.2024].

процесот на преговори, додека пак, Северна Македонија мора да се посвети на надминување на спорот со Бугарија преку исполнување на договорените услови што вклучуваат и уставни измени за внесување на бугарскиот народ. Примената на принципот на диференцијација би било сосема оправдано кога би биле доследно применети и останатите принципи кои ја сочинуваат политиката на проширување – првенствено условеноста во поглед на Копенхагенските критериуми како пристапни критериуми. Зајакнатиот фокус на владеењето на правото е компромитиран од билатералните спорови кои го одредуваат темпото на пристапниот процес повеќе од напредокот во исполнување на реформите.

Заклучок

Македонскиот евроинтегративен процес е особено драстичен случај, исполнет со многу преседани од аспект на процесот на пристапување, од кои повеќето на штета на земјата-кандидатка. Компромитурањето на процесот на проширување со внесување на билатералните спорови во пристапувањето, го прави залуден принципот на условеност и го поткопува трансформативниот ефект на процесот и самите темелни вредности на Унијата. Таквиот ефект е особено изразен во поглед на владеењето на правото како област што бара доследна заложба за интернализирање на реформите, поради што и новиот кластерски пристап го задржува фокусот на фундаментите.

Студијата на случај го нагласува јазот помеѓу доброто ниво на усогласеност од аспект на хармонизирање на правната рамка, со резултатите што таквите реформи треба да ги дадат „на терен“ што упатува на недоследностите во однос на методологијата за проширување на ЕУ, заедно со разликата меѓу усвојувањето на формалните правила и вистинската интернализација на вредностите и стандардите на ЕУ од аспект на комплексноста на реформите во областа на владеење на правото. Имајќи предвид дека процесот на проширување подразбира обврски и за земјата-кандидат и за ЕУ, двете страни имаат одговорност за реверзибилноста на реформскиот процес со фокус на владеење на правото, што се совпаѓа со застојот во пристапните преговори. Недостигот на кредибилна перспектива за членство на страната на ЕУ, заедно со истакнувањето на билатералните прашања како најголема пречка во процесот, ја поткопа условеноста во поглед на владеењето на правото.

Спорот за името со Грција беше надминат со потпишување на Преспанскиот договор во јуни 2018 година, решение што во голема мера се должеше на европското

ветување за отстранување на блокадите од процесот и конечен пробив во пристапувањето. Квантитативната анализа на наодите од извештаите на Комисијата покажа дека перспективата за отворање преговори во 2018 и 2019 година поттикна напредок во реформите поврзани со владеењето на правото, кои на ниво на подготвеност се највидливи во 2020 и 2021 година поради времето потребно за нивна интернализација. Меѓутоа, намалувањето на сигурноста на овој поттик предизвикано од доцнењето на вистинскиот почеток на пристапните преговори повторно предизвика стагнација. ЕУ не го исполни даденото ветување за отстранување на блокадите од билатерална природа и доследно спроведување на политиката на условеност, па европските интеграции на Северна Македонија наидоа на бугарско вето на преговарачката рамка, што во себе вклучува и идентитетски прашања спротивно на основачките вредности на Унијата.

Наместо пробив во пристапувањето кон ЕУ и обединување на општеството во процесот на европеизација, процесот повторно се најде во застој поради прифаќање на непринципиелни и нереципрочни обврски за акомодирање на тесните интереси на Бугарија како земја-членка што дејствува од позиција на моќ. Дотолку повеќе, ваквата билатерализација на процесот на пристапување ја поткопа европеизацијата како крајна цел. Наместо мобилизација на општеството за спроведување на реформскиот процес и заживување на проширувањето чијшто трансформативен карактер треба да биде најизразен токму во пресрет на фазата на преговори, енергијата е конзумирана од заложбите за спроведување уставни измени заради отворање на првиот кластер. Токму процесот на пристапување е процес на можности и на мобилизација на граѓанската сила за да прерасне во општествена сила и да се максимизираат инструментите и фондовите.

Таквата состојба предизвика и опаѓање на поддршката за европската интеграција и продлабочување на внатрешните поделби, од причина што процесот повеќе не е препознаен како процес што подразбира усогласување со европските стандарди и вредности, а со тоа се нарушува и позицијата на ЕУ како глобален актер. Сите овие околности имаат опипливи последици изразени преку повторно назадување во владеењето на правото - Извештајот на Комисијата за Северна Македонија во 2023 година нотира дека во поглавјето 23 отсуствува напредок, а целокупно, реформскиот процес е во општа стагнација. Од ваквите наоди произлезе препораа дека итно е потребно одвојување на билатералните спорови од политиката на проширување, особено од процесот на пристапување, бидејќи изнудените решенија не придонесуваат за зајакнување на владеењето на правото во претпристапниот процес.

За надминување на ваквите прашања треба да се користат механизмите на меѓународното право. Истакнувањето на билатералните прашања во процесот на пристапувања создава можност земјите-членки да дејствуваат од позиција на моќ односно спорот да се третира на нееднаква основа што е спротивно на владеењето на правото од аспект на меѓународното право. Доколку спорното прашање е поврзано со правото на ЕУ, по приемот на земјата-кандидат во членство во Унијата, спорот може да се упати на решавање пред СПЕУ што би одлучувал на еднаква основа. Владеењето на правото има клучно значење за процесот на европската интеграција и за постигнување внатрешна кохезија како темелна вредност на Унијата, па оттаму е суштинско и за одржување на нормативната моќ на ЕУ. Дозволувањето на земјите-членки да ги рedefинираат критериумите за проширување во согласност со нивните национални интереси не само што го поткопува владеењето на правото како основен критериум во политиката за проширување, туку и го дискредитира целиот процес на проширување.

Карактеристично е тоа што земјите-членки кои предизвикуваат такви дисрупции, и самите страдаат од слаба заштита на владеењето на правото, па следствено не можат да го проектираат во надворешните политики на Унијата и да ја поддржуваат промоцијата на овие вредности во политиката на проширување. Оттаму, се дава целосна потврда на тврдењето дека создавањето на униформен концепт на владеењето на правото во ЕУ е од значење за промовирање на владеењето на правото во политиката на проширување, односно на хипотезата дека постои корелација помеѓу интерната и екстерната димензија на владеењето на правото во Унијата. Зајакнувањето на условеноста во владеењето на правото во политиката на проширување мора да биде комплементарно на развивањето на владеењето на правото како стандард во земјите-членки и институциите на ЕУ, и *vice versa*, зајакнувањето на владеењето на правото во внатрешните граници на Унијата, првенствено во земјите-членки, ќе го зајакне промовирањето на владеењето на правото во надворешните рамки и ќе го намали потенцијалот на вето-играчите.

Во согласност со ревидираната методологија за проширување, одобрена од Советот во 2020 година, земјите-членки веќе се согласија дека „сите страни мора да се воздржат од злоупотреба на отворените прашања во процесот на пристапување во ЕУ“. Оваа заложба може да се операционализира преку воведување праг на квалификувано мнозинство за правење разлика помеѓу билатералните спорови што легитимно би требало да се адресираат во рамките на процесот на пристапување како дел од

критериумите за пристапување, и билатералните спорови кои се креирани или водени чисто за целите и интересите на внатрешната политика, а кои немаат никаква врска со критериумите за пристапување, па дури се и во спротивност со европските вредности и принципи. Со тоа ќе се оневозможи земја-членка да го злоупотреби целиот пристапен процес и таквиот спор треба да се упати на решавање преку надворешни механизми во рамки на меѓународното право, на еднаква основа со земјата-кандидат. За да се избегне пак „лажно“ претставување на одредено билатерално прашање како прашање од пристапниот процес, Европската комисија може да биде повикана да даде мислење за карактерот на спорот од аспект на тоа дали потпаѓа во рамки на пристапните критериуми. Активирањето на овие можности не е без предизвици, меѓутоа е тест за политичката зрелост на Унијата и земјите-членки на највисокото ниво на одлучување.

Државата, пак, треба да има предвид дека клучните барања од процесот на европеизација во владеењето на правото не се само флоскули ниту само услови за членство во ЕУ, туку се граѓански стремежи и заложби од самото осамостојување, рефлектирани и како национални уставни вредности. Пристапниот процес треба да биде рамката, алатката за нивно остварување и зајакнување, меѓутоа ако членството во ЕУ се сведе на политичка одлука, тогаш самото по себе нема да донесе европеизација. Тоа треба да биде појдовната точка во националните политики за евроинтеграции за тие да бидат насочени кон вистинска поддршка на реформите во национален контекст, спроведени со изворна внатрешна енергија.

Воведувањето на уставни измени, споредбено, не е непозната практика, меѓутоа вообичаено се одвива во крајните фази од процесот на пристапување за да се обезбеди основа за ефективна примена на правото на ЕУ и пренос/отстапување на еден дел од суверенитетот на *sui generis* ентитет како што е Унијата. За потребите на македонскиот евроинтегративен процес, Уставот веќе претрпи измени во текот на самиот пристапен процес, па дури и пред почетокот на пристапните преговори – за воведување на уставна основа за реформите во правосудството, како и за промена на името. Препораката е следната етапа на „отворање“ на Уставот да не се заснова само на уставните измени преземени согласно францускиот предлог, туку да се пристапи кон сеопфатни измени на Уставот заради пристапување кон ЕУ, со одложена примена до моментот на полноправно членство.

ЗАВРШНИ СОГЛЕДУВАЊА

Владеењето на правото е основачки принцип и темелна вредност на ЕУ и како такво е и клучен елемент во развојот и интеграцијата на Унијата од нејзиното основање, а воедно и прашање преку кое Унијата се дефинира себеси како посебен ентитет во меѓународното право и во меѓународните односи. Од аспект на интерната димензија и низ призмата на меѓународното право, владеењето на правото е предуслов за функционирање на правниот поредок воспоставен во рамките на Унијата и за спроведување на заедничките политики, вклучително и за внатрешниот пазар како едно од најголемите достигнувања на процесот на европската интеграција. Па така, без функционално судство не може да се гарантира извршувањето на договорите и да се одржува областа на слободата, безбедноста и правдата, што се заснова на заемно признавање на одлуките на националните судови и заемната доверба во правниот систем на земјите-членки. Во меѓународните односи пак, што ја засегаат екстерната димензија, владеењето на правото ја дефинира нормативната моќ на ЕУ како глобален актер и способноста да ја проектира трансформативната моќ во процесот на проширување, со оглед на тоа што реформите во овие области се неопходни за општествено-политичко стабилизирање и социо-економска конвергенција со ЕУ.

Сепак, иако се составни делови на еден ист концепт – владеењето на правото во Унијата како институт на правото на ЕУ со свои специфични карактеристики, интерната и екстерната димензија се третираат одделно. Со дисертацијата се прави обид да се определи нивната корелација со цел да се создаде синергија меѓу процесот на европска интеграција што се одвива во внатрешните граници на Унијата и во рамки на проширувањето како проект за унификација во правна, политичка и вредносна смисла, за да се зајакне позицијата на Унијата како заедница заснована на вредности. Вака поставената основна хипотеза е операционализирана преку посебни хипотези со кои се продлабочува предметот на истражувањето. Така, првата хипотеза се однесува на тоа дека механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ сè уште не се целосно оперативни и ефикасни поради акомодирањето на различностите и одржување на единството, но внатрешната кохезија во Унијата зависи токму од владеењето на правото и посветеноста на сите чинители на европската интеграција. Втората хипотеза е дека ЕУ сè повеќе применува зајакната условеност во поглед на владеењето на правото поради системските недостатоци во земјите од Западен Балкан како клучни аспекти на процесот на европеизација, но и поради искуствата и лекциите од самиот процес на

пристапување, односно внатрешните предизвици за владеењето на правото во рамките на ЕУ и „занемарениот и заборавен“ четврти пристапен (Копенхашки) критериум – апсорпциониот капацитет на самата Унија што се однесува на способноста за идно проширување со нови членки. Третата хипотеза која ги поврзува претходните и ја заокружува главната хипотеза аргументира дека создавањето на униформен концепт на владеењето на правото во ЕУ е од значење за промовирањето на владеењето на правото во политиката на проширување, но и одраз на влијанието на овој процес. Напредокот (односно застојот) во европеизацијата на општествата е одговорност и на земјите кандидатки и на ЕУ, всушност е двонасочен предизвик.

Воведот ја обработи актуелноста на предметот на истражување од аспект и на научната вредност и општествен придонес, ги утврди клучните истражувачки прашања и хипотези, ја дефинираше методологијата и рамката за анализа на прашањето. Од освртот кон литературата произлезе дека постои владеењето на правото во ЕУ е особено актуелна тема во научната мисла посветена на правото на ЕУ и европските интеграции, но најчесто се обработува само во една димензија – или од аспект на развојот и заштитата на владеењето на правото во внатрешните граници на Унијата или во рамки на политиката на проширување, па во таа смисла отсуствува холистички пристап што би ја истражил поврзаноста, со што се потврди и оправданоста на темата на дисертацијата.

Трудот е поделен на три дела, при што секој дел се состои од поглавја и заокружува одредени заемно поврзани целини, а при тоа потврдува и одредена хипотеза.

Првиот дел е посветен на владеењето на правото од аспект на правните иде(ал)и и стремежи кои ги претставува, па така се состои од поглавје кое врши концептуализирање на владеењето на правото, и соодветно на предметот на истражување, продолжува со поглавје кое понатаму прави синтетизирање на владеењето на правото со фокус на меѓународниот (правен) поредок.

Првото поглавје од првиот дел на дисертацијата изврши поимно определување на владеењето на правото како начело на современиот конституционализам. Преку преглед на историскиот развој на владеењето на правото, беа детектирани одредени повторливи карактеристики преку кои поимот може да се анализира во широк временски распон, а воедно беа утврдени и специфичните фактори кои ја поттикнале појавата на модерното владеење на правото како „цивилизациско достигнување од универзално значење“ и неговото вградување во европското општество. Историскиот преглед укажа

дека развојот на идејата на владеење на правото е поврзан со развојот на три институти од витално значење – концептот на поделба на власта, појавата на извори на уставното право и афирмирањето на независноста на судската власт. Оттаму, треба да се има предвид дека токму овие институти го поддржуваат владеењето на правото, а не обратно – со други зборови, треба да се постигне независност на судството за да се унапреди владеењето на правото. Процесот во таа смисла е индуктивен, поаѓа од поединечните делови кон целината.

Владеењето на правото генерално ги преиспитува односите меѓу политичката моќ – суверенитетот и државата, правото од нормативен аспект, и индивидуите и нивните права, како посебен квалитативен однос помеѓу „државата“ и „правото“ во корист на поединецот. Од анализата се утврди дека владеењето на правото е поим со историски димензии што се обликува под влијание на преовладувачките правни и политички традиции, преобразувајќи се од идеја кон идеал. Оттаму, владеењето на правото треба да се разгледува како еволутивен концепт, но и да се има предвид дека налага постојано преиспитување од аспект на степенот на исполнување и постигнување. Така, може да се означи и како своевидна аспирација за остварување на одредена цел. Во потрагата по соодветна „формула“ се преиспитува и оправданоста на постоењето на овој концепт, па и самото величење.

Владеењето на правото беше дефинирано и од аспект на основната дихотомија на формална и суштинска концепција, за да се понуди консолидирана верзија што ги содржи формалните барања како предвидливост и јасност на законот, ограничување на арбитрерноста на власта и на моќта на принудата, но надополнето со вредносна ориентација преку интегрирање и на суштинската улога на владеењето на правото во општествениот систем, како што е заштитата на човековите права. Концептот е определен на начин што се детерминирани формалните принципи во однос за начинот на кој се управува со едно општество преку власта и институциите кои ги администрираат („процедурални“ принципи) со цел ограничување на злоупотребата на моќта и одржување на поделбата на власта, но надополнети со одредени „суштински“ елементи кои исто така, имаат централно значење. Заклучокот е дека без владеење на правото, човековите права се само ветувања на хартија, додека пак без заштита на човековите права владеењето на правото е ограничено на владеење на закон и се претвора во систем за репресија што е спротивно на еволутивниот развој на овој концепт, пред сè за ограничување на самоволието.

Институционалната теорија што најдобро ја објаснува теоријата на промени врз која се засноваат стандардите за воспоставување на владеењето на правото, поставува дека квалитетот на институциите ги разликува успешните општества изградени врз владеење на правото, што пак, го олеснува економскиот развој и заштитата на човековите права, од помалку економски успешните општества каде што демократијата и владеењето на правото не се вкоренети или целосно отсутуваат. Така, напорите што ги вложуваат државите за да ги реформираат своите институции водат и кон целосна економска интеграција. Во рамки на факторите на влијание кои се испитувани, нагласена е важноста на правната култура

Во таа смисла, направен е осврт и на разликата во однос на концептот владеење преку правото/владеење со правото (*rule by law*) како антитеза на владеењето на правото, а се испитани и квалитативните релации со демократијата и економскиот развој. Така, со оглед дека владеењето на правото е засновано на идеалот за ограничена власт и уставна бариера меѓу власта и народот, утврдено е дека демократијата е „најконзистентен“ облик на општествено управување за заштита на владеењето на правото. Од аспект на економскиот развој, корелацијата со владеењето на правото е од аспект на неговата улога во спречување на корупцијата. Стремежот за синтетизирање на владеењето на правото како мултидимензионален концепт доведе до заклучок дека одржливите реформи во однос на владеењето на правото треба да ги земат предвид различните димензии и потребата од интернализирање на промените на различни нивоа, како и вредносниот систем споделен од припадниците и групите во едно општество. Доколку формалните правила и институциите се менуваат без да се интервенира на нивото на општествени убедувања и обрасци на однесување, тогаш континуираното влијание на доминантниот вредносен систем ги прилагодува новите правила и институции за начинот на функционирање и примена повторно да служи на таквиот систем.

Така, она што треба да се потенцира е дека концептот на владеење на правото треба да кореспондира со вредностите во општеството и да биде интернализиран за да може да биде функционален, односно да ги опфати не само формалните туку и неформалните институции. Во таа смисла доаѓа до израз гледиштето за релацијата помеѓу владеењето на правото и културата како „колективно програмирање на умот“ што ги разликува членовите на една група или категорија на луѓе од друга, односно културата на владеењето на правото како вредносен систем споделен од припадниците и групите во едно општество. Доколку формалните правила и институциите се менуваат без да се

интервенира на нивото на општествени убедувања и обрасци на однесување, тогаш континуираното влијание на доминантниот вредносен систем ги прилагодува новите правила и институции за начинот на функционирање и примена повторно да служи на таквиот систем. Не може да се инсистира на владеењето на правото како на универзален модел од еднаква важност без оглед на културната различност и националните идентитетски одлики. Анализата ја откри и неизвесноста околу самиот концепт и променливите форми кои може да ги заземе во зависност од различните околности и фактори на влијание.

Второто поглавје од првиот дел го дефинираше владеењето на правото со фокус на меѓународниот (правен) поредок. Најпрво беше обработено прашањето дали владеењето на правото е концепт применлив (само) на национално ниво, со оглед дека дефинирањето подразбира одредување на односот меѓу правото и државата како еманација на моќ, или пак, е применлив и на ниво на меѓународниот поредок. Во тој контекст, се наметна прашањето дали станува збор за меѓународно владеење на правото или владеење на меѓународното право, при што беше согледано дека е поверодостојно анализата да се насочи кон меѓународно владеење на правото во смисла на засебен поим со којшто се настојува да се обезбеди меѓународна правда и да се уредат односите на меѓународната сцена наместо владеење на меѓународното право во класична смисла.

Постои тенденција за развој на меѓународната димензија на владеењето на правото, првенствено преку активностите на меѓународните организации како ООН, како и регионалните организации како што е Советот на Европа. Се утврди дека процесот на создавање меѓународни правни норми преку кодификација со засилена примена на меѓународното договорно право за прашања со општа примена ја поддржува идејата за суверена еднаквост, но сепак треба да се има предвид реалната моќ на преговарање во меѓународните односи како во однос на содржината на нормите така и во однос на нивната примена. Поради тоа, правилата кои би засегаале во суштинската концепција на владеење на правото најчесто имаат карактер на меко право, но треба да се има предвид дека човековите права како „слој“ на суштинската концепција на владеењето на правото се јадро на меѓународното право и процесот на нивно навлегување во националниот концепт на владеење на правото се должи на притисок од меѓународното право. Така, кога се зборува за меѓународната димензија на владеењето на правото, треба да се има предвид и аспектот на интеракција со националната димензија, првенствено на нормативно ниво.

Од аспект на предметот на истражување, следниот чекор беше да се анализира паневропската концепција на владеењето на правото и придонесот на регионалните меѓународни организации, со фокус на Советот на Европа. Беа утврдени соодветните извори на владеењето на правото, првенствено Статутот на Советот на Европа и Европската конвенција за човековите права, што владеењето на правото го вбројуваат меѓу принципите на заедничкото наследство кои ја формираат основата на сите демократии и како дел од европското заедничко наследство, што ги мотивирало земјите да пристапат кон создавање на организација што на европско тло ќе обезбеди колективно гарантирање на определени права утврдени со Универзалната декларација. Европскиот суд за човекови права дополнително утврди дека принципот на владеење на правото е „инспирација на целата Конвенција“ и е „својствен за сите членови на Конвенцијата“ . Јуриспруденцијата на ЕСЧП идентификуваше неколку членови на Конвенцијата што содржат дел од елементите и гаранциите на владеењето на правото, и тоа: членот 5 - право на слобода и сигурност, членот 6 - право на правично судење; членот 7 - нема казна без закон; членот 10 - слобода на изразување, и членот 13 - право на ефективен лек.

Клучен придонес кон паневропското дефинирање на владеењето на правото има Венецијанската комисија, што врз основа на целокупните извори на правото и принципите и стандардите развиени во рамки на праксата на ЕСЧП, го синтетизира владеењето на правото преку низа одредници предвидени во рамки на Контролната листа за владеење на правото. Таквата целовита и конзистентна концепција на владеење на правото е сочинета од принципите на законитост, правна сигурност, превенција на злоупотребата на овластувања, рамноправност пред законот и недискриминација, и пристап до правда во чии рамки влегува и независноста и непристрасноста на судскиот систем. Преку овие контролни области и внатре во нив специфични подобласти за кои се прецизирани низа индикатори во форма на контролни прашања, Венецијанската комисија обезбедува сеопфатна рамка за проценка на владеењето на правото во различни национални и меѓународни контексти.

Венецијанската комисија истакна дека иако владеењето на правото се издигна на ниво на „глобален идеал и амбиција“, со заедничко јадро валидно насекаде, механизмите за негово обезбедување не може да бидат идентични и мора да ги земат предвид конкретниот правен, историски, политички, социјален или географски контекст. Контекстуалните елементи на владеењето на правото не се ограничени само на правните фактори, туку е битно и присуството (или отсутноста) на заедничка политичка и правна

култура во општеството, како и односот помеѓу таа култура и правниот поредок за да се утврди до која мера и на кое ниво на конкретност различните елементи на владеењето на правото мора да бидат експлицитно изразени во пишаното право. Во таа смисла, Венецијанската комисија нагласи дека втемелувањето на владеењето на правото мора да го има предвид и националниот контекст и одликите на системот. Крајно, Венецијанската комисија преку Контролната листа за владеењето на правото ја зајакна синергијата помеѓу Советот на Европа и Европската Унија стремејќи се да создаде еден паневропски концепт како појдовна основа за примена во различните системи.

Вториот дел е посветен на владеењето на правото како концепт на ниво на ЕУ, и тоа од аспект на интерната димензија, што е разработена преку анализа на владеењето на правото во правниот поредок на ЕУ, механизмите за заштита и како темелна вредност на процесот на европска интеграција.

Првото поглавје од вториот дел започна со трагање кон карактеристичното значење и опсегот на владеењето на правото во ЕУ, па така, појдовна основа беше компаративниот преглед на концептот на владеење на правото во доминантните европски правни традиции, со фокус на германскиот *Rechtsstaat*, францускиот *État de Droit* и англискиот *Rule of Law* односно континентално-европските и англо-саксонските гледишта, за преку методот на индукција да се обезбеди основа за истражување на еволуцијата на владеењето на правото во ЕУ како уставен концепт со автономно значење и карактеристики. Додадена вредност на оваа анализа е прегледот на сфаќањата за владеење на правото во земјите од Централна и Источна Европа. Јазичните разлики меѓу поимите со кои се означува концептот на владеење на правото рефлектираат и разлики во материјалното значење на поимот.

Така, поимот *Rechtsstaat* се заснова на прогласувањето супрематија на правото во отсуство на поддршка од суверен парламент поради што природно содржи посилна тенденција за построга концепција на владеење на правото и поизразен правен позитивизам, но натамошниот развој укажа на потребата од заштитни механизми за спречување на своевидно „законско неправо“. Од друга страна пак, *État de droit* се темели на националниот суверенитет и поимот на државата е сфатен како правна персонификација на народот. Заклучокот е дека концептите на *Rechtsstaat* и *État de droit* во рамки на континенталното право во основа содржат слични суштински барања, меѓутоа разликите произлегуваат од различните правни традиции, специфичностите на

правните култури и еволутивните текови, особено во контекст на сфаќањата за поимот држава и/наспроти поимот право. Англо-саксонскиот *Rule of Law* го препознава значењето на судската заштита на човековите права и слободи, а во таа смисла и обезбедувањето пристап до судовите во суштинска смисла на зборот, па така сфаќањата за улогата на судовите заедно со судиската ревизија и дискреција во таа смисла, наоѓаат свој израз во владеењето на правото во ЕУ.

Од друга страна, во процесот на (ре)концептуализација на владеењето на правото во земјите од ЦИЕ се јавува еден специфичен проблем на балансирање на потребата од силно политичко водство што ќе поседува волја да го поттикне процесот на транзиција односно трансформација во рамки на процесот на европеизација, наспроти идејата за ограничена улога на извршната власт во согласност со владеењето на правото кон кое се стремат земјите во истиот тој процес. Тоа ја усложнува и улогата на ЕУ во промовирањето на владеењето на правото во политиката на проширување, но ја потврди хипотезата дека процесот мора да продолжи со развој на интерната димензија на владеењето на правото, униформирање на концептот и функционалноста на механизмите за заштита. Сепак, Унијата доколку се стреми да ја реализира идејата за обединување на Европа, треба да ги разбере историските сентименти и културни специфичности на овој регион, за во заедничко делување засновано на заемна доверба се обезбеди надминување на предизвиците во артикулирањето на владеењето на правото како национален концепт и обврска од членството во ЕУ.

Анализата на специфичните концепции за владеењето на правото на национално ниво откри дека истото е вкоренето во заедничката борба против апсолутизмот, меѓутоа варира во зависност од различните истории, култури и практики. Во исто време, владеењето на правото не само што одразува различни „идентитети“ согласно околностите во кои настанал концептот, туку исто така се развил за со текот на времето да одговори на новите општествени и политички потреби во истата држава во којашто се создал. Со оглед на специфичната природа на Унијата кога станува збор за суверенитетот и државноста, може полесно да се сфати преовладувањето на англо-американскиот пристап во однос на владеење на правото на ниво на ЕУ рефлектиран првенствено преку улогата и овластувањата на Судот на правдата на ЕУ, наспроти фактот што во земјите-членки доминантна е континенталната правна традиција. Сепак, треба да се има предвид дека таквата институционална архитектура е спротивна на правните традиции на земјите-членки поради што може да води кон ризик од преовладување на небалансирана

моќ. Од големо значење е да се нагласи дека концептот на владеење на правото во ЕУ е обврзувачки и за земјите-членки и за институциите на Унијата и треба соодветно да ги усогласи специфичностите на ЕУ како наднационален *sui generis* ентитет.

Владеењето на правото е основачки принцип и темелна вредност на ЕУ и како такво е клучен елемент во развојот на Унијата од нејзиното основање, а воедно и прашање преку кое ЕУ се дефинира себеси како посебен ентитет во меѓународното право и во меѓународните односи. Така, од анализата произлезе заклучок што ја потврдува хипотезата дека владеењето на правото ја прати идејата за европска интеграција уште од самите почетоци, меѓутоа на ниво на концепт на ЕУ се актуелизира во контекст на приемот на нови земји-членки од ЦИЕ, заедно со развојот на политиката на проширување на ЕУ. Тоа се должи на потребата од интегрирање на правни поредоци со различен еволутивен развој во кои основната концепција за владеење на правото повеќе е производ на неодамна спроведена трансформација на системот отколку на правно-културолошката традиција, поради што одредени елементи не се јасно дефинирани и целосно зацврстени.

Со цел заштита и на правниот поредок на Унијата, како и поефикасно промовирање на концептот во политиката на проширување за постигнување на (по)одржливи резултати, токму во периодот по „големото проширување“ се интензивираат заложбите на ЕУ за кодификација на владеењето на правото, како и обиди за конкретизирање на концептот како посебен правен институт со свои карактеристики развиен на ниво на Унијата. Примарното право на ЕУ ја потврди природата на владеењето на правото како темелен и основен принцип/вредност на уставната рамка на ЕУ, меѓутоа временската рамка на кодификација укажува на корелацијата меѓу интерната и екстерната димензија односно влијанието на (дотогаш) екстерната димензија врз развојот на интерната димензија на владеењето на правото во ЕУ. Така, иако владеењето на правото е инхерентно за Унијата уште во раната фаза на европска интеграција, сепак развојот на овој концепт на ниво на Унијата се забележува во пресрет на институционализацијата на проширувањето како засебна политика на ЕУ.

Меѓутоа, основачките договори не содржат дефиниција на владеењето на правото во ЕУ и неговите составни елементи. Значаен придонес кон утврдување на содржината (и суштината) на поимот даде Судот на правдата на Европската Унија, што како еден од клучните институционални актери во процесот на европската интеграција, низ својата

пракса прецизираше низа принципи кои се составен дел на владеењето на правото на ЕУ, на начин што ги екстрахираше од заедничките уставни традиции на земјите-членки, но ги дообликуваше во духот на правото на Унијата. Во таа смисла, СПЕУ утврди дека членот 2 од ДЕУ не подразбира само декларативна изјава, туку е правно-обврзувачка одредба што создава конкретни обврски за земјите-членки кои со стипулирање на владеењето на правото во основачките договорите на ЕУ, се согласиле да го почитуваат.

Постепено, се забележува продирање на владеењето на правото и во секундарното право на ЕУ. Регулативата 2020/2092 е прв исчекор во тој поглед, но и прв инструмент што обезбедува сеопфатна дефиниција за владеењето на правото во ЕУ. Така, владеењето на правото е определено преку принципот на законитост што подразбира транспарентен, одговорен, демократски и плуралистички процес на донесување закони; правна сигурност; забрана за самоволие во извршните овластувања; ефикасна судска заштита, вклучително и пристап до правда, преку независни и непристрасни судови, како и во однос на темелните права; поделба на власта; и недискриминација и еднаквост пред законот. На тој начин, конечно доаѓаме до првата дефиниција на владеењето на правото како концепт на ниво на ЕУ.

Поглавјето содржи и аналитички преглед на компонентите кои го сочинуваат концептот на владеењето на правото во ЕУ, согласно дефиницијата содржана во наведената регулатива. За таа цел, поглавјето опфаќа аналитички преглед на јуриспруденцијата на Судот на правдата на ЕУ со цел да се утврди кои од наведените компоненти на владеењето на правото се соодветно развиени во концептот што го создава и промовира Унијата и дополнително, во која мера. Во таа смисла, се утврди дека Судот на правдата на ЕУ посветува најмногу внимание на судската независност и ефективниот пристап до правда. Самата јуриспруденција ја развива и содржината на принципот на законитост и правна сигурност, но одвоено од владеењето на правото, додека пак другите елементи или воопшто не се развиени или пак, отсуствува соодветно интерпретирање во контекст на владеењето на правото.

Таквата празнина се надополнува најчесто преку соработка со Советот на Европа, а особено Венецијанската комисија. Во таа смисла, концептот на владеење на правото е усогласен на пан-европско ниво преку правните акти и политичките документи на ЕУ и Советот на Европа, вклучително и преку судската пракса на Европскиот суд за човекови права. Поглавјето опфати и споредба на елементите на владеењето на правото одредени

согласно Контролната листа на Венецијанската комисија и клучните акти на ЕУ, со што се забележува дека постои големо совпаѓање со генералниот концепт и стремеж да се воспостави одредени синергија.

Заклучоците од ова поглавје упатија на став дека ЕУ усвојува широка концепција за владеење на правото што опфаќа формални елементи, но ги вклопува и суштинските начела на правото што најдобро кореспондира со демократски уставен поредок што целосно ќе ги штити човековите права. Самата Унија е втемелена на владеење на правото бидејќи нејзините институции како и земјите-членки каде што е релевантно, усвојуваат акти и мерки во согласност со примарното право, додека пак физичките и правните лица се во можност да ја оспорат, директно или индиректно, законитоста на кој било акт што влијае на нивните права и обврски кои произлегуваат од правото на ЕУ. Од конституционален аспект, концептот еволуираше од принцип на меѓуинституционално функционирање на Унијата до темелна вредност на европската интеграција со композитна структура односно конкретна нормативна содржина со правно-обврзувачко дејство, вклучително и за земјите-членки како актери во процесот. Сепак, таквото прокламирање на владеењето на правото во Унијата не беше придружено со конкретно дефинирање на содржината, што создаде нејаснотии во однос на обемот и опфатот. Нормативниот развој на владеењето на правото во ЕУ и карактеристичните елементи ја потврдија хипотезата дека интерната димензија е во корелација со екстерната димензија на поимот.

Треба да се има предвид дека концептот на владеење на правото во ЕУ не е само обичен „збир“ туку се стреми да се изгради во автономен концепт со свои елементи и карактеристики во прилог на функционалноста на Унијата. Од друга страна пак, прецизната содржина на владеењето на правото може да варира на национално ниво, во зависност од уставниот модел и идентитет на секоја земја-членка, што значи дека постои одредена „маргина на дискреција“. Владеењето на правото сфатено како вредност подразбира супрапозитивна норма што како ориентир за процена на допуштеноста на одредено поведение, треба да има обединувачка функција во насока на формирање заедничка општествена свест и градење идентитет.

Постигнувањето консензус за значењето на владеењето на правото не подразбира нужно и униформност во спроведувањето, бидејќи како што се нагласува заедничките пристапи, стандарди и норми не налагаат нивна имплементација на идентичен начин.

Оттаму, владеењето на правото во ЕУ треба да продолжи да се развива со цел да го надмине проблемот на арбитражност по однос на неговата содржина, што е спротивно на самата суштина. Треба да се гради како автономен концепт со инклузивна димензија, што би ги интегрирала и националните концепции на поновите земји-членки и да се обиде подлабоко да ги разбере различните уставни традиции поврзани и со националниот идентитет.

Второто поглавје од вториот дел се фокусира на механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ владеењето на правото како темелна вредност на процесот на европската интеграција. Правно-обврзувачкиот карактер на одредбите од основачките договори со кои владеењето на правото се промовира како вредност врз која се заснова Унијата, покрај акти и норми со кои се определува таквата природа на концептот, вклучува и механизам за примена на овие одредби. Врз основа на елаборираната концепција на владеењето на правото во ЕУ, во овој дел од дисертацијата се стави акцент на прашањето за ефективност во спроведувањето и обезбедувањето на заштита преку анализа на актуелните механизми раздвоени на правни и политички. Забележана е интензивна активност на Комисијата за примена на механизмите за заштита на владеењето на правото, пропратена со значаен придонес на Судот на правдата на ЕУ.

Во таа смисла, се заклучи дека постапката за утврдување и санкционирање повреди на правото на ЕУ содржана во членот 258 од ДФЕУ и членот 259 од ДФЕУ, што се разликуваат по однос на овластениот тужител во постапката, имаат најголем потенцијал да обезбедат ефективна заштита на владеењето на правото во ЕУ. Со оглед дека постапката од членот 258 од ДФЕУ може да се заснова само на прекршување на одредби од правото на ЕУ, потребно е да ги опфаќа релевантните области на владеењето на правото, па така, се детектираа најзначајните одредби од примарното право на ЕУ во врска со владеењето на правото - членот 19(1) ДЕУ и членот 47 од Повелбата за темелните права. Преку активирањето на потенцијалот на членот 19(1) од ДЕУ, Судот го операционализираше концептот на владеење на правото како една од темелните вредности на ЕУ содржани во членот 2 од ДЕУ, и конкретно го оформи значењето на независноста на судството како клучен елемент на оваа вредност, со што се артикулира и материјалната/суштинската димензија на владеењето на правото во ЕУ на супранационално ниво и се дава поконкретна содржина, спроведлива на ниво на земјите-членки.

Стандардите за независност на судството во ЕУ беа развиени во повеќе последователни случаи што креираат сеопфатна судска пракса по однос на ова прашање и развивја цела една нишка за надградба на самиот дијалог меѓу Судот на правдата на ЕУ и националните судови. Судската пракса го истакна фактот дека принципот на судска независност е длабоко поврзан и со принципот на заемна доверба што е основа на целиот процес на европска интеграција, почнувајќи од функционирањето на внатрешниот пазар до соработката во областа на правдата, слободата и безбедноста, што се утврдува низ призма на критериумите за составот на судското тело, процесот на назначување и унапредување, мандатот, како и основите за одговорност и разрешување. Крајно, се истакнува и тоа дека обезбедувањето на основните стандарди за судска независност не е само барање што треба да биде исполнето во процесот на пристапување, туку дотолку повеќе е обврска од официјалното членство во Унијата за придржување на темелните вредности и налага развој на интерни механизми за заштита на владеењето на правото на ниво на Унијата.

Сепак, и покрај значајниот пробив обезбеден со овие предмети, таквиот пристап не е доволен и соодветен за справување со системската природа на назадувањето на владеењето на правото во некои земји-членки и структурните проблеми. Имено, Комисијата ги таргетира законските измени со кои се нарушува извесен аспект на независноста на судството во контекст на владеењето на правото, но одвоено од поширокиот „пакет реформи“ со кои беше извршен упад во независноста на судството во определени земји-членки на ЕУ. Следствено, произлезе дека не сите напади врз европските вредности може да се третираат преку членот 19 (1) од ДЕУ и судската независност е само еден елемент во сложената структура на владеењето на правото како темелна вредност согласно членот 2 од ДЕУ. Пресудите по предметите за заштита на владеењето на правото во рамки на членот 258 од ДФЕУ создадоа тренд на „пораз преку победа“ односно и покрај тоа што судската одлука утврдува соодветна повреда, изостана поширокиот ефект на постапката.

Во однос на членот 259 од ДФЕУ, се заклучи дека има карактер на правен механизам за заштита на владеењето на правото на истиот начин како и неговиот „близнак“ – членот 258 од ДФЕУ, но досегашната примена и исклучително малиот број случаи упатуваат дека е неискористен односно примарно е користен за канализирање на тесни национални политички интереси. Од друга страна пак, можноста земјите-членки да дејствуваат во улога на чувари на договорите, наместо да ја полагаат одговорноста

исклучиво на Комисијата како институција на Унијата, иако на прв поглед делува како „непријателски чин“ на земјите-членки едни кон други, сепак има за цел да се издејствува усогласување со правото на ЕУ, поради што се сугерира дека овој механизам впрочем е во функција на заштита на принципот на заемна доверба. Дотолку повеќе, заклучокот е на линија на тоа дека не само што членот 259 од ДФЕУ може да се примени на истиот начин како членот 258 од ДФЕУ, туку може да биде и пионерски механизам за покренување на постапка за утврдување системски прекршувања на владеењето на правото во ЕУ во контекст на спроведување на вредностите како дел од *acquis*-то на Унијата.

Во однос на постапката за прелиминарно одлучување од членот 267 од ДФЕУ, се утврди дека оваа постапка може да се толкува како правен механизам за заштита на владеењето на правото во ЕУ со кој националните судови/судии може да ја доведат во прашање независноста на нивните колеги од земјите-членки на ЕУ во ситуации кога е загрозен правниот поредок на Унијата, при што овој механизам дава можност и за индиректен судски дијалог меѓу националните судови на ЕУ. Сепак, треба да се има предвид дека главната функција на постапката е толкување на валидноста на правото на ЕУ, а не оценување на фактичката состојба во земја-членка, па придонесот на овој механизам се состои во тоа што може да го отвори патот за покренување на постапки за прекршување на правото на ЕУ согласно членот 258 и 259 од ДФЕУ. Се заклучи дека во земјите-членки каде опстојуваат системски проблеми во владеењето на правото, актуелна е тенденцијата за ограничување на националните судии во однос на упатување барања за претходно/прелиминарно одлучување, како елемент на повреда на независноста на судството. Постапката за прелиминарно одлучување обезбедува будност на засегнатите страни за заштита на нивните права што е механизам за ефективен надзор како дополние на заштитата доверена со членовите 258 и 259 од ДФЕУ. Токму преку оваа постапка, беше развиена екстензивна судска пракса како одговор на нападите врз владеењето на правото, што самата по себе има изразено правно значење.

Најсимболичниот механизам на ЕУ за дејствување во случај на сериозни пропусти во владеењето на правото во одредена земја е содржан во членот 7 од ДЕУ, имајќи предвид дека експлицитно воспоставува процедура за санкционирање на непочитувањето на темелните вредности, преку суспензија на одредени права од членството. Критиката во однос на овој механизам се на линија дека одлуките што треба да ги произведе се дискрециони и опортунистички бидејќи зависат од политичката волја

на земјите-членки со оглед на предвидениот принцип на едногласност, поради што механизмот е на граница да се толкува како политички наместо правен механизам. (Обидот за) примена потврди дека процедуралните аспекти на овој механизам во склоп со сложениот карактер на повредите на основачките вредности што најчесто има системска димензија и не е изолирана појава во само една земја-членка, оставаат простор за политичка инерција во спротивставувањето на нелибералните практики во земјите-членки. Поради тоа, механизмот предвиден во членот 7 од ДЕУ се покажа неоперативен во пракса и не може да се смета за ефективен и соодветен инструмент за да се обезбеди владеењето на правото во земјите-членки на ЕУ. За да биде оперативен, предвидената постапка треба да обезбеди пониски прагови за активирање на механизмите од членот 7 од ДЕУ, меѓутоа таквите активности бараат ревизија на основачките договори. Оттаму, иако членот 7 од ДЕУ иако експлицитно беше воведен за да предвиди заштитни (превентивни и санкциониращки) механизми против прекршувањата на темелните права на Унијата вклучително и владеењето на правото, сепак поради наведените околности не успеа да постигне видливи резултати.

Поглавјето ги опфати и механизмите за заштита на владеењето на правото во ЕУ содржани во секундарното право односно т.к. Регулатива за условеност на владеењето на правото 2020/2092 како еден од поновите механизми за одговор на проблемите со кои се соочува Унијата поради земјите-членки кои го прекршуваат владеењето на правото. Инструментот за постпристапна условеност на владеењето на правото, го поврзува финансирањето на ЕУ со усогласеноста со владеењето на правото во земјите-членки. Во однос на примената на овој механизам, со оглед дека станува збор за нов инструмент, сè уште нема конкретни примери преку кои може да се анализира. Еден од аспектите што треба да се има предвид во однос на идна примена на Регулативата е дека таа може да се активира само кога постои корелација меѓу прекршувањето на владеењето на правото со буџетот на Унијата и финансиските интереси, односно самото постоење на факти кои упатуваат на прекршување на владеењето на правото не е доволно за активирање на механизмот. Докажувањето на причинско-последичната врска меѓу ерозијата на владеењето на правото и финансиските интереси на ЕУ може да претставува своевиден предизвик и определување на санкциите треба да се води сметка да не бидат на штета на граѓаните на земјата-членка што го прекршува владеењето на правото, односно граѓаните на ЕУ. Оттаму, иако Регулативата не може да се смета како механизам за сеопфатна заштита на владеењето на правото и справување со системските недостатоци,

сепак треба да се поттикне воведувањето дополнителни механизми преку секундарното право на ЕУ. Воспоставувањето условеност меѓу финансиите и владеењето на правото создава одвраќачка функција и се очекува да изврши влијание врз земјите-членки кои во континуитет се предмет на постапки поради прекршувања на владеењето на правото во ЕУ.

Анализата ги вклучи и политичките механизми за заштита на владеењето на правото, при што се заклучи дека овие механизми обезбедуваат поголема флексибилност од аспект на условите за нивно воведување во системот и можностите за модифицирање за да бидат прилагодени на системските закани кон владеењето на правото, наместо на поединечни, одделни прекршувања. Така, развојот на овие механизми е своевиден обид за адресирање на критичните состојби во одредени земји-членки, меѓутоа треба да се има предвид дека станува збор за меки инструменти што може да имаат поттикнувачка функција, меѓутоа самите по себе не може да ги санкционираат состојбите. Нивниот придонес се согледува преку можностите за алармирање за состојбите во земјите-членки и давање иницијативи за примена и унапредување на воспоставените механизми, поради што не треба да бидат изоставени од целокупниот систем за заштита на владеењето на правото во ЕУ, но целосен ефект може да се постигне само преку дополнително активирање на механизми што имаат правно-обврзувачка санкција.

За да се заокружи истражувањето за владеењето на правото во процесот на европска интеграција, во рамки на *третото поглавје од вториот дел* направена е анализа низ призмата на теориите за европска интеграција што придонесува да се согледаат причините за (не)ефективноста на постоечките механизми и улогата на различните актери во процесот. Во таа смисла, се нуди и објаснување за опстојувањето на кризата на владеењето на правото во земји-членки како Унгарија и Полска, како и перспективите за унапредување на владеењето на правото во Унијата. Се увиде дека секоја од теориите за европска интеграција, иако поаѓаат од различни премиси и стојалишта, има своја примена и обезбедува објаснување на одредени процеси од европската интеграција, па оттаму може да послужи за разбирање на аспектите на владеењето на правото во ЕУ. Така, неофункционализмот го насочи вниманието кон супранационалните актери, особено кон Судот на правдата на ЕУ, додека пак теоријата на меѓувладина соработка даде одговори за ефикасноста на механизмите во кои земјите-членки имаат одлучувачка улога. Конструктивизмот ја објасни интегративната функција на владеењето на правото како темелна вредност на европскиот проект, а

постфункционализмот ги адресираше прашањата поврзани со кризата и како го обликува процесот. Добиените сознанија не се исклучуваат меѓусебно, туку може да се согледаат како пристапи кои заемно се надополнуваат.

Прашањето за владеењето на правото во процесот на европска интеграција е заокружено со анализа на улогата во спроведувањето на политиките и надлежностите на ЕУ и земјите-членки, со акцент на улогата на владеењето на правото во функционирањето на Унијата како област на слобода, безбедност и правда. Комплексноста на ова прашање е дополнително претставена преку студија на случај на кризата на владеењето на правото во Полска и влијанието врз правниот поредок на Унијата. Се заклучи дека (прекршувањето на) владеењето на правото во земјите-членки на ЕУ го доведува во прашање функционирањето на Унијата, особено бидејќи има импликации и врз распределбата на финансиите од буџетот кои се неопходни за спроведување на политиките врз основа на надлежностите на ЕУ и земјите-членки. Дотолку повеќе, справувањето со овие состојби влијае и врз легитимитетот на институциите на Унијата од кои се очекува одлучна заштита на темелните вредности. Студијата на случај посветена на Полска јасно укажа дека принципот на поделба на власта е клучен за заштитата на владеењето на правото односно дека состојбите во владеењето на правото во голема мера зависат од курсот на политиките на извршната власт и потребата од политичка волја за престанок на мешањето на извршната власт во судството под притисок на граѓаните. Од друга страна, реституцијата на настанатите повреди и обновувањето на владеењето на правото не завршува со самата промена на власта во една земја-членка.

Генералниот заклучок во овој дел од поглавјето е дека ЕУ (во смисла институциите и политичкото лидерство), се впуштија во создавање инструменти за владеење на правото, реагирајќи на секоја една епизода од циклусот на назадување во заштитата на оваа основачка и примарна вредност, со што се изгуби време и се одложи ефектот на резултатите, наместо насочување кон постоечките механизми и нивна примена на начин што ќе обезбеди справување со системската димензија на повредите на владеењето на правото. Од аспект на важноста на владеењето на правото за процесот на европска интеграција, се илустрираше дека кога е засегнато почитувањето на владеењето на правото на национално ниво, целокупната Унија е засегната бидејќи во прашање се функционирањето, кредибилитетот и идентитетот. По завршувањето на петтото проширување на ЕУ, проблемите во отстапувањето од стандардите за заштита

на владеење на правото во земјите-членки што пристапија во рамки на политиката за проширување, повеќе не може да се третираат како надворешни проблеми на Унијата туку станаа дел од внатрешните предизвици. Земјите-членки каде што прекршувањата на владеењето на правото во моментов се најакутни се земји кои се приклучија на Унијата во рамки на политиката на проширување, развиена во истиот период кога почнаа да се развиваат и првите механизми за интерна заштита на основачките вредности. Актуелните проблеми на ЕУ во однос на Полска и Унгарија беа можеби ограничено очекувани во одреден обем, но не беа целосно предвидени при изготвувањето на основачките договори за да можат да вклучат ефективни решенија.

Поради тоа, Унијата се најде во ситуација со ограничени механизми за справување со системски назадувања во владеењето на правото, а воедно и неподготвеност за нивно оптимизирање. (Не)моќта за справување со назадувањето на владеењето на правото е резултат на концептуални и практични потешкотии својствени за самото спроведување на заштита на основачките вредности, што како правно-политички потфат, налага силен консензус меѓу земјите-членки. Од наведените заклучоци, произлезе потврда на хипотезата дека механизмите на Унијата сè уште не се целосно оперативни и ефикасни поради акомодирањето на различностите и одржување на единството, но внатрешната кохезија во Унијата зависи токму од владеењето на правото и посветеноста на сите чинители на европската интерација што наложи одлучно дејствување на актерите во процесот. Воедно, се наметна и прашањето за влијанието на приемот на нови земји-членки врз обезбедувањето на владеењето на правото во внатрешните граници на ЕУ.

Презентираната студија на случај низ примерот на постапките против Полска илустрираше дека секоја една одлука во постапка по членот 258 од ДФЕУ даде основа за покренување на нова постапка по истите основи, бидејќи пресудите имаа само ограничен ефект врз системскиот карактер на повредите на владеењето на правото. Се предлага пристап што поаѓа од премисата дека „целината е повеќе од збирот на составните делови“, односно здружување на група конкретни прекршувања на правото на ЕУ преку кои се идентификува шема/модел на системски и постојани прекршувања кои можат да се однесуваат на различни членови од правото на ЕУ, но земени заедно укажуваат на постојани и кохерентни практики издигнати на ниво на системско кршење на темелните вредности. Така, главната намера на студијата на случај е да укаже на системскиот карактер на владеењето на правото – и со тоа и на прекршувањата на владеењето на

правото, што мора да се третира на ист таков целовит начин. Владеењето на правото не се заснова само на испитување на законитоста и формата на одделните дејствија, туку и на легитимитетот во таквото постапување и испитување на пошироката цел. Унијата пак, мора да го заштити и сопствениот легитимитет и да покаже дека има способност за справување со состојбите и обезбедување на владеењето на правото што активно го промовира и прокламира. При таквото постапување мора да се одржи дијалогот меѓу институциите на Унијата и властите на земјата-членка, за да не се создаде состојба на заробеност и изолираност.

Студијата на случај на примерот на Полска го потврдува главниот предизвик во однос на независноста на судството, а во таа смисла и владеењето на правото – наместо фокусот да биде на заштитата на човековите права и судска контрола врз законитоста на актите на законодавната власт, тој е насочен кон одбрана од влијанието на извршната власт. Последните случувања ја прикажуваат крвкоста на системот, особено во делот на владеењето на правото. Независноста на судството како централен елемент на владеењето на правото во голема мера е зависна од извршната власт, па со тоа е изложена и на влијанието на промените во рамки на изборниот процес. Дополнително, се илустрира и неконзистентната примена на инструментите на ЕУ за заштита на владеењето на правото – постапката во рамки на членот 7 од ДЕУ што беше водена цели 7 години беше затворена за само неколку месеци, врз основа на преземените мерки од новата полска власт. За навистина да се одржи притисокот за реформи, потребно е да се даде соодветно време и подлабоко да се следат и ценат преземените мерки.

Крајно, треба да се има предвид дека не постои еден единствен, сигурен пат за да се обезбеди владеењето на правото во ЕУ, со оглед дека и земјите кои имаат висок индекс сепак имаат одредени невоедначени практики. Промовирањето и заштитата на владеењето на правото не смее да биде ограничено и фокусирано на инструментите и политиките во претпристапниот период, туку налага развивање на соодветни интерни механизми со кои се обезбедил напредок и одржливост на европската интеграција.

Третиот дел од истражувањето е посветен на екстерната димензија на владеењето на правото во ЕУ, односно улогата на владеењето на правото во политиката на проширување кон земјите од Централна и Источна Европа и во процесот на европска интеграција на Западниот Балкан, а посебен фокус е ставен на македонскиот евроинтегративен пат обработен преку методот студија на случај, симболично насловен

– *per aspera ad astra*. Со тоа се заокружува предметот на истражување и се исцрпува темата, а воедно се комплетираат и поставените хипотези.

Првото поглавје од третиот дел продолжи со истражување на хипотезите преку анализа на улогата на владеењето на правото во политиката на проширување на ЕУ кон земјите од ЦИЕ, со цел да се истражи поврзаноста на актуелните постпристапни состојби во владеењето на правото со трансформативниот процес во рамки на претпристапната фаза. Така, поглавјето направи осврт на развојот на проширувањето првично замислено како постапка што треба да овозможи трети земји да станат договорни страни на основачките договори, за да прерасне во сеопфатна политика за „градење/оформување на земји-членки“ што вклучува значајна улога за институциите на ЕУ и за постоечките земји-членки и постепено кодифицирање на воспоставените практики и утврдените критериуми. Оттаму, условите за пристапување во ЕУ еволуираа во сложен регулаторен систем, а во таа смисла еволуираше и улогата на владеењето на правото.

Истражувањето на ова прашање ги проучи политичкиот контекст и правната рамка во различните кругови на проширувањето на Унијата. Се утврди дека проширувањето на ЕУ не е само територијална експанзија на правата и обврските од членството кон други европски држави и народи, туку поставува и нови политички барања на страната на Унијата, го обликува институционалното функционирање и влијае на оформениот правен корпус. Иако различните кругови на проширувањето заклучно со 1995 година имаат свои специфичности како различно времетраење на преговорите, она што е заедничко за сите нив е што економските причини играат примарна улога, како резултат на достигнувањата на процесот на европска интеграција што создадоа уверување дека здружувањето ќе ги направи земјите посилни. Во однос на земјите од ЦИЕ, ЕУ воспостави целосно нов пристап во форма на политика на проширување со дефинирање на пристапни критериуми и активно вклучување на институциите на Унијата и земјите-членки, како и со развивање на нормативна основа врз основа на која ќе се одлучува за приемот на идни членки и целокупниот контекст на проширувањето. Причината за тоа е потребата за целосна политичка и економска трансформација на овие земји за да се усогласат со доминантниот модел на пазарна економија и повеќепартискиот изборен систем.

Основните услови за пристапување беа дополнително артикулирани и систематизирани, со воведување на „Копенхашките критериуми“ утврдени од

Европскиот совет во 1993 година, што го содржат и владеењето на правото во рамки на политичките критериуми. Копенхашките критериуми беа постепено прецизирани во краткорочни, среднорочни и долгорочни приоритети кои земјите-апликанти за членство треба да ги исполнат како услов за нивно конечно пристапување. Ваквиот пристап кон проширувањето повлекува систем на внимателно следење на напредокот на апликантите во извршувањето на бараните адаптации и периодично известување, што пак ќе го одреди напредокот на кандидатите на патот кон членство. Со тоа се воспостави политиката на условеност како основа на политиката на проширување. Меѓутоа, претпристапната методологија ја изнесе на површина неусогласеноста меѓу условите за пристапување и постоечките обврски од членството, со оглед на фактот што нормите и стандардите кои Унијата ги промовираше во контекст на проширувањето во тој момент во голема мера го надминуваа периметарот на *acquis stricto sensu* на ЕУ. Пристапните критериуми дефинирани од Европскиот совет постепено беа интегрирани и во основачки договори, со цел обезбедување на правна основа и давање правно-обврзувачки карактер, како што е актуелната одредба содржана во членот 49 од ДЕУ согласно Договорот од Лисабон.

Со оглед на таквата трансформативна функција на политиката на проширување, се постави и прашањето за тоа кои се можностите и ограничувањата на вака поставената политика, односно кои се очекуваните ефекти и идентификуваните принципи врз основа на кои може да се градат одредени модели и механизми. Теоретската дискусија по однос на ова прашање, генерално, се одвива помеѓу рационалистичката „логика на последиците“ и конструктивистичката „логика на соодветност“. За објаснување на феноменот на „европеизација“ што подразбира процес на усвојување на правилата на ЕУ и трансформација на политичките институции, како најсоодветен беше избран „моделот на надворешни поттикнувачи на европеизацијата“ (External Incentives Model) развиен од Шимелфениг и Седелмајер. Утврдената теоретска рамка се базира на логиката на последиците, претпоставувајќи дека европеизацијата се одвива преку санкции и награди кои ги менуваат пресметките на трошоците и придобивките на политичките власти во земјите-кандидати, при што специфицира неколку услови кои влијаат на таквата пресметка: големината на наградите, определување на условите, кредибилитетот на условеноста и големината на трошоците за усогласување. Логиката на соодветноста, пак, е применета за да се нагласи важноста на легитимитетот на барањата како олеснителен фактор што влијае на пресметката на трошоците и придобивките, а и самата анализа на

трошоците и придобивките е детерминирана од убедувањата и вредностите на актерите во процесот. Сепак, така поставената политика на проширување што подразбира сеопфатна методологија составена од технократско промовирање на реформи и политичка волја придружени со финансиски инструменти, има свои граници и ограничувања. Во тој контекст, се извлече теоретски заклучок дека ЕУ не може да оствари влијание во системи во кои доминираат нелиберални елити бидејќи отсуствува вредносна идентификација.

Истражувањето се продлабочи со анализа на воведувањето на условеност во поглед на владеењето на правото во контекст на проширувањето на ЕУ како нова етапа во процесот на пристапување што означува премин од широка кон насочена и диференцирана условеност. Првичното вклучување на темелните вредности во основачките договори како дел од правото на ЕУ, ја манифестира потребата да се артикулира дефиниран сет на критериуми за членство што ќе се применуваат за земјите што ќе се приклучат на ЕУ во следните кругови на проширување, што претходно имаше карактер на „непишани правила“ односно обичајно право. Во моментот на воведувањето на владеењето на правото во политиката на проширување не е понудена дефиниција за опсегот и значењето. Специфичните правила и стандарди кои се однесуваат на одредени аспекти на владеењето на правото постепено се вградуваат во правото на ЕУ со што владеењето на правото станува дел од сè поголемиот корпус на обврзувачко законодавство на ЕУ, за да биде издиференцирано во две поглавја од правото на ЕУ – поглавјето 23 што се однесува на судството и темелните права, и поглавјето 24 за областа правда, слобода и безбедност. Откако владеењето на правото беше воведено во процесот на пристапување, неговата улога во рамките на политиката на условеност постепено напредуваше така што стана основа за оцена на подготвеноста на земјите-кандидатки за членство.

Произлезе дека пристапот на ЕУ во проширувањето со земјите од ЦИЕ главно се фокусираше на транспонирање на правото на ЕУ и градење институции во смисла на неопходните административни и судски структури за правилна примена на законодавството на ЕУ, при што владеењето на правото не беше опфатено во својата суштина. Поради ограничениот опсег на правото на ЕУ во голем дел од областите опфатени со критериумите од Копенхаген, а особено во однос на владеењето на правото, нормативната содржина беше пополнета со повикување на европските стандарди развиени од други регионални/меѓународни организации како што се правилата на

Советот на Европа и принципите на ОБСЕ. Се утврди дека притисокот на ЕУ за спроведување реформи имаше влијание врз зајакнување на судската власт и управувањето со судовите, но отсуството на јасен институционален модел од страна на ЕУ доведе до различни резултати од судските реформи низ овие земји. Од особен интерес за владеењето на правото беа и основните човекови права и правата на малцинствата, при што процесот на европеизација на земјите од ЦИЕ вклучи усвојување на законодавство за заштита на човековите и малцинските права и анти-дискриминациско законодавство.

Фокусот на формалните закони и институции е до одреден степен неизбежен, доколку се има предвид дека процесот на пристапување се одвиваше паралелно со процесот на трансформација на системот, меѓутоа последица од таквиот пристап е „правно-институционалниот миметизам“ - зголемување на бројот на закони и институции кои при тоа не носат реални промени во основните општествени односи и практики. Реформите во владеењето на правото во суштина бараат вградување на европските стандарди и спроведување на усвоените закони преку функционирање на воспоставените институции. Во процесот на проширување на ЕУ со земјите од ЦИЕ, усогласувањето на правилата и стандардите се одвиваше без јасна визија за вистинското значење и трансформативниот ефект, така што спроведувањето и ефектите останаа да бидат видливи по пристапувањето, што пак укажува на разликата помеѓу формалното усвојување правила и суштинската интернализација на вредностите и стандардите на ЕУ, особено кога станува збор за владеењето на правото.

Антиципирајќи ги ваквите предизвици, во самите пристапни акти ЕУ вовеле „заштитни клаузули“ во смисла на одредби со кои се овластуваат институциите на Унијата да постапуваат во случај на сериозните недостатоци или непосредни ризици од такви недостатоци во транспонирањето, состојбата на спроведување или примената релевантните обврски во областа на правдата и внатрешните работи. Во случајот со Бугарија и Романија, актот за пристапување беше надограден со зајакнати заштитни клаузули што предвидуваат можност ЕУ да го одложи пристапувањето, како и засилено следење на состојбите во правосудството и борбата против корупцијата и по официјалниот датум на членство и преземање соодветни мерки (Механизам за соработка и верификација). Владеењето на правото проверува низ сите постпристапни инструменти за условеност кои ја потврдија еволутивната природа на условеноста на ЕУ и нејзината нова компонента – постпристапната условеност. Сепак, инструментите за постпристапна

условеност не дадоа силни стимулации за усогласување со условите на ЕУ во фазата по пристапувањето и станаа прашање на кредибилитет за ЕУ и аргумент против понатамошното проширување со повторно насочување на зголемен фокус на претпристапната условеност.

Истражувањето обезбеди и квантифицирани податоци за состојбите во владеењето на правото при приемот на новите земји-членки, со фокус на ефективноста на претпристапната и постпристапната условеност. Бројките сугерираат дека во моментот кога земјите од ЦИЕ станале официјални членки на ЕУ во 2004 година, сè уште ги немале достигнато европските стандарди во однос на владеењето на правото, односно индексот на владеење на правото на земјите од ЦИЕ како (нови) членки на ЕУ бил понизок од просечниот индекс на ЕУ, што истовремено самиот почнал да опаѓа во годините по проширувањето. Процесот на европеизација може да биде дури и реверзибилен - искуството по пристапувањето открива стагнирачки, па дури и опаѓачки трендови во однос на владеењето на правото. Со нелибералниот пресврт во Унгарија и Полска, стравувањата дека новите земји-членки би можеле да западнат во политички практики што се спротивставуваат на владеењето на правото, со ограничени можности за ЕУ ефективно да се спротивстави на таквиот развој, навистина се материјализираа.

Овие заклучоци даваат потврда на втората хипотеза дека зајакнатата условеност на ЕУ во однос на владеењето на правото се должи и на искуствата и лекциите од самиот процес на пристапување што создаваат внатрешните предизвици во Унијата и го намалуваат апсорпциониот капацитет на самата Унија што се однесува на способноста за идно проширување со нови членки. Меѓутоа, решението за таквите состојби не може да биде целисходно доколку се насочи само кон зајакнување на претпристапната условеност во поглед на владеењето на правото и одложување до недоглед на приемот на нови земји-членки, туку вклучува и зголемување на внатрешниот капацитет на Унијата за одржлива заштита на владеењето на правото преку интерни механизми развиени на ниво на ЕУ, наместо само преку одделни инструменти на постпристапна условеност. Со ваквите заклучоци се допре и до третата хипотеза дека создавањето на униформен концепт на владеењето на правото во ЕУ е од значење за промовирањето на владеењето на правото во политиката на проширување, но и одраз на влијанието на овој процес.

Причините за назадувањето на некои земји-членки на фронтот на владеењето на правото се повеќеслојни, и од внатрешна и од надворешна природа. Анализата упатува на тоа дека методологијата за проширување применета кон земјите од ЦИЕ содржела недостатоци за ефективна проценка на состојбите и подготвеноста од аспект на владеењето на правото, како и можностите за негово проектирање во процесот на пристапување. Одлуката за прием на нови земји-членки секогаш е во основа политичка и не се базира конзистентно на вистинската подготвеност за членство од аспект на воспоставените критериуми. Низ таа призма, и самата ЕУ има одговорност за актуелната ерозија на владеењето на правото, поради некохерентното спроведување на политиката на проширување, во комбинација со ограничен капацитет за внатрешно делување во насока на ефикасно одржување и зачувување на владеењето на правото. Воедно, и најсовершената политика на проширување не може да инсистира на создавање „совршени“ земји-членки без да предвиди и соодветни интерни механизми што ќе обезбедат одржливост на реформите и натамошно јакнење на владеењето на правото одвнатре. Како и за секој друг процес, настан или искуство откако еднаш се стекнува, веднаш станува предмет на континуиран процес на учење и споделување.

Значајно да се погледне и од другата страна, односно да се обработи транспонирањето на владеењето на правото низ призма на искуството на земјите од ЦИЕ. Впечатокот на земјите-членки од ЦИЕ укажува дека концептот на владеење на правото се инструментализирал со настојување самиот по себе да обезбеди целосна негација на претходниот систем, на начин што се доделуваат широки овластувања на судската власт на која се доверува задачата на заштита на поединецот, но без да се земе предвид дека и судската власт е сепак дел од истиот систем. Таквиот процес бил доживеан како еднонасочен и беспоговорно неопходен - имено, без подложување на еден таков процес на трансформација вклучително и со сите недоследности, единствената друга (не)можност била пропаѓање во некаков вакуум. Додека пак, пристапот кон пополнување на таквата „празнина“ не бил докрај осмислен како процес на создавање и зреење до крајно финализирање, а воедно и самиот се засновал на очигледна „празнина“ во однос на содржината и суштината на владеењето на правото. Поради недостатокот на едно такво зреење на соодветна правна култура, концептот на владеење на правото што се развива и пренесува преку политиката на проширување е пред сè формален концепт каде што централна улога има законитоста.

Сите овие околности најдоа израз во политиката на проширување кон земјите од Западниот Балкан, во кои спаѓа и нашата Македонија како земја-кандидат за членство од 2005 година.

Второт поглавје од третиот дел е посветено токму на владеењето на правото во процесот на европска интеграција на Западниот Балкан, па ги содржи некои од најзначајните заклучоци од аспект на придонесот на овој труд кон клучните процеси во државата. Структурата на поглавјето го нагласи приоритизирањето на владеењето на правото како пристапен критериум за земјите од Западен Балкан, преку анализа прво на продлабочувањето на политиката на условеност во процесот на проширување на ЕУ со земјите од Западен Балкан, а потоа и зајакнувањето на условеноста во поглед на владеењето на правото. Покрај критериумите од Копенхаген од 1993 година, од земјите од Западен Балкан се очекува да исполнат дополнителни критериуми специфично определени за секоја земја во однос на добрососедските односи, како и унапредување на регионалната соработка и помирување. Главен инструмент на политиката на проширување на ЕУ кон Западниот Балкан е процесот на стабилизација и асоцијација. Земјите од регионот беа обременети од последиците од војната што резултираа со нелегална миграција, корупција и организиран криминал, поради што политиката на ЕУ мора да биде прво насочена кон стабилизација, а потоа кон асоцијација.

Од самиот почеток, на страната на ЕУ се покажа недостаток на единство меѓу земјите-членки во одлучувањето за битни прашања, со унилатерални одлуки на поголемите земји-членки, но и користење на вето од помалите земји-членки за да се издејствуваат одлуки во врска со нивни национални интереси. Дополнително, во Унијата се забележа и замор/заситеност од прием на нови земји-членки (*enlargement fatigue*). До овој момент, само Хрватска го потврди кредибилитетот на процесот на стабилизација и асоцијација на ЕУ односно стекна членство со исполнување на чекорите во политиката на проширување на ЕУ кон Западниот Балкан. Генерално, ЕУ во однос на Западен Балкан го прошири збирот на услови, особено со проширување на „*acquis*-то за проширување“, во области како владеењето на правото, истовремено работејќи на зголемување на прецизноста на условите во некои од овие области, зајакнување на механизмите за следење и санкционирање.

Таквите наоди поттикнаа потреба за преиспитување на теоретската рамка на политиката на проширување на ЕУ кон Западен Балкан, при што се утврди дека

зајакнувањето на политиката на условеност, особено во поглед на владеењето на правото, ги зголемува трошоците на пристапувањето бидејќи реформите кои треба да се спроведат подразбираат ограничување на моќта и отстранување на влијанија, особено на извршната врз судската власт. Во политиката на проширување на ЕУ со Западен Балкан, во споредба со земјите од ЦИЕ, постојат повисоки трошоци за адаптација со помал кредибилитет на условеноста на ЕУ, а воедно и понудената награда е дискутабилна во смисла на тоа дека перспективата за членство е понеизвесна, па дури и се проблематизира полноправното членство како награда, иако условите се зајакнати. Слабењето на кредибилитетот на ЕУ има најсилно влијание врз намалување на ефективностa на политиката на условеност во области како владеењето на правото, што самото по себе налага ограничување на моќта.

Дотолку повеќе, врз зголемувањето на трошоците особено влијание има воведувањето на регионалната соработка како „Копенхаген-плус“ критериум што подразбира справување со сензитивни билатерални прашања кои наместо да се третираат во процесот на стабилизација и асоцијација, се прелеваат и во процесот на пристапување, како блокади за напредување од една во друга фаза. Добрососедските односи стриктно гледано, не се дел од Копенхашките критериумите, туку се воведени преку процесот на стабилизација и асоцијација, на начин што *де факто* станаа предуслов за пристапување. Иако решавањето на билатералните спорови стана предуслов во политичката реалност на пристапниот процес, правно - во критериумите од Копенхаген нема ништо за билатералните спорови или за добрососедските односи. Таков пример е спорот за името во евроинтеграциите на Северна Македонија. Надминувањето на таквите трошоци бара значителни и непосредни награди. Поддршката на граѓаните за пристапување во ЕУ генерално ги намалува домашните трошоци за усвојување и ги поттикнува владите да се вклучат во европеизацијата. Меѓутоа, намалената динамика на процесот на проширување на ЕУ со земјите од Западниот Балкан влијае на начин што резултира со пад на поддршката за евроинтеграциските процеси, па така „проевропското гласачко ливче“ го губи приматот на победничко ливче на изборите во регионот.

Зајакнувањето на условеноста во поглед на владеењето на правото се рефлектира во преговорите со Хрватска со воведување на поглавјето 23 и построга преговарачка позиција на ЕУ при неговото затворање. Сепак, Хрватска успеа да ја избегне примената на постпристапните инструменти употребени во случајот со Бугарија и Романија, па фокусот на условеноста, особено во поглед на владеењето на правото, ЕУ повторно го

префрли на претпристапната фаза. Во однос на другите земји од регионот, ЕУ во 2011 година официјално го вовеле „новиот пристап во процесот на проширување“ што го приоретизира владеењето на правото, на начин што поглавјата 23 и 24 добија статус на поглавја што први се отвораат и последни се затвораат, дотолку повеќе што севкупниот напредок во поглавјата 23 и 24 ги одредува темпото и динамиката на преговорите во целина. Ова е со цел на државите–кандидатки за членство да им се даде време да докажат дека воведените реформи се применуваат и да се обезбеди поверодостојна гаранција дека земјите-кандидати имаат функционални и ефикасни системи пред приемот во ЕУ, што би ги намалило можностите за реверзибилност на процесот по пристапувањето.

Новиот пристап најпрвин беше применет во однос на преговорите со Црна Гора, а потоа и во преговорите со Србија. Во 2015 година, Европската комисија претстави среднорочна стратегија за политиката за проширување на ЕУ, јасно наведувајќи дека процесот на пристапување ќе се води според принципот „најпрво за основите“ (*fundamentals first*), со цел да се постигне одржлив напредок и неповратни резултати во клучните поглавја 23 и 24. Меѓутоа, спротивно на интенцијата на новиот пристап - подобрување на ефикасноста на процесот на пристапување, а особено усогласеноста со владеењето на правото, квантитативната анализа заснована на наодите од извештаите на Европската комисија за Црна Гора и Србија, покажа недостаток на опишливи резултати и исто ниво на подготвеност за примена на правото на ЕУ, како во 2015 година, така и во 2023 година. Покрај стагнирање на нивото на усогласеност, извештаите откриваат и отсуство на напредок.

Со оглед дека ниту една од овие стратегии не поттикна позначителни резултати во надминување на застојот на процесот, во март 2020 година Унијата повторно направи обид за реформирање на политиката на проширување со усвојување на нова/ревидирана методологија за проширување со што преговарачките поглавја се организирани во кластери. Посилниот фокус на фундаменталните реформи особено владеењето на правото останува суштински услов за напредок, па во таа смисла пристапот применет кон поглавјата 23 и 24 сега се предвидува во однос на целиот кластер „Основи“ што ги содржи и овие поглавја. Новата методологија за проширување е израз на потребата за реформа на пристапниот процес што се актуелизираше по француското вето во 2019 година за отворање на пристапните преговори меѓу ЕУ и Северна Македонија и Албанија. Француското противење беше засновано на аргументите дека ЕУ треба да ги зајакне своите постоечки политики и институции пред да прими нови членки; и,

недостатоците на политиката за проширување во смисла на тоа дека не обезбедува ефикасни реформи во владеењето на правото односно нема гаранција дека земјата-кандидат ќе ги почитува темелните вредности по приемот во членство. Со тоа се потврди активирањето на четвртиот критериум - „апсорпциониот капацитет на Унијата“, односно внатрешните ограничувања на Унијата. Меѓутоа, новата методологија не предвиде заштитни мерки во случај на вето и блокади на одделни земји-членки, па истите го попречија/одложија нејзиното спроведување во случајот на Северна Македонија и Албанија, предизвикано од едностраното вето на Бугарија на преговарачката рамка за Северна Македонија.

Заклучоците воглавно, може да се сведат на две клучни поенти, и тоа: владеењето на правото има централна улога во процесот на европска интеграција на Западниот Балкан од причина што ЕУ сака да ги избегне проблемите со кои се соочи при постпристапната консолидација на владеењето на правото во некои земји-членки на ЕУ кои беа дел од последните кругови на проширување. Од друга страна пак, трансформативната моќ на ЕУ во процесот, во случајот на Западниот Балкан, сè уште не е целосно исцрпена – и покрај тоа што се спроведени/се спроведуваат обемни реформи со техничка и финансиска поддршка на ЕУ, сепак резултатите не се целосно постигнати и трансформативниот потенцијал – иако неспорен, не е целосно искористен.

Истражувањето не можеше, а да не ги опфати промените предизвикани од еден историски критичен момент како руската инвазија врз Украина, што започна на 24 февруари 2022 година, иако овие околности не постоеја во моментот на дефинирање на предметот на истражување и поставувањето на хипотезите. Така, кога се зборува за влијанието на глобалните фактори врз политиката на проширување на ЕУ и идните текови, треба да се има предвид дека овој настан предизвика неспоредливо голема промена во глобалната геополитика и ја врати војната на европско тло, со што ја соочи Европа со нова реалност во којашто преовладува политичка дихотомија. Иако обемот на иницирани промени сè уште не може докрај да се утврди, сепак јасно е дека создаде притисок за реформирање заради придвижување на процесот. Апликацијата за членство поднесена од Украина и одлуката на Европскиот совет во јуни 2022 година да додели кандидатски статус, заедно со Молдавија, се најсилен индикатор за значителни промени во политиката на проширување на ЕУ.

Војната во Украина ги истакна геополитичките ризици од неинтегрирање на земјите од регионот и создавањето можност за делување на други актери. Настанатите околности создадоа притисок за поодлучно дејствување во рамки на политиката на проширување, но клучниот предизвик е постигнувањето баланс помеѓу политиката на условеност заснована на напредок согласно степен на исполнување на поставените услови, и геополитичките околности кои наметнуваат одлуки базирани на интереси и моќ, дури и по цена на компромис со утврдените критериуми. Унијата би се соочила со сериозни импликации доколку политиката на проширување не поддржува изградба на систем заснован на владеење на правото, а со тоа се нарушува и самиот концепт на делување на ЕУ како глобален актер, што се темели на нормативната моќ. Дури и кога Унијата треба да се справува со геополитичките предизвици, пристапот треба да биде изграден на темелните вредности на кои е заснована Унијата, првенствено владеењето на правото, демократската одговорност и борбата против корупцијата, што отсекогаш ја сочинувале позицијата на ЕУ, легитимитетот во глобалната арена и моќта на привлекување во сферата на влијание. Во овие околности, земјите од Западниот Балкан треба да изградат пристап што ќе прикаже дека токму регионот е клучен за градење на „стратешката автономија“ на ЕУ што подразбира редуцирање на зависноста од други глобални актери при дејствување во надворешните односи и способност за автономно носење одлуки со кои ќе ги промовира своите интереси и ќе се наметне како чинител на меѓународната сцена.

Соочени со ваквата реалност, институциите на Унијата и земјите-членки ги засилија заложбите за изнаоѓање ефективни решенија со кои би се реформирала политиката на проширување, но со задржување на централната улога на владеењето на правото. Сепак, напорите треба да бидат воедначени и фокусирани за да не се постигне ефект на премногу рамки за соработка, а премалку интеграција. Од разгледаните иницијативи, најактуелен е предлогот за фазно пристапување, што предвидува секторска интеграција и ограничено учество во работата на институциите на ЕУ. Предлогот ја препознава важноста на владеењето на правото како темелна вредност на процесот на европска интеграција и клучен критериум во процесот на пристапување што не може да биде предмет на исклучок за сметка на геополитички околности. Утврдени се препораки за зајакнување на интерната димензија и заштитата во внатрешните граници на Унијата, заедно со модел на проширување што и понатаму мора да се заснова на принципот „Основите на прво место“, односно и фазната интеграција во единствениот пазар да биде

условена од одреден степен на заштита на владеењето на правото и демократските принципи.

Наодите и препораките го препознаваат пристапниот процес како двонасочен предизвик за којшто двете страни – и ЕУ и земјите-кандидатки, треба да преземат одговорност за спроведување на реформи заради надминување на критичните аспекти – на едната страна, недостатокот на апсорпциски капацитет, а на другата страна отсуството на реални реформи во клучните области, првенствено владеењето на правото. Новиот (гео)политички моментум треба да се сфати како поттик за засилена посветеност и обновена динамика, а не основа за непринципиелни исклучоци кои не водат кон постигнување одржливи цели. Со оглед дека динамиката на процесот на пристапување не зависи само од напредокот на земјите-кандидати, туку и од капацитетот на ЕУ за нсоење одлуки и заштитата од компромитирање на процесот поради одредени интереси на земјите-членки кои не кореспондираат со интересите и вредностите на ЕУ, се предлага одлуките во процесот на пристапување за премин од една во друга фаза да се носат со квалификувано мнозинство за да се избегне ризикот од блокирање на процесот, додека пак конечната одлука за прием во полноправно членство да се усвои врз основа на принципот на едногласност. Низ сите овие предлози се провлекува принципот на диференцирана интеграција, како во внатрешната така и во надворешната димензија, за прилагодување на различните процеси, капацитети и преференци на актуелната Унија со постоечките земји-членки, како и на идната Унија со повеќе од 30 земји-членки. Тоа не ја исклучува можноста иднината на европската интеграција да подразбира раслојување на повеќе концентрични кругови со можност земјите да преминат од едно кон друго ниво на интеграција согласно утврдени процедури со клучна улога на поддржувањето на владеењето на правото и другите темелни вредности, но без тоа да биде наметнато како задолжителна цел. Воедно, обработени се и последните случувања во Унијата од аспект на исходот на изборите за Европскиот парламент и процесот на формирање на новите институции на ЕУ – првенствено Европската комисија.

Крајно, истражувањето опфати и студија на случај посветена на европската интеграција на Северна Македонија како тест за политиката на условеност на ЕУ во поглед на владеењето на правото, што е содржана во *третото (и последно) поглавје на третиот дел од трудот*. Главното тежиште на студијата се однесува на прекумерната политизација на процесот на проширување што го прави залуден принципот на условеност со фокус на владеење на правото и го поткопува трансформативниот ефект

на претпристапниот процес и самите темелни вредности на Унијата. Прелевањето на билатералните спорови во процесот на пристапување на земјите од Западен Балкан, има негативен ефект врз владеењето на правото во политиката на проширување. Се утврди дека иако Северна Македонија, покрај Хрватска, беше предводник на европските интеграции на регионот, посветеноста во спроведувањето на реформи заради исполнување на пристапните критериуми, опадна поради блокадите поставени од Грција од позиција на земја-членка. Со поставувањето на спорот за името како главен катализатор на процесот, исполнувањето на критериумите од Копенхаген беше загрозувано, а ситуацијата кулминираше во 2015 година кога земјата доби „замрзната препорака“ од Комисијата со квалификација на заробена држава.

Според принципот „најпрво за основите“, владеењето на правото и темелните права беа дефинирани како области кои подлежат на засилен мониторинг, но токму во овие области Северна Македонија низ годините поради неактивноста на процесот, почна да стагнира или назадуваше. Наодите на Комисијата го нагласуваат јазот помеѓу доброто ниво на правна усогласеност и назадувањето на терен во клучните области, што упатува на недоследностите во однос на методологијата за проширување на ЕУ, заедно со разликата меѓу усвојувањето на формалните правила и вистинската интернализација на вредностите и стандардите на ЕУ од аспект на комплексноста на реформите во областа на владеење на правото. Имајќи предвид дека процесот на проширување подразбира обврски и за земјата-кандидат и за ЕУ, двете страни имаат одговорност за реверзибилноста на реформскиот процес со фокус на владеење на правото, што се совпаѓа со застојот во пристапните преговори. Недостигот на кредибилна перспектива за членство на страната на ЕУ, заедно со истакнувањето на билатералните прашања како најголема пречка во процесот, ја поткопа условеноста во поглед на владеењето на правото. Во отсуство на трансформативното влијание на ЕУ, наместо да се спроведат реформи за владеење на правото кои бараат големи напори и се пропратени со ослабување на моќта на политичките елити, исходот од пресметките на трошоците/придобивките на владата доведе до заробување на државата како состојба спротивна на владеењето на правото.

Спорот за името беше надминат со потпишување на Преспанскиот договор на 17 јуни 2018 година, решение што во голема мера се должеше на европското ветување за отстранување на блокадите од процесот и конечен пробив во пристапувањето. Квантитативната анализа на наодите од извештаите на Комисијата покажа дека

перспективата за отворање преговори во 2018 и 2019 година поттикна напредок во реформите поврзани со владеењето на правото, кои на ниво на подготвеност се највидливи во 2020 и 2021 година поради времето потребно за нивна интернализација. Меѓутоа, намалувањето на сигурноста на овој поттик предизвикано од доцнењето на вистинскиот почеток на пристапните преговори повторно предизвика стагнација. ЕУ не го исполни даденото ветување за отстранување на блокадите од билатерална природа и доследно спроведување на политиката на условеност, па европските интеграции на Северна Македонија наидоа на бугарско вето на преговарачката рамка, што во себе вклучува и идентитетски прашања спротивно на основачките вредности на Унијата.

Предложеното решение за надминување на блокадата под закрила на француското претседавање со Советот на ЕУ, што Северна Македонија го прифати согласно актуелната позиција, содржи непринципиелно прилагодување на преговарачката рамка и отстапување од основните принципи на методологијата за проширување како кредибилитет и предвидливост, вклучително и основниот постулат дека преговарачката рамка да избегне какви било противречности со правото на ЕУ. Барањата наметнати од Бугарија се внесени токму во кластерот „Темели“, за чие отворање се потребни уставни измени на страна на Северна Македонија за одредени прашања од идентитетски карактер. Со ваквата структура на преговарачката рамка што драстично отстапува од стандардната рамка, Бугарија се стекна со правна основа за вградување на барањата во процесот на пристапување и можност за блокирање низ целиот тек, вклучувајќи ги и фазите на одлучување за привремени одредници и заклучни одредници. Додека пак, Северна Македонија се здоби со дополнителни обврски, неспоредливо поголеми и поразлични од минатите проширувања и тековните пристапни преговори, надвор од *acquis*-то на Унијата.

Наместо пробив во пристапувањето кон ЕУ и обединување на општеството во процесот на европеизација, процесот повторно се најде во застој поради прифаќање на непринципиелни и нересипрочни обврски за акомодирање на тесните интереси на Бугарија како земја-членка што дејствува од позиција на моќ. Дотолку повеќе, ваквата билатерализација на процесот на пристапување ја поткопа европеизацијата како крајна цел. Наместо мобилизација на општеството за спроведување на реформскиот процес и заживување на проширувањето чијшто трансформативен карактер треба да биде најизразен токму во пресрет на фазата на преговори, енергијата е конзумирана од заложбите за спроведување уставни измени заради отворање на првиот кластер. Токму

процесот на пристапување е процес на можности и на мобилизација на граѓанската сила за да прерасне во општествена сила и да се максимизираат инструментите и фондовите. Меѓутоа, ако уставните измени се поставуваат како ултимативни цели и ја апсорбираат целата енергија на процесот и водат или пак, само служат за непринципиелни пазарења и продлабочување на корупција, тогаш истите се доведуваат/ се спротивставуваат на вистинските реформи во процесот. Таквата состојба предизвика и опаѓање на поддршката за европската интеграција и продлабочување на внатрешните поделби, од причина што процесот повеќе не е препознаен како процес што подразбира усогласување со европските стандарди и вредности, а со тоа се нарушува и позицијата на ЕУ како глобален актер. Сите овие околности имаат опипливи последици изразени преку повторно назадување во владеењето на правото - Извештајот на Комисијата за Северна Македонија во 2023 година нотира дека во поглавјето 23 отсуствува напредок, а целокупно, реформскиот процес е во општа стагнација.

Од ваквите наоди произлезе препораа дека итно е потребно одвојување на билатералните спорови од политиката на проширување, особено од процесот на пристапување, бидејќи изнудените решенија не придонесуваат за зајакнување на владеењето на правото во претпристапниот процес. За надминување на ваквите прашања треба да се користат механизмите на меѓународното право. Истакнувањето на билатералните прашања во процесот на пристапувања создава можност земјите-членки да дејствуваат од позиција на моќ односно спорот да се третира на нееднаква основа што е спротивно на владеењето на правото од аспект на меѓународното право. Доколку спорното прашање е поврзано со правото на ЕУ, по приемот на земјата-кандидат во членство во Унијата, спорот може да се упати на решавање пред СПЕУ што би одлучувал на еднаква основа. Владеењето на правото има клучно значење за процесот на европската интеграција и за постигнување внатрешна кохезија како темелна вредност на Унијата, па оттаму е суштинско и за одржување на нормативната моќ на ЕУ. Дозволувањето на земјите-членки да ги рedefинираат критериумите за проширување во согласност со нивните домашни интереси не само што го поткопува владеењето на правото како основен критериум во политиката за проширување, туку и го дискредитира целиот процес на проширување.

Карактеристично е тоа што земјите-членки кои предизвикуваат такви дисрупции, и самите страдаат од слаба заштита на владеењето на правото, па следствено не можат да го проектираат во надворешните политики на Унијата и да ја поддржуваат

промоцијата на овие вредности во политиката на проширување. Оттаму, се дава целосна потврда на тврдењето дека создавањето на униформен концепт на владеењето на правото во ЕУ е од значење за промовирање на владеењето на правото во политиката на проширување, односно на хипотезата дека постои корелација помеѓу интерната и екстерната димензија на владеењето на правото во Унијата. Зајакнувањето на условеноста во владеењето на правото во политиката на проширување мора да биде комплементарно на развивањето на владеењето на правото како стандард во земјите-членки и институциите на ЕУ, и *vice versa*, зајакнувањето на владеењето на правото во внатрешните граници на Унијата, првенствено во земјите-членки, ќе го зајакне промовирањето на владеењето на правото во надворешните рамки и ќе го намали потенцијалот на вето-играчите. Токму во тоа се состои суштината на владеењето на правото како основачка вредност на Унијата – земјите-членки кои се придржуваат кон оваа вредност, ќе ги поддржуваат и развиваат политиките на Унијата во истата насока. На тој начин, ЕУ ќе ја надмине актуелната незавидна позиција – од една страна се бори да ги примени своите стандарди за владеење на правото против сопствените земјите-членки кои се спротивставуваат, а од друга страна, исто така, да ги поттикне земјите-кандидати од Западен Балкан на истите стандарди. Едноставно, ЕУ мора да ја зголеми „понудата“ (особено во однос на владеењето на правото) и одвнатре, за да има вредност и однадвор, во „извозот“.

Продлабочувањето и проширувањето на ЕУ се две лица на една иста паричка и мора да се разгледуваат како единствен, а не одделен процес на интеграција, со оглед на нивната корелација. Проширувањето треба да го зајакне процесот на континуирана интеграција во кој се вклучени Унијата и нејзините земјите-членки и да ја унапреди внатрешната кохезија и ефективност. Динамиката на процесот на европска интеграција може да се согледа и преку измените на основачките договори, што во голема мера се рефлексија на процесот на проширување и потребите за прием на нови членки што ги реформираа институциите и целокупно го придвижија напред процесот на европска интеграција. Последната измена на основачките договори се совпаѓа со застојот во проширувањето. Така, идните измени може да вклучат и ограничување на можноста земјите-членки „неказнето“ да го користат ветото спротивно на интересите на Унијата, преку носење одлуки со квалификувано мнозинство за одредени фази од пристапувањето, но со задржување на едногласноста при конечната одлука за прием на нови членки.

Треба да се разгледаат и постечките алтернативи што нудат механизми за постапување во вакви ситуации – така на пример, Договорот од Лисабон содржи таканаречени *Passarelle* клаузули кои овозможуваат поедноставени постапки за ревидирање. Овие клаузулите се механизми за пофлексибилно и побрзо донесување одлуки во ЕУ, но во праксата сè уште се неискористени. Такви се одредбите од членот 48(6) и (7) од ДЕУ со кои се менуваат правилата за донесување одлуки во однос на актите на Советот, со тоа што дозволуваат премин од едногласно на гласање со квалификувано мнозинство или од посебна законодавна постапка на обична законодавна постапка, по претходен консензус во рамки на Европскиот совет. Во согласност со ревидираната методологија за проширување, одобрена од Советот во 2020 година, земјите-членки веќе се согласија дека „сите страни мора да се воздржат од злоупотреба на отворените прашања во процесот на пристапување во ЕУ“. Оваа заложба може да се операционализира преку воведување праг на квалификувано мнозинство за правење разлика помеѓу билатералните спорови што легитимно би требало да се адресираат во рамките на процесот на пристапување како дел од критериумите за пристапување, и билатералните спорови кои се креирани или водени чисто за целите и интересите на внатрешната политика, а кои немаат никаква врска со критериумите за пристапување, па дури се и во спротивност со европските вредности и принципи. Со тоа ќе се оневозможи земја-членка да го злоупотреби целиот пристапен процес и таквиот спор треба да се упати на решавање преку надворешни механизми во рамки на меѓународното право, на еднаква основа со земјата-кандидат. За да се избегне пак „лажно“ претставување на одредено билатерално прашање како прашање од пристапниот процес, Европската комисија може да биде повикана да даде мислење за карактерот на спорот од аспект на тоа дали потпаѓа во рамки на пристапните критериуми. Активирањето на овие можности не е без предизвици, меѓутоа е тест за политичката зрелост на Унијата и земјите-членки на највисокото ниво на одлучување.

Истражувањето потврди дека зајакнатата условеност во поглед на владеењето на правото покрај тоа што се должи на системските недостатоци во земјите од Западен Балкан, и на внатрешните предизвици за владеењето на правото во рамките на ЕУ, се должи и на „занемарениот и заборавен“ четврти пристапен (Копенхашки) критериум – апсорпциониот капацитет на самата Унија што се однесува на способноста за идно проширување со нови членки. Недостатокот на „апсорпциски капацитет“ е неоспорен факт, што провејува и низ стратешките документи на Комисијата, и низ заклучоците на

Советот, па и во самата преговарачка рамка, меѓутоа ако се анализира структурата и суштината на Копенхашките критериуми, тоа е обврска на ЕУ, како што исполнувањето на политичките, економските и правните услови е обврска на земјите-кандидати, во содејство со ЕУ.

Проширувањето на Унијата со нови земји-членки, вклучително и Северна Македонија, не е услуга што ЕУ ја прави за тие земји ниту концесија, туку стратешка нужност како за регионот така и за ЕУ. Холистичкиот пристап кон европската интеграција нужно налага разбирање на важноста на нормативната моќ на ЕУ и проширувањето како инхерентна причина за постоење на Унијата. За остварливост и одржливост на ваквата визија, треба да се заземе пристап што ќе овозможи вистинско приближување на регионот кон ЕУ и истовремено креирање на капацитет за прием на нови членки. Фазното пристапување може да биде еден од методите за таа цел, но за да опстои основната идеја за европска интеграција, раслојувањето (вклучително и во внатрешните граници на Унијата) мора да поаѓа од владеењето на правото како клучен критериум односно во јадрото на таквите политики да го има владеењето на правото.

Од друга страна пак, државата треба да има предвид дека клучните барања од процесот на европеизација во владеењето на правото не се само флоскули ниту само услови за членство во ЕУ, туку се граѓански стремежи и заложби од самото осамостојување, рефлектирани и како национални уставни вредности. Пристапниот процес треба да биде рамката, алатката за нивно остварување и зајакнување, меѓутоа ако членството во ЕУ се сведе на политичка одлука, тогаш самото по себе нема да донесе европеизација и тоа треба да биде појдовната точка во националните политики за евроинтеграции за тие да бидат насочени кон вистинска поддршка на реформи. Европската агенда ултимативно се сведува на членство во ЕУ како крајна цел, но мора да подразбере низа реформи што самите по себе не се невозможни, но подразбираат ограничување на моќта на носителите на власт, за што е потребна политичка волја. За да се обезбеди таквата волја, и ЕУ и Северна Македонија како земја-кандидат треба да дејствуваат во согласност со хипотезите на системот за надворешен поттик, односно Унијата мора да го докаже сопствениот кредибилитет во политиката на проширување. Северна Македонија треба да излезе од сценариото за „ЕУтопија“ што европските интеграции ги сведува на магично стапче, односно да се зголеми свеста дека од моментот на пристапување во Унијата обврската за почитување на владеењето на правото не престанува туку напротив се засилува, во согласност со членот 2 од ДЕУ.

Придавката „европска“ држава подразбира низа стандарди што во голема мера се темелат на владеењето на правото, со други зборови означува систем на управување што подразбира добро владеење како антипод на корупција, владеење на правото што квалитативно е многу повеќе од владеење со правото и подобар економски стандард, со еден збор подобар живот. Факт е дека ЕУ за која аплициравме пред 20 години – во 2004 година, не е иста со ЕУ денес. За да се обезбеди иднина на европските интеграции, Северна Македонија треба да се однесува „европски“ уште пред да стане членка на ЕУ, но и Унијата треба да даде потврда и смисла на оваа придавка на основа на којашто е изграден целиот проект на европско обединување, на структурирање на континентот во согласност со заеднички вредности и стандарди. На тој начин, процесот нема повеќе да се сведува на датуми без реална суштина. За крај, како и за сите други процеси што се клучни за општествениот развој, темелот за остварување напредок е образованието.

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА И ДРУГИ ИЗВОРИ НА ПОДАТОЦИ

Книги и други публикации

1. Alexy, R., 'A Defence of Radbruch's Formula', in D. Dyzenhaus (ed.), *Recrafting the Rule of Law: The Limits of Legal Order*, Oxford, Hart Publishing, 1999, pp. 15-39.
2. Allan, T.R.S., *Law Liberty and Justice, the Legal Foundations of British Constitutionalism*, Oxford, Clarendon Press, 1993.
3. Anghel, V., and Jones, E., 'Broken Promises Diplomacy: The Russia-Ukraine War and the End of Enlargement as We Know It', in J. Džankić, S. Kacarska and S. Keil, *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo) Politics*, Florence, European University Institute, 2023, pp. 6-14.
4. Aronson, A., *Europe Looks at India: A Study in Cultural Relations*, Calcutta, Riddhi-India, 1979.
5. Bazerkoska, J.B., 'The European Union and (frozen) conflicts in its neighbourhood: The SAP and the ENP compared', in S. Gstohl (ed.), *The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective*, London, Routledge, 2016, pp. 235-256.
6. Beaulac, S., 'The Rule of Law in International Law Today', in G. Palombella and N. Walker (eds.), *Relocating the Rule of Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 197-223.
7. Bellamy, R. (ed.), *Constitutionalism, Democracy and Sovereignty: American and European Perspectives*, Avebury, Aldershot, 1996.
8. Bellamy, R., Bufacchi, V., and Castiglione, D. (eds), *Democracy and Constitutional Culture in the Union of Europe*, London, Lothian Foundation Press, 1995.
9. Bentham, J., [1792] *Truth versus Ashhurst, or, Law as it is contrasted with what it is said to be*, London, T. Moses, 1823.
10. Bentham, J., [1802, 1864] *The Theory of Legislation*, in C.K. Ogden (ed.), London, Kegan Paul, Trench, Trubner & Co., 1931.
11. Bergesen, A., and Suter, C., *The Return of Geopolitics*, Zurich, LIT Verlag Münster, 2018.
12. Besselink, L., 'Rule of Law Problems as Problems of Democracy', in A.B. Engelbrekt, A. Moberg and J. Nergelius (eds.), *Rule of Law in the EU: 30 Years After the Fall of the Berlin Wall*, Oxford, Hart Publishing, 2021, pp. 39-50.
13. Bingham, T., [1768] *The Rule of Law*, London, Penguin Books, 2010.
14. Bobbio, N., *The Age of Rights*, Cambridge, Polity Press, 1996 [*L'età dei diritti*, Torino, Einaudi, 1992].
15. Bonelli, M.: 'Intermezzo in the Rule of Law Play: The Court of Justice's LM Case', in A. von Bogdandy et. al., (eds.), *Defending Checks and Balances in EU Member States, Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht*, vol. 298. Berlin, Heidelberg, Springer, 2021, pp. 455-76.
16. Breslauer, G.W., 'Russia, the Baltic states and East-West Relations in Europe', in V. Pettai and J. Zielonka (eds.), *The Road to the European Union - Volume 2: Estonia, Latvia and Lithuania*, Manchester, Manchester University Press, 2003, pp. 25-45

17. Broberg, M., 'Preliminary References as a Means for Enforcing EU Law', in A. Jakab and D. Kochenov (eds.), *The Enforcement of EU Law and Values: Ensuring Member States' Compliance*, Oxford, Oxford Academic, 2017, pp. 99–111
18. Burgess, P. (ed.), *Handbook of New Security Studies*, London, Routledge, 2010.
19. Carothers, T. (ed.), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2006.
20. Carré de Malberg, R., *Contribution a la théorie général de l'État*, vol. 2, Paris, Sirey, 1920.
21. Cicero, *The Republic and The Laws*, Book Two, by N. Rudd (tr. in Eng), Oxford, Oxford University Press, 1998.
22. Collins, H., *Marxism and Law*, Oxford, Oxford University Press, 1992.
23. Costa, P., 'The Rule of Law: A Historical Introduction', in P. Costa and D. Zolo (eds), *The Rule of Law – History, Theory and Criticism*, Dordrecht, Springer, 2007, pp.73-152.
24. Craig, P., and De Búrca, G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, 2nd Edition, Oxford, Oxford University Press, 2011.
25. Craig, P., and De Búrca, G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, 3rd edn., Oxford, Oxford Academic, 2021.
26. Craig, P., and De Búrca, G., *EU Law: Text, Cases, Materials*, 5th edn., Oxford, Oxford University Press, 2011.
27. Craig, P., and De Burca, G., *EU Law: Text, Cases, Materials*, 7th ed., Oxford, Oxford University Press, 2020.
28. D. Mineshima, D., *The Rule of Law and the Eastern Enlargement of the EU*, Ph.D. diss., Durham University. 2001.
29. Davis, K.C., *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1969.
30. De Búrca, D., 'Europe's raison d'être', in D. Kochenov, and F. Amtenbrink (eds.), *European Union's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 21-37.
31. De Búrca, G., 'Europe's raison d'être', in D. Kochenov and F. Amtenbrink (eds.), *European Union's Shaping of the International Legal Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 21-37.
32. De La Mare, T., and Donnelly, C., 'Preliminary Rulings and EU Legal Integration: Evolution and Continuity', in P. Craig and G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 3rd edn., Oxford, Oxford Academic, 2021, pp. 228–274.
33. De Rougemont D., *The History of the Ideal for a United Europe*, London, Sigdwick & Jackson, 1965.
34. De Walker, G., *The Rule of Law: Foundation of Constitutional Democracy*, Melbourne, University Press Carlton, 1988.
35. Deutch, K., *Political Community at the International Level: Problems of Definition and Meassurment*, London, Archon Books, 1957.

36. Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Law of the Constitution (1885)*, 10th edn, London, Macmillan, 1982.
37. Dimitrova, A.L., 'The Russian War Against Ukraine as a Critical Juncture Defining a New Path for EU Enlargement', in J. Džankić, S. Kacarska and S. Keil, *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo) Politics*, Florence, European University Institute, 2023, pp. 55-64.
38. Dodds, K., *Geopolitics: A Very Short Introduction*, 3rd edn., Oxford, Oxford Academic, 2019.
39. Dokos, T., 'Conclusion: The EU and The Western Balkans as a Single Security Space', in S. Lange, Z. Nechev, F. Trauner (eds.), *Resilience in the Western Balkans*, Report, Paris, European Union Institute for Security Studies, 2017, pp. 105-112.
40. Dworkin, R., 'Political Judges and the Rule of Law' in *A Matter of Principle*, Oxford, Oxford University Press, 1985.
41. Dworkin, R., *A Matter of Principle*, Cambridge, Harvard University Press, 1985.
42. Dworkin, R., *Law's Empire*, 7th ed., Cambridge, Belknap Press, 1986.
43. Džankić, J., Kacarska, S., and Keil, S. (eds.), *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo)Politics*, Florence, European University Institute, 2023.
44. Elliott, M., and Thomas, R., *Public Law*, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press 2014.
45. Elster, J., Offe, C., and Preuss, U.K., (eds.), *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
46. Engelbrekt, A.B., 'Rule of Law and Judicial Independence in the EU: Lessons from the Union's Eastward Enlargement and Ways Forward', in J.Reichel and M.Zamboni (eds.), *Rule of Law*, Stockholm, Jure, 2023, pp. 177-239.
47. Engelbrekt, A.B., 'The Eastward Enlargement as a Driving Force and Testbed for Rule of Law Policy in the EU', in A.B. Engelbrekt, A. Moberg and J. Nergelius (eds), *Rule of Law in the EU: 30 Years After the Fall of the Berlin Wall*, Oxford, Hart Publishing, 2021, pp. 181-228.
48. Epstein, R.A., *Property Rights and the Rule of Law: Classical Liberalism Confronts the Modern Administrative State*, Cambridge, Harvard University Press, 2011.
49. Franck, T., *Fairness in International Law and Institutions*, Oxford, Clarendon Press, 1995.
50. Fukuyama, F., 'Development and the Limits of Institutional Design', in N. Dinello and V. Popov (eds.), *Political Institutions and Development: Failed Expectations and Renewed Hopes*, Cheltenham, Edward Elgar, 2007, pp. 21-42.
51. Fukuyama, F., *The Origins of Political Order: From Prehuman Times to the French Revolution*, 1st edn, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2011.
52. Fuller, L., *The Morality of Law*, rev.ed., New Haven, Yale University Press, 1969.
53. George, S., *Politics and Policy in the European Community*, 2nd ed, Oxford, Oxford University Press, 1991.
54. Georgievski, S., 'The Macedonian Judiciary and the European Justice Area', in V. Rijavec and T. Ivanc, *Cross-Border Civil Proceedings in the EU*, Maribor, Univerza v Maribor, 17-18 November 2011, pp. 19 – 30.
55. Ginsburg, T., and Moustafa, T. (eds.), *Rule by Law: The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

56. Gjoksi, N., 'The Narrow Corridor Towards Democracy: EU Enlargement as an Opportunity to Establish Democratic States and Tackle State Capture in the Western Balkans', in J.Džankić, S.Kacarska and S.Keil, *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo) Politics*, Florence, European University Institute, 2023, pp. 75-85.
57. Goldsmith, J., and Posner, E., *The Limits of International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
58. Gozzi, G., 'Rechtsstaat and Individual Rights in German Constitutional History', in P. Costa and D. Zolo (eds), *The Rule of Law – History, Theory and Criticism*, Dordrecht, Springer, 2007, pp. 237-261.
59. Grabbe, H., 'Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process', in K. Featherstone and C.M. Radaelli (eds.), *The Politics of Europeanisation*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 303–327.
60. Grabbe, H., *The Constellations of Europe: How Enlargement Will Transform the EU*, London, Center for European Reform, 2004.
61. Grabbe, H., *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*, London, Palgrave Macmillan, 2006.
62. Grote, R., 'Rule of Law, Rechtsstaat and "Etat de Droit"', in C. Starck (ed), *Constitutionalism, Universalism, and Democracy - A Comparative Perspective*, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 1999, pp. 780–787.
63. Haas, E., *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, 2nd edition, Stanford, Stanford University Press, 1968.
64. Habermas, J., *Between Facts and Norms. Contribution to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge, MIT Press, 1996.
65. Habermas, J., *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, trans. by C. Cronin, Cambridge, MIT Press, 1998. [*Die Einbeziehung des Anderen: Studien zur politischen Theorie*, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1996].
66. Halmai, G., 'The Early Retirement Age of the Hungarian Judges', in F. Nicola and B. Davies (eds.), *EU Law Stories: Contextual and Critical Histories of European Jurisprudence*, Cambridge University Press, 2017. pp. 471–88.
67. Hayek, F., [1944] *Rules and Order*, Vol 1 of *Law, Legislation and Liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1973, p. 118.
68. Hayek, F., *The Constitution of Liberty*, Chicago, University of Chicago Press, 1960.
69. Hayek, F., *The Road to Serfdom*, London, G. Routledge & Sons, 1944.
70. Heywood, P., *The government and politics of Spain*, London, Red Globe Press, 1995.
71. Hill, C., 'The Geopolitical Implications of Enlargement', in J. Zielonka (ed.), *Europe Unbound: Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, London, Routledge, 2002, pp. 95-116.
72. Hill, C., and Smith, M., *International Realties and European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
73. Hillion, C. (ed.), *EU Enlargement: A Legal Approach*, Oxford, Hart Publishing, 2004.

74. Hillion, C., 'EU Enlargement' in P. Craig and G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp.187-216.
75. Hillion, C., 'Overseeing the Rule of Law in the EU: Legal Mandate and Means', in C. Closa, and D. Kochenov (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 59-81.
76. Hobbes, T., [1647] *De Cive: the English version*, by H. Warrender (ed.), Oxford, Oxford University Press, 1983.
77. Hobbes, T., [1651] *Leviathan*, by R.Tuck (ed.), Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
78. Hodges, M. (ed.), *European Integration*, Harmondsworth, Penguin, 1972.
79. Hofstede, G., *Cultures Consequences*, 2nd edn, Thousand Oaks, Calif., Sage Publications, 2001.
80. Hutchinson, A, and Monahan, P., (eds.) *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto, Carswell, 1987.
81. Jaz, J., 'The Rule of Law and Its Virtue' in J. Raz (ed), *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, 2nd edn, Oxford, Oxford University Press, 2009.
82. Jellinek, G., *Allgemeine Staatslehre*, Berlin, Springer Verlag, 1919.
83. Jellinek, G., *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, Aalen, Scientia Verlag, 1979.
84. Jowell, J., 'Rule of Law, Human Rights and Democracy in the United Kingdom', in S. Carrera, E. Guild and N. Hernanz (eds.), *The Triangular Relationship between Fundamental Rights, Democracy and the Rule of Law in the EU: Towards an EU Copenhagen Mechanism*, Brussels, Centre for European Policy Studies, 2013, pp. 62-65.
85. Kahn, P., *The Reign of Law. Marbury v. Madison and the Construction of America*, New Haven, Yale University Press, 1997.
86. Kanetake, M., 'The Interfaces between the National and International Rule of Law', in M. Kanetake and A. Nollkaemper (eds.), *The Rule of Law at the National and International Levels: Contestations and Deference*, Oxford, Hart Publishing, 2016, pp. 11-41.
87. Kant, I, [1795] *To Perpetual Peace: A Philosophical Sketch*, [Zum ewigen Frieden. Einphilosophischer Entwurf], Indianapolis, Hackett Publishing Company, 2003.
88. Kant, I., 'Idea for a Universal History with a Cosmopolitan Purpose', in H.S.Reiss and H.B. Nisbet (transl.) (eds), *Kant: Political Writings*, 2nd edn, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
89. Kant, I., *Grundlegung zur Metaphysik der Sitten*, ed. and trans. by A. Wood, [Groundwork for the Metaphysics of Morals], New Haven, Yale University, 2002.
90. Keil, S., 'Enlargement Politics Based on Geopolitics? A Proposal for a Geopolitics-Driven Enlargement Policy', in J. Džankić, S. Kacarska and S. Keil, *A Year Later: War in Ukraine and Western Balkan (Geo) Politics*, Florence, European University Institute, 2023, p. 117-124.
91. Kelly, J., *A Short History of Western Legal Theory*, Oxford, Clarendon Press, 1992.
92. Kelsen, H., *Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, entwickelt aus der Lehre vom Rechtssätze*, Aalen, Scientia Verlag, 1984.
93. Keohane, R., *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

94. Killick, T., *Aid and the Political Economy of Policy Change*, London, Routledge, 1998.
95. Kleinfeld R, 'Competing Definitions of the Rule of Law', in T. Carothers (ed), *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, Washington DC, Carnegie Endowment for International Peace, 2006, pp. 31-74.
96. Kmezić, M., *Europeanization by Rule of Law Implementation in the Western Balkans*, Skopje, Institute for Democracy Societas Civilis, 2014.
97. Kochenov, D., *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession Conditionality in the Fields of Democracy and the Rule of Law*, The Hague, Kluwer Law International, 2008.
98. Konstadinides, T., *The Rule of Law in the European Union: The Internal Dimension*, Oxford, Hart Publishing, 2017.
99. Kratochwil, F., *The Puzzles of Politics - Inquiries into the Genesis and Transformation of International Relations*, 1st edn, London, Routledge, 2010.
100. Krieger, L., *The German Idea of Freedom: History of a Political Tradition*, Chicago, University of Chicago, 1972.
101. Laquière, A., 'État de Droit and National Sovereignty in France', in P. Costa and D. Zolo (eds), *The Rule of Law – History, Theory and Criticism*, Dordrecht, Springer, 2007, pp. 261-292.
102. Locke, J., 1632-1704, *Two Treatises of Civil Government*, Book Two, Chapter 9, Section 131, London, Routledge, 1887.
103. Lodge, J., *The European Community and the Challenge of the Future*, London, Pinter, 1993.
104. Loughlin, M., *Rechtsstaat, Rule of Law, l'Etat de Droit - Foundations of Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
105. Maniokas, K., *The Method of the European Union's Enlargement to the East: Critical Appraisal*, Manchester University Press, 2004.
106. March, J., and Olsen, J., *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.
107. March, J.G., and Olsen, J.P., 'The Logic of Appropriateness', in R. Goodin, M. Moran, and M. Rein (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford Academic, 2009.
108. March, J.G., and Olsen, J.P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, New York, Free Press, 1989.
109. Mauri, F., *The Contribution of the Venice Commission to the Strengthening of the Rule of Law in Europe*, Ph.D. diss., Université Côte d'Azur; Università degli studi di Milano - Bicocca, 2021.
110. Meierhenrich, J., *The Remnants of the Rechtsstaat: An Ethnography of Nazi Law*, online edn, Oxford, Oxford Academic, 2018.
111. Mendelski, M., *The EU's Rule of Law Promotion in Central and Eastern Europe: Where and Why Does It Fail, and What Can be Done About It?*, London, Bingham Centre for the Rule of Law, 2016.

112. Milenković, M., 'Trajectories of differentiated EU integration for the Western Balkans', in B. Leruth, S. Gänzle and J. Trondal, *The Routledge Handbook of Differentiation in the European Union*, London, Routledge, 2022, pp. 551-564.
113. Milward, A.S., *The European Rescue of the Nation-State*, London, Routledge, 1992.
114. Mitrany, D., *A Working Peace System*, Chicago, Quadrangle, 1966.
115. Moravcsik, A., *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1988.
116. Morawski, L., 'Positivist or Non-Positivist Rule of Law? Polish Experience of a General Dilemma', in M. Krygier and A. Czumak (eds.), *The Rule of Law After Communism*, London, Routledge, 1999, pp. 39-55.
117. Morgenthau, H.J., *Politics among Nations*, New York, Knopf, 1960.
118. Neumann, F., *Die Herrschaft des Gesetzes*, Frankfurt a. Main, Suhrkamp, 1980,
119. North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
120. North, D., *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2005.
121. Pech, L., 'Rule of Law in France', in R.P. Peerenboom (ed.), *Asian Discourses of Rule of Law - Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France and the U.S.*, London, Routledge, 2004, pp. 79-112.
122. Pech, L., 'The Rule of Law', in P. Craig and G. De Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 3rd edn., Oxford, Oxford University Press, 2021, pp. 307-338.
123. Peterson, J., 'European Integration', in N.J. Smelser, and P.B. Baltes (eds.), *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, Volume 11, Amsterdam, Elsevier Ltd., 2001, pp. 4923-4925.
124. Piana, D., *Judicial Accountabilities in New Europe: From Rule of Law to Quality of Justice*, Farnham, Ashgate Publishing, 2010.
125. Piris, J.C., *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
126. Plato, 'The Statesman', in B. Jowett (Eng tr), *The Dialogues of Plato*, (with analyses and introductions), Oxford, Oxford University Press, 1892, pp. 494-505.
127. Plucknett, T., *A Concise History of the Common Law*, 5th edn, Oxford, Butterworth & Co, 1956.
128. Posner, R., *The Problems of Jurisprudence*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.
129. Preston, C., *Enlargement and Integration in the European Union*, London, Routledge, 1997.
130. Radaelli, C., *The Europeanisation of Public Policy: Theory, Methods and the Challenge of Empirical Research*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
131. Raz, J., *The Authority of Law*, Oxford, Clarendon Press, 1979.

132. Reljić, D., 'The EU's quest for strategic autonomy in the Western Balkans: Why it flopped', in M. Bonomi (ed.), *In Search of EU Strategic Autonomy: What Role for the Western Balkans?*, Rome, IAI, June 2021, pp. 33-39.
133. Richter, A., *Changing the Rule of Law: EU Enlargement Conditionality in the Light of Law and Development*, Ph.D. diss., Manchester, University of Manchester, 2018.
134. Risse, T., 'Social Constructivism and European Integration', in A. Wiener and T. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 159-176.
135. Rodin, S., 'The European Union and the Western Balkans: Does the Lisbon Treaty Matter?', in F. Bindi and I. Angelescu (eds.), *The Foreign Policy of the European Union*, 2nd edn., Washington DC, Brookings Institution Press, 2012, pp. 53-171.
136. Root, H., *Fountain of Privilege: Political Foundations of Markets in Old Regime France and England*, Berkeley, University of California Press, 1994.
137. Rosmond, B., *Theories of European Integration*, Hampshire, Palgrave, 2000.
138. Rousseau, J.J., *The Social Contract*, translated by M. Cranston, Harmondsworth, Penguin Books, 1968.
139. Sadurski, W., *Poland's Constitutional Breakdown*, Oxford, Oxford University Press, 2019.
140. Sajo, A., and Losonci, V., 'Rule of law in East Central Europe: Is the Emperor's New Suit a Straitjacket?', in D. Greenberg, S. Katz, M.B. Oliviers, and S. Wheatley (eds.), *Constitutionalism and Democracy. Transitions in the Contemporary World*, Oxford, Oxford University Press, 1993.
141. Sajo, A., *Limiting Government. An Introduction to Constitutionalism*, Budapest, Central European University Press, 1999.
142. Scheppele, K.L., 'Enforcing the Basic Principles of EU Law through Systemic Infringement Procedures'. in C. Closa and D. Kochenov (eds.), *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016, pp. 105 - 132.
143. Schimmelfennig, F., and Sedelmeier, U., 'Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe', in F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2005, pp. 1-28.
144. Schimmelfennig, F., Engert, S., and Knobel, H., *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality, and Democratic Change*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.
145. Schroeder, W. (ed.), *Strengthening the rule of law in Europe: From a common concept to mechanisms of implementation*, Oxford, Hart Publishing 2016.
146. Schweltnus, G., 'The Adoption of Nondiscrimination and Minority Protection Rules in Romania, Hungary, and Poland', in U. Schimmelfennig and Frank Sedelmeier (eds.), *The Europeanization of Central and Eastern Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 2005, pp. 51-70.
147. Selznick, P., 'Legal Cultures and the Rule of Law' in M. Krygier and A. Czamota (eds.), *The Rule of Law after Communism Problems and Prospects in East-Central Europe*, London, Routledge, 1999, pp. 21-38.

148. Sieyès, E.J., [1789] 'Qu'est-Ce Que Le Tiers État?', in M. Whitcomb (ed.), *Translations and Reprints from the Original Sources of European History*, vol. 6, Philadelphia, University of Pennsylvania History Department, pp. 32–35.
149. Skålnes, L., 'Geopolitics and the eastern enlargement of the European Union', in F. Schimmelfennig and U. Sedelmeier, *The Politics of European Union Enlargement*, London, Routledge, 2005, pp. 229-250.
150. Sklar, J., 'Political Theory and the Rule of Law', in A. Hutchinson, and P. Monahan (eds.), *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto, Carswell, 1987, pp. 1-16.
151. Smilov, D., 'Enlargement and EU Constitutionalism in the Balkan Periphery', in W. Sadurski, J. Ziller and K. Zurek (eds.), *Après Enlargement: Legal and Political Responses in Central and Eastern Europe*, Florence, Robert Schuman Centre, 2006, pp. 161-186.
152. Smith, K., 'The Evolution and Application of EU Membership Conditionality', in M. Cremona (ed.), *The Enlargement of the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2003, pp. 105-140.
153. Spinelli, A., 'The Growth of the European Movement since the Second World War', in M. Hodges (ed.), *European Integration*, Harmondsworth, Penguin, 1972, pp. 43-68.
154. Stahl, F.J., *Elements of the Philosophy of Right*, ed. by A.W. Wood, trans. H.B.Nisbet, Cambridge, Cambridge University Press, 1991. [*Die Philosophie des Rechts: Band II. Rechts- und Staatslehre auf der Grundlage christlicher Weltanschauung. Abtheilung 1. Die allgemeinen Lehren und das Privatrecht*, Hildesheim, Olms, 1878].
155. Svensson, S., *European Integration and the ECJ The role of the European Court of Justice in the integration of the European Community*, Lund University, 2008.
156. Sweet, A.S., 'The European Court of Justice', in P. Craig and G. de Búrca (eds.), *The Evolution of EU Law*, 2nd Edition, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 121-144.
157. Tamanaha, B., *On the Rule of Law – History, Politics, Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004,.
158. Tamm, D., 'The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin,' in A. Rosas, E. Levits and Y. Bot (eds.), *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-Law*, The Hague, Asser Press, 2013, pp. 9-36.
159. Tatham, A., *Enlargement of the European Union*, London, Kluwer Law International, 2009.
160. Thompson. E.P., *Whigs and hunters: The origins of the Black Act*, New York, Pantheon Books, 1975.
161. Trauner, F., *The Europeanization of the Western Balkans: EU Justice and home affairs in Croatia and Macedonia*, Manchester, Manchester University Press, 2011.
162. Trebilcock, M.J., and Daniels, R.J., *Rule of Law Reform and Development: Charting the Fragile Path of Progress*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.
163. Trócsányi, L., *The Dilemmas of Drafting the Hungarian Fundamental Law*, Passau, Schenk Verlag, 2016. Allan, T.R.S., *Law Liberty and Justice, the Legal Foundations of British Constitutionalism*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

164. Trubek, D., 'The "Rule of Law" in Development Assistance: Past, Present, and Future', in D. Trubek and A. Santos (eds), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp.74-94.
165. Trubek, D.M, and Santos, A., 'The Third Moment in Law and Development Theory and the Emergence of a New Critical Practice (Introduction)', in D.M. Trubek and A. Santos (eds.), *The New Law and Economic Development: A Critical Appraisal*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 1-18.
166. Vachudova, M.A., 'EU Enlargement and State Capture in the Western Balkans', in J. Džankić, S. Keil and M. Kmezić (eds.), *The Europeanisation of the Western Balkans. New Perspectives on South-East Europe*, London, Palgrave Macmillan, 2019, pp. 63-85.
167. Vachudova, M.A., *Europe Undivided: Democracy, Leverage, and Integration after Communism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.
168. Varga, C., *Rule of Law: Contesting and Contested*, Budapest, Ferenc Mádl Institute of Comparative Law, 2021.
169. Von Bogdandy, A., and Bast, J., (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, Oxford, Hart Publishing, 2010.
170. Von Jhering, G., *Der Zweck im Recht*, Leipzig, Breitkopf & Härtel, 1877.
171. Wade, H.W.R., *Administrative Law*, Oxford, Clarendon Press, 1988.
172. Wæver, O., 'Securitisation and desecuritisation', in R. D. Lipchütz (ed.), *On Security*, New York, Columbia University Press, 1995.
173. Walker, N., 'The Rule of Law and the EU: Necessity's Mixed Virtue' in N. Walker and G. Palombela (eds.), *Relocating the Rule of Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 119-38.
174. Wallace, H., Wallace, W., and Pollack, M.A., *Policy Making in the European Union*, 6th edn., Oxford, Oxford University Press, 2010.
175. Ward, I., *An Introduction to Critical Legal Theory*, London, Cavendish Publishing Limited, 1998.
176. Weale, A., *Democracy, Issues in Political Theory*, London, Red Globe Press, 1999.
177. Weeramantry, L.G., *The International Commission of Jurists: The pioneering years*, The Hague, Kluwer Law International.
178. Weinrib, E., 'The Intelligibility of the Rule of Law', in A.Hutchinson, and P. Monahan (eds.), *The Rule of Law: Ideal or Ideology*, Toronto, Carswell, 1987, pp. 59-63.
179. Wiener, A., and Diez, T., *European Integration Theory*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
180. Williams, A., *The Ethos of Europe: Values, Law and Justice in the EU*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.
181. Woyniakowski, T., Schimmelfennig, F., and Matak, M. (eds.), *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union*, Florence, European University Institute and Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2018.
182. Zolo, D., 'The Rule of Law: A Critical Reappraisal', in P. Costa and D. Zolo (eds), *The Rule of Law – History, Theory and Criticism*, Dordrecht, Springer, 2007, pp. 3-72.

183. Zolo, D., *Cosmopolis: Prospects for World Order*, Cambridge, Polity Press, 1996.
184. Zs. Varga, A., *From Ideal to Idol? The Concept of the Rule of Law*, Budapest, Dialóg-Campus, 2019.
185. Георгиевски С, et al., *Примена на правото на Европската унија во Република Македонија во периодот пред пристапувањето кон ЕУ*, Скопје, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Правен факултет „Јустинијан Први“, 2012.
186. Георгиевски, С., *Примена на правото на Европската унија во Република Македонија во периодот пред претпристапувањето кон ЕУ*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ Скопје - Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, 2012.
187. Георгиевски, С., и Ценовска, И., *Основи на правото на Европската Унија*, Скопје, Култура, 2024, стр. 400.
188. Јорданова, М.Р., *Политиката на условеност на Европската Унија кон државите аспиранти за членство*, магистерски труд, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ - Филозофски факултет, Скопје, 2006.
189. Огњаноска Л., *Поглавјето 23 од acquis communautaire во контекстот на политиката на условеност – предизвиците за Република Македонија на патот кон Европската Унија*, магистерска теза, Правен факултет „Јустинијан Први“, Скопје, јуни 2016.
190. Петрушевска, Т., Наумовски, В., и Степаноска, М.А., *Европски интеграции*, Скопје, Конрад Аденауер Фондација (КАС), 2021.

Научни трудови и стручни статии

1. Adamski, D., ‘The Social Contract of Democratic Backsliding in the ‘New EU Countries’, *Common Market Law Review*, vol. 56, no. 3, 2019, pp. 623-666.
2. Allan, T.R.S., ‘Legislative Supremacy and Rule of Law: Democracy and Constitutionalism’, *Cambridge Law Journal*, vol. 44, 1985, pp. 111-143.
3. Angelis, T.J., and Harrison J.H., *History and Importance of the Rule of Law*, World Justice Project, 2003.
4. Appicciafuoco, L., ‘The Promotion of the Rule of Law in the Western Balkans: The European Union’s Role’ *German Law Journal*, vol. 11, no. 8, 2010, pp. 741-768.
5. Baratta, R., ‘Rule of Law ‘Dialogues’ Within the EU: A Legal Assessment’, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 8, No. 2, pp. 357–372.
6. Baratta, R., ‘Rule of Law ‘Dialogues’ Within the EU: A Legal Assessment’, *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 8, No. 2, pp. 357–372.
7. Bárd, P. and Śledzińska, A.S., *Rule of law infringement procedures: A proposal to extend the EUs rule of law toolbox*, CEPS Papers - Liberty and Security in Europe No. 2019-09, Brussels, 2019.
8. Bárd, P., ‘In courts we trust, or should we? Judicial independence as the precondition for the effectiveness of EU law’, *European Law Journal*, vol. 27, Issue 1-3, 2021 pp. 185-210.

9. Basheska, E., 'EU Enlargement in Disregard of the Rule of Law: A Way Forward Following the Unsuccessful Dispute Settlement Between Croatia and Slovenia and the Name Change of Macedonia', *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 14, 2022, pp. 221–256.
10. Basheska, E., and Kochenov, D., 'Thanking the Greeks: The crisis of the rule of law in EU enlargement regulation', *Southeastern Europe*, vol. 39, no. 3, 2015, pp. 392-414.
11. Bazerkoska, J.B., 'The EU Integration Process of the Western Balkans in the Aftermath of 2015's Refugee Crisis', *Studies in European Affairs*, vol. 26, no.2, 2022, pp. 123-140.
12. Bazerkoska, J.B., and Dokmanović, M., 'Learning by Doing: The EU's Transformative Power and Conflicts in the Western Balkans', *Croatian International Relations Review*, vol. 23, no 79, pp. 103-126.
13. Bechev, D., 'Contested borders, contested identity: the case of regionalism in South-East Europe', *Journal of Southeast European and Black Sea Studies*, vol.4, no.1, 2004, pp. 77–96.
14. Belavusau, D.U., 'On Age Discrimination and Beating Dead Dogs: Commission v. Hungary', *Common Market Law Review*, Vol. 50, No. 4, 2013, p. 1145-1160.
15. Beshku, K., *The EU as a Geopolitical Power. The Case of the Western Balkans Region as the Periphery to the Core*, Working Paper, RSC Working Paper 2021/70, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Program, European University Institute, 2021.
16. Bieber, F., 'Building Impossible States? State-building Strategies and EU Membership in the Western Balkans,' *Europe-Asia Studies*, vol. 63, no. 10, 2011, pp. 1783-1802.
17. Bobek, M., and Kosar, D., 'Global solutions, local damages: A critical study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe', *German Law Journal*, vol. 15, 2014, pp. 1257-1292.
18. Bogdandy, A.V., and Ioannidis, M., 'Systemic Deficiency in the Rule of Law: What it is, What has been done, What can be done', *Common Market Law Review*, vol. 59, 2014, pp. 59-96.
19. Bogdandy, A.V., et al., 'Reverse Solange - protecting the essence of fundamental rights against EU Member States', *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, pp. 489-519.
20. Boom, C., 'The Importance of the Thin Conception of the Rule of Law for International Development: A Decision-Theoretic Account', *Law and Development Review*, Vol.8, No.2, 2015, pp. 293-331.
21. Börzel, T.A., and Risse, T., 'From Europeanisation to Diffusion: Introduction', *West European Politics*, vol. 35, no. 1, 2012, pp. 1-19.
22. Bozhilova, D., 'Measuring Successes and Failures of Europeanization in the Eastern Enlargement: Judicial Reform in Bulgaria', *European Journal of Law Reform*, vol. 9, 2007, pp. 285-320.
23. Brooks, E., 'The New Imperialism: Violence, Norms, and the Rule of Law', *Michigan Law Review*, vol.101, 2003, pp. 2275-2340.
24. Brooks, R., and Barnett, S.A., 'What's Driving Investment in China?', *IMF Working Paper No. 06/265*, November 2006.
25. Brzezinski, M., 'Where Western Models Diverge: Judicial Politics in Eastern Europe', *Oxford International Review*, vol. 8, no.1, Winter Issue 1996/7.

26. Burg, E.M., 'Law and Development: A Review of the Literature & a Critique of 'Scholars in Self-Estrangement'', *The American Journal of Comparative Law*, vol.25, no.3, 1977, pp. 492–530.
27. Canon, B.C., 'Defining the Dimensions of Judicial Activism', *Judicature*, vol. 66, no. 6, 1983, pp. 236–247.
28. Cenevska, I., 'The Rule of Law as a Pivotal Concept of the EU's Politico-Legal Order', *Iustinianus Primus Law Review*, vol. 11, 2020, pp. 1-16.
29. Cenevska, I., *Safeguarding the Rule of Law in the European Union: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Reality*, TEPSA Briefs, Brussels, January 2020.
30. Chesterman, S., 'An International Rule of Law?', *The American Journal of Comparative Law*, vol. 56, no. 2, 2008, pp. 331-361.
31. Chukwumerije, O., Rhetoric versus Reality: The Link between the Rule of Law and Economic Development, 23 *Emory International Law Review*, vol. 23, 2009, pp. 383-397.
32. Closa, C., Kochenov, D., and Weiler, J.H.H., *Reinforcing Rule of Law Oversight in the European Union*, EUI Working Paper RSCAS 2014/25, Florence, European University Institute, 2014.
33. Cole, D., 'An Unqualified Human Good": E.P. Thompson and the Rule of Law', *Journal of Law and Society*, Vol 28, No 2, June 2001, pp. 177-203.
34. Craig, P., 'Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework', *Public Law*, 1997, pp. 467-487.
35. Cvijić, S., et al., *Strict, Fair and More Open Towards EU Enlargement: Dutch Public Opinion on EU Membership in the Western Balkans*, The Balkans in Europe Policy Advisory Group (BiEPAG), Policy paper, November 2022.
36. Davis, K., and Trebilcock, M., 'The Relationship between Law and Development: Optimists versus Skeptics', *The American Journal of Comparative Law* Vol. 56, No. 4, 2008, pp. 895-946.
37. Dickson, J., *How Many Legal Systems? Some Puzzles Regarding the Identity Conditions of, and Relations between, Legal Systems in the European Union*, Oxford Legal Studies Research Paper No. 40/2008.
38. Edward, D., 'The Role of Law in the Rule of Law', in the David Hume Institute Papers on Public Policy, *In Search of New Constitutions*, vol.2, no.1, Spring 1994.
39. Emerson, M., and Blockmans, S., *The 2023 Enlargement Package – Major Political Proposals and Glimmers of a Staged Accession Approach*, SCEEUS GUEST REPORT NO. 19, 21 November 2023.
40. Emerson, M., Lazarević, M., Blockmans, S., and Subotić, S., *A Template for Staged Accession to the EU*, Brussels, CEPS and European Policy Center, October 2021.
41. Fallon, R., 'The Rule of Law as a Concept in Constitutional Discourse', *Columbia Law Review*, vol. 97, No.1, 1997, pp. 1-56.
42. Farber, D.A., 'Rights as Signals', *The Journal of Legal Studies*, 31, no. 1, 2002, pp. 83-98.
43. Fassbender, B., 'What's in a Name: The International Rule of Law and the United Nations Charter', *Chinese Journal of International Law*, vol. 17, Issue 3, 2018, pp. 761–797.

44. Feketija, M., and Lazowski, A., 'The Seventh EU Enlargement and beyond: Pre-Accession Policy Vis-à-Vis the Western Balkans Revisited', *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 10, 2014, pp. 1-37.
45. Finke, D., 'EU enlargement and foreign policy coordination: more powerful, but less cohesive?', *The Review of International Organisations*, Vol. 15, no.1, 2020, pp. 189-210.
46. Fouéré, E., *Macron's "Non" to EU enlargement*, Brussels, CEPS, 22 October 2019,.
47. Franck, S., 'Foreign Direct Investment, Investment Treaty Arbitration and the Rule of Law', *McGeorge Global Business and Development Law Journal*, vol. 19, 2007, pp. 365-70.
48. Franck, T.M., 'Courts and Foreign Policy', *Foreign Policy*, vol. 83, Summer Issue, 1991, pp. 66–86.
49. Fukuyama, F., 'Democracy's Past and Future: Transitions to the Rule of Law', *Journal of Democracy*, Vol. 21, No. 1, 2010, Project MUSE, pp. 33-44.
50. Gateva, E., *Post-Accession Conditionality Support Instrument for Continuous Pressure?*, KFG Working Papers, Berlin, Free University Berlin, 2010.
51. Georgievski, S., and Pandeva, I.R., 'Ending the Long-lasting "Difference over the Name": The Prespa Agreement–Its Philosophy, Origins and Challenges Ahead', *Southeastern Europe*, vol. 44, no. 1, 2020, pp. 1-27.
52. Gilland, K., and Chari, R., 'European Integration: Enlargement Now and Then: Implications for Ireland', *Irish Studies in International Affairs*, vol. 12, 2001, pp. 215-230.
53. Ginsburg, T., 'Does Law Matter for Economic Development? Evidence From East Asia', *Law & Society Review*, vol. 34, No. 3, 2000, pp. 829-856.
54. Goodpaster, G., 'Law Reform in Developing Countries', *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 13, 2003, pp. 659–698.
55. Govaere, I., *Promoting the Rule of Law in EU External Relations: A Conceptual Framework*, Research Papers In Law 3/2022, Bruges, College of Europe.
56. Grabbe, H., 'European Union Conditionality and the 'Acquis Communautaire'', *International Political Science Review*, vol. 23, no. 3, 2002, pp. 249-268.
57. Grabbe, H., 'Six Lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospect and Prospect', *Journal of Common Market Studies*, vol. 52, 2014, pp. 40-56.
58. Grabowska-Moroz, B., and Szuleka, M., *It starts with personnel - Replacement of common court presidents and vice presidents from August 2017 to February 2018*, Helsinki Foundation for Human Rights, April 2018.
59. Haan, W., Silvis, J., and Thomas, P., 'Democracy, Rule of Law and Critical Legal Theory in Germany', *Journal of Law and Society*, vol. 18, no. 3, 1991, pp. 353-364.
60. Habermas, J., 'Kants Idee des ewigen Friedens – aus dem historischen Abstand von 200 Jahren', *Kritische Justiz*, vol. 28, 1995, pp. 293-319.
61. Haggard, S., MacIntyre, A., and Tiede, L., 'The Rule of Law and Economic Development', *Annual Review of Political Science*, vol.11, No.1, 2008. pp. 205–234.
62. Hart, H.L.A., 'Positivism and the Separation of Law and Morals', *Harvard Law Review*, vol. 71, No. 4, 1958, pp. 593-629.

63. Higashino, A., 'For the Sake of Peace and Security'? The Role of Security in the European Union Enlargement Eastwards', *Cooperation and Conflict*, vol. 39, no. 4, 2004, pp. 347-68.
64. Hoffman, S., 'Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe', *Daedalus*, vol. 95, no. 3, 1966, pp. 862-915.
65. Hoffmann, S., 'The European Process at Atlantic Crosspurposes', *Journal of Common Market Studies*, vol.3, 1964, pp. 85-101.
66. Hovic, N., 'Pre-enlargement Reform Failures in the Western Balkans: Social and Economic Preconditions of the Rule of Law', *Hague Journal on the Rule of Law*, No. 16, 2024, pp. 693–714.
67. Hongdao, Q., et al, 'Corruption Prevention and Economic Growth: A Mediating Effect of Rule of Law', *International Journal of Social Science Studies*, vol. 6, no. 2, 2018, pp. 128-143.
68. Hooghe, L., and Marks, G., 'A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus', *British Journal of Political Science*, vol. 39, no.1, 2009, pp. 91-195.
69. Hooghe, L., and Marks, G., 'Grand theories of European integration in the twenty-first century', *Journal of European Public Policy*, vol.26, No. 8, 2019, pp. 1113-1133.
70. Hoxhaj, A., 'The EU Common Regional Market Proposals for the Western Balkans', *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 49, no. 3, 2022, pp. 311 – 338.
71. Hoxhaj, A., 'The EU Rule of Law Initiative Towards the Western Balkans', *Hague Journal on the Rule of Law*, vol. 13, 2021, pp. 143-172.
72. Ioannides, I., *Rule of Law in European Union External Action: Guiding Principles, Practices and Lessons Learned*, Stockholm, International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014.
73. Johnson, P., 'Laying Down the Law: Britain and America Led the Way in Establishing Legal Regimes Based on Universal Principles', *Wall Street Journal*, 10 March 1999.
74. Jones, E., Kelemen, R.D., and Meunier, S., 'Failing forward? The Euro crisis and the incomplete nature of European integration', *Comparative Political Studies*, vol. 49, no. 7, 2016, pp. 1010-1034.
75. Jovanovic, B., *The EU's new Growth Plan for the Western Balkans: solid foundations but shaky details*, Vienna Institute for International Economic Studies, Vienna, 18 March 2024, <<https://wiiw.ac.at/the-eu-s-new-growth-plan-for-the-western-balkans-solid-foundations-but-shaky-details-n-622.html>>.
76. Karadjoski, M., 'The High Level Accession Dialogue for Macedonia: Advantages and Disadvantages', *Journal of Liberty and International Affairs*, vol. 1, no. 1, 2020, pp. 30-37.
77. Karakamisheva-Jovanovska, T., 'A covert or open "battle" between the three legal traditions in the EU (Rule of law, Rechtsstaat and Etat de droit) – Critical assessments of the Anglo-Saxon versus Continental legal tradition in the context of the EU future', *International conference "New Europe"*, Warsaw, 2023.
78. Karakamisheva-Jovanovska, T., 'The Challenges of the "Ever Closer Union" Concept and the Protection of the Sovereignty and Constitutional Identity of EU Member States – The Role of National Constitutional Courts and the EU Court of Justice in the Post-Westphalian Order of

- the Union’, *Central European Journal of Comparative Law*, Volume IV, No 2, 2023, pp. 69-94.
79. Kaufmann, D., and Kraay, A., *Worldwide Governance Indicators*, 2023 Update, 19 October 2023.
 80. Kirst, N., Rule of Law Conditionality: The Long-awaited Step Towards a Solution of the Rule of Law Crisis in the European Union?, *European Papers*, Vol. 6, 2021, No 1, pp. 101-110.
 81. Kmezcic, M., *The Western Balkans and EU Enlargement: Lessons Learned, Ways Forward and Prospects Ahead*, Strasbourg, European Parliament, 2015.
 82. Kochenov, D., and Pech, L., ‘Upholding the rule of law in the EU: On the Commission's 'pre-article 7 procedure' as a timid step in the right direction’, *European Constitutional Law Review*, vol.11, 2015, pp.512-40.
 83. Kotanidis, S., *Passerelle clauses in the EU Treaties - Opportunities for more flexible supranational decision-making*, EPRS, December 2020.
 84. Ladrech, R., ‘Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no. 1, 1994, pp. 69-88.
 85. Lazowski, A., ‘European Union Do Not Worry, Croatia Is Behind You: A Commentary on the Seventh Accession Treaty’, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 8, 2012, pp. 1-39.
 86. Leino, P., ‘Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity’, *Austrian Review of International and European Law*, vol. 53, 2002, pp. 53-80.
 87. Lenaerts, K., ‘New Horizons for the Rule of Law within the EU’, *German Law Journal*, 21, 2020, pp. 29-34.
 88. Lenaerts, K., ‘The Kadi Saga and the Rule of Law within the EU’, *SMU Law Review*, vol.67, no.4, 2014, pp. 707-715.
 89. Lenaerts, K., ‘Upholding the Rule of Law within the EU’, *2nd RECONNECT Conference Report*, Brussels, 5 July 2019.
 90. Licht, A., Goldshmidt, C., and Schwartz, S., ‘Culture Rules: The Foundations of the Rule of Law and Other Norms of Governance’, *Journal of Comparative Economics*, vol.35, 2007, pp. 659-688.
 91. Linz, J., and Stepan, A., ‘Toward Consolidated Democracies’, *Journal of Democracy*, vol.7, No.2, 1996, pp. 14-33.
 92. Lukic, D., *Analysis of Benchmarks for Montenegro through Comparison with Croatia and Serbia*, Podgorica, Ministry of European Affairs of Montenegro, January 2018.
 93. MacCormick, N., ‘Der Rechtsstaat und die rule of law’, *Juristen Zeitung*, vol. 39, 1984, pp. 65-70.
 94. Macy, J., and Duncan, A.K., ‘The Collapse of Judicial Independence in Poland: A Cautionary Tale’, *Judicature International*, vol. 104, No. 3, 2020-21, pp. 41-49.
 95. Magen, A., ‘Cracks in the Foundations: Understanding the Great Rule of Law Debate in the EU’, *Journal of Common Market Studies*, vol. 54, no. 5, 2016, pp. 1050-1061.

96. Mańko, R., *European Court of Justice Case Law on Judicial Independence*, Brussels, EPRS, July 2021.
97. Manners, I., 'Normative Power Europe a Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, 2002, pp. 235-258.
98. Marks, G., Hooghe, L., and Blank, K., 'European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multiple-Level Governance', *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, 1996, pp. 341-378.
99. Marzocchi, O., *The Protection of Article 2 TEU Values in the EU*, EPRS, April 2023.
100. McCrudden, C., and Prechal, S., *The Concepts of Equality and Non-Discrimination in Europe: A practical approach*, European Commission, Brussels, 2009.
101. Merryman, J.H., 'Comparative Law and Social Change: On the Origins, Style, Decline & Revival of the Law and Development Movement', *The American Journal of Comparative Law*, vol.25, no.3, 1977, pp. 457-91.
102. Michelman, F., 'Law's Republic', *The Yale Law Journal*, vol. 97, No. 8, 1988, pp. 1493-1537.
103. Moravcsik, A., 'Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach', *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, No. 4, 1993, pp. 473-524.
104. Moyo, M., 'The International Rule of Law: An Analysis', *Minnesota Journal of International Law*. vol. 23, No. 1, 2014, pp. 79-100.
105. Nicolaïdis, K., and Kleinfeld, R., *Rethinking Europe's "Rule of Law" and Enlargement Agenda: The Fundamental Dilemma*, Jean Monnet Working Paper Series, NYU School of Law, 2012.
106. Nikolova, P., 'Negotiating for EU Membership? The Case of Bulgaria and Romania', *Croatian Yearbook of European Law and Polic*, vol. 2, 2006, pp. 393-412.
107. North, D., 'The Role of Institutions in Economic Development', *ECE Discussion Papers Series 2003/2*, 2003.
108. North, D.C., and Weingast, B.R., 'Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England', *The Journal of Economic History*, vol.49, No.4, 1989, pp. 803-832.
109. Nozar, W., *The 100% Union: The rise of Chapters 23 and 24*, The Hague, Clingendael Institute for International Relations, 2012.
110. Nye, J., 'Soft Power', *Foreign Policy*, no. 80, 1990, pp. 153-171
111. O'Brennan, J., 'Bringing Geopolitics Back In': Exploring the Security Dimension of the 2004 Eastern Enlargement of the European Union', *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 19, no. 1, pp. 155-169.
112. O'Donnell, G., 'Why the Rule of Law Matters', *Journal of Democracy*, vol. 15, 2004, pp. 32-46.
113. Ognjanoska, L., 'EU Rule of Law Promotion in the Western Balkans: 'Special(ized) Prosecution Bodies' Conundrum', *Series of Papers - Southeastern Europe and the European Union Legal Developments*, Vol. 7, Saarbrücken, 2022, pp. 75-88.

114. Ognjanoska, L., 'Promoting the Rule of Law in the EU Enlargement Policy: A Twofold Challenge', *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 17, 2021, pp. 237-277.
115. Ognjanoska, L., 'Reinforcing the EU Enlargement Policy Towards Western Balkans: Access to the Single Market as a Credible Goal', *European Papers*, Vol. 7, 2022, No 2, pp. 833-855.
116. Papadimitriou, D., and Gateva, E., 'Between Enlargement-led Europeanisation and Balkan Exceptionalism: An Appraisal of Bulgaria's and Romania's Entry into the European Union', *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 10, no. 2, 2009, pp. 152-156.
117. Papakostas, N., 'Deconstructing the Notion of EU Conditionality as a Panacea in the Context of Enlargement', *Dans L'Europe en Formation*, no. 364, 2012/2, pp. 215-235.
118. Pech, L., 'A Union Founded on the Rule of Law: Meaning and Reality of the Rule of Law as a Constitutional Principle of EU Law', *European Constitutional Law Review*, 2010, vol. 6, no.3, pp. 359-396.
119. Pech, L., 'The EU as a global rule of law promoter: the consistency and effectiveness challenges', *Asia Europe Journal*, vol. 14, no. 1, 2016, pp. 7-24.
120. Pech, L., 'The Rule of Law as a Well-Established and Well-Defined Principle of EU Law', *Hague Journal on the Rule of Law*, vol.14, 2022, pp. 107-138.
121. Pech, L., and Grogan, J., *Unity and Diversity in National Understandings of the Rule of Law in the EU*, RECONNECT, 30 April 2020.
122. Pech, L., and Jaraczewski, J., *Systemic Threat to the Rule of Law in Poland: Updated and New Article 7(1) TEU Recommendations*, CEU Democracy Institute Working Papers No. 2, Vienna, 2023.
123. Pech, L., and Kochenov, D., *Respect for the Rule of Law in the Case Law of the European Court of Justice: A Casebook Overview of Key Judgments since the Portuguese Judges Case*, Stockholm, SIEPS, 20 May 2021.
124. Pech, L., and Scheppele, K.L., 'Illiberalism Within: Rule of Law Backsliding in the EU', *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 19, 2017, pp. 3-47.
125. Pech, L., *Dealing with 'fake judges' under EU Law: Poland as a Case Study in light of the Court of Justice's ruling of 26 March 2020 in Simpson and HG*, RECONNECT Working Paper No. 8, May 2020.
126. Pech, L., *Rule of Law as a Guiding Principle of the European Union's External Action*, CLEER Working Papers 2012/3, The Hague, TMC Asser Institute, 2012.
127. Pech, L., *The Rule of Law as a Constitutional Principle of the European Union*, Jean Monnet Working Paper 04/09, 2009, New York, NYU School of Law.
128. Perocevic, K., European Union Legal Nature: EU as *sui generis* a platypus-like society, *Intereulaweast*, vol. IV, no. 2, 2017, pp. 101-116.
129. Petrovic, M., and Smith, N., 'In Croatia's Slipstream or on an Alternative Road? Assessing the Objective Case for the Remaining Western Balkan States Acceding into the EU', *Southeast European and Black Sea Studies*, vol. 13, no. 4, 2013, pp. 553-573.
130. Piana, D., 'The Power Knocks at the Courts' Back Door: Two Waves of Postcommunist Judicial Reforms', *Comparative Political Studies*, vol. 42, no.6, 2009, pp. 816-840.

131. Pokol, B., 'Aktivizmus és az Alkotmánybíróság' [Activism and Constitutional Judicature], *Magyarország politikai évkönyve*, No.1, 1992, pp.150-55.
132. Polakiewicz, J., and Sandvig, J., 'Council of Europe and the Rule of Law', *Journal of Civil and Legal Sciences*, Vol 4, 160, 2015.
133. Poptcheva, E., *Member States and the rule of law - Dealing with a breach of EU values*, EPRS Briefing, Brussels, March 2015.
134. Radbruch, G., 'Statutory Lawlessness and Supra-Statutory Law' (orig. pub. 1946) and 'Five Minutes of Legal Philosophy' (orig. pub. 1945), both trans. B.Litschewski Paulson and S. Paulson, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 26, 2006, pp. 1-11.
135. Rich, R., 'Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union', *European Journal of International Law*, Vol. 4, Issue 1, 1993, pp. 36–65.
136. Richter, S., and Wunsch, N., 'Money, Power, Glory: The Linkages between EU Conditionality and State Capture in the Western Balkans', *Journal of European Public Policy*, vol. 27, no.1, 2009, pp. 41-62.
137. Risse, T., 'Democratic Peace – Warlike Democracies? A Social Constructivist Interpretation of the Liberal Argument', *European Journal of International Relations*, vol. 1, no. 4, 1995, pp. 491-517.
138. Rizcallah, C., *The Principle of Mutual Trust in EU Law in the Face of a Crisis of Values*, Working papers 9/2022, Berlin, Forum Transregionale Studien, 2022.
139. Rodin, S., 'Discourse and Authority in European and Post-Communist Legal Culture', *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 1, 2005, pp. 1-22.
140. Rosenfeld, M., 'The Rule of Law and the Legitimacy of Constitutional Democracy', *Southern California Law Review*, vol. 74, no. 5, 2001, pp. 1307-1352.
141. Rosenfeld, M., 'The Rule of Law and the Legitimacy of. Constitutional Democracy', *Southern California Review*, vol. 74, 2001, pp. 1307-1352.
142. Sadurski, W., 'Polish Constitutional Tribunal Under PiS: From an Activist Court, to a Paralysed Tribunal, to a Governmental Enabler', *Hague Journal on the Rule Law*, vol. 11, no. 2, 2018, pp. 63-84.
143. Scheppele, K.L., Kochenov, D., and Grabowska-Moroz, B., 'EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union', *Yearbook of European Law*, Vol. 39, No. 1, 2020, pp. 3–121.
144. Scheuerman, W., 'Emergency Powers and the Rule of Law after 9/11', *Journal of Political Philosophy*, vol. 14, 2006, pp. 61–84.
145. Schimmelfennig, F., 'Europeanization beyond Europe', *Living Reviews in European Governance*, vol. 7, no. 1, 2012, pp. 5-31.
146. Schimmelfennig, F., and Sedelmeier, U., 'Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe', *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no. 4, 2004, pp. 661-679.

147. Schimmelfennig, F., and Sedelmeier, U., *The Europeanization of Eastern Europe: the External Incentives Model Revisited*, (LSE) Paper for the JMF@25 conference, Florence, EUI, 22/23 June 2017.
148. Schultz, K.A., and Weingast, B.R., 'The democratic advantage: institutional foundations offinancial power in international competition', *International Organization*, vol. 57, No.1, pp. 3-42.
149. Sedelmeier, U., 'Europeanisation in new member and candidate states', *Living Reviews in European Governance*, vol. 6, No. 1, 2011, pp. 1-52.
150. Smolar, A., 'Democratic Institution-Building in Eastern Europe', *Problems of Communism*, vol.41, no.1-2, Jan-Apr 1992, pp. 69-71.
151. Stephenson, M., *Rule of Law as a Goal of Development Policy*, World Bank Brief, 2005.
152. Summers, R., 'A Formal Theory of the Rule of Law', *Ratio Juris*, vol. 6, Issue 2, 1993, pp. 127-142.
153. Szuleka, M., and Kalisz, M., *Disciplinary proceedings against judges and prosecutors*, Helsinki Foundation for Human Rights, February 2019.
154. Tamanaha, B., 'The Lessons of Law and Development Studies', *American Journal of International Law*, vol. 89, no. 2, 1995, pp. 470-486.
155. Tasev, H.R., Stepanoska, M.A., and Ognjanoska, L., 'Union based on the rule of law: the Court of Justice of the EU and the (future of) European integration', *Eastern Journal of European Studies*, vol. 11, No. 2, 2020, pp. 396-426.
156. Trauner, F., 'Post-accession Compliance with EU Law in Bulgaria and Romania: A Comparative Perspective', *European Integration online Papers (EIoP)*, Special Issue 2, Vol. 13, 2009, Art. 21, pp. 2-5.
157. Trivisonno, A.T.G., 'On the continuity of the doctrine of the basic norm in Kelsen's Pure Theory of Law', *Jurisprudence*, vol. 12, No, 3, 2021, pp. 321-346 <doi: 10.1080/20403313.2020.1866843>.
158. Tyushka, A., 'Twists and Turns of Democratic Transition and Europeanisation in East-Central Europe Since 1989: Betwixt EU Member and Neighbour State-Building', *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol.16, 2020, pp. 133-177.
159. Uitz, P., 'The Perils of Defending the Rule of Law Through Dialogue', *European Constitutional Law Review*, vol.15, No. 1, 2019, pp. 1-16.
160. Vachudova, M.A., 'EU Leverage and National Interests in the Western Balkans: The Puzzles of Enlargement Ten Years On', *Journal of Common Market Studie*, vol. 52, no.1, 2014, pp. 122-138.
161. Van Meerbeeck, J., 'The Principle of Legal Certainty in the Case Law of the European Court of Justice: From Certainty to Trust', *European Law Review*, Vol. 41, no.41, p. 275-288.
162. Varga, C., 'What to Learn for Future Transformations? Lections from Central European Transition to Rule of Law', *Central European Political Science Review*, Vol. 15, No.58, pp. 9-38.
163. Von Danwitz, T., 'The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ', *Fordham International Law Journal*, Vol. 37, Issue 5, 2014, pp. 1311-1348.

164. Waldron, J., 'The Concept and the Rule of Law', *Georgia Law Review*, Vol. 43, No 1, 2008, pp. 1-61.
165. Waldron, J., 'The rule of law and the role of courts', *Global Constitutionalism*, vol.10, no. 1, 2021, pp. 91-105.
166. Waldron, J., 'The Rule of Law and the Importance of Procedure', *Nomos*, vol. 50, 2011, pp.3-31.
167. Watts, A., 'The International Rule of Law', *German Yearbook of International Law*, vol. 36, 1993, pp. 15-45.
168. Williams, A., 'Enlargement of the Union and Human Rights Conditionality: A. Policy of Distinction?', *European Law Review*, vol. 25, 2000, pp. 601-617.
169. Williamson, O. 'The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead', *Journal of Economic Literature*, vol. 38, no. 3, 2000, pp. 595-613.
170. Wunsch, N., and Dimitrov, N., *The migrant crisis: a catalyst for EU enlargement?*, Balkans in Europe Policy Advisory Group, 2016.
171. Zoll, F., Południak-Gierz, K., Bańczyk, W., *Primacy of EU law and jurisprudence of Polish Constitutional Tribunal*, European Parliament, June 2022.
172. Zolo, D., 'Function, Meaning, Complexity. The Epistemological Premises of Niklas Luhmann's 'Sociological Enlightenment'', *Philosophy of the Social Sciences*, vol. 16, no.2, 1986, pp. 115-127.
173. Zubek, R., and Goetz, K., 'Performing to Type? How State Institutions Matter in East Central Europe', *Journal of Public Policy*, vol. 30, no. 1, 2010, pp. 1-22.
174. Георгиевски, С., 'Од стабилизација кон проширување на Унијата кон балканските земји', *ЕВРОДИЈАЛОГ Списание за европски прашања*, бр. 4, 2003, стр. 9-21.
175. Георгиевски, С., 'Правната култура во македонското судство и владеењето на правото', *Предизвици – Списание за општествени прашања*, бр. 2, 6/2019, стр. 52-58.
176. Јорданова, М.Р., *Прекинување на вето или бугаризација до недоглед?*, Скопје, Институт за европска политика, 19 јуни 2022.
177. Наумовски, В., Степаноска, М.А., и Огњаноска, Л., 'Владеењето на правото во контекстот на политиката на проширување на Европската Унија кон државите од Западен Балкан', година 18, бр. 59, 2020, стр. 5-25.
178. Наумовски, В., Степаноска, М.А., и Огњаноска, Л., 'Дефинирање на улогата на ЕУ како глобален актер: Предизвици и перспективи', *Политичка мисла*, година 19, бр. 62, 2021, стр. 5-21.

Правни акти на ЕУ и други прописи

1. Договор од Лисабон – Консолидирана верзија на Договорот за Европската Унија на македонски јазик,
<[https://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon\(1\).pdf](https://www.sep.gov.mk/data/file/Publikacii/Dogovor%20od%20Lisabon(1).pdf)>.
2. Treaty between Member States of the European Union and the Republic of Croatia concerning the accession of the Republic of Croatia to the European Union, OJ L112/10, 24 April 2012.

3. Council Implementing Decision on the approval of the assessment of the recovery and resilience plan for Poland, Brussels, 14 June 2022.
4. Council of the European Union, Decision 2008/212/EC of 18 February 2008 on the Principles, Priorities and Conditions Contained in the Accession Partnership with the Former Yugoslav Republic of Macedonia and Repealing Decision 2006/57/EC, OJ L80/32, 19.03.2008.
5. Council of the European Union, Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States - Statements made by certain Member States on the adoption of the Framework Decision, OJ L 190, 18.7.2002.
6. Council Regulation No 533/2004 of 22 March 2004 on the establishment of European partnerships in the framework of the stabilisation and association process, OJ L86/1, 24.3.2004.
7. Directive (EU) 2024/1069 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 on protecting persons who engage in public participation from manifestly unfounded claims or abusive court proceedings ('Strategic lawsuits against public participation') OJ L, 2024/1069, 16.4.2024.
8. European Communities, Declaration Concerning the Conditions for Recognition of New States adopted at the Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Brussels, 16 December 1991.
9. European Communities, Declaration on the 'Guidelines on the Recognition of New States in Eastern Europe and in the Soviet Union, Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Brussels, 16 December 1991.
10. European Communities, Declaration on Yugoslavia adopted at the EPC Extraordinary Ministerial Meeting, Press Release P.82/91, The Hague, 27 August 1992.
11. European Communities, Declaration on Yugoslavia, Extraordinary EPC Ministerial Meeting, Brussels, 16 December 1991.
12. European Parliament, 'Resolution calling on the Council to determine, pursuant to Article 7(1) of the Treaty on European Union, the existence of a clear risk of a serious breach by Hungary of the values on which the Union is founded', (2017/2131(INL)), 12 September 2018, Strasbourg.
13. European Parliament, 'Resolution of 17 December 2020 on the Multiannual Financial Framework 2021-2027, the Interinstitutional Agreement, the EU Recovery Instrument and the Rule of Law Regulation', OJ C 445/15, 29.10.2021.
14. European Parliament, 'Resolution of 27 February 2014 on the situation of fundamental rights in the European Union (2012)', 2013/2078(INI).
15. European Parliament, 'Resolution of 5 May 2022 on ongoing hearings under Article 7(1) of the TEU regarding Poland and Hungary', P9_TA(2022)0204, 5 May 2022, Strasbourg, para. 6.
16. European Parliament, 'Resolution on the rule of law and the consequences of the ECJ ruling', 2022/2535(RSP).
17. European Union, Act concerning the accession of the Czech Republic, the Republic of Estonia, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Poland, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic to the European Union, OJ L 236, 23.9.2003.

18. European Union, Act concerning the conditions of accession of the Republic of Bulgaria and Romania and the adjustments to the Treaties on which the European Union is founded, OJ L 157, 21.6.2005.
19. European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union C 303/01, 14.12.2007.
20. European Union, Consolidated version of the Treaty on European Union (Treaty of Lisbon), OJ C 326, 26.10.2012.
21. European Union, Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, OJ L 139, 29.5.2002.
22. European Union, Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan, OJ L 139, 29.5.2002.
23. European Union, Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, OJ 2000 L 303.
24. European Union, Regulation 2020/2092 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2020 on a general regime of conditionality for the protection of the Union budget, OJ L 433I, 22.12.2020.
25. European Union, Regulation 2021/241 of the European Parliament and of the Council of 12 February 2021 establishing the Recovery and Resilience Facility, OJ L 57, 18.2.2021.
26. European Union, Regulation 2021/947 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe, OJ L 209/19, 14.06.2021.
27. European Union, Treaty Establishing a Constitution for Europe, Official Journal of the European Union C310, 16.12.2004.
28. European Union, Treaty Establishing the European Community (Rome Treaty-Consolidated version), 25 March 1957, <https://www.refworld.org/legal/agreements/eu/1957/en/40087>.
29. European Union, Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10.11.1997.
30. European Union, Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community, OJ C 306/01, 13.12.2007.
31. European Union, Treaty on European Union (Maastricht Treaty), OJ C 191, 29.07.1992.
32. Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Former Yugoslav Republic of Macedonia, of the other part, OJ L84/13, 20.03.2004.
33. Stability Pact for South Eastern Europe, Cologne, 10 June 1999 Final.

34. Traité de Lisbonne Modifiant le Traité sur L'Union Européenne et le Traité Instituant la Communauté Européenne, 2007/C 306/01, достапно на <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN>>.
35. Vertrag Von Lissabon Zur Änderung Des Vertrags Über Die Europäische Union Und Des Vertrags Zur Gründung Der Europäischen Gemeinschaft, 2007/C 306/01, достапно на <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN>>.

Акти на ООН

1. UN General Assembly, Declaration of the High-level Meeting of the General Assembly on the Rule of Law at the National and International Levels, A/RES/67/1, New York, 24 September 2012.
2. UN General Assembly, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in Accordance with the Charter of the United Nations, A/RES/2625(XXV), New York, 24 October 1970.
3. UN General Assembly, Millennium Declaration, Resolution 55/2, 8 September 2000.
4. UN General Assembly, The Universal Declaration of Human Rights (UDHR), A/RES/217(III), New York, 10 December 1948.
5. UN General Assembly, United Nations Millennium Declaration, A/RES/55/2, New York, 8 September 2000.
6. UN Interim Accord Between the Hellenic Republic and the FYROM, UN Doc 95-27866, 13 September 1995.
7. UN Secretary-General, 'The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies', *Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2004/616, New York, 23 August 2004.
8. UN Security Council, Overview of Security Council Meeting Records of the meetings of 24 and 30 September 2003, UN Doc. S/PV.4833 and S/PV.4835, New York.
9. UN Security Council, Resolution 845 - Former Yugoslav Rep. of Macedonia, New York, 18 June 1993; UN Security Council, Resolution 817 on admission of the former Yugoslav Republic of Macedonia to membership in the United Nations, New York, 7 April 1993.
10. UN Security Council, Resolution on the situation in Burundi, S/RES/1040, New York, 29 January 1996.
11. United Nations, Charter of the United Nations, 1 UNTS XVI. San Francisco, 24 October 1945.
12. United Nations, Rule of Law Indicators Implementation Guide and Project Tools, 1st edition, 2011.

Акти на Советот на Европа

1. Council of Europe Committee of Ministers, 'Supervision of the execution of the European Court's judgments', 1451st meeting, 6-8 December 2022, Strasbourg, 8 December 2022.
2. Council of Europe, European Charter on the Statute for Judges, Strasbourg, July 1999.
3. Council of Europe, Recommendation CM/Rec(2010)12, Judges: Independence, efficiency and responsibility, and Explanatory Memorandum, Strasbourg, 17 November 2010.

4. Council of Europe, Recommendation No R (94) 12 on the independence, efficiency and the role of judge, Strasbourg, 13 October 1994.
5. Council of Europe, Statute of the Council of Europe, London, 5.V.1949.
6. Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union, Strasbourg, 23 May 2007.
7. Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution 1115(1997).
8. Совет на Европа, Европска конвенција за човекови права, Рим, 4. ноември 1950.

Други меѓународни акти

1. Agreement – Final Agreement for the Settlement of the Differences as Described in the United Nations Security Council Resolutions 817 (1993) and 845 (1993), the Termination of the Interim Accord of 1995, and the Establishment of a Strategic Partnership between the Parties, Prespes, 17 June 2018.
2. Conference on Security and Co-operation in Europe, *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, Copenhagen, 29 June 1990.
3. Convention on Rights and Duties of States, Montevideo, 26.12.1933.
4. NATO, The North Atlantic Treaty, Washington DC, 4 April 1949.
5. Permanent Court of Arbitration, Arbitration Agreement between the Government of the Republic of Slovenia and the Government of the Republic of Croatia, The Hague, 4 November 2009 (in force 29 November 2010).
6. Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of the Republic of North Macedonia, Brussels, 6 Feb 2019.
7. Договор за пријателство, добрососедство и соработка меѓу Република Македонија и Република Бугарија, Скопје, 1 август 2017.

Национални акти

1. Устав на Република Северна Македонија (Службен весник бр.52/1991, 1/92, 31/98, 91/01, 84/03, 107/05, 3/09, 13/09, 49/11 и 6/19).
2. The Constitution of the United States, 1787.
3. Basic Law for the Federal Republic of Germany, 23 May 1949.
4. Act of Settlement, 1701 (UK).
5. Bill of Rights, 1689 (UK).
6. Habeas Corpus Act, 1679 (UK).
7. Magna Carta, 1215 (UK).
8. Parliament of the United Kingdom, Constitutional Reform Act 2005 (c. 4), 13 December 2005.
9. Petition of Right, 1628 (UK).
10. Constitutional Law No 74-904 of 29 October 1974 on the revision of Art. 61 of the Constitution [Loi Constitutionnelle 74-904, Journal officiel de la République Française 11035, 30 Octobre 1974].

11. Constitutional Law no. 2008-724 of 23 July 2008 [Loi Constitutionnelle no. 2008-724 du 23 Juillet 2008].

Судски одлуки

СПЕУ

1. C-477/16, *Openbaar Ministerie v Ruslanas Kovalkovas* (2016) ECLI:EU:C:2016:861.
2. Case C 52-69J, *R. Geigy AG v Commission of the European Communities* (1972) ECR 787, ECLI:EU:C:1972:73.
3. Case C--896/19, *Repubblica v Il-Prim Ministru* (2021) ECLI:EU:C:2021:311.
4. Case C-1/02, *Borgmann GmbH & Co KG v Hauptzollamt Dortmund* (2004) ECR. I-3219, ECLI:EU:C:2004:202.
5. Case C-106/83, *Sermide SpA v Cassa Conguaglio Zucchero* (1984) ECR 4209, ECLI:EU:C:1984:394.
6. Case C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970) ECR 1126, ECLI:EU:C:1970:114.
7. Case C-11/70, *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* (1970) ECR 1126, ECLI:EU:C:1970:114.
8. Case C-147/81, *Merkur Fleisch-Import v. Hauptzollamt Hamburg-Ericus* (1982) ECR 1389, ECLI:EU:C:1982:131.
9. Case C-147/81, *Merkur Fleisch-Import v. Hauptzollamt Hamburg-Ericus* (1982) ECR 1389, ECLI:EU:C:1982:131.
10. Case C-15/83, *Denkavit Nederland v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten* (1984) ECR 2171 ECLI:EU:C:1984:183.
11. Case C-15/83, *Denkavit Nederland v. Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten* (1984) ECR 2171 ECLI:EU:C:1984:183.
12. Case C-155/79, *AM & S Europe Limited v Commission of the European Communities* (1982) ECR 01575, ECLI:EU:C:1982:157.
13. Case C-155/79, *AM & S Europe Limited v Commission of the European Communities* (1982) ECR 01575, ECLI:EU:C:1982:157.
14. Case C-156/21, *Hungary v European Parliament and Council* (2022) ECLI:EU:C:2022:97.
15. Case C-157/21, *Republic of Poland v European Parliament and Council of the European Union* (2022) ECLI:EU:C:2022:98.
16. Case C-189/01, *Jippes v Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* (2001) ECR I-5689 ECLI:EU:C:2001:420.
17. Case C-192/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:924.
18. Case C-192/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:924.
19. Case C-204/21, *European Commission v Republic of Poland* (2023) ECLI:EU:C:2023:442.
20. Case C-216/18 PPU, *LM* (2018) ECLI:EU:C:2018:586.

21. Case C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality (Deficiencies in the system of justice)* (2018) ECLI:EU:C:2018:586.
22. Case C-23/68, *Johannes Gerhardus Klomp v Inspektie der Belastingen* (1969) ECLI:EU:C:1969:6.
23. Case C-265/78, *H.Ferwerda BV v Produktschap voor Vee en Vlees* (1980) ECR 617, ECLI:EU:C:1980:66.
24. Case C-265/78, *H.Ferwerda BV v Produktschap voor Vee en Vlees* (1980) ECR 617, ECLI:EU:C:1980:66.
25. Case C-279/09, *DEB* (2010) ECLI:EU:C:2010:811.
26. Case C-286/12, *European Commission v Hungary* (2012), ECLI:EU:C:2012:687.
27. Case C-294-83, *Parti ecologiste "Les Verts" v European Parliament* (1986) ECR 1339.
28. Case C-303/05, *Advocaten voor de Wereld* (2007), ECR I-3672, ECLI:EU:C:2007:261.
29. Case C-317/94, *Elida Gibbs Ltd v Commissioners of Customs and Excise* (1996) ECR I-05339, ECLI:EU:C:1996:400.
30. Case C-32-62, *Maurice Alvis v Council of the European Economic Community* (1963) ECLI:EU:C:1963:15.
31. Case C-32-62, *Maurice Alvis v Council of the European Economic Community* (1963) ECLI:EU:C:1963:15.
32. Case C-345/06, *Proceedings brought by Heinrich* (2009) ECP I-1659.
33. Case C-401/99, *Thomsen v Amt für ländliche Räume Husum* (2002) ECR. I-5775, ECLI:EU:C:2001:463.
34. Case C-411/98, *Angelo Ferlini v Centre Hospitalier de Luxembourg* (2000) ECR I-08081, ECLI:EU:C:2000:530.
35. Case C-42/01, *Portuguese Republic v Commission of the European Communities* (2004) I-06079, ECLI:EU:C:2004:379.
36. Case C-42/01, *Portuguese Republic v Commission of the European Communities* (2004) I-06079, ECLI:EU:C:2004:379.
37. Case C-427/98, *Commission of the European Communities v Federal Republic of Germany* (2002) ECR I-08315, ECLI:EU:C:2002:581.
38. Case C-457/18, *Republic of Slovenia v Republic of Croatia* (2020) EU:C:2020:65.
39. Case C-477/16 PPU, *Openbaar Ministerie v Ruslanas Kovalkova* (2016) ECLI:EU:C:2016:861.
40. Case C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v Council* (2002) ECR I-6677, ECLI:EU:C:2002:462.
41. Case C-50/00 P, *Unión de Pequeños Agricultores v Council* (2002) ECR I-6677, ECLI:EU:C:2002:462.
42. Case C-548/09 P, *Bank Melli Iran v. Council* (2011) ECR I- 11381, ECLI:EU:C:2011:735.
43. Case C-564/19, *IS (Illégalité de l'ordonnance de renvoi)* (2021) ECLI:EU:C:2021:949.
44. Case C-60/02, *Criminal proceedings against X* (2004) ECR I-665, ECLI:EU:C:2004:10.

45. Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:325.
46. Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:531.
47. Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:615.
48. Case C-619/18, *European Commission v Republic of Poland* (2019) ECLI:EU:C:2019:531.
49. Case C-621/18, *Andy Wightman and Others v Secretary of State for Exiting the European Union* (2018) ECLI:EU:C:2018:999.
50. Case C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (2018) ECLI:EU:C:2018:117.
51. Case C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas* (2018) ECLI:EU:C:2018:117.
52. Case C-791/19 R, *European Commission v Republic of Poland* (2020) ECLI:EU:C:2020:277.
53. Case C-791/19, *European Commission v Republic of Poland* (2021) ECLI:EU:C:2021:596.
54. Case C-85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities* (1979) ECR 00461, ECLI:EU:C:1979:36.
55. Case C-85/76, *Hoffmann-La Roche & Co. AG v Commission of the European Communities* (1979) ECR 00461, ECLI:EU:C:1979:36.
56. Case C-92/78, *Simmenthal v. Commission* (1979) ECLI:EU:C:1979:53.
57. Case C-98/78, *Racke v. Hauptzollamt Mainz* (1979) ECLI:EU:C:1979:14; C-99/78, *Decker v. Hauptzollamt Landau* (1979) ECLI:EU:C:1979:15.
58. Case C-204/21 R, *Commission v Poland* (2021) ECLI:EU:C:2021:593.
59. Case T- 240/16, *Andriy Petrovych Klyuyev v. Council of the European Union* (2018), ECLI:EU:T:2018:433.
60. Case T-245/15, *Oleksandr Viktorovych Klymenko v Council of the European Union* (2017), ECLI:EU:T:2017:792.
61. Case T-791/19, *Sped-Pro S.A. v European Commission* (2022) ECLI:EU:T:2022:67.
62. Case C-101/78, *Granaria v. Hoofdproduktschap* (1979) ECR 623, ECLI:EU:C:1972:108.
63. Case C-42/59, 49/59, *S.N.U.P.A.T.* (1961) ECR 053, ECLI:EU:C:1961:5.
64. Cases C-117/76 and 16/77, *Ruckdeschel* (1977) ECR 1753.
65. Cases C-72/10 and C-77/10, *Criminal proceedings against Marcello Costa and Ugo Cifone* (2012) ECLI:EU:C:2012:80.
66. Case C-223/85, *Rijn-Schelde-Verolme (RSV) Machinefabrieken en Scheepswerven NV v Commission* (1987) ECR 4617, ECLI:EU:C:1987:502.
67. Joined cases C-399/06 P and C-403/06 P., *Faraj Hassan v. Council and Chafiq Ayadi v. Council* (2009) ECR I-11393, ECLI:EU:C:2009:748.
68. Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat*, (2008) ECR I-6351, ECLI:EU:C:2008:461.
69. Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat*, (2008) ECR I-6351, ECLI:EU:C:2008:461.

70. Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, *Kadi and Al Barakaat*, (2008) ECR I-6351, ECLI:EU:C:2008:461.
71. Joined Cases C-404/15 and C-659/15 PPU, *Pál Aranyosi and Robert Căldăraru v Generalstaatsanwaltschaft Bremen* (2016) ECLI:EU:C:2016:198.
72. Joined cases C-411/10 and C-493/10, *N. S. v Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform* (2011) ECR I-13905, ECLI:EU:C:2011:865.
73. Joined cases C-46/87 and C-227/88, *Hoechst* (1989) ECLI:EU:C:1989:337.
74. Joined Cases C-558/18 and C-563/18, *Miasto Łowicz (Régime disciplinaire concernant les magistrats)* (2020) ECLI:EU:C:2020:234.
75. Joined Cases C-584/10 P, C-593/10 P and C-595/10 P, *Commission and Others v. Yassin Abdullah Kadi* (2013) ECLI:EU:C:2013:518.
76. Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, *A. K. v Krajowa Rada Sądownictwa* (2019) ECLI:EU:C:2019:982.
77. Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, *A. K. v Krajowa Rada Sądownictwa* (2019) ECLI:EU:C:2019:982.
78. Joined Cases C-585/18, C-624/18 and C-625/18, *A.K. Independence of the Disciplinary Chamber of the Supreme Court* (2019) ECLI:EU:C:2019:982.
79. Joined cases C-7/56, 3/57 to 7/57, *Algera and others v. Common Assembly* (1957) ECR 41, ECLI:EU:C:1957:7.
80. Joined Cases C-83/19, C-127/19 and C-195/19, Cases C-291/19, C-355/19 and C-397/19, *Asociația Forumul Judecătorilor din România*, (2019) ECLI:EU:C:2021:393.
81. Joined cases C-42 and 49/59, *Société nouvelle des usines de Pontlieue - Aciéries du Temple (S.N.U.P.A.T.) v High Authority of the European Coal and Steel Community* (1961) ECR 053, ECLI:EU:C:1961:5.
82. Opinion 1/91 (1991) ECR I-06079, ECLI:EU:C:1991:490ECR.I-6079.
83. Opinion 1/91 (1991) ECR I-06079, ECLI:EU:C:1991:490ECR.I-6079.
84. Opinion of AG Tanchev in Case C-558/18, *Miasto Łowicz* (2019) ECLI:EU:C:2019:775.
85. Joined cases C-428/06 to 434/06, *Unión General de Trabajadores de La Rioja and Others* (2008) ECR 2008 I-06747, ECLI identifier: ECLI:EU:C:2008:262.
86. Case C-441/17 R, *Commission v Poland* (2017) ECLI:EU:C:2017:877.

ECtHR

1. *Amur v. France*, App. no. 19776/92, ECtHR, 25 June 1006.
2. *Baka v. Hungary* [GC], App. no. 20261/12, ECtHR, 23.6.2016.
3. *Coëme and Others v Belgium*, App. no. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 and 33210/96, ECtHR, 22 June 2000.
4. *Dmd Group, AS v Slovakia*, App. no. 19334/03, ECtHR, 5 October 2010.
5. *Engel and Others v. the Netherlands*, App. no. 5200/71 and no. 5101/71, ECtHR, 8 June 1976.

6. *Golder v. United Kingdom*, App. no. 4451/70, ECtHR, 21 February 1975.
7. *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland* [GC], App. no. 26374/18, ECtHR, 1.12.2020.
8. *Guðmundur Andri Ástráðsson v. Iceland*, App. no. 26374/18, ECtHR, 12 March 2019.
9. *Kotov v Russia*, App. no. 54522/00, ECtHR, 3 April 2012.
10. *Malone v United Kingdom*, App.no.8691/79, ECtHR, 2 August 1984.
11. *Morice v. France*, App. no. 29369/10, ECtHR, 23 April 2015.
12. *Posokhov v Russia*, App. no. 63486/00, ECtHR, 4 March 2003.
13. *Silver and Others v United Kingdom*, App.no.5947/72, 6205/73, 7052/75, 7061/75, 7107/75, 7113/75, 7136/75, ECtHR, 25 March 1983.
14. *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland*, ECtHR, App. no. 4907/18, 07.08.2021.
15. *Yordan Ivanov and others v. Bulgaria*, ECtHR App. 59491/00, 11.01.2018.
16. *Zand v Austria*, App. no. 7360/76, ECtHR, 12 October 1978.

MCJ

1. *The former Yugoslav Republic of Macedonia v Greece*, Judgment of 5 December 2011 – Application of the Interim Accord of 13 September 1995, ICJ Rep (2011) 644.
2. *Continental Shelf (Libyan Arab Jamahiriya/Malta)*, Judgment of 3 June 1985, ICJ Rep (1985) 13.
3. *Colombian-Peruvian asylum case*, Judgment of 20 November 1950, ICJ Rep (1950) 266.
4. *Elettronica Sicula S.p.A. (ELSI) (United States of America v. Italy)*, Judgement of 20 July 1989, ICJ Rep (1989) 15.

Национални судови

1. Ausl 301 AR 156/19, Oberlandesgericht Karlsruhe (Karlsruhe Higher Regional Court), 17.02.2020.
2. Case BSA I-4110-1/20, Resolution of the formation of the combined Civil Chamber, Criminal Chamber, and Labour Law and Social Security Chamber of Poland, 23 January 2020.
3. Constitutional Tribunal of Poland, Ref. No. P 7/20.
4. Judgment of the Constitutional Tribunal of Poland from 20 April 2020, U 2/20.
5. Constitutional Court of France [Conseil Constitutionnel], Decision no. 71-44 DC of 16 July 1971, ECLI:FR:CC:1971:71.44.DC.
6. *Entick v Carrington* [1765] EWHC KB J98.
7. *R (on the application of UNISON) v Lord Chancellor* [2017] UKSC 51.
8. *R v Lord Chancellor, ex p Witham* [1998] QB 575.
9. *Gitlow v. People*, 268 U.S. 652 (1925).
10. *Marbury vs. Madison*, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803).

Официјални документи на ЕУ (предлози, заклучоци, одлуки, комуникации, извештаи и др.)

1. Council of the European Union, 'Application of the revised enlargement methodology to the accession negotiations with Montenegro and Serbia', 8536/21, Brussels, 6 May 2021.
2. Council of the European Union, 'Conclusions - Enlargement and Stabilisation and Association Process - The Republic of North Macedonia and the Republic of Albania', Brussels, 25 March 2020.
3. Council of the European Union, 'Conclusions of the General Affairs Council', Brussels, 26 February 1996, followed by a Commission report on common principles for future contractual relations with certain countries in South-Eastern Europe.
4. Council of the European Union, 'Conclusions of the General Affairs Council', Brussels, 29 April 1997.
5. Council of the European Union, 'Conclusions', Brussels, 19-20 June 2003.
6. Council of the European Union, 'Enlargement – Council conclusions on North Macedonia and Albania', Brussels, 18 July 2022.
7. Council of the European Union, 'General Affairs Council Conclusions', 13 October 2020, Brussels.
8. Council of the European Union, 'General Affairs Council Conclusions', Brussels, 26 June 2018.
9. Council of the European Union, 'General Affairs Council Conclusions', Brussels, 11 December 2012.
10. Council of the European Union, 'General Affairs Council Conclusions', Brussels, 26 June 2012.
11. Council of the European Union, 'General Affairs Council conclusions', Brussels, 25 March 2020.
12. Council of the European Union, 'General Affairs Council conclusions', Brussels, 22 June 2021.
13. Council of the European Union, 'General Affairs Council Conclusions', Brussels, 7-8 December 2009.
14. Council of the European Union, 'Justice and Home Affairs Council Conclusions', Luxembourg, 7 June 2013.
15. Council of the European Union, 'Opinion of the Legal Service - Commission's Communication on a new EU Framework to strengthen the Rule of Law – Compatibility with the Treaties', Brussels, 27 May 2014, <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10296-2014-INIT/en/pdf>>.
16. Council of the European Union, 'The Hague Programme : strengthening freedom, security and justice in the European Union', 16054/04, Brussels, 13 December 2004.
17. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 'Report on the rule of law', 86th plenary session, Venice, 25-26 March 2011, CDL-AD(2011)003rev.
18. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), 'Rule of Law Checklist', Study No. 711/2013, Strasbourg, 18 March 2016 CDL-AD(2016)007.

19. European Commission, '2023 Rule of Law Report', Brussels, 5 July 2023, <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2023-rule-law-report_en>.
20. European Commission, '2024 Rule of Law Report', Brussels, 24 July 2024.
21. European Commission, 'Commission Staff Working Document - The former Yugoslav Republic of Macedonia 2018 Report', Strasbourg, 17.4.2018, SWD(2018) 154.
22. European Commission, 'Commission Staff Working Document – The Former Yugoslav Republic of Macedonia Report 2015', SWD(2015) 212 final, Brussels, 10.11.2015.
23. European Commission, 'Commission Staff Working Document 2022 - Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Bulgaria', Luxembourg, 13.7.2022 SWD(2022) 502 final.
24. European Commission, 'Commission Staff Working Document Country Report Poland 2019, European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011', COM(2019) 150, Brussels, 27.02.2019.
25. European Commission, 'Communication - A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkan', Strasbourg, 6.2.2018, COM(2018) 65 final.
26. European Commission, 'Communication - A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends The Multiannual Financial Framework for 2021-2027', COM(2018)321 final, Brussels, 2.5.2018.
27. European Commission, 'Communication - A new EU Framework to strengthen the Rule of Law', Brussels, 11.3.2014 COM(2014) 158 final.
28. European Commission, 'Communication - Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans', COM(2020) 57 final, Brussels, 5.2.2020.
29. European Commission, 'Communication - Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps', COM(2019) 163 final, Brussels, 3.4.2019.
30. European Commission, 'Communication - Strengthening the rule of law within the Union: A blueprint for action', COM (2019) 343 final.
31. European Commission, 'Communication - The EU Justice Scoreboard - A tool to promote effective justice and growth', COM/2013/0160, Brussels, 27.03.2013.
32. European Commission, 'Communication - The Western Balkans and European Integration', COM (2003) 285, Brussels, 21.05.2003.
33. European Commission, 'Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Strengthening the rule of law within the Union: A blueprint for action', COM/2019/343 final.
34. European Commission, 'Communication of 26 May 1999 on the Stabilisation and Association Process for countries of South–Eastern Europe', COM(1999)235, Brussels, 26.05.1999.
35. European Commission, 'Croatia Negotiating Framework', Luxembourg, 3.10.2005, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/dea2a172-7de2-48ee-a9bf-fe108ce29bb3_en?filename=st20004_05_hr_framedoc_en.pdf>.

36. European Commission, 'Declaration on European Identity', *EC Bulletin*, December 1973, No 12.
37. European Commission, 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007 Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members', COM(2006) 649, Brussels, 8.11.2006.
38. European Commission, 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2009–2010', COM (2009) 533, Brussels, 14.10.2009.
39. European Commission, 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2011–2012', COM (2011) 666, Brussels, 12.10.2011.
40. European Commission, 'Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013', COM (2012) 600, Brussels, 10.10.2012.
41. European Commission, 'Enlargement Strategy Paper', COM (2005) 561 final, Brussels, 09.11.2005.
42. European Commission, 'Enlargement Strategy', COM(2015) 611 final, Brussels, 10.11.2015.
43. European Commission, 'EU-Western Balkans Summit Declaration', Thessaloniki, 21 June 2003.
44. European Commission, 'Follow up to Commission Communication on 'The Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession'', COM(94) 361 final, Brussels, 10.7.2007.
45. European Commission, 'Further strengthening the Rule of Law within the Union: State of play and possible next steps', COM(2019) 163 final, Brussels, 03.04.2019.
46. European Commission, 'Main Findings of the Comprehensive Monitoring Report on Croatia's State of Preparedness for EU Membership', COM (2012) 601 final, Brussels, 10.10.2012.
47. European Commission, 'Monitoring Report on Croatia's accession preparations', COM (2012) 186 final, Brussels, 24.4.2012.
48. European Commission, 'Opinion on the application from the former Yugoslav Republic of Macedonia for membership of the European Union', COM (2005) 562, Brussels, 9 November 2005.
49. European Commission, 'Poland's efforts to restore rule of law pave the way for accessing up to €137 billion in EU funds', 29 February 2024, Brussels.
50. European Commission, 'Proposal for a Council Decision on the determination of a clear risk of a serious breach by the Republic of Poland of the rule of law', (COM(2017) 835 final, Brussels, 20.12.2017.
51. European Commission, 'Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the Protection of the Union's Budget in Case of Generalised Deficiencies as Regards the Rule of Law in the Member States', COM(2018) 324 final, Brussels, 2.5.2018.
52. European Commission, 'Recommendations of the Senior Experts' Group on Systemic Rule of Law Issues Relating to the Communications Interception Revealed in Spring 2015', Brussels, 8 June 2015.

53. European Commission, 'Regional Approach to the countries of South-Eastern Europe: Compliance with the conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997' (Staff Working Papers), SEC(98) 586 and SEC (98) 1727.
54. European Commission, 'Report from the Commission to the Council and the European Parliament', COM(96)476 final, Brussels, 10.02.1996.
55. European Commission, 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Bulgaria under the Co-operation and Verification Mechanism', COM (2010) 400, Brussels, 16.7.2008.
56. European Commission, 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Progress in Romania under the Co-operation and Verification Mechanism', COM (2010) 401, Brussels, 16.7.2008.
57. European Commission, 'Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Montenegro's Progress in the Implementation of Reforms', COM (2012) 222, Brussels, 22.05.2012.
58. European Commission, 'The Europe Agreements and Beyond: A Strategy to Prepare the Countries of Central and Eastern Europe for Accession', COM(94) 320 final, Brussels, 25.5.2016.
59. European Commission, 'White Paper - Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union', COM(95)163 final, Brussels, 03.05.1995.
60. European Commission, Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Bulgaria to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption and organised crime, C(2006) 6570, Brussels, 13.12.2006.
61. European Commission, Decision of 13 December 2006 establishing a mechanism for cooperation and verification of progress in Romania to address specific benchmarks in the areas of judicial reform and the fight against corruption, C(2006) 6569, Brussels, 13.12.2006.
62. European Commission, *New Growth Plan for the Western Balkans*, Brussels, 2023.
63. European Commission, North Macedonia 2023 Report, Brussels, 8.11.2023 SWD(2023) 693 final.
64. European Commission, Recommendation on the protection, safety and empowerment of journalists, Brussels, 16.9.2021 C(2021) 6650 final.
65. European Commission, *Special EU Barometer 489 April 2019 'Rule of Law' Report*, Brussels, July 2019.
66. European Commission, *Turkey Negotiating Framework*, Luxembourg, 3.10.2005, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2018-12/st20002_05_tr_framedoc_en.pdf>.
67. European Commission, 'Rule of Law Report: The rule of law situation in the European Union', COM(2020) 580 final, Brussels, 30.9.2020.
68. European Council, 'Conclusions from the Special meeting 17-21 July 2020', Brussels, 21 July 2020.

69. European Council, 'Conclusions on Ukraine, enlargement and reforms', Brussels, 14 December 2023.
70. European Council, 'Conclusions on Ukraine, the membership applications of Ukraine, the Republic of Moldova and Georgia, Western Balkans and external relations', Brussels, 23 June 2022.
71. European Council, 'Conclusions', Brussels, 11 December 2020.
72. European Council, 'Conclusions', Brussels, 15 December 2022.
73. European Council, 'Conclusions', Brussels, 17-18 October 2019.
74. European Council, 'Conclusions', Brussels, 9 December 2011.
75. European Council, 'Presidency Conclusions', Brussels, 15 December 2006.
76. European Council, 'Presidency Conclusions', Copenhagen, 21–22 June 1993.
77. European Council, 'Presidency Conclusions', Essen, 9-10 December 1994.
78. European Council, 'Presidency Conclusions', Helsinki, 10-11 December 1999.
79. European Council, 'Presidency Conclusions', Laeken, 14-15 December 2001.
80. European Council, 'Presidency Conclusions', Luxembourg, 12–13 December 1997.
81. European Council, 'Presidency Conclusions', Madrid, 15 December 1995.
82. European Council, 'Presidency Conclusions', Nice, 7-9 December 2000.
83. European Council, 'Presidency Conclusions', Tampere, 15-16 October 1999.
84. European Council, 'Presidency Conclusions', Thessaloniki, 19 June 2003.
85. European Council, 'Presidency Conclusions', Vienna, 11-12 December 1998.
86. European Council, 'Summit Conclusions', Zagreb, 24 November 2000.
87. European Council, 'Tirana Declaration', Tirana, 6 December 2022.
88. European Court of Auditors, *Special Report EU Support for the Rule of Law in the Western Balkans*. Luxembourg, 2022.
89. European Parliament, 'Situation of fundamental rights in the European Union (2010-2011)', 2011/2069(INI).
90. European Parliament, 'Situation of fundamental rights: standards and practices in Hungary', 2012/2130(INI).
91. European Parliament, *Briefing No 20 Democracy and respect for human rights in the enlargement process of the European Union*, Brussels, 1 April 1998, <www.europarl.europa.eu/enlargement/briefings/20a2_en.htm#top>.
92. European Parliament, *Public Opinion in the EU in times of COVID-19*, (3rd survey), Brussels, November 2020, <<https://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20201020RES89705/20201020RES89705.pdf>>
93. European Parliament, Resolution of 17 December 2020 on the Multiannual Financial Framework 2021-2027, the Interinstitutional Agreement, the EU Recovery Instrument and the Rule of Law Regulation, OJ C 445/15, 29.10.2021.

94. Franco-German Working Group on EU Institutional Reform, *Sailing on High Seas – Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Report, Paris-Berlin, 18 September 2023, presented at General Affairs Council (GAC) on 19.09.2023.
95. Solemn Declaration on European Union, Stuttgart, 19 June 1983.
96. European Commission, ‘Agenda 2000’, Vol. I – Communication: For a stronger and wider Union, COM(97) 2000 final, Brussels, 15 July 1997.
97. European Commission, ‘Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2010–2011’, COM(2010) 660 final, Brussels, 11.11.2010.
98. European Parliament, ‘Promoting a European lingua franca’, Question for written answer E-000517-19 to the Commission, 30.01.2019, <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2019-000517_EN.html>.

Медиумски написи, официјални соопштенија, говори и блогови

1. ‘5 Member States support the European Commission in Case 791/19: What they said’, *Rule of Law*, 2020 <<https://ruleoflaw.pl/5-member-states-support-the-european-commission-in-case-791-19-what-they-said/>>.
2. ‘Austria pitches policy areas for ‘gradual’ Western Balkans integration, *Euractiv*, 28 September 2023, <<https://www.euractiv.com/section/enlargement/news/austria-pitches-policy-areas-for-gradual-western-balkans-integration/>>.
3. ‘Blocking Negotiations with North Macedonia and Albania Is A ‘Huge Historical Mistake’, *Brussels Times*, Brussels, 18 October 2019, <www.brusselstimes.com/news/eu-affairs/74241/jean-claude-juncker-deplores-europes-failure-to-start-eu-enlargement-negotiations/>.
4. ‘Bulgarian Parliament Approves Coalition Government After Five Elections In Two Years’, *Radio Free Europe*, Sofia, 6 June 2023, <<https://www.rferl.org/a/bulgaria-parliament-approves-new-government-denkov/32447233.html>>.
5. ‘Economics and the Rule of Law: Order in the Jungle’, *The Economist*, 13 March 2008.
6. ‘Emanuel Macron in His Own Words’ *The Economist*, London, 7 November 2019, <www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-in-his-own-words-english>.
7. ‘Emmanuel Macron’s EU Accession Veto Is a Historic Mistake. Bloc Should Open Talks with North Macedonia and Albania, then Reform Itself’, *Financial Times*, London, 21 October 2019, <www.ft.com/content/eda39e1e-f3eb-11e9-b018-3ef8794b17c6>.
8. ‘Explainer: Roots Of Macedonia's Political Crisis Run Deep’, *Radio Free Europe*. 15 April 15, достапно на <<https://www.rferl.org/a/explainer-crisis-in-macedonia-leads-to-violent-protests/27675969.html>> [пристапено на 07.02.2024].
9. ‘Final Declaration by the Chair of the Conference on the Western Balkans’, Berlin, August 2014, <<https://www.wb6cif.eu/wp-content/uploads/2021/09/WB6-Summit-Berlin-2015-Final-Declaration.pdf>>.
10. ‘Lower House Speaker addresses Dutch counterpart over rule of law’, *TVP World*, 8 December 2020.

11. 'Poland closes judicial disciplinary chamber at heart of dispute with EU', *Notes from Poland*, 15.07.2022 <<https://notesfrompoland.com/2022/07/15/poland-closes-judicial-disciplinary-chamber-at-heart-of-dispute-with-eu/>>.
12. 'Poland closes judicial disciplinary chamber at heart of dispute with EU', *Notes from Poland*, 15 Jul 2022, достапно на: <<https://notesfrompoland.com/2022/07/15/poland-closes-judicial-disciplinary-chamber-at-heart-of-dispute-with-eu/>>.
13. 'Poland's Rule of Law On The Ballot', *Verfassungsblog*, October 2023, <<https://verfassungsblog.de/category/debates/polands-rule-of-law-on-the-ballot-debates/>>.
14. 'Poland's Supreme Court asks if Dutch court meets EU rule-of-law standards', *Notes from Poland*, 3 Jul 2023, <<https://notesfrompoland.com/2023/07/03/polands-supreme-court-asks-if-dutch-court-meets-eu-rule-of-law-standards/>>.
15. 'Press Release - Four European Organisations of Judges Sue EU Council for Disregarding EU Court's Judgements on Decision to Unblock Funds to Poland', 28 August 2022, <<https://www.rechtersvoorrechters.nl/uploads/2022/08/PRESS-RELEASE-EN-2022-08-28.pdf>>.
16. 'Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe, European Parliament, Strasbourg, 9 May 2022, <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/739209/EPRS_ATA\(2022\)739209_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/739209/EPRS_ATA(2022)739209_EN.pdf)>.
17. 'Statement by Commissioner Hahn and MEPs Vajgl, Howitt and Kukan: Agreement in Skopje to overcome political crisis', Skopje, 15 July 2015, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5372>.
18. 'Violence Erupts as Protesters Storm Macedonia Parliament', *Euroactiv*, 28 April 2017, <www.euroactiv.com/section/enlargement/news/violence-erupts-as-protesters-storm-macedonia-parliament/>.
19. Barroso, J.M., 'Uniting in Peace: The Role of Law in the European Union', *Jean Monnet Lecture*, European University Institute, Florence, 31 March 2006.
20. Barroso, M., *State of the Union 2012 Address*, Plenary session of the European Parliament, Strasbourg, Speech/12/596, 12 September 2012.
21. Castillo-Ortiz, P., 'A Post-election Opportunity for the Rule of Law', *European Democracy Hub*, 3 July 2024, <<https://europeandemocracyhub.epd.eu/a-post-election-opportunity-for-the-rule-of-law/>>.
22. Constitutional Tribunal of Poland, Ref. No. P 7/20, 'The obligation of an EU Member State to implement interim measures pertaining to the organisational structure and functioning of constitutional authorities within the judicial branch of government of that Member State., Warsaw, 14 July 2021, достапно на <<https://trybunal.gov.pl/en/hearings/judgments/art/11589-obowiazek-panstwa-czlonkowskiego-ue-polegajacy-na-wykonywaniu-srodkow-tymczasowych-odnoszacych-sie-do-ksztaltu-ustroju-i-funkcjonowania-konstytucyjnych-organow-wladzy-sadowniczej-tego-panstwa>>.
23. Council of the EU, 'Press Release - NextGenerationEU: ministers approve the assessment of Poland's national plan by the European Commission', Brussels, 17 June 2022, <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/17/recovery-fund-ministers-welcome-assessment-of-poland-s-national-plan/>>.

24. Court of Justice of the European Union, *Press Release No 192/21 Order of the Vice-President of the Court in Case C-204/21 R*, Luxembourg, 27 October 2021 <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2021-10/cp210192en.pdf>>.
25. Court of Justice of the European Union, *Press Release No 28/22*, Luxembourg, 16 February 2022, <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028en.pdf>>.
26. Court of Justice of the European Union, *Press Release No 89/23 - Rule of law: the Polish justice reform of December 2019 infringes EU law*, Luxembourg, 05.06.2023, <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-06/cp230089en.pdf>>.
27. Dempsey, J. ‘A New Start for Poland’, *Carnegie Europe*, 17 October 2023, <<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/90786>>.
28. Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, ‘European Commission announces additional €680 million investment package for the Western Balkans under the Economic and Investment Plan’, Brussels, 13 December 2023, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/european-commission-announces-additional-eu680-million-investment-package-western-balkans-under-2023-12-13_en>.
29. European Commission, ‘Commission decides to close the Article 7(1) TEU procedure for Poland’, Brussels, 29.05.2024.
30. European Commission, ‘First Intergovernmental Conferences with Albania and North Macedonia to kick-start the accession negotiation’, Brussels, 19 July 2022, <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/first-intergovernmental-conferences-albania-and-north-macedonia-kick-start-accession-negotiation-2022-07-19_en>.
31. European Commission, ‘Press release - Rule of Law: Commission launches infringement procedure against Poland for violations of EU law by its Constitutional Tribunal’, Brussels, 22 December 2021, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7070>.
32. European Commission, ‘Press release - Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland’, Brussels, 20 December 2017, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367>.
33. European Commission, ‘Press release – European Commission presents a Framework to Safeguard the Rule of Law in the European Union’, Strasbourg, 11.03.2014, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_14_237>.
34. European Commission, ‘Remarks by Commissioner Olivér Várhelyi at the press conference on the revised enlargement methodology’, Brussels, 5 February 2020, <https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/varhelyi/announcements/remarks-commissioner-oliver-varhelyi-presentation-revised-enlargement-methodology-committee-foreign_en>.
35. European Commission, ‘Rule of Law: European Commission acts to defend judicial independence in Poland’, IP/17/5367, Brussels, 20 December 2017, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_5367>.
36. European Commission, ‘Speech by President-elect Von der Leyen in the European Parliament Plenary on the occasion of the presentation of her College of Commissioners and their programme’, Strasbourg, 27.11.2019, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_19_6408>.

37. European Commission, ‘State of the Union Address by President von der Leyen at the European Parliament Plenary’, Brussels, 16 September 2020, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655>.
38. European Commission, ‘The Juncker Commission: A Strong and Experienced Team Standing for Change’, Press Release, Brussels, 10 September 2014.
39. European Commission, ‘Western Balkans: An Economic and Investment Plan to Support the Economic Recovery and Convergence (Press Release)’, Brussels, 6 October 2020, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1811>.
40. European Council, ‘Speech by President Charles Michel at the Bled Strategic Forum’, 28 August 2023.
41. European Network of Councils for Judiciary, *ENCJ Suspends Polish National Judicial Council – KRS*, 17.09.2018 <<https://www.encj.eu/node/495>>.
42. European Parliament, ‘Future of the EU: Parliament’s proposals to amend the Treaties’, Press Releases PLENARY SESSION AFCD, Strasbourg, 22.11.2023.
43. Ford, N.M., ‘Muzzle Law’ Ends Poland’s Ability to Call Itself a Democracy’, *Globe Post*, 30.01.2020, <<https://theglobepost.com/2020/01/30/poland-muzzle-law/>>.
44. Grabbe, H., and Lehne, S., ‘Defending EU Values in Poland and Hungary’, *Carnegie Europe*, 4 September 2017, <<https://carnegieeurope.eu/2017/09/04/defending-eu-values-in-poland-and-hungary-pub-72988>>.
45. Hamilton, A., *Federalist No 76*, достапно на <https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed78.asp>.
46. Higgins, R., ‘The ICJ and the Rule of Law’, *Remarks at the United Nations University*, Tokyo, 11 April 2007, <https://archive.unu.edu/events/files/2007/20070411_Higgins_speech.pdf>.
47. Higgins, R., ‘The ICJ and the Rule of Law’, *Remarks at the United Nations University*, Tokyo, 11 April 2007, <https://archive.unu.edu/events/files/2007/20070411_Higgins_speech.pdf>.
48. Íñiguez, G., ‘The Enemy Within? Article 259 And The Union’s Intergovernmentalism’, *The New Federalist*, 12 December 2020, <<https://www.thenewfederalist.eu/the-enemy-within-article-259-and-the-union-s-intergovernmentalism?lang=fr>>.
49. Jałoszewski, M., ‘Bodnar executes the CJEU’s judgment. Ends discretionary delegations for judges’, *Rule of Law*, Warsaw, 23 May 2024, <<https://ruleoflaw.pl/bodnar-executes-the-cjeus-judgment-ends-discretionary-delegations-for-judges/>>.
50. Jałoszewski, M., ‘Minister Bodnar has appointed a codification commission tasked with reforming the courts and the prosecutor’s office’, *Rule of Law*, Warsaw, 23 May 2024, <<https://ruleoflaw.pl/poland-reforms-courts-codification-commission/>>.
51. Jourdain, J., *How Crucial Was the ‘Empty Chair Crisis’ in the Course of European Integration?*, <<https://www.semanticscholar.org/paper/How-Crucial-Was-the-%27Empty-Chair-Crisis%27-in-the-of-Jourdain/ac791d17cabbb19b387d30bf4185fb2e9a162e3c>>.
52. Kochenov, D., and Pech, L., ‘From bad to worse? On the Commission and the Council’s rule of law initiatives’, *VerfBlog*, 20.01.2015, <<https://verfassungsblog.de/bad-worse-commission-councils-rule-law-initiatives/>>.
53. Krajewski, M., and Ziolkowski, M., ‘Can an Unlawful Judge be the First President of the Supreme Court?’, *VerfBlog*, 26.05.2020, <<https://verfassungsblog.de/can-an-unlawful-judge-be-the-first-president-of-the-supreme-court/>>.

54. Lenaerts, K., ‘CJEU President: European Union is not crushing the member states. They are the EU’, *Rule of Law*, 30.01.2020 <<https://ruleoflaw.pl/cjeu-president-european-union-is-not-crushing-the-member-states-they-are-the-eu/>>.
55. Lenaerts, K., *CJEU Press release No 1/2020*, Luxembourg, 13 January 2020.
56. Letter sent by 4 Foreign Affairs Ministers to the President of the Commission, 6 March 2013, <https://www.eerstekamer.nl/eu/documenteu/ brief_nederland_duitsland/f=vji8oh6slx9o.pdf>.
57. Milojkovic, T., ‘The Separation of Powers Principle as “Characterizing the Operation of the Rule of Law” – The CJEU’s Standards on Judicial Independence Applied Beyond Illiberal Regimes’, *BRIDGE Network Blog*, 25 January 2022, <<https://bridgenetwork.eu/2022/01/25/seperation-powers-cjeu-standards-judicial-independence/>>.
58. Ministry of Foreign and European Affairs of the Republic of Croatia, ‘Termination of the Arbitration Process between Croatia and Slovenia: Causes and Consequences’, <<https://mvep.gov.hr/print.aspx?id=245130&url=print>>.
59. Momtaz, R., and Gray, A., ‘Macron Urges Reform of ‘Bizarre’ System for EU hopefuls’, *Politico*, Toulouse, 16 October 2016, <www.politico.eu/article/macron-urges-reform-of-bizarre-system-for-eu-hopefuls/>.
60. Nicolaidis, P., ‘Member State v Member State and other peculiarities of EU Law’, *Maastricht University Blog*, 2019 <<https://www.maastrichtuniversity.nl/blog/2019/06/“member-state-v-member-state”-and-other-peculiarities-eu-law>>.
61. Oppers, A., ‘Irish High Court Questions Fair Trial Guarantee in Poland after Surrender’, *EUCrim*, 6 June 2018, <<https://eucrim.eu/news/irish-high-court-questions-fair-trial-guarantee-poland-after-surrender/>>.
62. Pech, L., ‘7 Years Later: Poland as a Legal Black Hole’, *VerfBlog*, 17.01.2023, <<https://verfassungsblog.de/7-years-later-poland-as-a-legal-black-hole/>>.
63. Pech, L., ‘Protecting Polish Judges from Political Control: A brief analysis of the ECJ’s infringement ruling in Case C-791/19 (disciplinary regime for judges) and order in Case C-204/21 R (muzzle law)’, *VerfBlog*, 20.7.2021, <<https://verfassungsblog.de/protecting-polish-judges-from-political-control/>>.
64. Pérez de Lamo, D., ‘Mutual Trust and Rule-of-Law Considerations in EU Competition Law: The General Court Extends the “L.M. Doctrine” to Cooperation Between Competition Authorities (Sped-Pro, T-791/19)’, *Kluwer Competition Law Blog*, 1 March 2022, <<https://competitionlawblog.kluwercompetitionlaw.com/2022/03/01/mutual-trust-and-rule-of-law-considerations-in-eu-competition-law-the-general-court-extends-the-l-m-doctrine-to-cooperation-between-competition-authorities-sped-pro-t-791-19/>>.
65. Prodi, R., ‘Bringing the Family Together’, *Speech 01/158 to the Hungarian Academy of Sciences*, Budapest, 4 April 2001.
66. Reding, V., *The EU and the Rule of Law-What next*, 4 September 2013 <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_13_677>.

67. Rehn, O., ‘What’s the Future for EU Enlargement?’, *Speech 07/185*, 25 September 2007, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_07_578/SP_EECH_07_578_EN.pdf>.
68. Rettman, A., ‘EU Sees “Momentum” on Macedonia Name Dispute’, *EU Observer*, Brussels, 12 June 2017, <<https://euobserver.com/enlargement/138199>>.
69. Scheppele, K.L., ‘What Can the European Commission Do When Member States Violate Basic Principles of the European Union? The Case for Systemic Infringement Actions’, *Verfassungsblog*, 2013 <<https://verfassungsblog.de/wp-content/uploads/2013/11/scheppele-systemic-infringement-action-brussels-version.pdf>>.
70. Scholz, O., ‘The Global Zeitenwende, How to Avoid a New Cold War in a Multipolar Era’, *Foreign Affairs*, January/February 2023 ed., 5 December 2022, <<https://www.foreignaffairs.com/germany/olaf-scholz-global-zeitenwende-how-avoid-new-cold-war>>.
71. Sorgdrager, W., ‘Opening speech of the Minister of Justice for The Netherlands’, *Rule of Law Conference*, Noordwijk, 2-3 June 1997.
72. Statement by the Rechtbank Amsterdam’, 10 February 2021.
73. Stinicka, D., ‘The Sejm passed the law on the National Council of the Judiciary. The President has already announced that he will veto it’, *Rule of Law*, Warsaw, 23 May 2024, <<https://ruleoflaw.pl/law-national-council-for-judiciary-krs-poland-reforms/>>.
74. Stojanovic, M., ‘After decoupling from Tirana, Skopje is left in a limbo and looking into foreign policy reorientation’, *European Western Balkans*, 30.09.2024, <<https://europeanwesternbalkans.com/2024/09/30/after-decoupling-from-tirana-skopje-is-left-in-a-limbo-and-looking-into-foreign-policy-reorientation/>>.
75. Szuleka, M., ‘Doubts over Polish courts’ independence are undermining European Arrest Warrant system’, *Notes from Poland*, 2 Nov 2020, <<https://notesfrompoland.com/2020/11/02/doubts-over-polish-courts-independence-are-undermining-european-arrest-warrant-system/>>.
76. Tamma, P., ‘Von der Leyen lays out path to unlock Polish recovery funds — with conditions’, *Politico*, 28 October 2021, <<https://www.politico.eu/article/european-commission-ursula-von-der-leyen-sees-path-compromise-to-unlock-polish-recovery-funds/>>.
77. Tilles, D., ‘What next for Poland’s future government? Twelve questions answered’, *Notes from Poland*, 23 Oct 2023, <<https://notesfrompoland.com/2023/10/23/what-next-for-polands-future-government-twelve-questions-answered/>>.
78. Todorov, S., ‘Bulgarian Ruling Coalition Cracks over North Macedonia Dispute’, *Balkan Insight*, Sofia, Sofia, 8 June 2022, <<https://balkaninsight.com/2022/06/08/bulgarian-ruling-coalition-cracks-over-north-macedonia-dispute/>>.
79. Wahl, T., ‘Poland: Rule-of-Law Developments in the First Half of 2024’, *EUCrim*, 3 August 2024, <<https://eucrim.eu/news/poland-rule-of-law-developments-in-the-first-half-of-2024/>>.
80. Walker, S., ‘How a Tusk-led government could bring radical change to Poland’, *The Guardian*, 16 Oct 2023, <<https://www.theguardian.com/world/2023/oct/16/donald-tusk-led-government-could-bring-radical-change-poland-analysis>>.
81. Zalan, E., ‘Justice commissioner links EU funds to rule of law’, *EUObserver*, Brussels, 31 October 2017, <<https://euobserver.com/political/139720>>.

82. Влада на Република Северна Македонија, ‘Заврши скрининг процесот, патот за успешна евроинтеграција на Северна Македонија е трасиран’, Скопје, 8.12.2023, <<https://vlada.mk/node/35417>>.
83. Елисеј, ‘Déclaration conjointe du Président Emmanuel Macron et du Premier Ministre de la République de Macédoine du Nord Zoran Zaev’, Париз, 10 јуни 2021 година.
84. Изјава на премиерот Марк Руте на прагот на Самитот ЕУ-3Б во Брдо, Словенија на 6 октомври 2021 година, <https://mobile.twitter.com/nla-teu/status/1445662320307232774?ref_src=twsrc%5Etfw>.
85. Колбе, К., ‘ЕУтопија и балканофобија’, *ДојчеВеле на македонски*, 27.11.2023, <<https://www.dw.com/mk/eutopija-i-balkanfobija/a-67560436>>.
86. Соопштение на Врховниот суд на Унгарија од 11.09.2019 година во врска со Пресуда бр. 838/2019, <<https://kuria-birosag.hu/hu/sajto/buntetoeljaras-menetenek-megakaszta-sajtszeru-es-alapos-erdemi-dontes-meghozatalanak>>.

Извештаи на други регионални и меѓународни организации

1. Regional Cooperation Council, *Balkan Barometer 2023 Public Opinion Analytical Report*, <https://www.rcc.int/balkanbarometer/key_findings/2/>
2. USAID, *Strategy on Democracy, Human Rights and Governance*, Washington DC, June 2013.
3. World Justice Project, *Rule of Law Index*, 2011 edn, <<https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/rule-law-index-reports/wjp-rule-law-index-2011-report>>.

Интернет извори

1. Влада на Република Северна Македонија, Конференција за пристапување кон Европската Унија - Северна Македонија, Општ став на ЕУ, достапно на <http://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft_general_eu_position_mk2.pdf>.
2. Влада на Република Северна Македонија, Конференција за пристапување кон Европската Унија - Северна Македонија, Заеднички став на ЕУ’, достапно на <https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft_eu_common_position_for_the_1st_igc_makedonski.pdf>.
3. Владата на Република Северна Македонија, Предлог на француското претседателство, достапно на <<https://vlada.mk/node/29432>>.
4. Владата на Република Северна Македонија, Предлог-заклучоци на Советот, достапно на <http://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/draft_council_conclusions_makedonski.pdf>.
5. Временска динамика на европските интеграции на МКД, види <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/north-macedonia_en>.
6. Европска комисија, ‘Poland’s recovery and resilience plan’, повеќе на <https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages/polands-recovery-and-resilience-plan_en>.
7. Европска комисија, Европски семестар, повеќе на <https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-semester_en>.

8. Европска комисија, EU Justice Scoreboard, повеќе на https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_en.
9. Европска мрежа на совети во правосудството (European Network of Councils for the Judiciary), повеќе на <https://www.encj.eu/>.
10. Европска соседска политика, повеќе на [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en#:~:text=The%20European%20Neighbourhood%20Policy%20\(ENP,their%20mutual%20benefit%20and%20interest.\)>](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en#:~:text=The%20European%20Neighbourhood%20Policy%20(ENP,their%20mutual%20benefit%20and%20interest.)>).
11. Европската комисија, Преговарачки поглавја, достапно на https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en.
12. За односите меѓу ЕУ и ОК по „Брегзитот“, повеќе на <https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html>.
13. Итни реформски приоритети на ЕУ за МКД, достапно на: http://www.merc.org.mk/Files/Write/KeyDocuments/01106/2015/sq/urgent_reform_priorities-june-2015.pdf.
14. Мрежа на претседатели на врховни судови во земјите-членки на ЕУ (Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union), повеќе на <https://network-presidents.eu/>.
15. ООН, објаснување за владеењето на правото како област на делување, повеќе на www.un.org/ruleoflaw/thematic-areas/.
16. Партнерства за пристапување, повеќе на <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-partnership.html>.
17. Партнерство за пристапување на Полска, достапно на <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/partnership-for-the-accession-of-poland.html>.
18. Постапка за пристапување кон ЕУ, повеќе на https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/steps-towards-joining_en.
19. Процес на пристапување кон ЕУ – чекор по чекор, достапно на https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf.
20. Процес на стабилизација и асоцијација, повеќе на https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process_en.
21. Рангирање на The Economist, достапно на: <https://worldinfigures.com/rankings/topic/8>.
22. Шуманова декларација од 1950 година, достапно на: https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_en.
23. Diplomatic Service of the European Union, *A Strategic Compass for Security and Defence*, достапно на https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en.

24. ECR Manifesto 2024, April 2024, <<https://ecrparty.eu/2024/04/24/ecr-party-adopts-manifesto-for-european-elections-decides-not-to-put-forward-a-lead-candidate/>> .
25. EPP Manifesto 2024, March 2024, <https://www.epp.eu/files/uploads/2024/03/Manifesto_2024.pdf>.
26. Europe Agreement, повеќе на <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/europe-agreement_en>.
27. PHARE, повеќе на <<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/phare-programme.html>>.