



# ВНАТРЕШЕН ПАЗАР НА ЕУ

Елена Макревска  
Дисоска



Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје  
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ - СКОПЈЕ



# **ВНАТРЕШЕН ПАЗАР НА ЕУ**

**ЕЛЕНА МАКРЕВСКА ДИСОСКА**

**Издавач:**

Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ – Скопје  
Бул. Гоце Делчев бр.9, 1000 Скопје

**Ректор:** Проф. д-р Никола Јанкуловски

**Рецензенти:**

Проф. д-р Ирена Кикеркова  
Проф. д-р Тони Дескоски

**Дизајн на корица:**

Дамјан Колевски

**Лектор:**

Мирјана Цветковска

Авторско право ©2021 Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски",  
Скопје

339.3(4-672ЕУ)

МАКРЕВСКА Дисоска, Елена

Внатрешен пазар на ЕУ [Електронски извор] / Елена Макревска  
Дисоска.

- Скопје : Универзитет "Св. Кирил и Методиј", 2021

Начин на пристапување (URL):

[http://www.ukim.edu.mk/mk\\_content.php?meni=53&glavno=41](http://www.ukim.edu.mk/mk_content.php?meni=53&glavno=41)

. - Текст во PDF

формат, содржи 296 стр., илустр. - Наслов преземен од екранот. - Опис  
на изворот на ден 05.06.2021. - Фусноти кон текстот. - Библиографија:  
стр. 279-296

ISBN 978-9989-43-456-3

а) Внатрешен пазар -- Европска унија

COBISS.MK-ID 54280453

***за мојата Наталија***

## СОДРЖИНА

Листа на поважни кратенки  
Листа на графикони  
Листа на табели  
Листа на слики  
Предговор

### **ГЛАВА I. ПРОЦЕС НА РЕГИОНАЛНО ИНТЕГРИРАЊЕ НА УНИЈАТА И КАРАКТЕРИСТИКИ НА ВНАТРЕШНИОТ ПАЗАР**

1. Почетоците на Европската економска интеграција
2. Формирање на царинска унија
3. Од царинска унија до заеднички пазар
  - 3.1. Комплетирање на заедничкиот пазар
  - 3.2. Одредени земји и категории на лица, што ги уживаат предностите од функционирањето на Внатрешниот пазар
    - 3.2.1. Европска економска област
    - 3.2.2. Швајцарија
    - 3.2.3. Турција
    - 3.2.4. Државјани од трети земји кои оствариле подолг престој во Унијата
    - 3.2.5. Членовите на семејството на државјанин на Унијата
  - 3.3. Извори на правото на Европската унија
    - 3.3.1. Примарни извори на правото на Европската унија
    - 3.3.2. Секундарни извори на правото на Европската унија
    - 3.3.3. Спроведување на правото на ЕУ
  - 3.4. Процес на хармонизација
    - 3.4.1. Процес на европска стандардизација
    - 3.4.2. Принцип на заемно признавање
  - 3.5. Дополнување на законодавството на Внатрешниот пазар и негова примена по 1992 година
  - 3.6. Внатрешниот пазар на ЕУ наспроти националните вредности на земјите-членки
4. Создавање на Европска монетарна унија

### **ГЛАВА II. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА СТОКИ ВО ЕУ**

1. Царини и мерки со еднаков ефект
  - 1.1. Дефинирање на мерките со еквивалентен ефект на царини

1.2. Постоене на исклучоци во примената на давачки со еквивалентен ефект на царини

1.3. Разграничување меѓу мерките со еднаков ефект на царини и даноците

## 2. Даноци

2.1. Хармонизација на директни даноци

2.2. Хармонизација на индиректни даноци

2.3. Забрана за примена на дискриминаторски даноци

2.3.1. Директна наспроти индиректна дискриминација

2.3.2. Директна дискриминација

2.3.3. Индиректна дискриминација

2.3.4. Обратна дискриминација

2.3.5. Објективно оправдување

## 3. Квантитативни инструменти и мерки со еднаков ефект

### 3.1. Опсег на членот 34 ДФЕУ

3.1.1. Мерки со еквивалентен ефект на квантитативни ограничувања, што вршат различен третман на увозните во однос на домашните стоки

3.1.1.1. Национални прописи поврзани со увозот

3.1.1.2. Промоција или фаворизирање на домашните производи

- *Кампања за купување на домашни производи*
- *Правила во поглед на означување на потеклото на одредени производи*
- *Административни бариери што вршат фаворизирање на домашните стоки*
- *Фаворизирање на домашните произведувачи во вршењето на јавните набавки*

3.1.1.3. Одредување на фиксни цени

3.1.2. Мерките што се однесуваат подеднакво на домашните и на странските стоки, но во практиката наметнуваат поголем товар за увозните стоки

3.1.2.1. Нетрговски мерки, што главно се однесуваат на технички стандарди и на национални прописи за карактеристиките на производот (мерки со двоен товар)

3.1.2.2. Услови на продажба (мерки со еднаков товар)

3.1.2.3. Исклучоци од услови на продажба

3.1.3. Останати правила што го ограничуваат „пристапот

- на пазарот“ (останати бариери)
- 3.2. Опсег на членот 35 ДФЕУ
- 3.3. Дозволени исклучоци на примена на мерки што вршат квантитативно ограничување и мерки со еквивалентен ефект
  - 3.3.1. Оправдувањата според член 36 ДФЕУ
    - 3.3.1.1. Јавен морал
    - 3.3.1.2. Јавна политика и безбедност
    - 3.3.1.3. Заштита на здравјето и животот на луѓето, животните и растенијата
    - 3.3.1.4. Заштита на националното богатство кое има уметничка, историска или археолошка вредност
    - 3.3.1.5. Заштита на индустриска и трговска сопственост
  - 3.3.2. Задолжителни барања
  - 3.3.3. Односот меѓу оправдувања од член 36 ДФЕУ и задолжителни барања
  - 3.3.4. Хармонизација на законодавството на ЕУ и примена на оправдувањата
  - 3.3.5. Принцип на пропорционалност и неопходност
  - 3.3.6. Товар на докажување

### **ГЛАВА III. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА КАПИТАЛОТ ВО ЕУ**

1. Правна рамка во поглед на слободното движење на капиталот
  - 1.1. Поседување на златна акција од страна на државите
  - 1.2. Ограничување, претходна авторизација и известување при откуп на недвижен имот
  - 1.3. Рестриктивни барања во случај на инвестиции од јавни институции
  - 1.4. Дискриминација при директно оданочување
2. Исклучоци во поглед на слободното движење на капитал

### **ГЛАВА IV. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА ЛИЦА ВО ЕУ**

1. Политика на краткорочен престој во ЕУ- Шенген зона
2. Правна рамка во поглед на слободно движење на лица
  - 2.1. Права на државјани на трети земји
  - 2.2. Права на граѓаните на ЕУ за слободно движење и престој на територијата на ЕУ и ЕЕА, што произлегуваат од Директивата 2004/38

- 2.2.1. Мерки што се превземаваат при неисполнување на формалните предуслови за слободно движење и престој на територијата на ЕУ и ЕЕА, што произлегуваат од Директивата 2004/38
- 2.3. Пристап до социјални бенефиции за лицата што вршат мобилност во рамките на ЕУ
- 3. Слободно движење на економски активни лица во рамките на Унијата
  - 3.1. Анализа на пазарите на работна сила во Унијата
    - 3.1.1. Функционирање на пазарите на работна сила
    - 3.1.2. Економски ефекти од мобилноста на работна сила
    - 3.1.3. Поврзаност помеѓу проширувањето на Унијата и мобилноста на лица
  - 3.2. Законодавство во поглед на слободно движење на носителите на економски дејности на пазарот на ЕУ
    - 3.2.1. Права на економски активните лица што произлегуваат од член 45 ДФЕУ
    - 3.2.2. Права на престој на економски активните лица според Директива 2004/38
    - 3.2.3. Материјални права и социјални бенефиции за работниците и членовите на нивните семејства што произлегуваат од Регулативата 492/2011 (поранешна Регулатива 1612/68)
  - 3.3. Дефинирање на поимот работник
    - 3.3.1. Работници со скратено време
    - 3.3.3. Релевантност на целта на вработување
    - 3.3.4. Лица кои бараат работа
  - 3.4. Дискриминација по основ на член 45 ДФЕУ и основа за нејзина оправданост
    - 3.4.1. Директна и индиректна дискриминација
    - 3.4.2. Бариери или ограничувања на мобилноста на лица
    - 3.4.3. Обратна дискриминација
    - 3.4.4. Оправдувања во поглед на ограничување на слободното движење на економски активни лица
- 4. Слободно движење на економски неактивни лица
  - 4.1. Директен вертикален ефект на членовите 18, 20 и 21 ДФЕУ
  - 4.2. Категории на економски неактивни лица



4.2.1. Лица кои не работат

4.2.2. Студенти

4.3. Опредувања во примена на мерки што вршат ограничување на слободното движење на економски неактивни лица

## **ГЛАВА V. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА УСЛУГИ ВО ЕУ**

1. Однос помеѓу правото на основање и слободата на вршење услуги

1.1. Дефинирање на поимот услуга

2. Правна рамка на Унијата за правото на основање и право на слободно движење на услугите во ЕУ

2.1. Директива 2005/36 за признавање на професионални квалификации

2.1.1. Системи на признавање на професионалните квалификации

2.1.2. Новини во Директивата 2013/55

2.2. Директива 2006/123 за услугите на Внатрешниот пазар

3. Право на основање

3.1. Обезбедување услуги преку присуство на физички лица, член 49 ДФЕУ

3.1.1. Опсег на законодавството на ЕУ во слободно обезбедување на услуги од страна на физички лица (член 49 ДФЕУ, секундарно законодавство и практика на ЕСП)

3.2. Обезбедување услуги преку комерцијални присуство, од страна на правни лица

3.3. Опредувања за примена на мерки што го ограничуваат правото на слободно основање

4. Слободно движење на услуги

4.1. Опсег на примена на член 56 ДФЕУ

4.2. Јавни услуги

4.3. Здравствени услуги

4.4. Неморални или нелегални активности како услуги

5. Исклучоци на службено овластување за јавна политика, безбедност и здравје и објективни оправдувања на националното законодавство

## **ГЛАВА VI. ЕФЕКТИ ОД ФОРМИРАЊЕТО НА ВНАТРЕШНИОТ ПАЗАР**

1. Очекувани ефекти од формирањето на Внатрешниот пазар
2. Остварени ефекти од формирањето на Внатрешниот пазар
  - 2.1. Слободно движење на стоки
    - 2.1.1. Различно ценовно ниво во рамките на ЕУ
  - 2.2. Слободно движење на услуги
  - 2.3. Слободно движење на луѓе
  - 2.4. Слободно движење на капитал
3. Можности за продлабочување на Внатрешниот пазар
  - 3.1. Потреба од понатамошна дерегулација и хармонизација
  - 3.2. Овозможување на прекугранична мобилност на луѓе
  - 3.3. Потенцирање на важноста на услугите
  - 3.4. Јавни набавки
  - 3.5. Единствен дигитален пазар на Унијата

## **КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА**

## ЛИСТА НА ПОВАЖНИ КРАТЕНКИ

Македонски јазик		Англиски јазик	
Бруто домашен производ	БДП	Gross Domestic Product	GDP
Европска унија	ЕУ	European Union	EU
Европска економска заедница	ЕЕЗ	European Economic Community	EEC
Заедничка царинска стапка	ЦЕТ	Common external tariff	CET
Договор за Европска Унија	ДЕУ	Treaty on European Union	TEU
Договор за функционирање на Европската Унија	ДФЕУ	Treaty on the functioning of the European Union	TFEU
Европско здружение за слободна трговија	ЕФТА	European Free Trade Association	EFTA
Европска заедница за јаглен и за челик	ЕЗЈЧ	European Coal and Steel Community	ECSC
Европски суд на правда	ЕСП	European Court of Justice	ECJ
Европска заедница за атомска енергија	ЕУРОАТОМ	European Atomic Energy Community	EUROATOM
Единствен европски акт	СЕА	Singe European Act	SEA
Европска централна банка	ЕЦБ	European Central Bank	ECB
Заедничка надворешна и безбедносна политика	ЗНБП	Common Foreign and Security Policy	CFSP
Инструмент за претпристапна помош	ИПА	Instrument for Pre-accession Assistance	IPA
Северноатлантска алијанса	НАТО	North Atlantic Treaty Organization	NATO
Странски директни инвестиции	СДИ	Foreign Direct Investment	FDI
Централна и Источна Европа	ЦИЕ	Central and Eastern Europe	CEE

## Листа на графיקони

**Графикон бр.1** Функционирање на пазарите на работна сила, 2000-2014

**Графикон бр.2** Пазар на работна сила, при флексибилни и нефлексибилни плати

**Графикон бр.3** Долгорочна невработеност (12 месеци и повеќе), како процент од вкупната невработеност во проценти (од 15-74 години), 2008-2017

**Графикон бр.4** Влијанието на мобилноста на работната сила при нефлексибилност на платите

**Графикон бр.5** Категории на економски неактивни лица во ЕУ, 2012 година

**Графикон бр.6.** Учество на главните трговски играчи во светската трговија со стоки, 2017 година

**Графикон бр.7** Учество на интра и екстра-трговијата на одделни земји-членки на ЕУ

**Графикон бр. 8** Ценовна конвергентност (коефициент на варијација)

**Графикон бр.9** Ограничувања во трговијата со услуги во рамките на ЕУ, изразени во просечни царински стапки

**Графикон бр.10** Состојба на интра СДИ, како процент од БДП

**Графикон бр. 11** Трговија со стоки со останатите земји од ЕУ, како процент од БДП (ниво на трговска интеграција)

**Графикон бр.12.** Трговија со услуги (финансиски и нефинансиски) со останатите земји од ЕУ како процент од БДП (ниво на трговска интеграција)

## Листа на табели

**Табела бр.1** Преглед на членовите од ДФЕУ кои се однесуваат на Внатрешниот пазар

**Табела бр.2** Општи одредби од ДФЕУ што му даваат на секундарното законодавство широки овластувања во регулирање на одредени аспекти на Внатрешниот пазар

**Табела бр.3** Данок на добивка во земјите-членки на ЕУ, 1995-2018, во проценти

**Табела бр.4** Стапки на ДДВ во земјите-членки на ЕУ на 1 јануари 2017 година, во проценти

**Табела бр.5** Категории на заштитени ознаки за потекло во ЕУ

**Табела бр. 6** Категории на терминот „член на семејството“

**Табела бр.7** Право на престој според Директива 2004/38

**Табела бр.8** Нето-миграција пред и по проширувањата во рамките на ЕУ (во илјади лица), 1997-2007

**Табела бр.9** Анализа на литературата што ги квантифицира ефектите од Внатрешниот пазар

**Табела бр.10** Интрамобилност на лица во ЕУ-28, 2017 година

**Табела бр. 11** Регулација во областа на професионалните услуги

## Листа на слики

**Слика бр.1** Тела за стандардизација на меѓународно, европско и национално ниво

**Слика бр.2** Опсег на членот 34 ДФЕУ

**Слика бр.3** Примена на законодавството на ЕУ во поглед на слободното движење на стоки

**Слика бр.4** Категории на граѓани на ЕУ

## Предговор

Идејата за креирањето на Европската унија претставува историско достигнување, ги отсликува визионерските погледи кон светот, како и желбата и стрежот за подобра иднина. Компромисот што европските земји го постигнале преку надминување на своите неусогласувања и недоразбирања, премостување на националистичките погледи на светот и притисоците однадвор се вредни за почит. Најголемото достигнување во процесот на регионалното интегрирање на Унијата е креирањето на Внатрешниот пазар. Тоа е територија без внатрешни граници каде што стоките, услугите, лицата и капиталот се движат слободно, во согласност со член 26 од Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ). Процесот на создавање на Внатрешниот пазар, начинот на неговото функционирање и предизвиците со што тој се соочува се предмет на анализа на оваа книга.

Креирањето на оваа книга за мене беше инспирирано од желбата да се создаде јасно четиво за најголемата европска интеграција. Јас сум (евро) оптимист и верувам дека тешкотиите се надминуваат со многу работа и со позитивни погледи кон иднината. Совладување на морето од литература во оваа област, новините што произлегуваат од динамичноста на случувањата во Европската Унија, како и предизвикот - содржината на оваа книга да биде јасна, прецизна и сеопфатна, беа главните мотиви при пишувањето. Дополнителен предизвик е фактот што оваа книга има учебнички карактер, односно им служи како главно учебно помагало на студентите по предметот „Внатрешен пазар на ЕУ“. Книгата е структурирана во шест глави:

**Глава 1 - Процес на регионално интегрирање на Унијата и карактеристики на Внатрешниот пазар**, ги објаснува фазите на регионално интегрирање на Унијата, од царинска до монетарна унија. Главен акцент е ставен на креирањето на Внатрешниот пазар и процесот на негово комплетирање. Тој денес претставува пазар на кој 500 милиони жители на Европа (446 милиони жители со излезот на Велика Британија) можат слободно да тргуваат со стоки, услуги и капитал, како и слободно да се движат во рамките на Унијата. Внатрешниот пазар создава бизнис можности, креира нови работни места и најважно од сè влијае врз зголемувањето на

економската благосостојба на граѓаните на ЕУ. Со оглед дека најголем дел од трговските бариери се отстранети, главен предизвик во слободното тргување претставуваат техничките бариери. За да се забрза нивното отстранување се користи процесот на хармонизација на законодавството и европската стандардизација. Дополнително, за областите што не се покриени со хармонизацијата воведен е принципот на заемно признавање на техничките стандарди. Новите предизвици за функционирањето на Внатрешниот пазар, што произлегуваат од новите информациона и комуникациски технологии, се доказ дека Внатрешниот пазар е динамичен процес на создавање што постојано треба да се усовршува и да се унапредува.

**Глава 2 - Слободното движење на стоки во ЕУ** е една од основните слободи на Внатрешниот пазар што е обезбедена преку отстранување на царините и квантитативните ограничувања, како и мерките што имаат еквивалентен ефект. Слободата на движење на стоки, се однесува на индустриските и земјоделските производи, односно на *„сите производи што се по потекло од земјите - членки, како и на производите што се по потекло од трети земји, што имаат слободна размена со земјите од Унијата“* (28 ДФЕУ). Меѓутоа, забраната за примена на овие надворешно-трговски инструменти, ќе бидат од мала корист доколку државата има отворена можност да им нанесе штета на странските производи, преку наплата на даноци, што се однесуваат различно за домашните и за увозните стоки. Со оглед дека Унијата не е економска унија, т.е. нема хармонизирана фискална и даночна политика, постои потреба за регулирање на недискриминаторната практика во примената на даночниот систем.

Интензивирањето на трговијата меѓу западноевропските земји и зголемените стапки на економски раст, ја наметнале потребата за креирање сопствена валута на Унијата. На заедничката валута било гледано како на неопходен услов за обединување на пазарите на европските земји. Се верувало дека заедничката валута ќе обезбеди подобрување на конкуретноста на домашните производи на светските пазари. На тој начин, позиционираноста на Заедницата во меѓународната трговија, но, исто така, и во светскиот монетарен систем би се зголемила. Со официјалното воведување на еврото на 1 јануари 1999 година била креирана Европската монетарна унија. Националните валути

на почетните единаесет земји - членки на Унијата биле неотповикливо замрзнати и била извршена нивна комплетна замена во февруари 2002 година. За креирање на монетарна унија неопходно било целосно слободно движење на капиталот за што подетално ќе се зборува во **Глава 3- слободно движење на капиталот.**

**Глава 4 - Слободно движење на лица во ЕУ,** е едно од главните придобивки од формирањето на Внатрешниот пазар. Уште со Договорот од Рим на граѓаните на ЕУ им е гарантирана слободата на движење во рамките на Унијата. Внатрешниот пазар има цел преку слободно движење на лица, да им овозможи на жителите на Европската унија да престојуваат, студираат, работат или да се пензионираат во која било земја-членка на Унијата. Главната цел е поголемо обединување на народите на Европа, со цел постигнување на поголем економски развој и зацврстување на позициите на светските пазар на Унијата. Сепак, и покрај отстранувањето на голем дел од бариерите, мобилноста на лицата низ територијата на Европската унија е со забавена динамика, главно поради културните и јазичните бариери. Оваа глава ги обработува користа од мобилноста на работната сила од теоретски аспект; правната рамка на слободно движење на луѓето, вклучувајќи ги економски активните и економски неактивните лица, како и исклучоците од правото на слободно движење на лица.

**Глава 5 - Слободно движење на услуги во ЕУ** ја опфаќа можноста за слободно обезбедување услуги во рамките на Унијата, и правото за основање бизнис во друга земја - членка на Унијата. Во рамките на оваа глава ќе зборуваме за односот меѓу правото на основање и слободата на движење на услуги, како и за секое право одделно. Оправдувањата на ограничувањата на овие права е опфатено во продолжение.

**Глава 6 - Ефекти од формирањето на Внатрешниот пазар** покажуваат дека доминантното место како моќна економска сила во светот, Унијата го има обезбедено преку процесот на регионално интегрирање и активно учество во тргувањето со стоки, услуги и капитал на меѓународниот пазар. Внатрешниот пазар е столбот на ЕУ и стожер на нејзиниот раст. Унијата учествува со речиси 20% во вкупниот светски увоз и извоз на стоки. Како најголем трговски блок во светската економија, Унијата преговара во „еден глас“ со трети држави надвор од



Унијата, со што ги штити своите права и има големо влијание во мултилатералниот трговски систем. Со воведувањето на еврото, Унијата го има зголемено своето влијание и во меѓународниот монетарен систем. Меѓутоа, економската криза довела до пресврт во развојот на настаните и придонесла за губење на позициите што Унијата претходно ги стекнала. Фокусот на оваа глава е анализа на остварените ефекти и можностите за продлабочување на Внатрешниот пазар.

Создавањето на Внатрешниот пазар е континуиран процес што се создавал и се надградувал преку дополнување на правото на ЕУ, како и преку практиката на решавање на правни случаи на Европскиот суд на правдата. Одредени правни случаи, претставувале преседани, случаи што создавале „правила“ за решавање на практичните проблеми што произлегувале од функционирањето на Внатрешниот пазар. Лекциите што произлегле од одлуките на Европскиот суд на правдата, го подобруваат и го насочуваат идното функционирање на Внатрешниот пазар.

Со оглед на фактот што по вокација сум економист и дополнително што овој учебник е наменет за студентите на Економскиот факултет, се обидов да создадам четиво, што ќе ги потенцира економските аспекти на европската интеграција, ќе го согледа постигнатиот напредок во поглед на либерализацијата на четирите слободи и ќе ги алоцира областите во кои сè уште постои простор за натамошна либерализација.

Сепак, функционирањето на Внатрешниот пазар не може да биде објаснето само преку економска анализа. Проширување на содржините на оваа книга во областа на правото на ЕУ, беше неопходно со цел книгата да даде јасна слика за големината, значењето и важноста на Внатрешниот пазар на ЕУ. Анализата е направена во насока на потенцирање на практичните проблеми во функционирањето на Внатрешниот пазар, процесот на негово креирање, грешките направени во процесот на регионалното интегрирање и конечно, предизвиците со кои тој се соочува денес.

Огромна благодарност им изразувам на проф. д-р Ирена Кикеркова за помошта околу изнаоѓање економски речник во правните термини и на проф. д-р Тони Дескоски за појаснување на одредени аспекти од правото на ЕУ. Без нивната поддршка, несебична помош и професионалност оваа книга немаше да биде

објавена. Учебникот потврдува дека спојот меѓу економијата и правото е неопходен со цел разбирање на функционирањето на ЕУ.

Книгата ја посветувам на мојата ќерка Наталија, за тоа што ми дава мотивација, ме инспирира и ме поттикнува да создавам. Им благодарам на мојот сопруг и на моите родители, за целокупната поддршка во процесот на пишување. Им благодарам на сите минати, сегашни и идни студенти на Економски факултет-Скопје и искрено се надевам дека книгата ќе биде корисно четиво за нив, но и за пошироката академска јавност што се занимава со оваа материја или покажува интерес за неа.

## **ГЛАВА I. ПРОЦЕС НА РЕГИОНАЛНО ИНТЕГРИРАЊЕ НА УНИЈАТА И КАРАКТЕРИСТИКИ НА ВНАТРЕШНИОТ ПАЗАР**

Во оваа глава ќе го разгледаме процесот на европската економска интеграција во три етапи - од формирањето на Царинската унија во 1968 година, преку Внатрешниот пазар зацртан во Единствениот европски акт и конечно формирањето на монетарна унија.

### **1. Почетоците на Европската економска интеграција**

Европската економска интеграција по Втората светска војна започнала уште во текот на 1948 година, со формирањето на БЕНЕЛУКС од страна на Холандија, Белгија и Луксембург. БЕНЕЛУКС претставувала царинска унија за индустриски стоки. Две години подоцна, со Договорот од Париз во 1951 година, првичните шест земји – членки: Холандија, Белгија и Луксембург, Франција, Германија и Италија, познати како „Шесте“, ја формирале Европска заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ). Европската заедница за јаглен и челик претставувала успех, не затоа што ги решила проблемите на секторот за јаглен и челик, туку затоа што ја поттикнала економската соработка меѓу овие земји.

Целта на формирањето била да обезбеди слободно движење на јаглен и челик и слободен пристап до производствените извори, сировини и нивни деривати. Притоа, меѓу шесте земји биле отстранети царините и количинските ограничувања, со што се воспоставил заедничкиот пазар за јаглен и челик и се вовела првата заедничка царинска стапка за трети земји во Европа. Заедницата била создадена за однапред договорен период од 50 години, така што на 23 јули 2002 година таа престанала да постои.<sup>1</sup>

Министрите за надворешни работи на „Шесте“, се состанале во Месина, Италија, во јуни 1955 година каде што започнале преговорите што воделе кон потпишување на Договорот од Рим во 1957 година, со кој биле формирани Европската економска заедница (ЕЕЗ) и Европската заедница за атомска енергија

---

<sup>1</sup> Altamonte, C., Nava, M., (2005): *Economics and Policies of an Enlarged Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, p.2.

(ЕУРОАТОМ). Според членот 2, од Договорот за Европската економска заедница, задачата на ЕЕЗ била да се постигне **„...создавање заеднички пазар и постепено приближување на економските политики на земјите - членки, постигнато преку хармонизираниот развој на економските активности, нивно постојано и усогласено развивање, зголемување на стабилноста, подигнување на животниот стандард и поголема поврзаност меѓу членките...“**<sup>2</sup>

Основањето на ЕЕЗ и создавањето заеднички пазар на јаглен и челик имале две цели. Првата цел била економска, т.е. да се либерализираат условите за трговија и да се поттикне производство на целата територија на заедницата. Втората била повеќе политичка, т.е. ЕЕЗ да придонесе кон создавање политичка унија како највисока форма на интеграција.<sup>3</sup>

Формирањето на ЕУРОАТОМ било поттикнато како резултат на значајноста на секторот за атомска енергија. Иако постоел страв дека изворите на енергија на Заедницата можат да бидат исцпрени и дека на овој сектор му се потребни големи инвестиции за понатамошен развој, Франција ја поддржала оваа иницијатива, затоа што сакала да го елиминира влијанието на САД врз западна Европа. Во исто време, формирањето на Европската интеграција за атомска енергија значело дополнителна контрола врз нуклеарните истражувања и производство на енергија во Западна Германија како водечка сила во Европа.<sup>4</sup>

На 8 април 1965 година бил потпишан документ со кој Комисијата на ЕЕЗ и Советот на ЕЕЗ, ја замениле Комисијата и Советот на ЕУРОАТОМ и Високото тело и Советот на ЕЗЈЧ, со цел да се спречи триплирање на институциите. ЕЕЗ, ЕУРОАТОМ и ЕЗЈЧ уште пред потпишување на овој договор делеле заеднички институции како што се Собранието и Судот на правдата. Договорот е познат како „Договор за спојување“ (Merger Treaty) и поради тоа се користи терминот Европски заедници како заеднички назив за Европската економска заедница, ЕУРОАТОМ и Европската заедница за јаглен и челик. Сепак, мора да имаме предвид дека со потпишување на овој договор тие не се

---

<sup>2</sup>Treaty establishing European Economic Community, (1957), Rome, Article 2, p.55.

<sup>3</sup> Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2006) *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill, London, pp.37-42.

<sup>4</sup> Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2006) *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill, London, pp.37-42.

спојуваат, односно ЕЕЗ, ЕУРОАТОМ и ЕЗЈЧ остануваат правно независни ентитети.<sup>5</sup>

## 2. Формирање царинска унија

Со ратификацијата на Договорот од Рим се формирала царинска унија меѓу шесте земји - членки на ЕЗЗ, што претставувала прва фаза од остварувањето на заедничкиот пазар. Според член 13 и 14, се предвидувало дека сите царински давачки и давачките со еквивалентен ефект за увоз, како и квантитативните рестрикции и мерките со еднакво дејство прогресивно ќе бидат отстранети во транзициски период - од 1 јануари 1958 година до 31 декември 1969 година. **Овие активности требало да се спроведат според точно определена временска рамка од 12 години во три фази од по четири години, со можност за одредени отстапки (член 8, Договорот од Рим).**<sup>6</sup>

Иако Договорот им давал на државите - членки опција за менување на висината на царинските давачки во зависност од производот, доколку секторот имал некакви тешкотии, намалувањето било извршено без никакви проблеми. **Укинувањето на царините во два наврата било забрзано со две одлуки на Советот и завршило на 1 јули 1968 година, 18 месеци пред воспоставениот рок, со исклучок на царините за четиринаесетина земјоделски производи.** Причина за тоа било тоа што периодот на формирање на царинската унија се совпаднал со периодот на економски просперитет на земјите-членки. Во текот на ова т.н. „златно доба“ од 1950-1973 година, невработеноста во Европа изнесувала 2,5%, додека БДП се зголемил за речиси три пати.<sup>7</sup>

Покрај елиминацијата на трговските рестрикции во интратрговската размена во транзициски период од четири години, Царинската унија вклучувала и усогласување на царинските правила за трговијата со државите што не се членки на Унијата. Напорите насочени во спроведување на овие правила на Заедницата се однесувале на неколку аспекти. Од една

<sup>5</sup> "Merger Treaty" (1967), OJ 152 of 13.07.1967, European Commission, Brussels, p.6

<sup>6</sup> *The Treaty of Rome*, (1957), Rome, article 8, p.5,

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf)

<sup>7</sup> Pelkmans, J., (2006): *European integration, methods and economic analysis*, third edition, Prentice Hall, London, pp.84-98.

страна, Комисијата воспоставила **заедничка царинска тарифа (ЗЦТ)**, која се применува спрема трети земји. ЗЦТ е воспоставена како аритметички просек на царинската заштита на стоките на националните економии на земјите-членки пред тие да ѝ се приклучат на Заедницата, наспроти земјите кои не биле членки на ЕЕЗ. Од друга страна, правилата на Заедницата биле приспособени во меѓународен контекст. Така, претходно договорените аранжмани со ГАТТ, морале да бидат пренесени во правото на Заедницата. Исто така, бил донесен и **Царински кодекс на заедницата**, што ги групирал сите правила на Заедницата и што се стремел кон отстранување на ризикот од различното толкување на правилата во трговијата меѓу државите - членки и трети држави. Заедничкото царинско законодавство заедно групирани со царинскиот кодекс е еден од атрибутите на Царинската унија.

Царинската унија се карактеризирала со постоење на **единствена царинска стапка кон земјите што не биле членки на Унијата – ЦЕТ**, што е една од предвидените цели во Римскиот договор. Увозот од трети земји при влез во Унијата требало да ги помине царинските формалности само еднаш, при првиот влез во Заедницата, а потоа било дозволено слободно да се движи во рамките на заедничката царинска област. Единствената царинска стапка (ЦЕТ) се пресметувала како проста аритметичка средина на царините на сите шест земји. Според правилата на Договорот, приходите од царините директно се слевале како приход на Европската комисија, со што се избегнувало расправа во врска со „фер“ поделбата на приходот. Заедничката царина усвоена од европските институции во 1968 година е високо достигнување во процесот на либерализација на трговијата, затоа што е резултат на многу отстапки, спогодувања и преговарања на земјите, зависно од различните национални интереси за одредени производи.

Едновремено, воведувањето на заедничка царинска стапка значело намалување на царинските приходи за буџетот на одделни држави и губење на независноста во водењето на надворешно - трговската политика. Ниту една од земјите не можела самостојно да ја утврдува висината на царинските

стапки, т.е. сите промени во царинските стапки се одлучувале од Советот на ЕЗЗ со предлог до Комисијата прифатени едногласно.<sup>8</sup>

Тоа подразбирало дека внатрешната трговија во рамките на ЕЕЗ се одвивала без царини и квантитативни ограничувања на увозот и на извозот. Сепак, преостанатите ограничувања на слободното тргување со стоки биле сè уште присутни. Иако според членот 10 од Договорот од Рим се предвидувало отстранување на другите формалности што ја ограничуваат трговијата, земјите со цел да го заштитат домашното производство, не се откажувале од примената на овие рестриктивни мерки.

Голем дел од ваквите нетрговски бариери, како што се техничките стандарди и стандардите за квалитет на производите биле невидливи, т.е. „скриени“ во регулативата, како што е заштитата на животната средина, заштитата на потрошувачите и слично. Таквите бариери имале многу поголемо рестриктивно влијание врз трговијата, затоа што целосно го ограничувале увозот, за разлика од царините што влијаат на цената на увозот.

И покрај присуството на нетрговски мерки во трговијата, економските резултати од слободното движење на стоките биле значителни до крајот на 1968 година. **Од 1958 до 1972 година трговијата меѓу шесте земји - членки и остатокот од светот се зголемила за три пати, додека интратрговијата се мултиплицирала за девет пати.**<sup>9</sup> Воспоставувањето царинска унија обезбедило поттик на развојот на машинската, хемиската, индустријата за производство на горива и транспортна опрема. Меѓутоа, таа го создала ефектот на пренасочување на трговијата во областа на земјоделското производство, ефект од кој и денес Унијата трпи одредени загуби.<sup>10</sup>

Поради позитивните ефекти од царинската унија, некои земји побарале членство во ЕЗ, со што во 1973 година полноправни членки станале Велика Британија, Ирска и Данска. Потоа следувале уште две проширувања - Грција во 1981 година, а Шпанија и Португалија во 1986 година. Овие земји имале петгодишен транзициски период, во кој требало да ги

---

<sup>8</sup>European Commission, (2008): *Regulation 450/2008*, OJ L 145, Brussels, 04.06.2008, p.4

<sup>9</sup>Baldwin, R. and Wyplosz, C., (2009): *The economics of European Integration*, McGraw-Hill Higher Education, London, p. 16.

<sup>10</sup>Кикеркова, И., (2008): *Надворешна трговија*. Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Економски факултет - Скопје, стр. 128-139

елиминираат царинските давачки во внатрешната трговија во Заедницата, што, исто така, било спроведено без никакви проблеми. Иако ефектите од формирањето на царинската унија придонесле за интензивирање на трговијата на стоки меѓу земјите - членки на Унијата, сепак, размената во сферата на услугите и факторите на производство била сè уште минимална.

### **3. Од царинска унија до заеднички пазар**

Заедницата продолжила кон креирање на повисока фаза на регионално интегрирање, т.е. заеднички пазар со цел зголемување на конкуренцијата и ефикасноста на производството, зголемување на вработеноста, проширување на пазарите преку зголемена специјализација и економии од обем, зголемување на активностите поврзани со истражувањето и развојот, како и производство на поквалитетни производи во рамките на Заедницата. За реализирање на целите на член 2 и член 3 од Договорот од Рим биле дефинирани сите активности што било потребно да се преземат. Главните задачи на заедничкиот пазар што требало да се постигнат биле:

1. Отстранување на царините, на квантитативните ограничувања и на другите мерки што имале еквивалентен ефект при увозот и извозот на стоки меѓу државите-членки;

2. Утврдување на Заедничка царинска тарифа и Заедничка трговска политика кон трети земји;

3. Укинување на пречките за слободно движење на луѓето, стоките, услугите и капиталот меѓу државите;

4. Прифаќање заедничка политика во областа на земјоделството, што подразбира не само отстранување на бариерите во трговијата со земјоделските производи меѓу земјите – членки, туку и одржување на единствени и „заштитени“ (од ниските производни цени на трети земји) цени на земјоделски производи во Заедницата, како и финансирање на земјоделската политика од буџетот на Заедницата;

5. Прифаќање заедничка политика во областа на транспортот;

6. Воспоставување систем што ќе обезбеди конкуренцијата во рамките на заедничкиот пазар да не биде нарушена.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>Treaty establishing European Economic Community, (1957), Rome, article 4, p.15



За да се поттикне процесот на либерализација, **при крајот на 1960 г. се планирало прераснување на царинската унија во економска и монетарна унија, но со оглед на кризата во 70-те години на 20 век, оваа идеја не се реализирала.** Кризата практично ги потенцирала недостатоците на процесот на либерализација на трговијата. Внатрешната трговија во ЕЗ била попречена од долга листа на нетрговски бариери, како што се: различни технички стандарди и индустриски прописи, контрола на капиталот, повластени јавни набавки, административни и гранички формалности, различни ДДВ и акцизни стапки и различни транспортни прописи. Иако поголемиот дел од овие мерки се чинело дека се незначителни, нивниот заеднички ефект сериозно ја органичувал внатрешната трговија во Заедницата.<sup>12</sup>

Во периодот на стагфлација во 70-те години на минатиот век применуваните национални стратегии за економски раст се покажале како неуспешни. Тоа ја поттикнало трансформација на левицата во голем број европски земји на начин што социјалистичките партии почнале да бараат пазарно-ориентирани решенија за економските проблеми. Во такво окружување, Европската заедница обезбедила поволна клима за понатамошна либерализација. Мултинационалните компании, исто така, извршиле определена улога во поттикнување на либерализацијата на трговијата. Значењето на бизнисот и неговата соработка со Комисијата не смее да се потцени.

Според Моравчиќ,<sup>13</sup> успехот на реформите се должи на меѓудржавните „пазарења“ меѓу Британија, Франција и Германија. Тоа било овозможено преку приближување на преференциите на европската економска политика во текот на 80-те години и преговарачкото влијание што Франција и Германија го примениле против Британија, преку закана за Европа на два колосека, или Европа á deux vitesses, при што Британија требало да биде побавната лента.

Сепак, процесот на економско интегрирање продолжил на тој начин што по формирањето на царинската унија се вовеле голем број заеднички политики преку едноставна замена на националните политики со единствени европски закони. Сите

---

<sup>12</sup> Baldwin R., Wyplosz C., (2003): *The Economics of European Integration*, Mc Graw Hill, London, pp.5-17

<sup>13</sup> Moravcsik, A., (1991): "Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community", *International Organization*, vol. 45, 1., pp. 19-56

претходно донесени политики (Заедничката земјоделска политика, Заедничката трговска политика, Конкументската политика, Социјалната политика и Транспортната политика) што биле воведени со Римскиот договор и многу други што во меѓувреме биле донесени, своја полна примена нашле дури по донесување на **Единствениот европски акт (Single European Act - SEA) на 17 февруари 1986 година, што претставувало прво поголемо дополнување на Римската спогодба.**<sup>14</sup> Единствениот европски акт бил ратификуван од земјите - членки на 1 јули 1987 година.

Во Единствениот европски акт членките на ЕЗ го исфрлиле барањето од Римската спогодба за едногласно прифаќање на мерките поврзани со дооформување на пазарот, така што ниту една од заинтересираните членки на ЕЗ не можела да ги блокира мерките за либерализација како во минатото. Во согласност со правилото Советот да усвојува предлози од Комисијата, едногласно било заменето со квалификувано мнозинство, но со претходна соработка и добиено мислење на Европскиот парламент. Оттаму, **Единствениот европски акт ѝ дал на ЕУ процедурално орудие потребно за постигнување на нејзината амбициозна цел: креирање на Внатрешниот пазар како простор без внатрешни граници на слободно движење на стоки, услуги, лица и капитал.**<sup>15</sup> Денес, одлуките во поглед на функционирањето на Внатрешниот пазар се носат на истиот начин, односно преку т.н. *вообичаена законодавна постапка* (ordinary legislative procedure) регулирано со член 114 ДФЕУ.<sup>16</sup>

Сите политики биле поврзани со „внатрешни фактори“, т.е. остварување на четирите фундаментални слободи: слободно движење на стоки, услуги, капитал и лица. Оттаму се вели дека со заокружување на заедничкиот пазар, ЕУ ја достигнала својата „економска кулминација“ и затоа таа самата се нарекува Заеднички пазар (Common Market). Поимот - Заеднички пазар се разликува од поимот - Единствен пазар (Single Market), кој е формиран со донесувањето на Единствениот европски акт. Со реализацијата на Единствениот европски акт, поимите се

---

<sup>14</sup> <http://europe.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc113/htm>.

<sup>15</sup> Кругман, П. и Обсфелд, М., (2005): *Меѓународна економија: Теорија и практика*, седмо издание, „Табернакул“, Скопје, стр. 609-637

<sup>16</sup> Torino, R., (2017): *Introduction to European Union Internal Market Law*, Gruppo di Lavoro Roma Tre-Press, Roma, pp. 6-8

заменуваат со Внатрешен пазар (Internal Market).<sup>17</sup> Лисабонскиот договор го задржува во употреба единствено терминот - Внатрешен пазар на ЕУ.<sup>18</sup> Поради тоа, во текстот ќе го користиме терминот Внатрешен пазар.

Дооформувањето на заедничкиот пазар било цел и на **Програмата „Европа 1992“** (позната и како „Програма за Единствен пазар“; „Програма за комплетирање на Единствениот пазар“ итн), донесена на Миланскиот самит што се одржал во јуни 1985 година. Со донесување на **Белата книга**, како документ што содржел над 300 конкретни мерки, се предвидувало отстранување на сите видови физички, технички и фискални бариери меѓу тогашните 15 земји - членки. Конечниот рок за спроведување на оваа програма бил 31 декември 1992 година. Со успешното реализирање на програмата „Европа 1992“, требало да се создаде внатрешен пазар, со што целосно би се заокружил заедничкиот пазар со 320 милиони потрошувачи.<sup>19</sup>

Мерките со кои би се постигнала таквата цел вклучувале:

1. **Трговска либерализација на стоки** преку намалување или целосна елиминација на царинските формалности; хармонизација на стапките на ДДВ во рамките на Унијата; либерализација на владините процедури; хармонизација и меѓусебна препознатливост на техничките стандарди во производството, пакувањето и маркетингот;

2. **Трговска либерализација на услугите**: меѓусебно признавање на одобрувањата од страна на националните регулаторни агенции (банкарство и осигурување); укинување на квотите во патниот транспорт на стоки; воведување конкуренција во воздушниот сообраќај; усогласување на регулаторни и/или фискални аспекти во различни пазари на услуги; дозволи за патен превоз;

3. **Трговска либерализација на капиталот** преку отстранување на бариерите во слободното движење на капиталот; интегрирање на пазарите на капитал; укинување

---

<sup>17</sup> Габер, С.Б., (2006): „Политиките во заокружување на заедничкиот пазар“, Преглед на трудови, *Континуирано образование за европски прашања: основање на тренинг центар за Европска интеграција*, „Југореклам“, Скопје. стр. 153-163.

<sup>18</sup> Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет св. Кирил и Методиј, Скопје, стр. 25.

<sup>19</sup> Кругман, П. и Обсфелд, М., (2005): *Меѓународна економија: Теорија и практика*, седмо издание, „Табернакул“, Скопје, стр. 609-637

девизни контроли; либерализација на трговијата која се одвива меѓу државите, што подразбирало поголема соработка меѓу националните регулаторни агенции.

**4. Слободно движење на работната сила** што подразбирало недискриминација на работниците според нивното државјанство и еднаков третман при вработувањето, услови за работа и еднакви социјални и даночни бенефиции.<sup>20</sup>

Од предвидените 300 предлози, 282 се преточени во уредби и директиви, од кои до 31 декември 1992 година повеќе од 90% стапиле во сила.<sup>21</sup>

Внатрешниот пазар е дефиниран во член 3 ДЕУ и во член 26 ДФЕУ. Со член 26 од Договорот за функционирање на ЕУ заедничкиот пазар е област каде што стоките, услугите, капиталот и лицата се движат слободно. Со оглед дека слободата на движење на капиталот според член 63 ДФЕУ во полн наслов гласи: слобода на движење на капитал и платен промет, **слободата на платен промет** често се нарекува дополнителна или петта основна слобода, поради тоа што ја овозможува слободата на движењето на стоките, услугите и лицата. Исто така, член 49 ДФЕУ дефинира **слобода на основање**, што може да се разгледува како посебна слобода. Така, доколку детаљно ги анализираме одредбите на ДФЕУ, можеме да констатираме дека во рамките на Внатрешниот пазар постојат пет или шест слободи.<sup>22</sup>

### 3.1. Комплетирање на заедничкиот пазар

Како што веќе споменавме за целосно комплетирање на Единствениот пазар било потребно елиминирање на физичките, фискалните и технички бариери што постоеле во рамките на Заедницата.

**Физичките бариери** ги опфаќаат сите административни формалности и царински процедури за издавање документација при движење на стоките, лицата, капиталот и услугите (контроли како резултат на различните даночни системи, ветеринарни контроли, транспортни контроли, статистички формалности и

<sup>20</sup> Baldwin, R. and Wyplosz, C., (2009): *The Economics of the European Integration*. McGraw-Hill Higher Education, UK, p. 26.

<sup>21</sup>[http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm)

<sup>22</sup> Meškić, Z., and Samardžić, D., (2012): *Pravo na Evropske Unije*, Deutsche Gesellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za Jugoistocnu Evropu and TDP Sarajevo, Sarajevo, p. 290

др.). До крајот на 1992 година, најголем дел од овие бариери биле отстранети. Европскиот совет во 1997 година преку Регулативата 2679/98<sup>23</sup> го воспоставил и „механизмот за брза интервенција“;<sup>24</sup> со цел да ги елиминира пречките при размената на стоки. При нарушување на слободното движење на стоки, земјите - членки што имаат релевантни информации во врска со бариерите за слободен проток на стоките што можат да доведат до сериозно нарушување на трговската размена или загуба можат да ја известат Комисијата. Комисијата потоа бара од засегнатата земја - членка да преземе неопходни мерки за повторно воспоставување на слободното движење и да ги изведе пред Суд доколку не се почитува пропишаниот рок.

За стоките извезени од една земја - членка кон друга земја - членка на ЕУ, преку територијата на трета земја (што не е членка на ЕУ, постои царински режим наречен *Заеднички европски транзит (Union transit)*, каде што царинските формалности се применуваат само на почетните и крајните испостави, но не и во преминувањето на внатрешните граници. Заедничкиот транзит систем се применува за земјите - членки на ЕУ, Андора и Сан Марино. Деталите се специфицирани во Царински код на Унијата (Union Custom Code). Исто така, Унијата со земјите од ЕФТА, Турција (1 декември 2012 година), Македонија (1 јули 2015 година) и Србија (1 февруари 2016 година) ја има потпишано *Конвенцијата за единствена транзитна процедура (common transit procedure)*.<sup>25</sup> Правилата се идентични како и во заедничкиот европски транзит систем.

Во 1997 година со Договорот од Амстердам била воведена Шенген зона, што ја укинала граничната контрола меѓу повеќето земји - членки, вовела општи правила за виза и ја зајакнала полициската и судската соработка.<sup>26</sup>

**Фискалните бариери** ги опфаќаат различните даночни стапки кои произлегуваат од различните даночни системи во земјите - членки. Во овој дел постигнат бил мал прогрес во хармонизација на стапките на данокот на додадена вредност, но преостанатите даноци значително се разликуваат од земја до земја. Фактот дека Унијата не е економска унија и ги нема

<sup>23</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1998L0034:20070101:EN:PDF>

<sup>24</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31998R2679>

<sup>25</sup> [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/customs-procedures/what-is-customs-transit/common-union-transit\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/what-is-customs-transit/common-union-transit_en)

<sup>26</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l33020>

усогласено фискалните политики, е еден од најголемите недостатоци во процесот на регионалното интегрирање.

Поради отстранувањето на трговските бариери, земјите сè повеќе почнале да применуваат нетрговски бариери, што се состоеле од разни технички стандарди и национални прописи за карактеристиките на производите. Овие **технички бариери** се однесувале на процедури за испитување на усогласеноста со техничките прописи и стандарди (conformity assessment procedures), различни аспекти во тргувањето на стоките (производството, пакувањето, означување на производот, маркетингот и слично). Со оглед дека техничките бариери поставувале предизвик за слободата на движење на факторите на производство, во рамките на Заедницата се направиле обиди за хармонизација на законодавството, европската стандардизација и воведување на принципот на заемно признавање.

Важно е да напомниме дека еден од базичните принципи на Единствениот пазар во поглед на четирите слободи е забрана на какви било мерки што вршат дискриминација. Притоа разликуваме директна и индиректна дискриминација. **Директната дискриминација** подразбира различен третман во исти услови врз база на националност или потекло, освен доколку постои оправдана причина за тоа, што е прифатлива според законодавството на ЕУ. **Индиректна дискриминација** подразбира дека националните правила, прописи или практики се применети во иста мера за странските и домашните стоки, но сепак креираат понеповолен или штетен ефект врз увозните стоки. Во поглед на тргувањето со услуги, дискриминација не е дозволена во поглед на националноста и земјата на потекло, додека кај слободното движење на лица, се опфаќа и недискриминација во поглед на полот.

Законодавството на Унијата, исто така, забранува и секаков вид мерки, правила или прописи што претставуваат **бариера во трговијата меѓу земјите - членки**. Тоа подразбира дека се забранети сите мерки што се однесуваат подеднакво на домашните и на странските стоки, но во практиката наметнуваат поголем товар за увозните стоки. Овие мерки во англиското говорно подрачје се познати како мерки што немаат јасна примена (*indistinctly applicable*). Во нашиот јазик соодветен превод за овој назив не постои. Со оглед дека не

постои јасна граница меѓу мерките што вршат индиректна дискриминација и мерките што создаваат бариери во тргувањето<sup>27</sup>, направен е обид за нивно разграничување во продолжение на оваа книга.

---

<sup>27</sup> Weiss, F., and Kaupa, C., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.30-32

### **3.2. Одредени земји и категории лица што ги уживаат предностите од функционирањето на Внатрешниот пазар на ЕУ**

Освен земјите на ЕУ, постојат и држави, како и одредни категории на лица кои, исто така, уживаат одредни привилегии од функционирањето на Внатрешниот пазар. Меѓу нив се вбројуваат земјите од европската економска област, Швајцарија, Турција и државјани на трети земји кои имаа долгогодишен престој во Унијата, како и членови на семејството на државјанин на ЕУ, кои доаѓаат од трети земји.<sup>28</sup>

#### **3.2.1. Европската економска област**

*Европската економска област (European Economic Area - EEA)* претставува регионална интеграција меѓу земјите - членки на ЕУ и три земји на ЕФТА (Исланд, Лихтенштајн и Норвешка). Во рамките на ЕЕА постои слободно движење на четирите слободи, но, сепак, по својата суштина ЕЕА не претставува заеднички пазар поради тоа што нема заедничка царинска стапка спрема трети земји надвор од европската економска област. Тоа подразбира дека трите земји на ЕФТА, еднострано го прифаќаат законодавството на ЕУ во поглед на четирите слободи, со исклучок на земјоделските производи, рибарството и одредени аспекти на трговијата со услуги, но немаат обврска да ја воведат заедничката надворешно - трговска политика или да се приклучат кон монетарната унија. Европскиот суд на правдата, Европската комисија, Телото за надгледување на политиките на ЕФТА и судот на ЕФТА, се одговорни за надгледување и спроведување на обврските што произлегуваат од Договорот за основање на ЕЕА. Според член 128 од Договорот за основање на Европската економска област, секоја земја што пристапува кон членство во ЕУ е обврзана да аплицира за членство во ЕЕА.

Оттука слобода на движење на четирите слободи е загарантирана во рамките на ЕЕА. Сепак, можно е различно интерпретирање на правата за слободно движење на стоки, услуги, капитал и лица, во рамките на ЕЕА, доколку е тоа

---

<sup>28</sup> Weiss, F., and Kaupa, C., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.23-29



различно формулирано во Договорот за основање на ЕЕА во споредба со одредбите во ДФЕУ.

### 3.2.2. Швајцарија

Швајцарија е членка на ЕФТА, но не е членка на Европската економска област, иако има потпишано околу 100 билатерални трговски договори со ЕУ. По влезот на Велика Британија, Данска и Ирска во ЕУ, во 1972 година Швајцарија ја потпишала Спогодбата за слободна трговија.<sup>29</sup> Во 2002 година е донесен Билатерален пакет I (Bilaterals I)<sup>30</sup>, што ги опфаќа билатералните спогодби на Швајцарија со ЕУ во областа на земјоделството, слободното движење на лица, неопходни барања за производите, јавни набавки, патна и железничка инфраструктура, воздушен транспорт и учество во истражувачки програми.<sup>31</sup> Поконкретно, Договорот за слободно движење на лица гарантира права за економски и некономски активните лица, членови на семејството, забранува дискриминација врз основа на националност, подразбира меѓусебно признавање на квалификациите и сл. Сепак, одредбите се потесни, отколку оние гарантирани со ДФЕУ.

Билатералениот пакет II (Bilaterals II)<sup>32</sup> бил потпишан во 2004 година со што се овозможilo Швајцарија да биде дел од Шенген зоната,<sup>33</sup> потписник на Даблинската регулатива<sup>34</sup>, дел од Европската агенција за околината и да учествува во голем број програми на ЕУ за истражувачки активности.<sup>35</sup> Меѓу позначајните договори склучени по 2004 година е соработката на Швајцарија со ЕУРОПОЛ кој стапил во сила во 2011 година, соработката со Европската одбранбена заедница (European Defense Agency) во 2012 година, учество на Швајцарија во активностите на

---

<sup>29</sup> Agreement between European Economic Community and the Swiss Federation (1972) OJ L300/189.

<sup>30</sup> <https://www.eda.admin.ch/dea/en/home/europapolitik/ueberblick/bilaterale-1.html>

<sup>31</sup> Jovanovik, M., (2013): *The Economics of European Integration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 679-680

<sup>32</sup> <https://www.eda.admin.ch/dea/en/home/europapolitik/ueberblick/bilaterale-2.html>

<sup>33</sup> Agreement between EU, the European Community and the Swiss Federation on the Swiss Confederation's association with the implementation, application and development of the Schengen acquis (2008) OJ L53/52

<sup>34</sup> Agreement between European Community and the Swiss Federation on the Swiss Confederation concerning the criteria and mechanisms for establishing the state responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or in Switzerland, (2008) OJ L53/5

<sup>35</sup> Agreement on scientific and technological cooperation between the European Community and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other part, (2007), OJ L189/26

Европската канцеларија за помош на мигранти во 2016 година (European Asylum Support Office) итн.<sup>36</sup>

Најголемиот проблем меѓу ЕУ и Швајцарија е во сферата на даночната политика.

### 3.2.3. Турција

Асоцијативниот договор (Договор за придружување) меѓу ЕЕЗ и Турција, познат како Договорот од Анкара е потпишан во 1963 година.<sup>37</sup> Договорот од Анкара е дополнет со Протокол од 1970 година, и голем број одлуки од Асоцијативниот совет, што претставува заедничко одлучувачко тело на ЕУ и Турција. Иако, договорот предвидувал основање заеднички пазар, сепак, во 1990 година е воспоставена царинска унија. Во 1987 година Турција поднела барање за членство, но била прогласена за земја - кандидат дури во 1999 година, а преговорите за членство биле отворени во 2005 година и сè уште не се затворени.

Членовите 12-14 од Договорот од Анкара, гарантираат елиминирање на бариерите за слободно движење на работници, еднаков пристап до вработување, права за членовите на семејството, забрана за дискриминација врз основа на националност и слобода за основање и слобода за обезбедување услуги.<sup>38</sup> Сепак, постојат разлики меѓу лицата кои се работници и оние што се самовработени. Според Договорот од Анкара, работниците од Турција немаат право да вршат мобилност во земјата-членка на ЕУ во која оствариле работен однос. Исклучоците се дефинирани во Директивата за резиденти што оствариле подолг престој.<sup>39</sup>

### 3.2.4. Државјани од трети земји кои оствариле подолг престој во Унијата

Лицата кои легално престојувале повеќе од пет години во една земја-членка на Унијата имаат право на долгорочен престој во Унијата, дефинирано според член 4 од ***Директивата за резиденти што оствариле подолг престој 2003/109 (Long-***

<sup>36</sup> <https://www.eda.admin.ch/dea/en/home/europapolitik/ueberblick/bilaterale-ab-2004.html>

<sup>37</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association\\_agreement\\_1964\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf)

<sup>38</sup> Weiss, F., and Каупа, С., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 27-29

<sup>39</sup> [http://emn.ie/files/p\\_20100813033307Council%20Directive%202003.109.EC.pdf](http://emn.ie/files/p_20100813033307Council%20Directive%202003.109.EC.pdf)

**Term Residence Directive).**<sup>40</sup> Оваа Директива гарантира еднаков третман со државјаните на ЕУ (член 11), во поглед на пристапот кон вработување и лицата кои се самовработени, еднаков пристап на образование и професионално усовршување, препознавање професионални квалификации и право на слободно движење и право на престој (член 14). Сепак, правата на лицата со долгорочен престој се предмет на поголеми ограничувања отколку жителите на Унијата.

### **3.2.5. Членовите на семејството на државјанин на Унијата**

Членовите на семејството на државјанин на Унијата, кој остваруваат мобилност во рамките на Унијата, имаат право на движење и право на престој, како и право на еднаков третман и пристап до вработување и самовработување според Директивата за жителство 2004/38. Овие права се важечки, без оглед дали членовите на семејството се државјани на ЕУ или се државјани на трета земја.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> [http://emn.ie/files/p\\_20100813033307Council%20Directive%202003.109.EC.pdf](http://emn.ie/files/p_20100813033307Council%20Directive%202003.109.EC.pdf)

<sup>41</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004L0038R%2801%29>

### 3.3. Извори на правото на Европската унија

Со оглед на бројноста и различноста на правните извори, правото на ЕУ се карактеризира со **плурилатерализам на правни извори**.<sup>42</sup> Правото на ЕУ се дели на две главни групи: примарно и секундарно право.

**Примарното право на ЕУ** ги опфаќа сите правни норми содржани во актите што ги усвоиле земјите - членки со цел основање на Европската унија (поранешна Европска заедница) т.н. основачки договори, како и анексите и протоколите на овие акти и сите нивни измени и дополнувања.

**Секундарното или изведеното право** создадено преку актите на институциите е подредено на примарното право. Во секундарното право спаѓаат: регулативи (уредби), директиви, одлуки, препораки и мислења (член 288 ДФЕУ). Наведените акти на секундарното право се применуваат во сите области на дејствување на ЕУ, освен во поглед на Заедничката надворешна и безбедносна политика, каде што се донесуваат општи насоки и одлуки (член 25 ДЕУ).

Покрај примарното и секундарното право во изворите на правото на ЕУ спаѓаат и меѓународните договори што ЕУ ги склучува со трети земји или меѓународни организации, односно Унијата има обврска да го почитува **меѓународното јавно право**.

Значаен извор на правото на ЕУ претставуваат **општите правни начела** што се делат во три групи: начела што произлегуваат од договорите, заеднички начела на земјите-членки и начела непосредно развиени и втемелени во практиката на Судот на правдата на ЕУ.

Доколку зборуваме за **хиерархијата на правните норми**, на врв на пирамидата стои примарното право. Општите правни начела може да бидат дел од примарното право, но постојат и начела што спаѓаат во секундарно право, како и начела што е тешко да се категоризираат во хиерархијата на правни норми. Меѓународното јавно право се наоѓа веднаш под примарното, но над секундарното право.

---

<sup>42</sup> Meškić, Z., and Samardžić, D., (2012): *Pravo na Evropske Unije*, Deutsche Gesellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za Jugoistocnu Evropu and TDP Sarajevo, Sarajevo, pp. 168-169

Тоа подразбира дека секундарното право се наоѓа под примарното право, општите правни начела и Меѓународното јавно право.

Практиката на Европскиот суд на правдата може да се смести во секундарно право, бидејќи ја донесува орган на ЕУ врз основа на примарното право. Секако, доколку практиката на Судот се развие во општо правно начело на ЕУ, тогаш се смета за примарно право.<sup>43</sup>

### 3.3.1. Примарни извори на правото на Европската унија

Како единствен правен ентитет, субјект на меѓународното право - Унијата се јавува од неодамна, со стапувањето во сила на Лисабонскиот договор на 1 декември 2009 година. Европската унија се темели на два основачки договори, со подеднаква правна сила:

а.) **Договор за Европска унија**, склучен во Мастрихт, во 1992 година, со важност од 1993 година (скратено: Договор за ЕУ, или ДЕУ); и

б.) **Договор за функционирање на Европската унија** (скратено ФЕУ или ДФЕУ), кој под ова ново име го продолжува досегашниот Договор за основање на Европската заедница, склучен во Рим, во 1957 година, со важност од 1958 година (скратено: ДЕЗ, до 1993 година нарекуван како Договор за основање на Европската економска заедница - ЕЕЗ).<sup>44</sup>

На овие договори како основачки им се придодава и *Договорот за основање на Европската заедница за атомска енергија*, склучен во Рим, во 1957 година, со важење од 1958 година. Овие договори ѝ даваат моќ на ЕУ да поставува широко политички цели и да формира институции кои, меѓу другото, усвојуваат закони за остварување на тие цели. До 2003 година, примарен извор беше и Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик (ЕЗЈЧ), но тој престана да важи во 2002 година.

---

<sup>43</sup> Meškić, Z., and Samardžić, D., (2012): *Pravo na Evropske Unije*, Deutsche Gesellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za Jugoistocnu Evropu and TDP Sarajevo, Sarajevo, pp. 168-169

<sup>44</sup> Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет св. Кирил и Методиј, Скопје, стр. 93-104

Со Договорот од Маастрихт било одлучено оригиналниот Договор за Европската економска заедница да се преименува во Договор за Европска заедница (ДЕЗ), за да се назначат новите цели за монетарна и социјална интеграција. Во исто време бил потпишан втор, нов договор за Европска унија (ДЕУ) за да се прикажат целите на политичката унија, особено на политиките за судство и внатрешни работи и на заедничката надворешна и безбедносна политика. Договорот од Маастрихт бил потпишан на 7 февруари 1992 година и бил составен од два меѓусебно одвоени договори: ДЕЗ и ДЕУ. Притоа, Заедницата била означувана со Европска заедница/унија (ЕЗ/ЕУ), сè до влегувањето во сила на Договорот од Лисабон на 1 декември 2009 година, кој ја укинал Европската заедница и на Европската унија ѝ доделил статус на правно лице

45  
Извор: *The Maastricht Treaty*, <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>

Договорите со кои формално се менувани и дополнувани основачките договори ги вклучуваат: Единствениот европски акт (1986/1987), Договорот од Маастрихт (1992/1993), Договорот за Амстердам (1997/1999), Договорот од Ница (2000/2003) и Лисабонскиот договор, склучен во 2007 година, кој стапил во сила на 1 декември 2009 година. Во примарното право се вбројуваат и прилозите кон основачките договори и договорите за нивна измена; Договорите за пристапување во членството на ЕУ; (не)надлежност на Судот на правдата да ја преоценува валидноста на примарното право, како и измените на основачките договори, конститутивните акти и преостанатите примарни извори.<sup>46</sup>

**Договорот за Европска унија** содржи општи и специфични одредби околу „надворешната активност на Унијата и заедничката надворешна и безбедносна политика“. **Договорот за функционирање на ЕУ** во *третиот дел* содржи детални правила со кои се уредени политиките и активностите на Унијата, како што е Внатрешниот пазар (Наслов I) и со него поврзано слободното движење на стоки (Наслов II) во чии рамки се уредени царинската унијата, царинската соработка и забраните за квантитативните ограничувања во трговијата меѓу

---

<sup>45</sup> *The Maastricht Treaty*, <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>

<sup>46</sup> Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет св. Кирил и Методиј, Скопје, стр. 93-99

земјите - членки. Со ДФЕУ е уредена Заедничката политика во областа на земјоделството и рибарството (наслов III) и слободното движење на лица, услуги и капитал (Наслов IV). Во наслов V, се наведува „подрачје на слобода, безбедност и правда“.<sup>47</sup>

Меѓу поважните членови што ќе бидат опфатени и подетално разработени во оваа книга се означени со задебелени букви во табела бр.1. Тоа се членовите: од 18-25 ДФЕУ се однесуваат на државјанството во ЕУ; членовите 28-37 ДФЕУ се однесуваат на слободно движење на стоки, додека членовите 45-66 ДФЕУ се однесуваат на слободно движење на работници, право на основање, слободно движење на услуги и капитал. Дополнителните членови во ДФЕУ што имаат значајно влијание врз регулирањето на четирите слободи во рамките на Внатрешниот пазар, се дадени во табелата бр.1.

---

<sup>47</sup> Во *четвртиот дел* на ДФЕУ е уредено здружување на Унијта со прекуморски земји и територии. Во петтиот дел детално се разгледува „Надворешната актиност на Унијтата“, што подразбира уредување на заедничката надворешно-трговска политика, соработка со трети земји и хуманитарна помош, можност за преземање рестриктивни мерки кон трети земји, склучување меѓународни договори на Унијтата, односите на ЕУ со меѓународни организации и претставништва (делегации) на Унијтата со трети земји.<sup>47</sup>

**Табела бр.1.** Преглед на членовите од ДФЕУ кои се однесуваат на Внатрешниот пазар

<b>Членови од ДФЕУ</b>	<b>Предмет</b>	<b>Аспекти што се поврзани со обезбедување на четирите слободи во рамките на Внатрешниот пазар</b>
1-6 ДФЕУ	Надлежности	Внатрешниот пазар е во поделена надлежност на земјите-членки и Европската унија
7-17 ДФЕУ	Членови со општа примена	Одредби кои институциите на Унијата мора да ги имаат предвид при спроведување на политиките
<b>18-25 ДФЕУ</b>	<b>Принцип на недискриминација и државјанство на ЕУ</b>	
<b>26-37 ДФЕУ;</b> <b>45-66 ДФЕУ</b>	<b>Царинска унија и одредби што се однесуваат на Внатрешниот пазар</b>	Слободно движење на стоки, слободно движење на услуги, право на основање, слободно движење на работници, слободно движење на капитал во рамките на Внатрешниот пазар.
38-44 ДФЕУ	Земјоделство	Во отсуство на специфични правила, правото во поглед на Внатрешниот пазар се применува кај земјоделските производи - 38(2) ДФЕУ
67-89 ДФЕУ	Простор на слобода, безбедност и правда	Непостоење на физички контроли, при мобилност на лица во рамките на Шенген зоната
90-100 ДФЕУ	Транспорт	Транспортните услуги се опфатени со правилата на Внатрешниот пазар, но постојат исклучоци во поглед на државната помош за јавен транспорт (93 ДФЕУ)
101-109 ДФЕУ	Право на конкуренција	
<b>110-113 ДФЕУ</b>	<b>Даночни одредби</b>	
<b>114-118 ДФЕУ</b>	<b>Хармонизација</b>	
119-144 ДФЕУ	Економска и монетарна политика	
145-197 ДФЕУ	Други политики на Европската унија	Политика на вработување; социјална политика; Европски социјален фонд; образовна политика; стручно усовршување; млади и спорт; култура; јавно здравје; заштита на потрошувачите; транс-европски мрежи; индустрија; економска, социјална и територијална кохезија; истражување и



		технолошки развој; околина; енергија; туризам; цивилна заштита; административна соработка.
198-204 ДФЕУ	Асоцијација на прекуокеански земји и територии (Overseas countries and territories OCTs)	Правилата на Внатрешниот пазар делумно се однесуваат на Асоцијацијата на прекуокеански земји и територии.
205-222 ДФЕУ	Надворешни акции на Унијата	Заедничка надворешнотрговска политика: царински стапки; извозна политика (207 ДФЕУ); склучување на трговски договори; склучување на меѓународни и асоцијативни договори (216-217 ДФЕУ).
223-309 ДФЕУ	Институционални одредби	Главни актери во спроведување на четирите слободи во рамките на Внатрешниот пазар: Советот на ЕУ, Европскиот парламент и Европската комисија.
310-325 ДФЕУ	Финансиски одредби	
326-334 ДФЕУ	Зајакната соработка	
335-358 ДФЕУ	Општи и финални одредби	

*Извор: Weiss, F., and Каура, С., (2014): European Union Internal Market Law, Cambridge University Press, Cambridge, pp.11-12*

### 3.3.2. Секундарни извори на правото на Европската унија

Законските акти на ЕУ, кој се дел од т.н. „**секундарно законодавство**“ се дефинирани во член 288 ДФЕУ. Секундарното законодавство опфаќа регулативи (уредби), директиви, одлуки, препораки и мислења.

**Регулатива (уредба)** претставува општ правен акт што е правно обврзувачки и директно применлив во државите - членки на ЕУ.

**Директивата** е право обврзувачки акт, но не е директно применлив. Тоа подразбира дека директивата дава правна рамка со која мора да се усогласи националното законодавство, *НО*

земјите - членки можат сами да го изберат начинот како да ги постигнат резултатите преку донесување национален акт за имплементација. Законодавството на ЕУ произлегува од одлуките донесени на ниво на ЕУ, иако во голема мера тоа се случува и на национално ниво. Според тоа, принципот на еднаквост е централна тема во донесувањето на сите одлуки од страна на Европскиот суд на правда кој има цел да обезбеди примената и интерпретацијата на законодавството на ЕУ да не се разликува меѓу земјите - членки.

**Одлуката** по дефиниција е целосно обврзувачка. До донесување на Лисабонскиот договор, одлуката била индивидуален правен акт, односно била обврзувачка само кон конкретни лица, поединци или држави - членки. Со стапување во сила на Лисабонскиот договор, доколку не е наведено во одлуката дека се однесува на конкретен субјект, тогаш одлуката има општо дејство и е целосно обврзувачка. Оттука, одлуката може да се употребува во различни цели и да има идентично дејство како и регулативата (уредбата).<sup>48</sup>

**Препораките и мислењата** се необврзувачки правни акти. Разликата не е значајна. Генерално може да се каже дека препораките се носат од органите на ЕУ на сопствена иницијатива, додека мислењата претставуваат реакција на дадените препораки. Поради недостаток на обврзувачко дејство, донесувањата препораки и мислења е флексибилно и значајно користено.<sup>49</sup>

Според Договорот за функционирање на Европската унија, постојат одредни членови каде што е наведено дека конкретната област е подетално дефинирана со секундарното законодавство. Во табела бр.2 се наведени областите од Внатрешниот пазар, што се регулираат главно преку секундарното законодавство. Околу 80% од секундарното законодавство во насока на воспоставување или подобрување на Внатрешниот пазар е преку директиви.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Meškić, Z., and Samardžić, D., (2012): *Pravo na Evropske Unije*, Deutsche Gesellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za Jugoistocnu Evropu and TDP Sarajevo, Sarajevo, pp. 217-218.

<sup>49</sup> Nettesheim, M. in Meškić, Z., and Samardžić, D., (2012): *Pravo na Evropske Unije*, Deutsche Gesellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za Jugoistocnu Evropu and TDP Sarajevo, Sarajevo, pp. 218-219

<sup>50</sup> Torino, R., (2017): *Introduction to European Union Internal Market Law*, Gruppo di Lavoro Roma Tre-Press, Roma, pp. 17-19

**Табела бр. 2** Општи одредби од ДФЕУ што му даваат на секундарното законодавство широки овластувања во регулирање на одредени аспекти на Внатрешниот пазар

Член од ДФЕУ	Област која се однесува на Внатрешниот пазар
21(2) ДФЕУ	Државјанство на ЕУ
33 ДФЕУ	Царинска соработка
46 ДФЕУ	Работници
48 ДФЕУ	Социјална безбедност на работниците
50-52 ДФЕУ	Право на основање
53 ДФЕУ	Право на основање, препознавање на професионални квалификации
59 ДФЕУ	Слободно движење на услуги, либерализација на специфични видови на услуги
114-115 ДФЕУ	Општи надлежности во поглед на хармонизација на законодавството

Извор: Weiss, F., and Каура, С., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.14-15

**Мора да напомене дека законодавството на Унијата во поглед на Внатрешниот пазар се однесува за ситуации што имаат меѓуграничен ефект (cross border effect).** Тоа подразбира дека одредбите од Договорот за функционирање на ЕУ не можат да се применат во ситуација кога не постои мобилност на некоја од слободите т.н. „внатрешна ситуација“ (*situations purely internal to a Member State*).<sup>51</sup> Така, на пример, државјани што работат во земја - членка на ЕУ и кои никогаш не го оствариле правото на слободно движење во рамките на Унијата, како во случаите (*35/82 Morson* и *36/82 Jhanjan*),<sup>52</sup> немаат право да се повикаат на Директивата 2004/38, која предвидува право на престој на членови на семејството на работникот. На родителите на овие лица со потекло од Суринам не им бил дозволен престој во Унијата. Доколку тие би биле државјани на која било друга земја - членка на ЕУ кои работат во Холандија (оствариле мобилност во рамките на Унијата), би можеле да ги користат предностите од Директивата 2004/38.

<sup>51</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0115>

<sup>52</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0035>

Ваквите ситуации можеме да ги сретнеме и под терминот „обратна дискриминација“.

### 3.3.3. Спроведување на правото на ЕУ

Спроведувањето на правото на ЕУ го врши **Европскиот суд на правдата**. Европскиот суд на правдата е лоциран во Луксембург. Составен е од 27 судии (со излезот на Велика Британија), од секоја земја - членка на Унијата, со мандат од 6 години, со право на повторен избор. Судот е организиран во систем на совети и совет од тројца до четворица судии одлучуваат за одреден правен случај. Позначајните случаи се предмет на анализа од тринаесет судии и се презентираат пред т.н. „Голем совет“. Иако различни комбинации на судии донесуваат одлуки по одредени случаи, сепак, одлуките се публикуваат и се третираат како правило што произлегува од практиката на Судот.

За да се намали преоптовареноста на Судот на правдата, во 1986 година со Единствениот европски акт се предложило основање на понизок Суд во рамките на Европскиот суд на правдата наречен „Суд од прва инстанца“ или „Првостепен суд“. Тој почнал да работи во 1989 година, а со стапување во сила на Лисабонскиот договор бил преименуван во „Генерален суд“. Од истите причини, Лисабонскиот договор вовел и повеќе „специјализирани судови“ како дел од Генералниот суд. Одлуките на Генералниот суд можат да бидат обжалени на Европскиот суд на правдата.<sup>53</sup>

Европскиот суд на правдата уште во првите години по склучувањето на Договорите на Унијата утврдил посебни принципи околу важењето на правото на ЕУ во внатрешнот поредок на државите - членки, што се применуваат независно од нивните уставни решенија во однос на важењето на останатото меѓународно право. Тоа се **принципот на директно дејство (ефект) и принципот на супрематија**.<sup>54</sup>

*Принципот на директно дејство подразбира дека членовите од примарното законодавство на Унијата се применуваат*

---

<sup>53</sup> Tiersky, R., and Jones, E., (2011): *Europe Today*, fourth edition, Rowman and Littlefield Publishers, Inc: Plymouth. pp.356

<sup>54</sup> Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, стр. 142

*директно во националното право. Притоа, доколку домашното законодавство е во противречност со законодавството на Унијата, државите, но и физичките лица може да бараат заштита на сопствените права изведени од европското право пред националните судови на земјите - членки.*

Применливоста на европското законодавство во внатрешниот поредок во којшто покрај правно лице учествува и држава - членка се нарекува **вертикално директно дејство**. Спротивно на тоа, во случаи каде што европското законодавство има директно дејство во правен однос во кој учествуваат исклучиво правни лица се нарекува **хоризонтално директно дејство**.<sup>55</sup> Хоризонталното директно дејство се препознава во примарното законодавство и во регулативите. Директивите немаат хоризонтално директно дејство, освен во одредени случаи кога ЕСП го штити правата на индивидуалците (*C-41/74 Van Duyn*).<sup>56</sup>

Така, на пример, во практиката на ЕСП се потврдува дека членовите што го регулираат слободното движење на стоки и капитал немаат хоризонтално директно дејство, односно не може да се применуваат во правните односи каде што учествуваат исклучиво правни лица (*C-65/86 Sullhofer*). Спротивно на тоа, во поглед на членовите што се однесуваат на слободно движење на работници, услуги и слобода на основање присутно е хоризонтално директно дејство (*C-281/98 Angonese*).<sup>57</sup>

Оттука законодавството на Унијата има правно дејство во секоја нејзина земја -членка. Доколку постои неусогласување меѓу националното законодавство и законодавството на Унијата, одлуките треба да се носат според законството на Унијата, што подразбира супериорност на правото на ЕУ (**принцип на супрематија**). Правниот систем на Унијата е целосно независен од правните системи на државите -членки, што осигурува спроведување на целите на Унијата.<sup>58</sup>

Дополнително во поглед на слободното движење на стоки, работници, самовработени (физички и правни лица), услуги,

---

<sup>55</sup> Георгиевски, С., (2012): Вовед во правото на Европската унија, Универзитет св. Кирил и Методиј во Скопје, стр.157-158

<sup>56</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0041>

<sup>57</sup> Torino, R., (2017): *Introduction to European Union Internal Market Law*, Gruppo di Lavoro Roma Tre-Press, Roma, pp. 17-19

<sup>58</sup> Принципите произлегуваат од пресудите на Судот на правдата од случаите *Van Gend en Loos* и *Costa v. ENEL*, Балдвин, Р., и Виплоц, Ч., (2012): *Економија на европска интеграција*, превод на македонски јазик, Арс Ламина, Скопје, стр. 108

капитал и платен промет се применува автономен принцип т.н. „*ratione materiae*“, додека во поглед на слободното движење на лица се применува „*ratione personae*“. Основните слободи се применуваат на територијата на ЕУ „*ratione teritorii*“. **Автономното значење на овие принципи во правото на ЕУ подразбира дека не може да се толкуваат според националното право, односно се обезбедува единствена примена на целокупната територија на ЕУ и се спречува различното толкување од националните законодавства што би претставувало бариера на Внатрешниот пазар.**

Детаљните одредби за секоја од четирите слободи ги наоѓаме во посебните членови на Договорот, што ќе ги обработиме во понатамошните глави.

### **3.4. Процес на хармонизација**

Остварувањето на интеграцијата преку забрани за одржување одредени национални мерки во теоријата е познато како **метод на негативна интеграција**. За разлика од негативната интеграција, во Договорот постојат одредби за остварување на позитивна регулацијата од страна на институциите на Унијата преку донесување мерки за усогласување на законодавствата на државите - членки, со цел да се овозможат изедначени услови за функционирање на Внатрешниот пазар. Оттука, методот на изедначување, односно хармонизирање на условите за вршење на дејностите на пазарот на државите - членки, се нарекува **метод на позитивна интеграција** на ЕУ.<sup>59</sup>

Процесот на интеграција на Внатрешниот пазар бил поттикнуван главно преку хармонизација на законите, **процес што започнал во 1969 година**. Така, Советот постапувајќи едногласно по предлог на Комисијата, издавал директиви за приближување на законите, прописите и административните одредби на земјите -членки што директно влијаеле врз формирањето на Единствениот пазар.

Процесот на хармонизација во поглед на отстранување на техничките бариери, бил почнат со воведување на т.н.

---

<sup>59</sup> Scharpf, F. W. (1996). “Negative and positive integration in the political economy of European welfare states” in the book *Governance in the European Union*, SAGE publication, London, pp. 15-40

„Генерална програма“. Усвоениот пристап се базирал на детаљни технички прописи за поединечни производи или група на производи, што требало да важат за сите земји - членки на Унијата. Процесот на хармонизација се одвивал многу бавно, во споредба со воведувањето на новите национални бариери, како резултат на развојот на новите технолошки решенија. На пример, десет години биле потребни за да се усвои Директива за садови изработени од чист челик. **Иницијалниот пристап на хармонизација, познат во литературата како „стар принцип на хармонизација“** имал значителни недостатоци:

- Барал преголема унифицираност на производите наложувајќи им на производителите детаљни барања кои во најголем број случаи биле неизводливи и непотребни;

- Не успеал да обезбеди координација меѓу хармонизација на техничките регулативи со процесот на европска стандардизација, што довело до дуплирање на процедурите и нивна неусогласеност;

- Процесот на европска хармонизација заостанувал зад донесените националните регулативи и стандарди пред сè и поради потребното време за усогласување на националните ставови околу одредена регулатива или стандард;

- Процесот на одлучување бил со примена на едногласност, што влијаел врз одолжување на процесот на донесување на регулативите.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf)

ЕКСТРЕМНИ СЛУЧАИ НА СТАРИОТ ПРИСТАП НА ХАРМОНИЗАЦИЈА НА  
ЗАКОНОДАВСТВОТО

1. Европската регулатива 2257/94 наложува бананите да бидат најмалку 13,97 см долги и 2,69 см во ширина. Не е дозволено неправилно закривување.
2. Според регулативата на ЕУ, „идеалната“ краставица е долга 30 см, со закривување од 10 мм на секои 10 см. Благи закривувања од 20 мм на 10 см се дозволени според регулативата 1677/88.
3. Регулативите на ЕУ предвидуваат дека јагоди помали од 18 мм во дијаметар се забранети за продажба.

Извор: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994R2257:EN:HTML>,  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988R1677:En:HTML>  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32002R0843:EN:HTML>

Сепак, најголем предизвик за процесот на хармонизација бил континуираниот технолошки напредок, што наметнувал нови и иновирани технолошки решенија и дополнително го отежнувал и онака проблематичниот процес на донесување нови регулативи.

Поради тоа, на 7 мај 1985, со Резолуција на Советот на ЕУ се иницирало донесување „**нов пристап на хармонизација**“<sup>61</sup> кој имал цел да го забрза процесот на хармонизација и на европска стандардизација, со цел да се обезбеди поголема флексибилност за иновации и полесен пристап на пазарот. Тоа подразбирало донесување на нова регулаторна рамка (New Legislative Framework- NLF).

Карактеристики на **новиот пристап на хармонизација** се следниве:

а) ги утврдувал само суштинските барања во врска со безбедноста на производот за група производи, односно **законодавната хармонизација се ограничила на утврдување на основните здравствени и безбедносни барања на група производи** (Регулатива 765/08 и Одлука 768/2008);

<sup>61</sup> Council Resolution of 07.05.1985, where a 'New Approach to technical harmonization and standards', [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985Y0604\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985Y0604(01))



б) го координирал процесот на **европската стандардизација со процесот на хармонизација**, со цел да се намалат бариерите за трговска размена;

в) за групите производи за кои Унијата не ги утврдува основните барања (нехармонизирани сектори), го применува **принципот на заемно признавање** што произлегол од случајот *Касис де Дижон (Cassis de Dijon)*<sup>62</sup>, дефинирано во Регулатива 764/2008<sup>63</sup>;

г) Во т.н. „нехармонизирани сектори“ земјите-членки имаат право да донесуваат национални акти кои утврдуваат технички спецификации на производите. Сепак, **земјите имаат обврска за претходно известување на Комисијата за овие националните акти**. Моменталната важечка директива е Директивата за заемно информирање и транспарентност 2015/1535).<sup>64</sup> Дополнително, земјите – членки имаат обврска да ја известат Комисијата во случај кога спречуваат влез на одреден производ (Директива 764/2004).<sup>65</sup>

д) Процесот на одлучување бил со примена на **квалификувано мнозинство** (со воведување на Единствениот европски акт) што влијаел врз забрзување на процесот на донесување на регулативите.

Така, наместо детаљна техничка спецификација за секој поединечен производ, биле усвојувани Директиви за поширока категорија на производи како, на пример, машини, автомобили, играчки итн., кои наметнувале основни здравствени и безбедносни барања. Станува збор за хармонизација на одредбите кои се однесуваат на производството или составот на еден производ или најчесто групи на производи, чии разлики спречуваат стоката произведена во една земја - членка да биде пласирана во друга земја - членка. Овие т.н. „хармонизирани сектори“ се применети во триесет области, меѓу кои хемиски состојки (Регулатива 1907/2006), општи безбедносни стандарди за производите (Директива 2001/95), медицински инструменти (Директива 93/42), пакување и отпад од пакување (Директива 94/62) и моторни возила (Директива 2006/42) итн.

---

<sup>62</sup> Случај (Cassis de Dijon 120/78), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0120>

<sup>63</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008R0764>

<sup>64</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31998L0034>

<sup>65</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1998L0034:20070101:EN:PDF>

Регулативата 765/2008 бара од земјите-членки да воспостават **едно акредитирано тело што ќе ги акредитира сите институции во земјата што вршат тестирање и инспекции на стоките и процесите со цел докажување дека производителот/трговецот ги исполнува на минималните барања што се пропишани во рамките на ЕУ (conformity assessment bodies)**. Доколку производителите ги исполнуваат барањата на хармонизираното законодавство, тоа подразбира претпоставка за усогласеност (Presumption of Conformity).

Мора да се забележи дека постојат одредени прехранбени производи, моторни возила, хемикалии, козметика, детергенти и фармацевтски производи каде што сè уште постојат детаљно специфицирани барања во поглед на нивните карактеристики и технички прописи како во „стариот пристап на хармонизација“. <sup>66</sup> Денес постојат околу 700 директиви од овој тип.<sup>67</sup>

„Хармонизирани сектори“ мора да ги почитуваат правилата на ЕУ со цел производот да се пласира слободно на пазарот на ЕУ. **За сите преостанати групи на производи што не се предмет на хармонизација, се регулирани според националното законодавство.** Советот на ЕУ со квалификувано мнозинство одлучил дека одредбите кои се во сила во една земја - членка мораат да бидат признати како еквиваленти на одредбите применувани во друга земја - членка (**принцип на заемно признавање**). Преку Директивата 2015/1535 дополнително се овозможува заемно информирање и транспарентност. Директивата наметнала обврска на државата да ја информира Комисијата пред да усвои каков било правно обврзувачки пропис со кој се утврдува техничката спецификација, освен кога транспонира европски или меѓународен стандард. Комисијата потоа ги известува другите држави, а усвојувањето на националната мерка се одложува за најмалку три месеци до максимум една година, со цел да се разгледаат можните измени.

Оттука новиот процес на хармонизација ги утврдува само суштинските барања во врска со безбедноста на производот за

<sup>66</sup>

[http://exporthelp.europa.eu/thdapp/display.htm?page=rt%2firt\\_TechnicalRequirements.html&docType=main&languageId=en](http://exporthelp.europa.eu/thdapp/display.htm?page=rt%2firt_TechnicalRequirements.html&docType=main&languageId=en)

<sup>67</sup> Brenton, P., Sheehy, J and Vancauteran, M. (2000): *Technical Barriers to Trade in the European Union: Importance for Accession Countries*, CEP Working Document No.144, p.3.

група производи, односно законодавната хармонизација се ограничила на утврдување на основните здравствени и безбедносни барања на производите. **Квалитетот на производите не е предмет на хармонизација.** Така, на пример, Унијата се грижи колбасите што се пласирани на Внатрешниот пазар да бидат „сигурни“, односно да ги задоволат здравствените и безбедносните стандарди на Унијата, но не одредува колкаво количество месо треба да содржат. Во Германија, жителите преферираат колбасот да содржи над 50% месо, додека во преостанатите земји на ЕУ колбасите се произведуваат со понизок процент на месо.

Исто така, со донесување на Единствениот европски акт членките на ЕЗ го исфрлиле барањето од Римската спогодба за едногласно прифаќање на мерките, поврзани со дооформување на пазарот, така што ниедна од заинтересираните членки на ЕЗ не можела да ги блокира мерките за либерализација како во минатото. Според член 114 ДФЕУ, Европскиот парламент и Советот на ЕУ во консултација со Економскиот и социјалниот комитет со вообичаена законодавна постапка усвојуваат мерки за апроксимација на одредбите од законодавството со цел воспоставување и функционирање на Внатрешниот пазар.

Во продолжение ќе се задржиме на појаснување на процесот на европска стандардизација и принципот на заемно признавање.

### **3.4.1. Процес на европска стандардизација**

Паралелно со процесот на хармонизација се применува и процесот на **европската стандардизација**. Процесот на стандардизација подразбира остварување „консензус“ во врска со неопходните карактеристики на одреден производ, што е инициран од индустријата или од Европската комисија. Процесот на европска стандардизација се однесува на земјите - членки на ЕУ и земјите на ЕФТА, односно на Европската економска област, со цел да се обезбеди непречено движење на стоките во рамките на овие регионални интеграции.

Во ЕУ се воведуваат околу 1000 стандарди на годишно ниво. Сепак, постојат голем број национални регулативи што го отежнуваат процесот на стандардизација и функционирањето на

Внатрешниот пазар.<sup>68</sup> Генерално, САД и Јапонија имаат предност во поглед на воведувањето на стандардите, поради фактот што постојат помали културни разлики. Во најголем дел од земјите на ЕУ преовладуваат домашните преференции за одреден производ и оттука земјите го забавуваат процесот на стандардизација. Така, на пример, задржување на знакот (~) од тастатурата на компјутерите е проблем за Шпанија; во Британија е забрането во лифтовите да постои копче за автоматско заочување на лифтот, додека во Белгија постоењето на такво копче е задолжително, итн.

**Координација на националните политики се врши преку главните тела за стандардизација во рамките на Унијата: Европски комитет за стандардизација (CEN), Европски комитет за електротехничка стандардизација (CENELEC) и Европскиот институт за телекомуникациски стандарди (ETSI).**<sup>69</sup> Тие се задолжени да го набљудуваат процесот на стандардизација и, исто така, да согледаат дали процесот на стандардизација се одвива паралелно со процесот на хармонизација на законодавството на Унијата. Правната рамка е дефинирана во Регулативата на ЕУ 1025/2012.<sup>70</sup>

Најголем дел од стандардите на ЕУ се преземаат од стандардите на меѓународните тела за стандардизација, како што се Меѓународната организација за стандардизација (ISO), Меѓународна тело за телекомуникациска стандардизација (ITU) и Меѓународна комисија за електротехника (IEC). Стандардите се модифицираат или се создаваат од експерти на техничките комитети или работни групи, во рамките на главните тела за стандардизација во рамките на Унијата. Тие се задолжени за мониторинг и правилно спроведување на европските стандарди. Европскиот комитет за стандардизација (CEN) и Европскиот комитет за електротехничка стандардизација (CENELEC) ги продаваат правата на телата за стандардизација на земјите - членки на Унијата. За разлика од нив, европскиот институт за телекомуникациски стандарди (ETSI) не наплаќа провизија и дозволува присуство во нејзините технички комитети од земјите -

---

<sup>68</sup> Jovanovik, M., (2013): *The Economics of European Integration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 251-253

<sup>69</sup> <http://www.cencenelec.eu/standards/ESOs/Pages/default.aspx>

<sup>70</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32012R1025>

членки за земјите надвор од ЕУ, што имаат интерес за европските стандарди (слика бр. 1).

**Слика бр. 1.** Тела за стандардизација на меѓународно, европско и национално ниво



Извор: [http://ec.europa.eu/growth/sectors/electrical-engineering/rte-directive/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/sectors/electrical-engineering/rte-directive/index_en.htm)

Стандардите што се прифатени од овие три тела за стандардизација, по предлог на Европската комисија се објавени во Службен весник на Унијата и се нарекуваат **хармонизирани европски стандарди. Нивната употреба за корисниците (производителите или економските оператори) е врз доброволна основа.** Не постои обврска за прифаќање на европските стандарди. Доколку државата или производителот сака да ги пласира стоките на европскиот пазар, тој мора да ги исполни и да докаже дека ги задоволува минималните сигурносни и здравствени барања што се пропишани во европските директиви. Но, тоа не мора да биде преку прифаќање на европските стандарди.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Chalmers, D., Davies, G., Monti, G., (2010): *European Union Law: Cases and Materials*, second edition, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 696-698.

Тоа подразбира дека доколку еден производител сака да ги пласира своите производи во ЕУ, треба да ги исполни минималните барања што се пропишани во рамките на ЕУ. Тоа може да го направи преку прифаќање на хармонизиран стандард во рамките на Унијата за одреден производ или да направи проверка на соодветноста на производот преку акредитирано тело (conformity assessment bodies).

Доколку е производител на играчки, тоа би значело дека треба да ги почитува одредбите на Директивата за безбедност на играчки 2009/48.<sup>72</sup> Директивата дава два услова: или да биде исполнет хармонизираниот стандард на ниво на ЕУ или производителот/економскиот оператор да докаже дека се задоволени минималните здравствени и безбедносни стандарди преку телото за известување.

**Доколку производот добие европски стандард или докаже дека ги исполнува минималните безбедносни и здравствени стандарди добива ознака „CE“ (Conformité Européenne или European Conformity).** Производот што ја има оваа ознака, се претпоставува дека ги исполнува сите неопходни барања и може да биде продаван во рамките на ЕУ и Европската економска област.<sup>73</sup> Ова означување не е неопходно за сите производи, односно за одредени производи не се бара „CE“ ознака.

Во некои случаи може да се случи дури и доколку производителот ги исполнил европските хармонизирани стандарди, да биде предмет на проверка од телото за известување, како што е случај со производителите на лифтови. Проблем создава и немањето доверба меѓу земјите и создавање неоправдани бариери за производителите.

---

<sup>72</sup> Toy Safety Directive, 2009/48/EC.

<sup>73</sup> Weiss, F., and Каупа, С., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.80-82



Процесот на означувањето на производите со додавката „еко“, подразбира дека производот е произведен по високи еколошки стандарди (environmentally-friendly product) во рамките на ЕУ. Воведен е во 1992 година и е врз доброволна

основа. Доколку производителот се одлучи да го означи производот со оваа ознака, потребно е да ги задоволува еколошките критериуми во процесот на производство, употреба и пакување, што се пропишани од ЕУ. Овие критериуми се обновуваат на секои три до пет години, со цел да се вметнат новините во производните процеси. Според класификацијата на ЕУ, постои 24 различни групи на производи, односно околу 45.000 производи и услуги. Апликациите за употреба на оваа ознака се упатуваат до овластено тело во рамките на земјата - членка на Унијата во кој се продава производот. Сепак, производот што има ваква ознака може слободно да се движи во рамките на Унијата, како и во светот. До септември 2019 година, биле издадени 1.623 лиценци за 77.358 производи и тоа најголем број во Франција, Италија, Германија и Шпанија. Провизијата за аплицирање се разликува меѓу земјите - членки на ЕУ. Во некои земји, освен провизијата што се наплатува во процесот на апликација, во зависност од тестовите што се прават со цел да се верификува квалитетот на производот постои и дополнителна годишна провизија, изразена како процент од годишниот обем на продажба на производот во рамките на Унијата. Постојат планови да се намалат провизиите, со цел да се зголеми бројот на производи што ќе ја користат додавката „еко“.

Извор: [http://ec.europa.eu/environment/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/index_en.htm);  
[http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/eu-ecolabel\\_fees.pdf](http://ec.europa.eu/environment/ecolabel/documents/eu-ecolabel_fees.pdf)

*Важно е да разјасниме дека хармонизација од страна на Заедницата и процесот на стандардизација се меѓусебно поврзани. Преку законодавството на Унијата се утврдуваат општите здравствени и безбедносни барања што стоките мора да ги исполнат. Постапувањето стандарди, пак, е определување на поконкретни барања од производот во определена област. **Дозволувањето на производителот да покаже дека неговите стоки се усогласени со суштинските барања за***

## **безбедност, дури и доколку не го исполнуваат европскиот хармонизиран стандард, обезбедува флексибилност.**

Што се однесува на производите што доаѓаат од земјите - членки надвор од Унијата, на пример, од Соединетите Американски Држави и имаат американски стандард за квалитет, тие се тестираат согласно со европските барања за заштита на здравјето, потрошувачите и околината. Доколку конкретниот производ не е регулиран според законодавството на ЕУ, тие се предмет на Општата директивата на ЕУ за сигурност на производите 2001/95, како и на специфичните национални барања.<sup>74</sup>

Извор: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32001L0095>

### **3.4.2. Прицип на заемно признавање**

Можноста производите слободно да се движат на европскиот пазар, со задоволувањето единствено на националните стандарди се обезбедува преку **принципот на заемно признавање**. Овој принцип произлегол од одлуката на Судот на правдата на 20 февруари 1979 година во врска со случајот Касис де Дижон (*Cassis de Dijon*)<sup>75</sup> Случајот се однесува на нетрговските мерки, главно техничките стандарди и националните прописи во поглед на карактеристиките на производот, што ќе бидат подетално анализирани во глава 2, што се однесува на слободното движење на стоки.

<sup>74</sup>[http://ec.europa.eu/consumers/consumers\\_safety/product\\_safety\\_legislation/general\\_product\\_safety\\_directive/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/product_safety_legislation/general_product_safety_directive/index_en.htm)

<sup>75</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0021:0029:EN:PDF>



СЛУЧАЈ 120/78 (REWE-ZENTRAL AG v BUNDESMONOPOLVERWALTUNG FÜR BRANNTWEIN, 1979), ПОЗНАТ КАКО - КАСИС ДЕ ДИЖОН (CASSIS DE DIJON))



*Предмет:* Судот на правдата бил повикан да ја оцени компатибилноста со член 36 ДФЕУ (член 30 од ДЕЗ) на Германската регулатива која ја условува комерцијализацијата на овошни ликери со барање за минимално количество на јачина на алкохол по волумен од 25. Еден економски оператор бил одбиен од германската администрација за дозвола за увоз на ликер од црна рибизла - Касис од Дижон, по потекло од Франција. Производот имал слободна продажба во националната економија и неговата јачина по волумен била меѓу 15 и 20.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0120>

Во случајот Касис (*Cassis*) Германија изнела повеќе аргументи, што според нејзиното гледиште ја оправдуваат примената на одредби што се однесуваат на минималната алкохолна содржина на алкохолните пијалаци како што е заштитата на јавното здравје и заштита на потрошувачите од неправедни трговски практики. Така, според оправдувањата на Германија, алкохолните пијалаци со мала содржина, односно мала концентрација на алкохол можеле да бидат причина за почесто конзумирање алкохол. Следствено на тоа почестото конзумирање алкохол може да има сериозни последици врз здравјето на луѓето. Потребата од постоење на ваков вид одредба, поради заштита на потрошувачите од неправедни трговски практики е аргументирана на начин што намалувањето на алкохолната содржина обезбедува конкурентска предност во однос на пијалациите со повисока содржина на алкохол, бидејќи алкохолот се смета за скапа состојка во пијалациите. Овие аргументи биле отфлени од Европскиот суд на правдата и пресудата го конципирала принципот на заемно признавање.

Оттука слободното движење на стоките меѓу земјите - членки на Заедницата со приципот на заемно признавање подразбира дека **секоја стока законски произведена и комерцијализирана во една земја - членка, во согласност**

**со домашната регулатива, може да биде пласирана во која било друга земја - членка на Заедницата.** Во официјалното образложение на одлуката за случајот - Касис де Дижон (*Cassis de Dijon*), Европската комисија смета дека не може да се забрани продажбата на стоката дури и да не ги задоволува техничките или комерцијалните прописи на земјата во која се пласира.<sup>76</sup>

Принципот на заемно признавање подразбира дека стоките што се законски пласирани на пазарот на една земја - членка можат да се пласираат на пазарот на која и да е друга земја - членка. Ова доведува до конкуренција меѓу националните регулативи, т.н. регулаторна конкуренција. Така производителите избираат каде ќе произведуваат, додека потрошувачите ќе избираат што ќе купуваат, што ќе влијае на одредување на „најдобрите“ регулативи.<sup>77</sup>

Сепак, според **„правилото на разумност“** (the rule of reason) утврдено од практиката на Европскиот суд на правдата, во случајот *Касис де Дижон (Cassis de Dijon)* во отсуство на хармонизирачки прописи на Унијата, државите - членки смеат да донесуваат „разумни“ мерки со што се ограничува слободното движење на производите на Внатрешниот пазар, доколку тие се оправдани според некои од **задолжителните барања**. Овие оправдувања, во случајот на Касис се ограничени на четири задолжителни барања: ефикасноста на фискалниот надзор, исправноста на деловните трансакции, заштитата на потрошувачите и јавното здравје. Подоцна опсегот на задолжителните барања е значително проширен и сè уште е предмет на постојано дополнување, согласно со практиката на ЕСП.

Принципот на заемно признавање, исто така, се користи и во поглед на слободното движење на лица, односно во поглед на заемно признавање на професионални квалификации на економски активните лица.

---

<sup>76</sup> Крег, П. и Бурка де Г., (2010): *Право на ЕУ: текстови, случаи и материјали*, превод на четвртото издание, Магор, Скопје, стр. 715

<sup>77</sup> Крег, П. и Бурка де Г., (2010): *Право на ЕУ: текстови, случаи и материјали*, превод на четвртото издание, Магор, Скопје, стр. 715

### **3.5. Дополнување на законодавството на Внатрешниот пазар и негова примена по 1992 година**

Создавањето и одржувањето на Внатрешниот пазар е утврдено како една од основните цели и задачи на Унијата во согласност со член 3 од ДЕУ и со членот 6 од ДФЕУ со кој се утврдува дека „Унијата ќе усвојува мерки со цел да воспостави или да обезбеди функционирање на Внатрешниот пазар“.<sup>78</sup> Иако основите на Внатрешниот пазар биле поставени на четири столба, т.е. слободно движење на лица, услуги, капитал и стоки, во реалноста тој обезбедил само слободно движење на стоки. Сепак, би било погрешно да се претпостави дека постигнувањето на Внатрешенот пазар е статичка цел. Неговото создавање не завршило во 1992 година. Постои континуиран процес на дополнување на законодавството што се однесува на различни аспекти на Внатрешниот пазар. Меѓу позначајните ги вбројуваме:

- Стратешката програма за „Искористување на најдоброто од Внатрешниот пазар“,<sup>79</sup> од 1993 година во која Европската комисија повторно ги разгледала прашањата како што се дооформување на правната рамка. Во 1997 година е донесен документот „Единствен пазар-акциски план“ (1997-1999)<sup>80</sup>; по што следуваат стратегиите за Единствениот пазар за периодите: 1999-2002; 2003-2005; 2006-2009, каде што главен фокус е даден на поголемата либерализација на услугите преку иницијативите што се однесуваат на финансиските услуги и употреба на прицепот на заемно признавање на професионалните квалификации;
- Договорот од Лисабон од 2000 година ја потенцирал потребата за дооформување на Внатрешниот пазар и прераснувањето на ЕУ во најконкурентна, најдинамична економија, со што посебен акцент ставил на социјалната кохезија (подобро образование, политика на активно вработување, модернизација на социјалната заштита и промоција на социјалната инклузија).<sup>81</sup>

По почетокот на светската економска криза, земјите - членки за да ги заштитат домашните економии, применувале разни протекционистички мерки и го суспендирале

---

<sup>78</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

<sup>79</sup> [http://aei.pitt.edu/1323/1/impact\\_single\\_market\\_COM\\_96\\_520.pdf](http://aei.pitt.edu/1323/1/impact_single_market_COM_96_520.pdf)

<sup>80</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l70002>

<sup>81</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Aai0033>

функционирањето на Внатрешниот пазар. Со донесување на **Единствениот пазарен акт (април 2011)**, Унијата потсетила дека Внатрешниот пазар е главниот двигател на Унијата и главното оружје за намалување на последиците од светската економска криза. Поради тоа, предложени се 12 инструменти за зајакнување на функционирањето на Внатрешниот пазар, преку поголема мобилност на работната сила, поголемо финансирање на малите и средни претпријатија, заштита на потрошувачите итн. Дополнително во октомври 2012 година Комисијата предложила втор сет на мерки преку донесување на **Единствениот пазарен акт II**, за понатамошно продлабочување на Внатрешниот пазар. Главните двигатели на економскиот раст документот ги идентификувал како:

- Поголема либерализација и зајакнување на Внатрешниот пазар;
- Поголема прекугранична мобилност на граѓаните и бизнис секторот;
- Поддршка на Европа како дигитална економија;
- Зајакнување на социјалното претприемништво, кохезија и заштита на потрошувачите.<sup>82</sup>

Последните случувања во насока на подобрување на функционирањето на Внатрешниот пазар е **документот на Европска комисија „Подобрување на Внатрешниот пазар: поголеми можности за луѓето и бизнисот“, донесен во 2015 година.**<sup>83</sup> Стратегијата ги опфаќа аспектите на формирање Унија на пазарите на капитал (capital markets union); инвестиционен план за Европа; Единствен дигитален пазар; енергетска унија и поттикнување на мобилноста на лица.

За следење на примената на законодавството за Внатрешниот пазар, во 1997 година бил формиран т.н. „**Семафор на Внатрешниот пазар**“ (*Internal Market Scoreboard*). Показателите покажуваат дека една од 100 директиви на Унијата не е пренесена во законодавството на земјите - членки, додека во просек 6 од 100 директиви не се целосно применливи. Само за споредба, во 1992 година само една од 5 директиви биле пренесени во националното законодавство<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/smact/docs/single-market-act2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act2_en.pdf)

<sup>83</sup> <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14007?locale=en>

<sup>84</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm)

За да се олесни примената и да се намали непочитувањето на директивите, формирани биле механизми за решавање на неусогласеностите како што се: *Системот на информации на Внатрешниот пазар* (Internal Market Information system - IMI), кој овозможува мултилингвална база за одредени прашања во врска со Внатрешенот пазар и поврзување на јавните авторитети кои ги спроведуваат директивите, формиран во 2008 година; *СОЛВИТ*, формиран во 2002 година што претставува мрежа од над 30 центри, лоцирани низ европската економска област каде што физичките и правните лица можат да се обратат со цел ова тело да најде брзи и практични решенија за проблемите кои произлегуваат од погрешната примена на регулативите на ЕУ и *ЕУ водич (EU pilot)*, што овозможува кооперација меѓу земјите - членки и Европската комисија со цел намалување на непочитувањата на законодавството на Внатрешниот пазар.<sup>85</sup>



Услугите на *СОЛВИТ* ги нудат националните власти на земјите - членки на европската економска област преку он - лајн платформа.

Решението на проблемот што го предлагаат националните авторитети се доставува во рок од 10 недели, откако е поведена иницијатива за негово решавање. СОЛВИТ може да помогне во различни ситуации што креираат бариери на Внатрешниот пазар како што се: препознавање професионални квалификации; обезбедување виза и дозвола за престој; трговија на стоки и услуги; признавање и обезбедување возачки дозволи; социјални, здравствени и други видови бенефиции за членови на семејството на државјанин на ЕУ; пренесување права на пензионирање; проблеми при промена на работно место или обезбедување на потребната документација при аплицирање на работно место во друга земја - членка, итн. СОЛВИТ не може да помогне во следниве случаи: кога станува збор за компании што имаат проблем врз основа на меѓусебен договор; доколку се работи за заштита на потрошувачите; при компензација врз основа на штета и доколку случајот е веќе во судска постапка, односно е поднесен до Европскиот суд на правда.

Извор: [http://ec.europa.eu/solvit/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/solvit/index_en.htm)

<sup>85</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/eu\\_pilot/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm)

### 3.6. Внатрешниот пазар на ЕУ наспроти националните вредности на земјите -членки

Во рамките на Внатрешниот пазар, граѓаните на Унијата од 27 земји – членки (со излезот на Велика Британија) можат да купуваат и да продаваат стоки и услуги на пазар од 500 милиони жители (446 по излезот на Велика Британија), да се движат слободно, да работат или да студираат. Европа обединета во различности (*Europe united in diversity*) подразбира во рамките на Внатрешниот пазар да постојат различни национални јазици, култури и вредности. Оттука индивидуалните преференции се разликуваат во зависност од религиозните и културните вредности на луѓето. Тоа директно или индиректно влијае врз процесот на либерализација на трговијата. Така, на пример, холандското законодавство пропишувало дека маргаринот треба да се произведува со повисоко ниво на витамин Дe поради недостигот на сонце во оваа земја. Географските фактори во овој случај претставувале бариера за увоз на маргарин што не е произведен според холандското законодавство.<sup>86</sup> Оттука, законските барања од различни земји може да претставуваат бариера во слободното тргување со стоки.

Исто така, процесот на отстранување на бариерите во слободното движење на четирите слободи, процесот на хармонизација на законодавството и процесот на стандардизација придонесуваат за зголемената конкурентност во рамките на Внатрешниот пазар и сè поголема унифицираност на производите и условите за работа. Така, на пример, со влезот во Европската унија под притисок на конкуренцијата, Шпанија го намалила времето за традиционалната *siesta* - три часовна пауза во текот на работниот ден. Без никакво влијаение од институциите на ЕУ, во јануари 2006 година, во Шпанија е донесен закон со кој работниците во јавната администрација имаат пауза од 45 минути.<sup>87</sup>

Дали процесот на европската интеграција и либерализацијата на трговијата, подразбира дека дел од националните вредности на земјите - членки исчезнуваат? Одговорот произлегува од фактот дека постојат различни

<sup>86</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0273>

<sup>87</sup> Hojnik, J., (2012): "The EU internal market and national tradition and culture: any room for market decentralization?" *Croatian Yearbook of European law and policy*, vol.8, n.8, Zagreb: 117-142

надлежности на Унијата. Разликуваме **ексклузивни надлежности на Унијата, поделени надлежности меѓу Унијата и земјите - членки и помошна, координативна и/или дополнителна надлежност на Унијата.**

Во Договорот за функционирање на Европската унија (ДФЕУ), во член 3 (1) се наведени пет подрачја во **ексклузивна надлежност на Унијата**: а) подрачје на царинската унија, б) правила за конкуренција (доколку се поврзани со функционирањето на Внатрешниот пазар), в) монетарната политика, г) конзервација на морските биолошки ресурси (во рамките на заедничката политика за рибарство) и д) заедничката надворешно - трговска политика. Ексклузивната надлежност на Унијата подразбира дека во одредени области земјите - членки целосно ѝ ги пренеле надлежностите на Унијата.<sup>88</sup>

**Поделени надлежности** постојат кога институциите ги формулираат и ги спроведуваат политиките заедно со државите - членки, со поголемо или помало учество. Поделената надлежност, според член 4 (2) од ДФЕУ се остварува во областа на: а) Внатрешниот пазар, б) социјалната политика, в) политиката на економска, социјална и територијална кохезија, г) земјоделската политика и рибарство (со исклучок на конзервацијата на морските биолошки ресурси) д) заштита на природната средина, е) заштита на потрошувачите, ж) транспортот, з) трансевропските мрежи, с) енергетиката, д) сигурноста во врска со јавното здравство, е) подрачјето на слобода, безбедност и правда, ж) истражување и технолошки развој, з) развојната соработка и л) хуманитарна помош. Овие области спаѓаа во поделена надлежност и пред донесувањето на Лисабонскиот договор. Новина на Лисабонскиот договор е вклучување на енергетиката и истражувањето на вселената во областа на поделена надлежност.<sup>89</sup>

**Помошна, координативна и/или дополнителна надлежност** на Унијата подразбира дека улогата на Унијата е комплементарна во однос на остварување на надлежноста која изворно им припаѓа на државите - членки. Така, на пример,

<sup>88</sup> Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет св. Кирил и Методиј во Скопје, стр. 119-122

<sup>89</sup> Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет св. Кирил и Методиј во Скопје, стр. 119-122

државите - членки имаат должност да ги координираат сопствените економски политики и политиките во областа на вработувањето со помош на институциите на ниво на Унијата, поради намалување на нарушувањата на Внатрешниот пазар и во рамките на економската и монетарна унија. Институциите на Унијата ги помагаат државите -членки во спроведување на активностите во повеќе области во кои ги задржале националните интервенции како, на пример, област на заштита и унапредување на човековото здравје, туризмот, индустријата, културата, образованието, стручната обука и младите итн. Лисабонскиот договор ги додаде следниве подрачја - административна соработка и спорт.<sup>90</sup>

Во контекст на надлежностите на Европската унија мора да се има предвид дека заедничката надворешна и безбедносна политика (вклучително и европската безбедносна и одбранбена политика во нејзини рамки) е издвоена од погорната категоризација на надлежности и дека таа се спроведува според посебен механизам од институциите на Унијата и од државите - членки.

Извор: Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет св. Кирил и Методиј во Скопје, стр. 119-122

**Внатрешниот пазар според член 4(2) ДФЕУ спаѓа во поделена надлежност на ЕУ и земјите - членки. Оттука, сите мерки што се однесуваат на функционирањето на Внатрешниот пазар мора да бидат во согласност со принципот на субсидијарност и пропорционалност (5 ДЕУ).<sup>91</sup>**

Според **принципот на субсидијарност**, дефиниран со третиот став на членот 5 од ДЕУ, „...во областите што не спаѓаат во ексклузивна надлежност на Унијата, таа ќе дејствува само ако и доколку целите на предложеното дејствување не би можеле задоволително да бидат остварени од страна на државите - членки, на централно, регионално или на локално ниво, така што со оглед на опфатот или ефектите на предложеното дејствување,

<sup>90</sup> Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, стр. 119-122

<sup>91</sup> Meškić, Z., and Samardžić, D., (2012): *Pravo na Evropske Unije*, Deutsche Gesellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za Jugoistocnu Evropu and TDP Sarajevo, Sarajevo, pp. 217-218.



би биле подобро остварени на ниво на Унијата...".<sup>92</sup> Остварувањето на надлежноста на Унијата ја условува со исполнување на два услова: а.) целите од предложената активност на Унијата да не можат задоволително да бидат остварени од државите-членки и б) тие да можат подобро да бидат остварени доколку наместо нив дејствува Унијата. Принципот на субсидијарност се применува во областите што се исклучени од ексклузивна (исклучива) надлежност на ЕУ.

Сепак, земјите-членки можат да го искористат принципот на пропорционалност, бидејќи им овозможува да ја оспоруваат валидноста на мерките на Унијата што се неразумни и неоправдани со оглед на утврдените цели на Унијата. **Принципот на пропорционалност** е принцип преку кој се контролира начинот на остварување на надлежноста од страна на Унијата: „...Според принципот на пропорционалност, содржината и активноста на Унијата не можат да ги надминат рамките на тоа што е неопходно за постигнување на целите на Договорот...“.<sup>93</sup> Принципот на пропорционалност е подетално разгледуван во глава II и подразбира дека активноста на институциите на Унијата во рамките на нивните надлежности се остварува на *разумен начин*, без да се наметнува прекумерен товар со оглед на оној што е неопходен заради остварување на целта која треба да се задоволи со односната активност. Како таков, принципот на пропорционалност е мошне значаен поради тоа што на засегнатите субјекти им овозможува да ја оспоруваат валидноста на мерките на Унијата кои не го задоволуваат таквиот стандард, кои се неразумни и неоправдани во поглед на утврдените цели.

---

<sup>92</sup> Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, стр.127-129

<sup>93</sup> Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет св. Кирил и Методиј во Скопје, стр.127-129

## ИЗЛЕЗОТ НА ВЕЛИКА БРИТАНИЈА ОД ЕУ (БРЕКСИТ)

Во јуни 2016 год. Велика Британија преку референдум одлучи да ја напушти ЕУ. Процесот се нарекува Брексит како акроним на двата англиски поими Британија и излез (Britain + Exit). Во 2016 година на власт во Велика Британија беше конзервативната партија (Conservative Party) познати како „тори“ водени од премиерот Дејвид Камерон. Конзервативниците ги поддржуваа идеите за понатамошна интеграција на земјите-членки на ЕУ, дури и одредени видувања за супнационално управување во ЕУ. Политичките партии што не го поддржуваа понатамошното членство во ЕУ на В.Британија, издејствуваа референдум.

Резултатот на референдумот беше неочекуван. Околу 52% од вкупните гласови беа „за“ излез додека 48% гласаа за опцијата „против“ излез на В.Британија од ЕУ. Најголем дел од оние лица што ја поддржаа идејата за излез на В.Британија беа во просек, постари граѓани на Британија, помалку образовани и невработени. Така на пример, 73% од возрасната група на лица од 18 до 24 години гласале против излез, додека 60% од возрасната група на лица над 65 години гласале за излез.

Сепак оние кои гласаа „за“ излез немаа јасна претстава што тоа значи. Дали излезот на Британија од ЕУ значи губење на привлегиите од Внатрешниот пазар на ЕУ? Кој ќе ги води преговорите со ЕУ? Дали постои јасна анализа за последиците од ваквата одлука и сл. Околу 69% од гласачите на денот на гласање ја поддржувале идејата дека крајниот исход нема значително да влијае на иднината на нивната земја (*might make us a bit better or worse off as a country, but there probably isn't much in it either way*).

Тереза Меј во 2016 година стана новиот премиер на Велика Британија и беше задолжена за водење на преговорите за излез. Тереза Меј беше поддржувач на идејата за обединета Европа и беше ставена во незавидна позиција. Процесот за излез започна на 29 март 2017 година со „отварање“ на членот 50 од ДЕУ. Членот предвидува две годишен период за постигнување на договор со што се очекуваше дека до 30 март 2019 година Британија ќе ја напушти Унијата. Сепак, излезот не се случи во предвидениот рок. Горчливите прашања што се однесува на финансиската казна што треба да ја плати Велика Британија,

границата со северна Ирска и трговските односи со ЕУ го развлекоа датумот за излез.

Британскиот парламент гласаше против постигнатиот договор на Тереза Меј и рокот за излез на Британија беше одложен два пати. Неуспехот да се постигне договор, ја принуди Тереза Меј да даде оставка во јули 2019 година и беше наследена од Борис Џонсон. Британија излезе на 31 јануари 2019 година, со што продолжи да биде дел од Внатрешниот пазар на ЕУ во транзициониот период до 31 декември 2020 година. Трговскиот договор помеѓу ЕУ и Британија т.н Договор за соработка и трговија, беше постигнат и стапи на сила од 1.1.2021 година.

Извор: Baldwin, R. and Wyplosz, C., (2020): *The economics of European Integration*, McGraw-Hill Higher Education, London.

#### **4. Создавање на Европска монетарна унија**

Единствениот европски акт не само што ја воспоставил целта за формирање Заеднички пазар, туку го наметнал и прашањето за креирање Економска и монетарна унија во два параграфа на Преамбулата и во членот 20. Речиси сите земји - членки биле согласни дека преминувањето кон економска и монетарна унија ќе придонесе за зголемување на конкуретноста на ЕЗ. Постојат неколку причини коишто ја поттикнале идејата за воведување заедничка валута:

1. Земјите верувале дека единствената валута ќе произведе поголем степен на европска пазарна интеграција, преку елимирање на трошоците на трговците од конвертирањето на валутите. На заедничката валута било гледано како на неопходно дополнување на планот од 1992 година за обединување на пазарите на ЕЗ во Единствен пазар на целиот континент;

2. Со преминот кон комплетната слобода на движење на капиталот изгледа дека малку се добивало, а повеќе се губело со чување на националните валути со фиксен (неприспособлив) паритет, отколку со неотповикливо трајно фиксни паритети преку единствена валута. Кој и да било систем на фиксни девизни курсеви меѓу различни национални валути би бил подложен на свирепи шпекулативни напади, како што се случило во периодот

од 1992-1993 година. Доколку ЕЗ сакала перманентно да има фиксни девизни курсеви со слобода на движење на капиталот, тогаш единствената валута била најдобро решение;

3. Сите лидери на ЕЗ се надевале дека одредбите на Матришката спогодба ќе гарантираат политичка стабилност на заедницата. Покрај чисто економските функции, идејата за единствената валута на ЕЗ претставувала моќен симбол на европската желба за создавање соработка пред националните ривалства што во минатото често доведувале до војни. Според ова сценарио, новата валута имала цел да ги поврзе европските интереси на одделни европски народи за да создаде моќно гласачко тело за мир на континентот.<sup>94</sup>

Со други зборови, единствената валута е неопходен атрибут на вистинскиот Внатрешниот пазар. Воведувањето на единствената валута - еврото како физичка валута било постигнато во 1 јануари 2002 година, со што членките на ЕУ преминале во повисок степен на регионално интегрирање - монетарна унија.

---

<sup>94</sup> Кругман, П. и Обсфелд, М., (2005): *Меѓународна економија: Теорија и практика*, седмо издание, „Табернакул“, Скопје, стр. 616-617.

## ГЛАВА II. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА СТОКИ ВО ЕУ

Обезбедувањето на слободното движење на стоките има централно значење во функционирањето на Внатрешниот пазар на Унијата, со оглед дека 75 % од вкупната трговија меѓу земјите - членки е размена на стоки.<sup>95</sup> Под **поимот „стоки“** законодавството на Унијата подразбира производи што можат да бидат изразени во пари, можат да бидат предмет на трговски трансакции<sup>96</sup> и што имаат конкретна физичка форма која може да се „опипа“.<sup>97</sup> Така, на пример, уметничките дела,<sup>98</sup> златните и сребрените монети за нумизматички цели<sup>99</sup> и отпадот<sup>100</sup>, спаѓаат во опсегот на „стоки“. Според Европскиот суд на правдата, гасот и електричната енергија се сметаат за „стока“, што претставува исклучок од конкретната дефиниција поради тоа што нема конкретна форма што може да се опипа.<sup>101</sup> Слободата на движење на стоки, се однесува на „...сите стоки што се по потекло од земјите-членки, како и на стоките што се по потекло од трети земји, што имаат слободна размена со земјите од Унијата...“ (28 ДФЕУ).<sup>102</sup>

Нелегалните стоки не се опфатени со одредбите од ДФЕУ (*C-137/09 Marc Michael Josemans v Burgermeester van Maastricht*).<sup>103</sup> Исто така, акциите, обврзниците и другите хартии од вредност што можат да бидат изразени во пари и се предмет на трговски трансакции се регулираат според одредбите на ДФЕУ за слободно движење на капитал. Исто така, тикети за лотарија, рекламни материјали (*C-275/92 and C-55/93 Her Majesty's Customs and Excise v Gerhart Schindler and Jörg Schindler*), како и делови за автомобили и сл. се смета дека се надвор од опсегот на стоки и се регулираат според законодавството за слободно движење на улоги.<sup>104</sup>

<sup>95</sup> European Commission, (2010): *Free movement of goods: Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods*, European Commission, Brussels, p.8

<sup>96</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0007>

<sup>97</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-97/98>

<sup>98</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61968CJ0007>

<sup>99</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0007>

<sup>100</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0002> Судот одбил да прави разлика помеѓу отпад што се рециклира и има комерцијална вредност и оној отпад што не се рециклира и нема посебна вредност.

<sup>101</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0393>

<sup>102</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

<sup>103</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0137\\_SUM&from=SL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0137_SUM&from=SL)

<sup>104</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-275/92and C-55/93>

Во глава 1 веќе споменаваме дека со формирањето на царинската унија, земјите имале обврска да ги укинат сите **царини и мерки со еквивалентен ефект, како и квантитативните инструменти**, како што се увозните контингенти, самоограничување на извозот и **мерки што имаат еквивалентен ефект на квантитативните инструменти**.

Слободното движење на стоки е опфатено во членовите 28 - 37 ДФЕУ. Членот 28 ДФЕУ се однесува на одредбите на воспоставување и функционирање на царинската унија. Поконкретно, членот 30 ДФЕУ се однесува на забрана за примена на царини и мерки со еквивалентен ефект на царините при увоз или извоз на стоки. Забраната за употреба на квантитативни инструменти и мерки со еквивалентен ефект е опфатена со членовите 34-36 ДФЕУ. Поконкретно, членот 36 ДФЕУ ги опфаќа дозволените исклучоци за користење на квантитативните инструменти и мерки со еквивалентен ефект. Членот 37 ДФЕУ се однесува на трансформација на државните трговски монополи. Земјоделски производи имаат специфичен третман согласно заедничката земјоделска политика (*C-265/95, Commission vs. French Republic*). Оружје, муниција и воен материјал се исклучок од одредбите за слободното движење на стоки.<sup>105</sup>

Меѓутоа, овие одредби ќе бидат од мала корист доколку државата има отворена можност да им нанесе штета на странските производи преку наплата на **даноци, што се однесуваат различно за домашните и за увозните стоки**. Со оглед дека Унијата не е економска унија, т.е. нема хармонизирана фискална и даночна политика, постои потреба за регулирање на недискриминаторната практика во примената на даночниот систем. Членовите 110-113 ДФЕУ забрануваат примена на даноци што се регулирани на национално ниво и што вршат дискриминација на стоките, според нивното потекло.

Забраната за примена на овие мерки **се однесува на стоките кои ја „преминуваат“ границата меѓу земјите - членки (меѓуграничен ефект)**. Членовите 34,36,37 и 110 ДФЕУ во поглед на слободното движење на стоки имаат директно дејство, но **само вертикално директно дејство**. Поединците може да ги применуваат членовите во односот со недржавни

---

<sup>105</sup> Овие одделни групи на стоки, претставуваат *lex specialis*. Meškić, Z., and Samardžić, D., (2012): *Pravo na Evropske Unije*, Deutsche Gesellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za Jugoistocnu Evropu and TDP Sarajevo, Sarajevo, pp. 316

актери, но само доколку тие се однесуваат или се поврзани со активностите на државата – случај *248/81 Комисијата против Ирска (Commission v. Ireland)*. Во поглед на трговијата со стоки, **не постои примена на *de minimus* принципот**, односно националната мерка нема да биде надвор од законодавството само затоа што ограничувањето што го креира е мало и постои можност за пласман на производите на друг начин.<sup>106</sup>

Мора да напомене дека членовите од ДФЕУ што се однесуваат на слободно движење на стоки **не се применуваат** кога слободното движење на одреден производ или одредена област е **целосно хармонизирано според законодавството на ЕУ (примена на принципот *lex specialis*)**. Така, кога постои техничка спецификација за одреден производ или, пак, начинот на продажба на одреден производ е предмет на хармонизација на законодавството на Унијата, не се применуваат одредбите од Договорот. Во случаите кога тргувањето со одреден производ **не е регулирано со хармонизирано законодавство во рамките на Унијата или, пак, постои делумна хармонизација на законодавството, Судот ги зема предвид одредбите од членовите од Договорот.**<sup>107</sup>

Подетално за употребата на царините и мерките со еквивалентен ефект на царините ќе зборуваме во поглавје 1, за даноците и примената на членот 110 ДФЕУ во поглавје 2, додека квантитативните инструменти и мерките со еквивалентен ефект ќе бидат анализирани во поглавје 3.

---

<sup>106</sup> Joined Cases 177/82 and 178/82 Van de Haar [1984]; Case 269/83 Commission v France [1985]; Case 103/84 Commission v Italy [1986]

<sup>107</sup> European Commission, (2010): *Free movement of goods, guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods*, European Commission, Brussels, p.9

## 1. ЦАРИНИ И МЕРКИ СО ЕДНАКОВ ЕФЕКТ

Царините претставуваат јавна давачка што се наплатува при преминот на стоките од едно во друго царинско подрачје. Вообичаено, царинските бариери се воведуваат при увозот на стоки, но понекогаш можат да бидат наметнати на страната на извозот.<sup>108</sup> Царините се воведуваат пред сè поради остварување *ЕКОНОМСКИ* ефекти, т.е. со цел заштита на домашната економија или одредена стопанска гранка од странска конкуренција. Сепак, таквата заштита треба да биде краткотрајна, со цел да обезбеди конкурентност на домашната индустрија. Во спротивно, може да биде контрапродуктивна, односно да резултира во ниска продуктивност на заштитените индустрии, дисторзии во стопанската структура на националната економија, неефикасна алокација на реусрсите, монополизирање на стопанството, итн.<sup>109</sup>

Иако царините не се фискален инструмент, со нив може да се остварат значителни јавни приходи, односно да се оствари *фискален* ефект. Царините се приход за државата со кој се товари потрошувачката, односно преку царинската стапка се влијае директно на формирањето на цената на стоките на домашниот пазар. Така потрошувачите за производите што ги купуваат на домашниот пазар мора да платат повеќе отколку што би платиле доколку ги набавуваат на меѓународниот пазар. Оттука, преку воведувањето на царините и нивното влијание врз домашните цени се влијае врз обемот на трговската размена, како и врз рамнотежата на трговскиот и платниот биланс на земјата. Конечно царините влијаат и врз обемот на националниот доход.<sup>110</sup>

Освен забраната за примена на царини, Законодавството на Унијата ги забранува и сите мерки што имаат еднаков ефект на царините и влијаат врз зголемување на цената на стоките.

---

<sup>108</sup> Кикеркова, И., (2003): Меѓународна економија, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Економски економија -Скопје, стр. 30

<sup>109</sup> Неновски, Т., (2010): Макроекономија, Универзитет Американ Колеџ- Скопје, стр. 333

<sup>110</sup> Кикеркова, И., (2003): Меѓународна економија, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Економски економија -Скопје, стр. 31



## 1.1. Дефинирање на мерките со еквивалентен ефект на царини

Основната одредба во поглед на употребата на царини и мерки со еквивалентен ефект е членот 30 ДФЕУ што гласи:

*„...Заедницата се темели врз царинска унија што ја покрива целата трговска размена на стоки и вклучува забрана меѓу земјите-членки на **царини** за увоз и извоз и сите **мерки што имаат еквивалентен ефект**. Забраната ќе биде применета за секоја давачка со фискална природа...“<sup>111</sup>*

Под давачка со еквивалентен ефект со царина се подразбира дека преку промена на цената на стоката што се увезува се постигнува истиот рестриктивен ефект врз слободното движење на стоки што се постигнува и со царинската давачка. Така **секоја парична давачка што е наложена еднострано на домашните или на странските стоки поради фактот што преминува граница, без оглед колку нејзиното дејство е мало и без оглед на нејзиното одредиште или начин на примена, претставува мерка со еквивалентен ефект на царина**. Дури и во случај кога давачката не е наложена во корист на државата, не е дискриминаторска и доколку производот врз што е наметната давачката не е во конкуренција со домашните стоки, повторно се смета дека се работи за мерка со еквивалентен ефект на царина (дефиницијата произлегува од став 9 од одлуката во случајот *24/68* Комисијата против Италија (*Commission v. Italy*)<sup>112</sup>.

Во овој случај Италија наметнала такси за извозниците на земјата кои извезувале во други земји - членки, со оправдување дека тоа претставува надомест за прибраниот статистички материјал што служи за следење на трговските релации меѓу земјите со кои тргува Италија. Владата на Италија тврдела дека тие информации им даваат подобра конкурентска позиција на увозниците на домашниот пазар, додека на извозниците им се дава слична предност надвор од земјата. Иако Судот го прифаќа гледиштето и го смета за оправдано наметнувањето одредена давачка што претставува надомест за извршената услуга од страна на државните органи, сепак, во практиката внимателно ги испитува таквите тврдења со цел да спречи нивна злоупотреба.

<sup>111</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

<sup>112</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0024>

Во случајот *24/68 Комисијата против Италија (Commission v. Italy)*, оспорената такса не можела да се смета за надомест на конкретната корист од услугата, поради тоа што прибраниот статистички материјал обезбедил општа, а не конкретна корист за трговците.<sup>113</sup>

Исто така, во случајот *Italian Art* се потврдило дека примената на членот 28 ДФЕУ **зависи од ефектот на давачката, а не од нејзината намена**. Во овој случај Судот на правдата на ЕУ за прв пат дава конкретна дефиниција за тоа што претставуваат стоки, со што уметнички, историски и археолошки предмети ги вклучува во оваа категорија.<sup>114</sup>

*Случај 7/68 (Commission v. Italy) познат како Италиан Арт (Italian Art)*

*Предмет:* Италија наметнала давачка за извоз на уметнички, историски и археолошки предмети. Комисијата тврдела дека тоа претставува кршење на член 30 ДФЕУ, што забранува примена на какви било ограничувања на слободното движење на стоки во рамките на царинската унија. Италија се бранела дека овие предмети не треба да се дефинираат како стоки и дека намената на давачката за која станува збор не била да се собере приход за државната каса, туку целта била да се заштити уметничкото и друго наследство на земјата.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0007>

Оспорувањето на оваа давачка е резултат на фактот што таа наметнува товар врз цената на извезените добра и оттука се смета дека е мерка со еднаков ефект на царина. Судот одлучил дека одредбите од Договорот важат дури и кога мерката на државата не била наменета да резултира со протекционизам, но имала ефект врз попречување на слободниот проток на стоките.

Иако италијанската влада тврдела дека примената на оваа мерка е оправдана според член 36 ДФЕУ со цел заштита на уметничкото, историското и археолошкото богатство на земјата,

<sup>113</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0007>

<sup>114</sup> European Commission, (2010): *Free movement of goods, guide to the application of Treaty provisions governing*

*the free movement of goods*, European Commission, Brussels, p.9

според законодавството на Унијата, оправдувањата што произлегуваат од член 36 ДФЕУ не можат да се употребат при примена на царините и мерките со еквивалентен ефект на царини. Овој член се применува при оправдување на употребата на квантитативни инструменти и мерки со еквивалентен ефект.<sup>115</sup>

## 1.2. Постоене на исклучоци во примената на давачки со еквивалентен ефект на царини

Општите принципи на правото според практиката на Европскиот суд на правдата дефинираат неколку ситуации кога наметнатите давачки нема да се сметаат како давачки со еквивалентен ефект на царини :

- **Доколку таквиот вид контроли се предвидени од Унијата, во нејзин општ интерес или пак, се наметнати во согласност со меѓународното право** (случај 46/76 *Bauhuis v. Netherland*; случај 18/87 *Commission v. Germany*);<sup>116</sup> Притоа инспекциите се задолжителни и треба да се спроведуваат на идентичен начин во сите земји - членки на ЕУ.
- **Ако надоместокот за услугата е законски воведен и не ги надминува реалните трошоци за нејзино спроведување.** Притоа користа од спроведената услуга ја има оној врз кого е наметната, најчесто увозникот (случај 132/82 *Commission v. Belgium*; 340/87 *Commission v. Italy*; 63/74 *Cadsky*).<sup>117</sup>

Така, во случајот 18/87 *Комисијата против Германија (Commission v. Germany)*<sup>118</sup> оспорениот надоместок наплатен во врска со инспекциите за транспорт на живи животни, спроведени согласно со директивата на Унијата, не се класифицира како давачка со еквивалентен ефект на царина.

<sup>115</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0007>

<sup>116</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C.T.F&num=46-76&td=ALL>

<sup>117</sup> Став 8 од пресудата на случајот 18/87 *Commission v. Germany*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0018>

<sup>118</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0018>

Случај 18/87 (Commission v. Germany)

*Предмет:* Германските региони (Länder) наплатувале одреден паричен износ при увоз на живи животни, поради трошокот што произлегувал од спроведените инспекции за контрола на здравјето на животните. Ваквите инспекции биле задолжителни за сите земји - членки на Унијата согласно со Директивата 81/389.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0018>

Оттука инспекциите што биле пропишани со Директивата на ЕУ за заштита на живите животни е цел што е од општ интерес за Унијата, а не од конкретен интерес на поединечните држави. Притоа инспекциите се задолжителни и се спроведуваат на ист начин врз сите живи животни што се транспортираат меѓу земјите - членки на Внатрешниот пазар на ЕУ. Воведувањето ваков вид мерка од ЕУ е со цел да се неутрализираат бариерите што може да произлезат од воведување различни национални мерки во согласност со оправдувањата од член 36 ДФЕУ, што би создало проблем во функционирањето на Внатрешниот пазар на ЕУ.

Случај 132/82 (Commission v. Belgium)

*Предмет:* Европската комисија ја тужела Република Белгија поради наметнување давачки во износ на трошоците за складирање стоки кои се увезуваат во Белгија. Складирањето на стоките било потребно поради извршување на сите царински формалности. Комисијата поднесува тужба бидејќи Република Белгија не ги почитува одредбите од член 30 од Договорот за функционирање на ЕУ, односно дека тие парични надоместоци кои државата ги наметнува имаат еднаков ефект на царина.

*Извор:* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61982CJ0132>

Од случајот 132/82 Комисијата против Белгија (*Commission v. Belgium*) произлегува дефиницијата на Судот дека давачката што се наплатува од страна на земјите во реален износ на трошоците за направената услуга и притоа користа од

спроведената услуга ја има извозникот, нема да се смета за мерка со еднаков ефект на царини. Сепак, Судот внимателно ги разгледал причините за наметнување на ваков вид давачка. Складирањето на стоките било наметнато поради ненавремено извршување на царинските формалности од царинските власти на Белгија, а не по барање на извозникот. Поради тоа Европскиот суд на правдата ја отфлил одбраната на Белгија и пресудил дека се работи за мерка со еднаков ефект на царина.

Во случајот (*87/75 Bresciani*),<sup>119</sup> Судот одлучувал дали таксата за задолжителни ветеринарни јавно - здравствени инспекции спроведени за увезени непреработени кожи во Италија претставува мерка со еднакво дејство на царина. Италијанската влада понудила три аргументи со што ја оправдала примената на мерката: прво, таксата била пропорционална на количеството стоки (специфична царина), а не на нивната вредност (*ad valorem* царина) што го намалувало нејзиниот ефект врз цените; второ, таксата била надоместок за цена на услугата дадена на увозникот за извршената инспекција и била воведена заради заштита на јавното здравје и трето, иако постојат разлики во методологијата, давачката за која станува збор, исто така, се наплаќала и за слични производи од домашно потекло.

Судот ги отфлил аргументите со тоа што образложил дека со членот 30 ДФЕУ се забранува *секоја давачка* наметната на стоките што ја поминале границата. Дополнително активноста на државната управа за одржување на системот на јавно-здравствена инспекција *што му служи на јавниот интерес не може да се смета за услуга која му е пружена на увозникот*. Со оглед дека се применува во интерес на населението на таа држава, инспекциите треба да се финансираат од јавните фондови. Оттука Судот ја отфрлил одбраната на италијанските власти дека ваквите такси се воведени со цел заштита на јавното здравје. Третиот аргумент го отфлил со образложение дека *мора да постои целосна еквивалентност на давачките на кои подложат домашните и странските стоки*.

---

<sup>119</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61975CJ0087>

### 1.3. Разграничување меѓу мерките со еднаков ефект на царини и даноците

Разграничувањето дали се работи за мерка со еднаков ефект на царини или данок е потребно поради тоа што кумулацијата на наведените прописи е забранета.<sup>120</sup> Во продолжение ќе наведеме три примери каде што според општата практика на ЕСП се одредува **дали одредена давачка е мерка со еквивалентен ефект на царина или претставува данок (77/76 Fratelli Cucchi)**. Така, на пример, мерката се класифицира како **данок**:

а) кога давачката што се наплатува за националните производи да се применува по иста стапка, во иста фаза од пласирање на производот и врз основа на идентичен настан за наплата и за увозниот производ;

б) кога државата ќе наметне давачка за одреден производ што воопшто не го произведува или го произведува во занемарливи количества;

в) кога државата и покрај тоа што наметнува ист вид на давачка на домашните и странските стоки, прибраните средства одат во корист на конкретната домашна индустрија. Доколку користа во целост ја добиваат домашните производи тогаш мерката се смета за мерка со еквивалентен ефект на царини. Доколку користа е парцијална, тогаш законодавството ја смета за данок.

**Во првиот случај** се појаснува дека основната одлика на давачка што има ефект еквивалентен на царинска давачка, а којашто ја разграничува од данок, е во тоа што *неа ја сноси единствено увезениот производ, додека данокот го сносат подеднакво и домашните и увозните стоки*. Во случајот *132/78 Денкавит против Франција (Denkavit v. France)* Франција наметнала давачка за проверка на примероци на сточна храна за сите домашни и странски производители на сточна храна со примена на еднаква методологија. Оваа давачка се смета за данок, а не за давачка со еквивалентен ефект на царина.

---

<sup>120</sup> 10/65 Waldemar Deutschmann v Federal Republic of Germany, Meškić, Z., and Samardžić, D., (2012): *Pravo na Evropske Unije*, Deutsche Gesellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za Jugoistocnu Evropu and TDP Sarajevo, Sarajevo, pp. 320

**Во вториот случај** образложението е дека приходите од давачките наметнати врз производи што земјата не ги произведува (или ги произведува во занемарливи количини) немаат конкретна намена и служат единствено за зголемување на државните приходи. Во случајот *193/85 (Cooperativa Co-Frutta)*, ЕСП одлучил дека високиот износ на давачка што е наметнат од италијанските власти врз бананите е неоправдан, поради тоа што бананите се суситут со останатите видови на овошја (јаболки, портокали, праски и сл).<sup>121</sup> Спротивно на ваквата одлука, во случајот *184/85 Комисијата наспроти Италија (Commission v. Italy)*, Судот сметал дека високата давачка што е наметната врз сушени банани и оброци од банани е оправдана, поради тоа што овие производи не се во конкуренција со останатите свежи овошја.

**Во третиот случај**, доколку приходот што се прибира како резултат на наметнатата давачка оди во прилог на домашните производи, така што предностите што се акумулирале целосно ја неутрализираат давачката што е наметната на производите, се смета дека е во опсег на членот 30 ДФЕУ. Но, доколку предностите што се акумулирале само делумно ги неутрализираат давачките наметнати врз домашните производи, тогаш се смета за данок што врши индиректна дискриминација според членот 110 ДФЕУ.<sup>122</sup> И во двата случаја, мерките се недозволен според законодавството на Унијата. Сепак, идентификувањето на мерката е потребно, поради постоење на различни оправдувања за нејзина примена.

*Случај 77/72 Каполонго (Capolongo)*

*Предмет:* Италија наметнала давачка на сите картонски кутии за пакување на јајца, домашни и увозни со цел да го финансира производството на хартија и картони во Италија.

*Извор:* <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A61972CJ0077>

Европскиот суд на правда одлучил дека иако се работи за давачка што е подеднакво наметната врз домашните и странските стоки, без дискриминација, сепак единствено

<sup>121</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0193>

<sup>122</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61992CJ0072>

домашните производители имаат корист од таквата давачка. Поради фактот дека за домашните производи во целост се неутрализира ефектот на давачката, таа претставува мерка со еквивалентен ефект на царини во опсегот на член 30 ДФЕУ.

Во случаи кога Судот ќе утврди дека давачките биле незаконски наплатени, постои можност за надоместување на загубата на субјектот/лицето врз кое биле наметнати, освен во случај кога трговецот ја пренел загубата врз потрошувачите, бидејќи враќањето на средствата може да доведе до тоа трговецот да стекне неправедно збогатување.<sup>123</sup> Затоа товарот на докажување е на трговецот што претрпел загуба од неоправдано воведување давачки со еднаков ефект на царини.

---

<sup>123</sup> Случај 199/82 Administration des finances de l'État italien contre SpA San Giorgio, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0199>



## 2. ДАНОЦИ

Унијата не е комплетна економска унија, т.е. нема хармонизирана фискална политика. За разлика од монетарната политика, фискалната политика во чии рамки се води даночната политика, е во надлежност на одделните земји - членки на ЕУ. Поради тоа постои потребата за регулирање на недискриминаторната практика во примената на даночниот систем. Правните норми од Римскиот договор до денес сè уште не се променети. Според нив, секоја земја - членка има автономија во водењето на даночната политика и одредување сопствен даночен систем. Даночните системи во земјите-членки се разликуваат во структурата на даночните приходи, даночните олеснувања и ослободувања, како и во видот и висината на даночните стапки. Примената на различните даночни системи во земјите - членки на ЕУ има свои импликации во остварување на слободното движење на стоки, услуги, капитал и луѓе. Поради тоа, приближувањето (хармонизација) на даночните политики е важно прашање за економска интеграција на Унијата. Основна цел е да се обезбеди даночна неутралност, односно еднаков третман на домашните и увезените стоки, спречување на даночната евазија, како и избегнување даночни екстерналии (ситуации кога даночниот систем на една земја креира можности или бариери за друга земја - членка на Унијата).

Оттука, **даночната хармонизација во рамките на Унијата е потребна** поради изедначување на даночните стапки што влијаат врз конкуренцијата во рамките на Внатрешниот пазар;

- постепено економско приближување на економските политики на земјите-членки;
- финансирање на ЕУ со сопствени средства;
- воведување на заеднички политики;
- забрзување на процесот на интеграција и унификација на пазарот.<sup>124</sup>

Постојат одредени обиди за намалување на бариерите од овој вид на Внатрешниот пазар, како што се активностите што се преземени според програмата **Фискалис 2020 (Fiscalis 2020)**, што треба да поддржат активности за јакнење на

---

<sup>124</sup> Hitiris, T., (2003): *European Union Economics*, Pearson, London, p.111

административниот капацитет на даночните служби и приближување на даночните системи на земјите - членки.<sup>125</sup> Дополнително од 2011 година во рамките на ЕУ е воведен т.н. **Европски семестар**, програма која врши координација на економските и фискалните политики меѓу земјите - членки на ЕУ, во насока на реформа на Пактот за стабилност и раст.

Заради полесно разбирање на даночниот систем во рамките на Унијата, ќе се осврнеме накратко на хармонизација на даноците. Главната поделба на даноците е **директни** и **индиректни даноци**. Во директни даноци спаѓаат даноци што се наметнати врз лице, компанија или имот, како што се данокот на добивка, персоналниот данок на доход, данок на имот, данок на наследство и сл. Индиректните даноци се наплатуваат при одредена трансакција како што се акцизи и данок на додадена вредност, или, пак, данок на финансиски трансакции. Сè поголеми се иницијативите во последните години, да се воведуваат даноци за заштита на околината или т.н. даноци што ќе продонесат за раст на економијата (*growth friendly based*).

Во продолжение ќе ги презентираме сегашните состојби и проблеми во поглед на хармонизацијата на најзначајните директни даноци - данок на добивка и персонален данок на доход и индиректните даноци - данок на додадена вредност и акцизи.

## **2.1. Хармонизација на директни даноци**

Една од пречките за целосна реализацијата на Внатрешниот пазар се директните даноци, главно поради тоа што државите - членки не сакаат да се откажат од суверенитетот во оваа област. Во рамките на договорот од Рим не постои одредба со која експлицитно се повикува на хармонизација на директните даноци. Постојат две *основни цели за остварувањето на хармонизацијата на директните даноци: избегнување на даночната евазија и елиминирање на двојното оданочување*. Начинот за нивно остварување е преку приближување на елементите на данокот на добивка (даночен обврзник, предмет

---

<sup>125</sup>[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_cooperation/fiscalis\\_programme/fiscalis\\_2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis_2020/index_en.htm)

на оданочување, даночни стапки, даночни олеснувања и даночни ослободувања).<sup>126</sup>

Во продолжение, во табела 3, се претставени даночните стапки на **данокот на добивка** во земјите - членки во периодот 1995-2018, каде што е очигледна големата разлика меѓу нив. Во 2018 година најниска стапка имаат Бугарија и Унгарија - 10%, додека највисока стапка од 35% има Малта, 34% - Франција, додека Германија има стапка од 30%. Сепак, просечната даночната стапка на ниво на ЕУ, имаат тенденција на опаѓање (во 1995 изнесувала 35 %, додека во 2018 година се намалила на 21,9 %).

---

<sup>126</sup> Поцкова, И., (2013): *Моделот на ДДВ во Европската унија и системот на ДДВ во Република Македонија - компаративен пристап*, магистерска теза, Универзитет „Гоце Делчев“, Економски факултет, Штип, стр. 40

**Табела 3.** Данок на добивка во земјите - членки на ЕУ (1995-2018г.) во проценти.

Земја	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Белгија	40.2	40.2	34.0	34.0	34.0	34.0	34.0	29.6
Бугарија	40.0	32.5	15.0	10.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Чешка	41.0	31.0	26.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
Данска	34.0	32.0	28.0	25.0	23.5	22.0	22.0	22.0
Германија	56.8	51.6	38.7	30.2	30.2	30.2	30.2	30.2
Естонија	26.0	26.0	24.0	21.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Ирска	40.0	24.0	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5	12.5
Грција	40.0	40.0	32.0	24.0	29.0	29.0	29.0	29.0
Шпанија	35.0	35.0	35.0	30.0	28.0	25.0	25.0	25.0
Франција	36.7	37.8	35.0	34.4	38.0	34.4	34.4	34.4
Хрватска	25.0	35.0	20.0	20.0	20.0	20.0	18.0	18.0
Италија	52.2	41.3	37.3	31.4	31.3	31.3	27.8	27.8
Кипар	25.0	29.0	10.0	10.0	12.5	12.5	12.5	12.5
Латвија	25.0	25.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	20.0
Литванија	29.0	24.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0	15.0
Луксембург	40.9	37.5	30.4	28.6	29.2	29.2	27.1	26.0
Унгарија	19.6	19.6	17.5	20.6	20.6	20.6	10.8	10.8
Малта	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0	35.0
Холандија	35.0	35.0	31.5	25.5	25.0	25.0	25.0	25.0
Австрија	34.0	34.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0	25.0
Полска	40.0	30.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0	19.0
Португалија	39.6	35.2	27.5	29.0	29.5	29.5	29.5	31.5
Романија	38.0	25.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0
Словенија	25.0	25.0	25.0	20.0	17.0	17.0	19.0	19.0
Словачка	40.0	29.0	19.0	19.0	22.0	22.0	21.0	21.0
Финска	25.0	29.0	26.0	26.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Шведска	28.0	28.0	28.0	26.3	22.0	22.0	22.0	22.0
Велика Британија	33.0	30.0	30.0	28.0	20.0	20.0	19.0	19.0
Ирска	33.0	30.0	18.0	18.0	20.0	20.0	20.0	20.0
Норвешка	28.0	28.0	28.0	28.0	27.0	25.0	24.0	23.0
Просек								
ЕУ-28	35.0	32.0	25.3	23.2	22.8	22.5	21.9	21.9
ЕУ-19	35.8	33.3	26.7	24.5	24.6	24.3	24.1	24.1

Извор: <https://data.europa.eu/euodp/en/data/dataset/data-on-taxation-statutory-tax-rates>

Одреден напредок е постигнат во април 2002 година, со воведување на **концептот на консолидирана даночна основа** за претпријатијата што ги извршуваат своите активности на територијата на повеќе земји - членки. Притоа, за малите претпријатија се користи системот на национално оданочување, а за големите претпријатија системот на заедничка консолидирана даночна основа. Примената на системот на заедничка консолидирана даночна основа значи одредување даночна основа со користење на единствен сет на правила во сите земји – членки, додека примената на систем на национално оданочување значи заемно признавање на даночните режими на одредување даночна основа меѓу земјите - членки на Унијата. За претпријатијата што работат во повеќе земји при пресметување на добивката (даночната основа) ќе се користат одредбите на земјата - членка во која е седиштето на претпријатието, а ќе се применуваат даночни стапки на земјата во која е остварен соодветен дел од добивката.

Што се однесува на **персоналниот данок на доход**, постојат обврзувачки директиви во оваа област што ја ограничуваат автономијата на земјите-членки во областа на директното оданочување како што се: Директивата за даночен третман на статусни промени кај компаниите (*Merger Directive*), Директивата за даночен третман на дивиденди која компанијата - резидент ја исплаќа на матичната компанија – резидент на друга членка (*Parent Subsidiary Directive*), Директивата за заемна даночна помош во областа на непосредните даноци (*Mutual Assistance Directive*), Директивата за оданочување камати и авторски хонорари (*Interest and Royalties Directive*), Директивата за оданочување на штедните влогови (*Savings Taxation Directive*).<sup>127</sup>

Сепак, со овие реформи не се остварува значаен придонес во решавање на проблемите со функционирање на претпријатијата во услови на постоење на 27 различни даночни системи (со излезот на В. Британија). Со оглед на тоа што даночните системи се во рамките на надлежностите на земјите - членки, Унијата може да дејствува единствено преку принципот на субсидијарност, со што има можност да ги става вон сила

---

<sup>127</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/personal\\_tax/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/index_en.htm)

одредбите на националното даночно право што ги нарушуваат четирите основни слободи на Внатрешниот пазар.

## 2.2. Хармонизација на индиректни даноци

За разлика од директните даноци примарното законодавство креира обврска на земјите - членки за хармонизација на индиректните даноци. Дополнително се донесени и голем број директиви што имаат обврзувачко дејство. Основата на хармонизација на индиректните даноци ја пронаоѓаме во член 113 ДФЕУ:

*„...Советот ќе донесува одлуки едногласно, врз основа на предлозите на Европскиот парламент и Економско-социјалниот совет, ќе усвојува одредби за хармонизација на законодавството кое се однесува на даноците на промет, акцизите и други форми на индиректно оданочување во обем кој е потребен за да се овозможи создавање и функционирање на Внатрешниот пазар...”<sup>128</sup>*

Хармонизација на **данокот на додадена вредност (ДДВ)** во ЕУ претставува комплексен и константно иновативен процес. Пред да стапи во примена данокот на додадена вредност, земјите-членки го применувале кумулативниот систем на данок на промет. Овој систем подразбирал кумулирање на даночниот ефект од фаза во фаза. Во 1967 година биле усвоени првите две директиви за ДДВ со кои бил воведен повеќефазен и некумулативен данок наречен данок на додадена вредност. Со овие директиви била воведена структурата на новиот систем. Двете директиви прво биле применети во Франција и во Германија во 1968 година, потоа во Холандија (1969), Луксембург (1970), Белгија (1972) и Италија (1973).

Шестата директива била донесена на 17 мај 1977 година, а стапила во сила во 1979 година. Оваа Директива се смета за базичена директива за ДДВ во ЕУ, бидејќи со неа се воспоставени дефинициите и принципите на оданочување на додадената вредност, а се остава одредена можност за избор на земјите -

---

<sup>128</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0007>

членки на Унијата. Најновите промени се дадени во Директивата 2006/112, која е тековно во примена.<sup>129</sup>

Во продолжение на кратко ќе објасниме како функционира системот на наплата на ДДВ. Во 1987 година Комисијата предложила измени на постојниот систем на ДДВ, со предлог за воведување на „*принципот на потекло*“ (*origin principle*). Тоа подразбирало дека стоките ќе се оданочуваат во земјата на нивното потекло, со тоа што даночните обврзници би имале право на дедукција. Комисијата, исто така, предложила воведување на клиринг - систем, со што ќе се врши алокација на прибраниот ДДВ од земјата на потекло во земјата на потрошувачка во случај кога стоките се тргуваат меѓу земјите - членки.

Земјите не го прифатиле овој предлог со што во 1989 година во рамките на Внатрешниот пазар бил прифатен **„принципот на крајно одредиште“ при наплата на ДДВ во трансакциите на земјите - членки** (*destination principle for transactions involving VAT register traders*). Овој систем станал целосно оперативен во 1993 година (Директива 91/680/ЕЕС и 92/111/ЕЕС). Тоа подразбирало дека добрата кои се извезуваат, во земјата од која се извезуваат не се оданочуваат, за потоа да се оданочат во земјата - увозник. За примената на овој принцип е потребна гранична контрола со цел евидентирање на трговијата меѓу земјите - членки, што е една од бариерите на функционирање на Внатрешниот пазар.

**Во наплатата на ДДВ на крајните потрошувачи се користи „принципот на потекло“**, односно кога еднаш е платен данокот, стоките можат да се движат на територијата на Унијата без понатамошни контроли. Постојат исклучоци, каде што сè уште не се применува овој принцип, како што се:<sup>130</sup>

- *продажба на далечина* - претпријатијата кои работат со продажба преку интернет и слично го наплаќаат данокот според стапката што се применува во земјата во која се продава доброто;

- *лица кои се ослободени од плаќање данок (болници, банки и сл.)* - при купување добра од овие лица од друга земја - членка,

---

<sup>129</sup> Директивата е дополнета со Директивата 2008/8 што се однесува за оданочување на услугите, и Директивата 2008/9 за рефундирање на вредноста на платениот ДДВ, [https://www.eurotax.fr/eng/knowledgebase/eu\\_directives.html](https://www.eurotax.fr/eng/knowledgebase/eu_directives.html)

<sup>130</sup> [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.11.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.11.4.html)

ДДВ-то се плаќа според домашните стапки, иако теоретски овие нарачки се оданочуваат според нулта стапка;

- *нови транспортни средства* - бродови, авиони и коли не постари од шест месеци се оданочуваат во земјата на потрошувачот.<sup>131</sup>

Со програмата Фискалис 2020, воведен е ДДВ информациски систем (*VAT Information Exchange System*) за верификација на ДДВ кодовите со цел да се засили функционирањето на индиректното оданочување и да се избегне даночната евазија во трансакциите меѓу земјите - членки, што подетално е регулирано со Регулативата 37/2009.<sup>132</sup> Сепак, примената сè уште е во тек.

Што се однесува на висината на стапките на ДДВ, минималната стапка на ДДВ била воведена со Директива 92/77/ЕЕЦ од 1992 и Директивата 2006/112/ЕЦ. Според овие Директиви, **основната стапка** не смее да биде пониска од 15 проценти и земјите-членки можат да применуваат **една или две намалени стапки**, што не смеат да бидат пониски од 5 проценти. Воедно, се дозволува транзициски период во кој може да се применува **супер намалена стапка** пониска од 5%. Директивата, исто така, содржи неколку исклучоци за земјите - членки како што е **„паркинг“ стапката**, која помага да се ублажи преминот од редуцирана кон стандардна ДДВ-стапка.<sup>133</sup> Постои и **нулта** стапка, која се применува привремено во одредени земји - членки како што се Ирска, Малта и Велика Британија.

Од сите наброени ДДВ стапки се користат две или три. Исклучок е Данска, која има единствена стапка од 25%, Луксембург и Ирска, пак, имаат четири стапки на ДДВ (табела 4). Стандардната стапка на ДДВ во 2017 година се движи од минимално ниво од 17% во Луксембург до 27 % во Унгарија. Просекот за сите ЕУ - земји е 21,6%.

Опцијата за супер намалена стапка помала од 5%, се користи во пет ЕУ-земји: Луксембург, Франција, Ирска, Италија и Шпанија. Во некои земји како Белгија, Ирска Луксембург, Австрија и Португалија се применува и т.н. „паркинг“ стапка.

<sup>131</sup> [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.11.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.11.4.html)

<sup>132</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:014:0001:0002:EN:PDF>

<sup>133</sup> Пантучкова, Ј., (2013): *Данок на додадена вредност во Европската унија*, <http://www.utrinski.mk/default.asp?ItemID=ED0FADE72ACD7C44A31FC0BEFB8A038B>



Покрај веќе специфицирани стапки за одредени добра и услуги постои и ослободување од ДДВ.

**Табела 4.** Стапки на ДДВ во земјите - членки на ЕУ на 1 јануари 2017 година во проценти.

Земја	Супер намалена стапка	Намалена стапка	Основна стапка	Паркинг стапка
Белгија		6/12	21	12
Бугарија		9	20	
Чешка		10/15	21	
Данска			25	
Германија		7	19	
Естонија		9	20	
Грција		6/13	23	
Шпанија	4	10	21	
Франција	2,1	5,5/10	20	
Хрватска		5/13	25	
Ирска	4,8	9/13,5	23	13,5
Италија	4	5/10	22	
Кипар		5/9	19	
Латвија		12	21	
Литванија		5/9	21	
Луксембург	3	8	17	14
Унгарија		5/18	27	
Малта		5/7	18	
Холандија		6	21	
Австрија		10/13	20	13
Полска		5/8	23	
Португалија		6/13	23	13
Романија		5/9	24	
Словенија		9,5	22	
Словачка		10	20	
Финска		10/14	24	
Шведска		6/12	25	
В. Британија		5	20	

Извор:

[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/taxation/vat/how\\_vat\\_works/rates/vat\\_rates\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf)

Што се однесува на **акцизите**, постоеле одредени обиди за хармонизација на акцизите уште во раните 70-ти години на минатиот век, но без значителни резултати. Прописите со кои се уредуваат акцизите главно се усвоени во текот на 1992 година, со почетокот на воспоставување на Заедничкиот пазар. Директивата 92/12/ЕЕЗ од 1 јануари 1993 година е основен документ за хармонизација на системот на акцизи со кој се уредуваат чувањето, движењето и надгледувањето на алкохолните пијалаци, тутунските производи и минералните масла.<sup>134</sup>

Освен оваа општа Директива што е менувана неколкупати, донесени се и посебни директиви за секоја група производи: алкохолните пијалаци, тутунските производи и минералните масла. Овие директиви се познати како структурни директиви (92/81/ЕЕЗ, 92/83/ЕЕЗ и 92/78/ЕЕЗ) со што е одредена структурата на акцизите (дефинирање на производот, основаца за оданочување и сл.), како и четири посебни директиви што се однесуваат на приближување на акцизите (92/82/ЕЕЗ, 92/84/ЕЕЗ, 92/79/ЕЕЗ и 92/89/ЕЕЗ).<sup>135</sup>

*Оданочувањето на акцизните производи се заснова на начелото на крајно одредиште. Единствено за акцизните добра купени од физички лица важи принципот на потекло, односно акцизата се пресметува и се наплатува во земјата каде што се набавува.* Поради разликите во стапките, но и поради спречување на нелегално пренесување на акцизните производи од земја во земја, ЕУ утврдува максимален дозволен износ на стоки што може да биде внесен во земја-членка на ЕУ, од трети земји. Дозволен е пренос на 800 парчиња цигари (*cigarettes*), 400 парчиња тенки цигари (*cigarillos*), 200 парчиња пури, 1 кг тутун, 10 литри алкохолни пијалаци, 20 литри „тврди“ вина, односно вина со повисок процент на алкохол (*fortified wine*), 90 литри вино, максимум 60 литри пенливо вино или 110 литри пиво.<sup>136</sup> Секоја земја-членка на ЕУ слободно одлучува за износот на стоки, но секако не смее да ги надмине максималните износи дефинирани од страна на ЕУ.

---

<sup>134</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0012:en:HTML>

<sup>135</sup> Поцкова, И., (2013): *Моделот на ДДВ во Европската унија и системот на ДДВ во Република Македонија - компаративен пристап*, магистерска теза, Универзитет „Гоце Делчев“, Економски факултет, Штип, стр. 46-47

<sup>136</sup> European Commission, (2015): *Travelling to Europe*, European Commission, Brussels, p. 3

Предлог за воведување **Данок на финансиски трансакции** во рамките на ЕУ е даден во 2010 година. Идејата е одобрена од Европскиот парламент во декември 2012 и од Советот на ЕУ во јануари 2013 година. Предвидувањата се дека со овој данок годишно ќе се креира приход од 57 милијарди евра. Досега 10 земји ја прифатиле иницијативата на Европската унија (Австрија, Белгија, Франција, Германија, Грција, Италија, Португалија, Словачка, Словенија, Шпанија). Иако Естонија во почетокот гласала за воведување на овој данок, подоцна се откажува од ваквата идеја.

Данокот би се наплатувал при вршење трансакции меѓу финансиските институции во износ од 0,1% од вредноста на трансакцијата - купопродажбата на акции и обврзници и во износ од 0,01% од вредноста на трансакцијата - тргување со финансиски деривативи, доколку една од финансиските институции е основана во земја - пристапник за примена на данокот. Според предлогот за воведување на овој данок, тој не би се применувал на:

- дневни финансиски трансакции на физичките и правни лица (заеми, депозити, дневни уплати и исплати, осигурување и сл);
- инвестициско банкарство;
- трансакции со централните банки, Европската централна банка, Европскиот механизам за финансиска стабилност – ЕФСФ, Европскиот механизам за стабилност- ЕСМ и трансакциите во рамките на институциите на ЕУ.

*Извор: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation-financial-sector\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-financial-sector_en)*

### 2.3. Забрана за примена на дискриминаторски даноци

Даночниот систем на една земја - членка зависи од целите на нејзината макроекономска политика. Но, без оглед на различните даночните системи, земјите - членки не смеат да наметнуваат различен третман на увезените во однос на домашните стоки според член 110 ДФЕУ:

**„...ниедна земја - членка нема да наложи оданочување на стоките од други земји - членки повисоко од она што е наметнато врз слични домашни производи.**

**Ниедна земја - членка не смее да наложи какво било интерно оданочување врз стоките од други земји - членки, што им дава индиректна заштита на домашните стоки“.**<sup>137</sup>

Оттука, членот се применува на увезените или извезените стоки, односно врз даноците наметнати врз тие стоки (*C-252/86 Gabriel Bergandi*). Од членот 110 ДФЕУ произлегуваат следниве ограничувања:

- не е дозволен различен даночен третман на слични производи, според член 110 (1);
- не е дозволен различен даночен третман на производи што не се слични, но се во конкуренција со домашните производи, според член 110 (2);

**Постојат два критериуми за утврдување на сличност на производите.** Првиот произлегува од случајот Касис де Дижон (*Cassis de Dijon*)<sup>138</sup>, каде што Судот ги дефинира стоките за слични доколку тие исполнуваат *исти потреби од аспект на потрошувачот*.<sup>139</sup> Вториот критериум произлегува од одлуката на случајот Џони Вокер (*C-243/84 John Walker*), каде што Судот одредувал дали вискито и ликерот се слични производи. Судот преку споредување на *објективните карактеристики поврзани со потеклото, производството и составот*, како и вкусот на алкохолните пијалоци, утврдил дека не се работи за слични производи.

Во продолжение ќе идентификуваме три видови на дискриминација што може да ги креира даночниот систем на една

<sup>137</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0007>

<sup>138</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0184>

<sup>139</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0168>

земја и тоа: директна дискриминација, индиректна дискриминација и обратна дискриминација.

Во ситуација кога увозните стоки не се слични ниту, пак, се во конкуренција со домашен производи тоа е надвор од опсегот на член 110 ДФЕУ. Постои дилема дали доколку даночната стапка на уникатен производ е премногу висока може да биде сметана како бариера на Внатрешниот пазар според член 34 ДФЕУ. Практиката на ЕСП (*C-381/01 De Danske*<sup>140</sup> *C-184/85 Commission v. Italy*)<sup>141</sup> не го поддржува ваквото гледиште и смета дека се додека не постои сличен производи или домашен производ што е во конкуренција со увозниот производ, данокот не креира заштитен ефект врз домашните стоки.

Извор: Kaczorowska, A., (2013): *European Union Law*, Routledge, London and New York, pp.512-514

### **2.3.1. Директна наспроти индиректна дискриминација**

Доколку производите се слични, тогаш не смее да се применува различна даночна стапка, што се смета за **директна дискриминација**. Доколку производите не се слични, но меѓу нив постои конкуренција или, пак, се супститути, тогаш повторно различните даночни одредби не се оправдани, поради остварување на **индиректна дискриминација**.<sup>142</sup>

Во почетните години Судот не водел сметка дали се работи за директна или индиректна дискриминација, сè додека данокот имал заштитна улога кон домашните производи. Така, во случајот *168/78 Комисијата против Франција* (примената на различни даночни стапки за алкохолни пијалаци) Судот не бил премногу загрижен дали даден случај се поврзува со директна или индиректна дискриминација, доколку природата на производите ја отежнува таквата класификација.

<sup>140</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-381/01>

<sup>141</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-184/85>

<sup>142</sup> Craig, P. and De Burca, G., (2003): *EU law: text, cases and materials, third edition*, Oxford University Press, Oxford, pp. 656

Случај 168/78 Комисијата наспроти Франција (Commission v. France)

*Предмет:* Франција имала повисоки даночни стапки за алкохолни пијалаци произведени од житарки како што се виски, рум, џин и вотка отколку од овошје како што се коњак, калвадос и армањак. Франција е голем производител на втората категорија алкохолни пијалаци и оттука се сметало дека земјата го крши членот 114 ДФЕУ.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0168>

Судот одлучил дека иако постои разлика во зависност од составот и физичките карактеристики, сепак, за сите алкохолни пијалаци постојат заеднички карактеристики што се доволно нагласени за да се прифати дека во сите случаи постои делумна или потенцијална конкуренција. Со наметнување на пониски даночни стапки за алкохолните пијалаци од овошје, производот станува поатрактивен за потрошувачите што има директно негативно влијание врз слободното движење на стоки во рамките на Внатрешниот пазар (став 12 од пресудата).

Сепак, таквиот пристап се покажал како неисправен. **Во случаи кога се работи за директна дискриминација, значи дека државата што го прави прекршокот треба да ги изедначи даноците за домашните и странските стоки. Доколку, пак, се работи за индиректна дискриминација, државата може да го отстрани заштитниот ефект, но тоа може и да не повлече изедначување на даночните оптоварувања врз соодветните стоки.** Така во подоцнежната практика Европскиот суд на правдата бил повнимателен при определувањето дали станува збор за директна или индиректна дискриминација (*184/85 Commission v. Italy, 243/84 John Walker v. Ministeriet for Skatter*).<sup>143</sup>

### ***2.3.2. Директна дискриминација***

Директната дискриминација се однесува на различен даночен третман на исти или слични стоки според нивното

<sup>143</sup> European Commission, (2010): *Free movement of goods, guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods*, European Commission, Brussels, p.10

потекло. Дискриминацијата врз основа на потекло на стоката е најочигледен пример за директна дискриминација. Во случајот *C-21/79* Комисијата против Италија (*Commission v. Italy*)<sup>144</sup> даночниот систем на италијанската влада предвидувал пониски даноци за регенеративно масло во споредба со обичното масло. Оправдувањето на италијанската влада било дека данокот е воведен поради заштита на еколошката средина. Сепак, истата предност не била применета за увезеното регенеративно масло. Во својата одбрана Италија тврдела дека не било можно да се утврди дали увезеното масло било регенерирано или не. Аргументот бил одбиен од Европскиот суд на правдата, кој сметал дека увозниците треба да докажат дека нивното масло спаѓа под соодветна категорија со помош на уверение од надлежните национални служби преку кое се идентификува природата на маслото. Слично во случајот 148/77 Хансен (*Hansen*)<sup>145</sup> Судот одлучил дека даночното ослободување во германскиот даночен систем, што важи за алкохолните пијалаци добиени од овошје, а произведени од мали претпријатија и колективни фирми, мора еднакво да важи и за алкохолните пијалаци од истата категорија што доаѓаат од други локации на Унијата.

Недискриминацијата мора да се примени и во постапката на наплата на данокот. Така во случајот *C-459/03* Комисијата против Ирска (*Commission v. Ireland*)<sup>146</sup> за домашните производители плаќањето данок било дозволено со временско задоцнување, додека за увозниците давачката морала да биде платена веднаш при увозот на стоката. Оттука, ова претставува директна дискриминација што не е дозволена според член 110 ДФЕУ.

### **2.3.3. Индиректна дискриминација**

Индиректната дискриминација опфаќа даночни стапки што се применуваат еднакво за домашните и странските стоки, но, сепак, наложуваат поголем товар врз странските стоки. Во случајот *170/78* Комисијата против Велика Британија (*Commission v. United Kingdom*) се работи за индиректна дискриминација и

---

<sup>144</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0021>

<sup>145</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61977CJ0148>

<sup>146</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-459/03>

претставува случај кога даночните одредби се применуваа за производи што не се слични, но се сметаат за супститути. Така виното и пивото се сметаат за супститути и меѓу нив постои вкрстена еластичност. Тоа подразбира дека доколку цената на виното се зголеми, тоа ќе се рефлектира во намалување на побарувачката за вино, т.е. зголемување на побарувачката за пиво. Колку ќе се зголеми/намали побарувачката за конкретните производи ќе зависи од промената на цената и преференциите на потрошувачите во однос на овие два пијалока.

Случај 170/78 (Commission v. United Kingdom)

*Предмет:* В. Британија предвидувала акциза за определени вина, што била пет пати повисока од данокот за пиво. Акцизата се воведува за луксузни производи и има повисока стапка од данокот за слични производи што не се сметаат за луксузни. Акцизата за виното претставувала околу 38% од продажната цена на производот, во споредба со данокот за пиво што изнесувал 25% од цената на производот. В. Британија имала значително производство на пиво, но сосема мало на вино.

*Извор:*

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=170/78&td=ALL>

Судот сметал дека барем до одреден степен двата пијалаци, виното и пивото, задоволуваат идентични потреби, со што постои нивна заемна заменливост. Дополнително степенот на заменливост не треба да се мери само според домашните потрошувачки навики или навиките на потрошувачите на еден регион, поради тоа што преференциите на потрошувачите се променливи. Врз нив влијаат даночните стапки на двата производа. Така, доколку даноците се разликуваат за различни стоки, како што е во овој случај обележување на виното како луксузен производ и наметнување повисока даночна стапка, тие можат вештачки да влијаат врз нивната потрошувачка. Поради тоа, даночната политика на Велика Британија се сметала за причина за индиректна дискриминација.

Во случајот 112/84 (Humbrol), Франција која не е производител на автомобили со моќност над 160 коњски сили, наметнала прогресивна даночна стапка, што влијаела негативно врз увозниците на автомобили со повисока моќност.



Случај 112/84 (Humblot v. Directeur des Services Fiscaux)

*Предмет:* Францускиот закон предвидувал годишен данок на автомобили. Критериумот за износот на данокот што требало да се плати била моќноста на автомобилот. За автомобил со моќност до 160 коњски сили, данокот прогресивно се зголемувал до максимум 1100 француски франци. За автомобили со моќност над 160 коњски сили постоела паушална даночна стапка од 5000 франци.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61984CJ0112>

Иако даночниот систем на Франција не содржи формално разграничување што се темели на потеклото на производите, тој индиректно ја намалува конкуренцијата на автомобилите со домашно потекло, што е спротивно на законодавството на Унијата. Прогресивниот даночен систем може да ги поништи предностите што автомобилите увезени од други земји - членки можат да ги имаат во очите на потрошувачите во корист на сличните автомобили од домашно производство.

Случај C-402/09 Тату (Tatu)

*Предмет:* Господин Тату, романски државјанин купил користен автомобил од Германија во 2009 година и го регистрирал во Романија. Бил оданочен со данок за заштита на околината со 30% од вредноста на колата. Данокот бил наменет за сите (домашни и увозни, нови или увозни) автомобили што за првпат се регистрираат во Романија по 1 јули 2008 година. Тоа подразбира дека сите користени автомобили што се регистрирани пред 1 јули 2008 година, во Романија може да бидат препродавани без да им биде наплатена дополнителна давачка.

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-402/09>

Во случајот C-402/09 Тату (Tatu) не станува збор за директна дискриминација врз основа на националност поради тоа што сите автомобили што биле регистрирани во Романија по 2008 година имале обврска да платат данок за заштата на околината. Сепак, увозните користени автомобили што биле регистрирани пред 1 јули 2008 година, односно пред воведување на данокот имаат понеповолен третман во однос на истите автомобили

регистирани во Романија. Така увозните користени автомобили што се регистрирани во земјата на потекло пред 1 јули 2008 година кога се увезуваат во Романија треба да платат данок во вредност од 30% од нивната вредност. Ова правило не важи за користените автомобили регистрирани во Романија пред воведување на данокот. Оттука се работи за индиректна дискриминација во примена на даноците во Романија, што ЕСП ја досудил во корист на г. Тату.

Европскиот суд на правдата во продолжение на одлуката предлага индиректната **дискриминација да биде отстранета преку наплата на данокот при првиот пренос на сопственоста на возилото, наместо при првата регистрација на возилото**. На тој начин сите возила што ја менуваат сопственоста, без оглед дали се купени од резидент или од нерезидент ќе им биде наплатен данок за заштита на животната средина.

#### **2.3.4. Обратна дискриминација**

Екстремно ретка е ситуацијата кога земја-членка наметнува повисок данок врз домашните добра наменети за извоз, во однос на исти или слични стоки наменети за домашниот пазар. Ваков пример може да се сретне при извозот на ретки природни ресурси, што земјата сака да ги заштити (*C-142/77 Statens Kontrol*). За прв пат, во случајот *C-234/99 (Nygaard)*, ЕСП јасно наведува дека член 110 ДФЕУ се однесува за дискриминаторни даноци наметнати за извозни стоки.

Во ситуации, пак, кога се применуваат пониски даноци за стоки што се наменети за извоз, во однос на исти или слични стоки што се наменети за домашниот пазар, тие не спаѓаат во опсег на членот 110 ДФЕУ поради тоа што не креираат бариера на Внатрешниот пазар. Причината е што само домашните стоки се засегнати од конкретната ситуација (т.е. внатрешна ситуација).

#### **2.3.5. Објективно оправдување**

Според општата практика на Судот, оправдано е земјата да врши различен даночен третман на слични производи или супститути под услов **данокот да се заснова врз објективен**

**критериум, да не е дискриминаторски и да нема заштитен ефект.** Мора да се нагласи дека во ситуација кога се работи за директна дискриминација, односно **наметнувањето на различен данок на исти производи со различно потекло, мерката не може да биде оправдана според објективно оправдување.** Ваквата мерка може да се оправда само врз основ на одредни исклучоци дефинирани во основачките договори.

Доколку прогресивното оданочување во случајот *112/84 (Humbolt)* имало цел да го поттикне користењето модели на автомобили што имаат помали ефекти врз загадувањето на животната околина (*заштитен ефект*), под услов да *не ги дискриминира увозните производи*, таквото оданочување би се сметало за *објективно оправдано* и би ја избегнало забраната според член 110 ДФЕУ. Во рамките на Унијата постои можност да се оправда примената на одредена даночна стапка доколку постои објективна причина што е прифатлива за остварување на целите на Унијата.

*Случај 140/79 (Chemical Farmaceutici v. DAF SpA)*

*Предмет:* Италија го оданочувала синтетскиот етилалкохол со повисока стапка од оној добиен со ферментација. Целта била да се фаворизира производството на етилалкохол од земјоделски производи и да се ограничи преработката на етиленот во алкохол. Со оглед дека етиленот е дериват на петролејот, целта е да се зачува оваа суровина за задоволување на поважни економски потреби.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0140>

Иако овој даночен систем има ист даночен третман за домашните и странските стоки, со оглед на скромното домашно производство на овој производ, италијанскиот данок повеќе ги погодил увозниците во споредба со домашните производители. Сепак, Судот одлучил дека дури и кога данокот оди во прилог на домашните производители, мерката може да биде оправдана поради остварување на целите на индустриската политика, со што се промовира дестилација на земјоделски производи наспроти производство на алкохол од деривати на петролеј. Оттука мерките на италијанската индустриска политика не се во

судир со правото на Унијата и поради тоа постои можност за објективно оправдување за примена на мерката.

Објективно оправдување во поглед на различниот даночен третман е прифатен и во случајот 196/85 Комисијата против Франција (*Commission v. France*)<sup>147</sup>, каде што слатките вина произведени на традиционален начин се оданочувале со пониска стапка во споредба со ликерите. Судот одлучил дека не постоела дискриминација врз основа на потеклото. Дополнително различниот даночен третман служел за стимулирање на производството во области каде што условите за раст на суровината - грозјето, биле полоши од оптималните. Оттука фискалните иницијативи од Франција биле објективно оправдани.

---

<sup>147</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0196>

### 3. КВАНТИТАТИВНИ ИНСТРУМЕНТИ И МЕРКИ СО ЕДНАКОВ ЕФЕКТ

Членовите 34-36 ДФЕУ подетално ја регулираат примената на квантитативните ограничувања на трговијата во рамките на Унијата. Членот 34 ДФЕУ се однесува на квантитативните ограничувања и мерки со еквивалентен ефект во поглед на увозот, членот 35 ДФЕУ забранува примена на истот вид мерки со кои се ограничува извозот, додека во членот 36 ДФЕУ се дефинираат основите за оправдано воведување на ваков вид мерки.<sup>148</sup> Членовите имаат вертикален директен ефект. Со дооформувањето на царинската унија, квантитативните инструменти во најголем дел биле отстранети, но сè уште постои примена на мерките со еквивалентен ефект, поради нивната суптилна природа.<sup>149</sup>

#### 3.1. Опсег на членот 34 ДФЕУ

Членот 34 ДФЕУ ги опфаќа квантитативните инструменти и мерките со еднаков ефект што го ограничуваат увозот. Разграничувањето на квантитативните инструменти и мерките со еднаков ефект нема практична примена, со оглед на тоа што членовите 34-36 ДФЕУ подеднакво се однесуваат на овие инструменти. Сепак, со оглед на тоа што опсегот на овие мерки е широк, постои потреба за нивно дефинирање.

Слободниот проток на стоки бара отстранување на квантитативните ограничувања наметнати на увозот и на извозот и на сите мерки со еквивалентен ефект што се применуваат меѓу земјите - членки на Унијата (член 34 ДФЕУ).<sup>150</sup> Нецаринските мерки што вршат квантитативни ограничувања врз трговијата се нарекуваат квантитативни инструменти на надворешно - трговската политика. Според Светската трговска организација, **квантитативните ограничувања се најчесто нецарински бариери како што се увозни контингенти, самоограничување на извозот (доброволна извозна квота), увозни или извозни дозволи, национални**

<sup>148</sup> Davies, G. (2003): *European Union Internal Market*. Routledge, pp. 19-37

<sup>149</sup> Davies, G. (2003): *European Union Internal Market*. Routledge, pp. 19-37

<sup>150</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/markacc\\_e/qrfreq\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/markacc_e/qrfreq_e.htm)

## **регулативи и слични мерки што го ограничуваат обемот на трговијата.<sup>151</sup>**

Така, на пример, правилото со кое Шпанија го ограничила количеството вино што може да биде увезено на нејзина територија (*C-47/90 Lion SA v. Promalvin*), се смета за квантитативно ограничување.<sup>152</sup> Во случајот *170/04* Розенгрн против Риксаклагерн (*C-Rosengren v. Riksaklageren*), шведското законодавство им забранило на потрошувачите да купуваат алкохолни пијалаци преку интернет, но истите пијалаци биле достапни за продажба преку државната компанија „Системболагет“ (Systembolaget) која има монопол над продажбата на мало на вино, пиво и сокови во Шведска.<sup>153</sup> Со оглед дека мерката го ограничува увозот на пијалоци, се смета за квантитативен инструмент.

Одредени насоки за дефинирање на **мерките со еквивалентен ефект** што вршат квантитативно ограничување на трговијата се дадени во Директивата 70/50<sup>154</sup>, што била применлива само формално во текот на преодниот период на Заедницата. Директивата ги дефинира овие мерки на следниов начин: „...сите мерки што не се наметнати поеднакво на домашните и на странските стоки и **го прават увозот потежок или поскап** се сметаат за мерки со еднаков ефект на квантитативни ограничувања...“. Членот 2 од Директивата ги дефинира следните форми: минимални или максимални цени за увозните производи, зголемување на вредноста на увозните производи преку вештачко зголемување на нивните трошоци, различни услови за плаќање за домашните и на странските стоки, промовирање на домашните производи, наметнување обврска за увозникот за продавање преку агент на територијата на државата - увозник итн. Во член 3 ги наведува условите во поглед на пакувањето, содржината, големината, тежината и сл., што се еднакво наметнати за домашните и странските стоки, но сепак наметнуваат поголем товар за увозните стоки.

Практиката на Европскиот суд на правдата го проширува и го појаснува опсегот на мерки со еквивалентен ефект што вршат квантитативно ограничување на трговијата. Во случајот *2/73*

<sup>151</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/markacc\\_e/59R1A2.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/markacc_e/59R1A2.pdf)

<sup>152</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-47/90>

<sup>153</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-170/04>

<sup>154</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31970L0050>

(Geddo),<sup>155</sup> овие мерки се дефинираат како: „...**мерки што влијаат целосно или делумно на ограничување на влезот на стоките при увоз, извоз или транзит...**“.

Во случајот 8/74 Дасонвил (*Dassonville*), Судот дал пошироко објаснување нивниот опсег и значење (според став 5 од пресудата):

„...Сите мерки наметнати од земјите - членки, **што ја ограничуваат, директно или индиректно, вистински или потенцијално (accually or potentially) интратрговијата меѓу земјите - членки на Унијата, се мерки што имаат еквивалентен ефект на квантитативни ограничувања...**“<sup>156</sup>

Дополнително во дефиницијата е споменато дека главниот елемент во докажувањето дали една мерка врши квантитативно ограничување на трговијата, претставува **ефектот што го предизвикува таа мерка (ја ограничува директно или индиректно интратрговијата), дури и доколку таа нема намера да наметне понеповолен третман за странските стоки во однос на домашните.**

#### Случај 8/74 (*Procureur du Roi v. Dassonville*)

*Предмет:* Белгиското право предвидувало дека стоките што носат ознака за потекло, можат да се увезат во Белгија единствено доколку постои сертификат од владата на земјата - извозник, што го гарантира потеклото на стоката. Дасонвил увезувал од Франција шкотско виски во Белгија без да поседува сертификат од британските органи. Овој сертификат тешко можел да се добие за стоки што се веќе во слободен промет во трети земји. Дасонвил бил судски гонет во Белгија, а тој во своја одбрана тврдел дека белгиското право наложува неоправдано ограничување во трговијата со стоки.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61974CJ0008>

Во случајот Дасонвил (*Dassonville*) станало јасно дека **клучниот елемент во докажување дали една мерка има еквивалентен ефект на квантитативно ограничување е нејзиниот ефект, а не намерата поради која е воведена. Со оглед дека овој**

<sup>155</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=2-73&td=ALL>

<sup>156</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61974CJ0008>

случај претставува преседан во практиката на ЕСП и го проширува концептот на мерки со еквивалентен ефект на царина, познат е како Дасонвил формула (**Dassonville formula**).

Овој концепт е развиен во случајот Касис де Дижон (*Cassis de Dijon*) каде што Судот потврдува дека членот 34 ДФЕУ може да се однесува и на правила што не вршат отворена дискриминација, но го попречуваат слободното движење на стоките. Таквите мерки, иако се однесуваат подеднакво на домашните и на странските стоки, во практиката наметнуваат поголем товар за увозните стоки.

**Членот 34 ДФЕУ освен квантитативни мерки ги опфаќа и мерките со еднаков ефект на квантитативно ограничување и тоа:**

**1. Мерките што се наметнати еднострано кон увозните стоки и вршат понеповолен третман на увозните во однос на домашните стоки, што во англиското говорно подрачје се именуваат како мерки што прават јасно разграничување (*distinctly applicable*);**

**2. Мерките што се однесуваат подеднакво на домашните и на странските стоки, но во практиката наметнуваат поголем товар за увозните стоки – мерки што не прават јасно разграничување (*indistinctly applicable*).**

Во нашиот јазик соодветен превод за овие називи не постои. Првиот вид мерки се однесува *подеднакво на трговски и на нетрговски мерки што еднострано се наметнати кон увозните стоки и вршат нивен понеповолен третман во однос на домашните стоки*. Вториот вид мерки се однесуваат главно на нетрговски мерки, пред сè на одредени *технички стандарди и национални прописи за карактеристиките на производот* што се однесуваат на назначување или обележување, форма, големина, тежина, состав, означување или пакување на одредени производи што доаѓаат од друга земја – членка.

**3. Во поновата практика, ЕСП го проширува опсегот на член 34 ДФЕУ со т.н. останати бариери (*residual rules*).**

Тука спаѓаат правилата што се однесуваат на забрана или ограничување на пристапот на одреден производ од земја-членка на ЕУ во домашната економија што не се покриени во претходно наведените два вида на мерки (*C-110/05 Commission v. Italy*). Примери за такви мерки може да бидат: забрана за употреба на



одреден производ, рестрикции врз транспортот на стоки, обврска за продавачите на големо и мало да ги набавуваат стоките од државен монопол и сл.<sup>157</sup>

### **3.1.1. Мерки со еквивалентен ефект на квантитативни ограничувања што вршат различен третман на увозните во однос на домашните стоки**

Мерките со еквивалентен ефект на квантитативно ограничување на трговијата можат да се јават во различни форми. Тие можат да бидат трговски мерки, но и нетрговски мерки како што се административните бариери или фаворизирањето на домашните стоки при јавните набавки. Тие можат да вршат директно ограничување на увозот или, пак, да обезбедат преференцијален третман на домашните стоки во однос на увозните. Меѓу најчестите мерки што се сретнуваат во практиката на Судот, што вршат квантитативно ограничување на увозот и притоа наметнуваат различен третман на увозните во однос на домашните стоки се: националните прописи поврзани со увозот, мерките што вршат промоција или фаворизирање на домашните производи и мерките што вршат фиксирање цени.

#### ***3.1.1.1. Национални прописи поврзани со увозот***

Националните трговски мерки што се директно поврзани со увозот на одреден производ во земја - членка на Унијата и што влијаат на отежнување на неговиот пристап до пазарот, се сметаат за недозволиви според член 34 ДФЕУ. Пример за мерка што врши ограничување на увозот е обезбедувањето ***УВОЗНИ ДОЗВОЛИ*** пред да се увезе одреден производ. Со оглед дека формалната процедура за издавање на ваков вид дозволи може да биде пролонгирана, примената на оваа мерка е недозволива. Дури и кога дозволите се издаваат автоматски, односно веднаш штом земјата ќе го најави извозот во друга земја - членка, се сметаат за неоправдани како во случајот *C-54/05* Комисијата против Финска (*Commission v. Finland*).<sup>158</sup>

***Разни видови инспекции и контроли*** како што се ветеринарни, санитарни, фитосанитарни и другите видови на

<sup>157</sup> Kaczorowska, A., (2013): *European Union Law*, Routledge, London and New York, p.530

<sup>158</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-54/05>

контроли, вклучувајќи ги и царинските процедури при увозот и извозот, се сметаат за мерки со еднакво дејство на квантитативни ограничувања според членовите 34 и 35 ДФЕУ. Со целосното дооформување на Внатрешниот пазар на 1 јануари 1993 година, царинските контроли меѓу земјите -членки станале минато. Денес земјите - членки смеат да вршат рутински царински контроли, но секоја детаљна и систематска царинска контрола на увезените добра е недозволена, освен доколку не постои вистински оправдана причина за тоа.

Така, на пример, сите животински производи што биле увезувани во Германија подлежат на систематска инспекција поради можно присуство на бактерија салмонела - *случај 251/79 Денкавит против Футермител (Denkavit Futtermittel)*.<sup>159</sup> Дополнително извозниците што ги извезувале стоките во Германија морале да поднесат и сертификат од надлежното тело во нивната земја дека во производите нема присуство на салмонела. Европскиот суд на правдата сметал дека Германија вовела неоправдана двојна контрола за увозните стоки и оттука мерката врши дискриминација на увозните стоки во однос на домашните стоки.

#### *Случај 50/859 (Schloh v. Auto Contorole Technique)*

*Предмет:* Шлох бил германски државјанин, кој купил автомобил од Белгија. Според дилерот во Белгија, тој добил уверение за сообразност со видовите возила во Белгија. Сепак, белгиското законодавство налагало да се извршат дополнителни два технички прегледи, поради тоа што возилото според белгиското законодавство, спаѓало во категоријата возила со кои се превезуваат стоки.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0050>

Во случајот *50/85 Шлох (Schloh)*, Белгија се бранела дека техничките прегледи се воведени поради заштита на човековото здравје и живот и дека таквата мерка не претставува средство за произволна дискриминација или прикриено ограничување на трговската размена меѓу земјите - членки. Сепак, Судот одлучил дека со оглед што увозното возило имало уверение за

<sup>159</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0251>

сообразност и не било изнесено на пат пред да биде регистрирано во земјата - членка каде што е увезено, мерката не била мотивирана од грижата за заштита на човековото здравје и живот, туку претставувала средство за произволна дискриминација во трговската размена на земјите - членки.

Неоправдано ограничување на влезот на увозни стоки во земја - членка на Унијата постои и во случајот *154/85 Комисијата против Италија (Commission v. Italy)*.<sup>160</sup> Задолжителните барања за разни видови податоци при регистрација на увозни автомобили придонеле постапката за регистрација на увозните возила да биде покомлицирана, подолга и поскапа од онаа на домашните возила. Дискриминацијата во однос на извозот, со што се врши повреда на членот 35 ДФЕУ, е очигледна во случајот *53/76 (Bouhelier)*,<sup>161</sup> каде што француското право наложувало проверка на квалитетот на рачните часовници што се наменети за извоз, но не и на оние наменети за продажба на домашниот пазар.

Исто така, **обврската на извозникот да има претставништво или агент во земјата - членка каде што го врши извозот**, претставува ограничување на слободното движење на стоки. Трошокот за основање на претставништво може да биде бариера за компаниите особено за мали и средни претпријатија - случај *155/82 Комисијата против Белгија (Commission v. Belgium; C-12/02 Grilli)*. Иако некои од земјите се обидуваат да го оправдаат ваквото барање заради заштита на јавниот интерес, Судот смета дека оваа мерка може да биде оправдана само доколку се докаже дека е неопходна нејзината примена и доколку не постои друга мерка која би го заштитила јавниот интерес со помал рестриктивен ефект врз трговијата со стоки.

### **3.1.1.2. Промоција или фаворизирање на домашните производи**

Членот 34 ДФЕУ, забранува дејства од страна на државата што ги промовираат или ги фаворизираат домашните производи за сметка на конкурентните увозни производи. Постојат неколку начини со што државата може да го постигне овој ефект и тоа

<sup>160</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0154>

<sup>161</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61976CJ0053>

преку кампања за купување домашни производи, воведување правила во поглед на означување на потеклото на одредени производи, примена на разни административни процедури или фаворизирање на домашните производители во вршењето на јавните набавки.<sup>162</sup>

### ***Кампања за купување домашни производи***

Во случајот 249/81 Комисијата против Ирска (*Commission v. Ireland*) Судот одлучил дека мерките кои ги презела Владата на Ирска, иако немале обврзувачки ефект, сепак, имале цел да влијаат на однесувањето на трговците и на потрошувачите во земјата, а со тоа и да го нарушат слободното движење на стоките во рамките на Унијата.

#### Случај 249/81 (*Commission v. Ireland*)

*Предмет:* Ирската влада ја промовирала продажбата на ирски стоки преку неколку мерки: *информативна услуга*, што на потрошувачите им помага да добијат информација каде можат да купат производи што се произведени во Ирска (услугата *Shoptlink*); *изложбени простори за ирски стоки*, поттикнување на употребата на *ознаката „купувајте ирско“* за стоките произведени во Ирска; како и преку *организација на јавна кампања* од Советот за ирски стоки во полза на ирските производи. Првите две активности Владата во меѓувреме ги напуштила, но сè уште останала спорна примената на преостанатите два инструмента.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0249>

Ирската влада тврдела дека кампањата не остварила рестриктивни ефекти врз увозот, бидејќи продажбата на ирски стоки во периодот од три години на спроведување на кампањата опаднала за околу 6 процентни поени. Сепак, расудувањето на Судот било дека без оглед на ефектот на мерката, намерата на кампањата била да се постигне замена на странските стоки со домашни производи, што е спротивно на членот 34 ДФЕУ.

<sup>162</sup> Craig, P. and De Burca, G., (2003): *EU law: text, cases and materials, third edition*, Oxford University Press, Oxford, pp. 617-626

Во 2004 година, Европската комисија предложила план за воведување на ознаката „Произведено во ЕУ“ (Made in EU), за сите производи произведени во ЕУ. Ваквата одлука била критикувана од пошироката јавност, поради тоа што потрошувачите во ЕУ сè уште преферираат да купуваат машини произведени во Германија, облека и обувки произведени во Италија, виски произведено во Шкотска и сл.

*Извор:* Jovanovik, M., (2013): *The Economics of European Integration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 624-625

### ***Правила во поглед на означување на потеклото на одредени производи***

Во случајот *207/83 Комисијата против Велика Британија (Commission v. United Kingdom)*, Судот го оспорил барањето на законодавството на Велика Британија за означување земја на потекло на производитите, со образложение дека ова барање не само што го отежнува пласирањето стоки на пазарот на Велика Британија, туку има и ефект на забавување на економската интеграција на Унијата.

#### *Случај 207/83 (Commission v. United Kingdom)*

*Предмет:* Законодавството на Велика Британија барало одредени стоки да бидат изземени од продажба на мало доколку на нив не е означена земјата на потекло.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0207>

Целта на Внатрешниот пазар е да ги обедини националните пазари во единствен пазар, што не треба да прави разлика меѓу стоките што се произведени во различни национални економии. Правилата за означување на потеклото на стоките се дозволени, само доколку потеклото подразбира одреден квалитет на стоките, што произлегува од примената на одредени материјали, примена на посебен вид производство или доколку има цел да ги потенцира традицијата и културните вредности на одреден регион.<sup>163</sup> Така, постои можност земјите - членки да наметнат национални мерки што се однесуваат на јазично означување на производот што е лесно разбирливо за

<sup>163</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0124>

потрошувачот, доколку се наметнати според принципот на пропорционалност.

Воедно, користењето јазични барања во области што не се хармонизирани, претставува бариера во интратрговијата. *Наметнувањето обврска за производителот за означување на производот креира одделни трошоци за пакување. Ваквите барања не можат да се оправдаат според заштита на правата на потрошувачите.*

Сепак, постојат **одредени исклучоци за користење ознака на потекло**. Во 70-те години на минатиот век Унијата донела одредени мерки, со кои користењето на ознаката на потекло може да биде оправдано за производи кои се произведени во одреден регион, со цел да се поттикне диверзификацијата на земјоделското производство и подобрување на квалитетот.<sup>164</sup> Користењето на овие ознаки за потекло може да е наменето за земјоделски производи и прехранбени производи од одреден регион со специфичен квалитет и репутација. Досега 1000 производи се регистрирани во рамките на Европската унија.<sup>165</sup> Постојат три категории заштитени ознаки на потекло со што се врши заштита на географски и традиционални белези под кој може да се регистрира одреден производ што се дадени во табела бр. 5.

---

<sup>164</sup> Регулатива 510/2006, [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R0510:20080529:EN:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R0510:20080529:EN:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R0510:20080529:EN:PDF)

<sup>165</sup> Weiss, F., and Каупа, С., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.75-77, MEMO/11/84, February 15, 2011.

**Табела бр.5. Категории на заштитени ознаки за потекло во ЕУ**

<b>Категорија</b>	<b>Правни услови</b>	<b>Примери</b>
<b>Ознака на потеклото (Protected designation of origin- PDO)</b>	Производи што поттекнуваат од одреден регион и имаат врвен квалитет обезбеден како резултат на географското подрачје. Суровините и целиот процес на производството се одвива во тој регион.	Camembert de Normandie (сирење, Франција); Roquefort (сирење, Франција); Prosciutto de Parma (месни производи, Италија).
<b>Заштита на географски белези (Protected geographical indicator – PGI)</b>	Производи што поттекнуваат од одреден регион и имаат специфичен квалитет, репутација, како резултат на географскиот регион. Услов е суровините да поттекнуваат од тој регион, или производството или преработката да се одвиваат во тој регион.	Kölsch (пиво, Германија); Limone di Saracusa (овошје, Италија); Budějovické pivo (пиво, Чешка).
<b>Заштита на традиционални белези (Traditional specialty guaranteed – TSG)</b>	Производи со долга традиција на производство или долга традиција на состав на производот.	Kabanosy (месни производи, Полска); Pizza Napoletana (пица, Италија); Jamón Serrano (месо, Шпанија).

Извор: Weiss, F., and Капра, С., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.75-77, MEMO/11/84, February 15, 2011.

### **Административни бариери што вршат фаворизирање на домашните стоки**

Административните бариери ги сочинуваат различните неформални политики и практики, кои значително го ограничуваат увозот, а го поттикнуваат извозот. Овие мерки ги сочинуваат разни бирократски процедури како, на пример,

претерано сложена царинска процедура, неоправдано долго задржување на транспортните возила на граничните премини, инсистирање на приложување одредени документи или сертификати кои се издаваат многу бавно или ненавремено од надлежните органи, предолга процедура за прегледување на формалната страна на приложената документација, итн.<sup>166</sup>

Типичен пример е случајот *21/84 Комисијата против Франција (Commission v. France)*,<sup>167</sup> каде што францускиот закон вршел отворена дикриминација кон увозните поштенски машини за франкирање. Британските компании тврделе дека француските служби одбивале да ги увезуваат британските машини, преку примена на административно одолжување на документацијата потребна за увоз и неоправдано барање на дополнителни документи за техничка исправност на производите.

### ***Фаворизирање на домашните произведувачи во вршењето на јавните набавки***

Тендерите за јавните набавки не смеат да ги фаворизираат домашните произведувачи според законодавството на Унијата. Во случајот *45/87 Комисијата против Ирска (Commission v. Ireland)*, се смета дека клаузулата во тендерот, која ги обврзува понудувачите да користат одреден вид цевки со ирски стандард, го ограничува опсегот на понудувачи само на ирски производители.

#### *Случај 45/87 (Commission v. Ireland)*

*Предмет:* Ирската влада објавила тендер за одреден изведувач за снабдување со вода. Една од клаузулите на договорот била дека учесниците на тендерот мора да поднесат понуди засновани на употребата на одредени цевки, што е во согласност со ирскиот технички стандард (IS 188: 1975). Еден од учесниците на тендерот во својата понуда навел дека ќе употребува цевки што немаат сертификат од ирските власти, но биле во согласност со меѓународните стандарди. Неговата понуда не била воопшто разгледана.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0045>

<sup>166</sup> Кикеркова, И., (2003): *Меѓународна економија*, Економски факултет - Скопје, стр. 147

<sup>167</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0021>



Барањата на тендерот во кои јасно е наведена сообразноста исклучиво со ирскиот стандард и притоа не се прифаќа друг технички стандард, дури и меѓународно признат стандард, прави директна дискриминација на производителот според земјата на потекло. Доколку клаузулата била формулирана на начин што дава можност за примена на еквивалентен стандард, преку примена на зборовите „или еквивалентен или сличен стандард на ирскиот технички стандард IS 188:1975“, во тој случај немало да има повреда на правото на член 34 ДФЕУ.

### ***3.1.1.3. Одредување фиксни цени***

Одредувањето минимални или максимални продажни цени, замрзнувањето на цените, одредувањето на профитните маржи или одредувањето цени во препродажба на стоки, може да ги стави увозните производи во понеповолна ситуација од домашните производи.

*Одредување минимални цени* што подеднакво се однесува на домашните и на увозните стоки, може да го ограничи увозот преку намалување на конкурентската предност на увозникот, односно странските стоки се ставени во понеповолна положба поради фактот што не можат да остварат профит (или тој е значително намален). Оваа област е делумно хармонизирана. Така, на пример, во случајот *C-216/98* Комисијата против Грчката Република (*Commission v. Hellenic Republic*)<sup>168</sup>, каде што биле наметнати минимални цени за малопродажба на тутун, било предмет на разгледување на Директивата 95/59/ЕС од 27 ноември 1995 година. Оттука одредувањето минимални продажни цени е спротивно на членот 9(1) од Директивата. Во случаи кога не постои хармонизација на одредени производи, како во случајот *82/77* Министерство за јавни работи против Ван Тигеле (*Openbaar Ministerie v. Van Tiggele*),<sup>169</sup> мерката на холандското законодавство за утврдување минимални продажни цени за одредени видови алкохол се сметала како повреда на членот 34 ДФЕУ.

---

<sup>168</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0216>

<sup>169</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=82/77&td=ALL>

*Одредување максимални цени*, иако само по себе не врши различен третман меѓу домашните и странските стоки, може да ја отежни продажбата на производот како во случајот *65/75 (Tasca)*.<sup>170</sup> Истото објаснување се однесува и при примена на мерката *замрзнување на цените*, каде што трошоците што ги сноси увозникот за да се пласираат на пазарот на земјата - увозник не можат да се оправдаат поради утврдената цена на производот.

*Одредување минимални или максимални профитни маргини* доколку е одредено како вредност наместо како процент од цената, не претставува мерка со еквивалентен ефект на квантитативно ограничување освен доколку максималната профитна маргина не обезбедува надоместок за трошокот за увозникот.<sup>171</sup>

Со оглед на *одредување цени при препродажба на стоки*, како што е одредувањето стоки со загуба, спаѓаат во опсегот на услови на продажба, што не ги опфаќа членот 34 ДФЕУ, доколку се однесуваат еднакво на домашните и на увозните стоки.

### **3.1.2. Мерките што се однесуваат подеднакво на домашните и на странските стоки, но во практиката наметнуваат поголем товар за увозните стоки**

Веќе споменавме дека во областите во кои не постои хармонизирано законодавство, земјите имаат надлежност да го регулираат производството, маркетингот, дистрибуцијата и потрошувачката на конкретен производ во националната економија, се додека не го прекршуваат членот 34 ДФЕУ. Европскиот суд на правдата во текот на годините го дополнувал и поконкретно го дефинирал членот 34 ДФЕУ. Така, на пример, од одлуката од случајот *Касис де Дижон (Cassis de Dijon)* донесена во 1979 година, произлегува дека сите **нетрговски мерки што главно се однесуваат на технички стандарди и на национални прописи за карактеристиките на производот**, ќе се сметаат за мерки со еднаков ефект на квантитативни ограничувања и ќе потпаѓаат под член 34 ДФЕУ. Овие мерки се однесуваат на различни аспекти на производот, односно формата, големината, тежината, составот, амбалажата и

<sup>170</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61975CJ0065>

<sup>171</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0188>

пакувањето на одреден производ. Поради тоа во литературата се среќаат и како „мерки поврзани со аспектите на производот“ (*product requirements*).<sup>172</sup> Овие мерки иако се однесуваат подеднакво на домашните и на странските стоки, но во практиката наметнуваат поголем товар за увозните стоки и оттука претставуваат бариера во тргувањето со стоки.

Таквата одлука е потврдена и во понатамошната практика на судот како и во случаите *C-267 и 268/91 Кек и Митуар (Keck and Mithouard)*. Овие два конкретни случаи, исто така, претставуваат „**преседан**“ во општата практика на ЕСП поради тоа што вршат дополнително дефинирање на опсегот на членот 34 ДФЕУ.

Случаи C-267 и 268/91 (Criminal Proceedings against Keck and Mithouard)

*Предмет: Кек и Митуар (Keck and Mithouard)* во француските судови биле обвинети за продажба на стоки по цена пониска од нивната фактичка куповна цена (препродажба со загуба), спротивно на францускиот закон од 1963 со измени и дополнувања од 1986 година. Законот забранувал продажба со загуба од страна на препродавачи, додека за производителите не постоела таква забрана.

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-267/12>, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61991CJ0267>

Кек и Митуар (*Keck and Mithouard*) тврделе дека францускиот закон не е спротивен на правото на Унијата во поглед на слободниот проток на стоки. Националните закони што наметнувале општа забрана за препродажба на стоки со загуба, немале цел да ја попречат трговијата со стоки меѓу земјите - членки. Исто така, законот не спречувал пристап до пазарот на увозни производи ниту, пак, им го попречува пристапот на увозните производи повеќе отколку на домашните производи. Судот направил одредено појаснување:

- 1. Правилата што се однесуваат на самите стоки спаѓаат во рамките на членот 34 ДФЕУ (нетрговски**

<sup>172</sup>Torino, R., (2017): *Introduction to European Union Internal Market Law*, Gruppo di Lavoro Roma Tre-Press, Roma, pp. 6-8

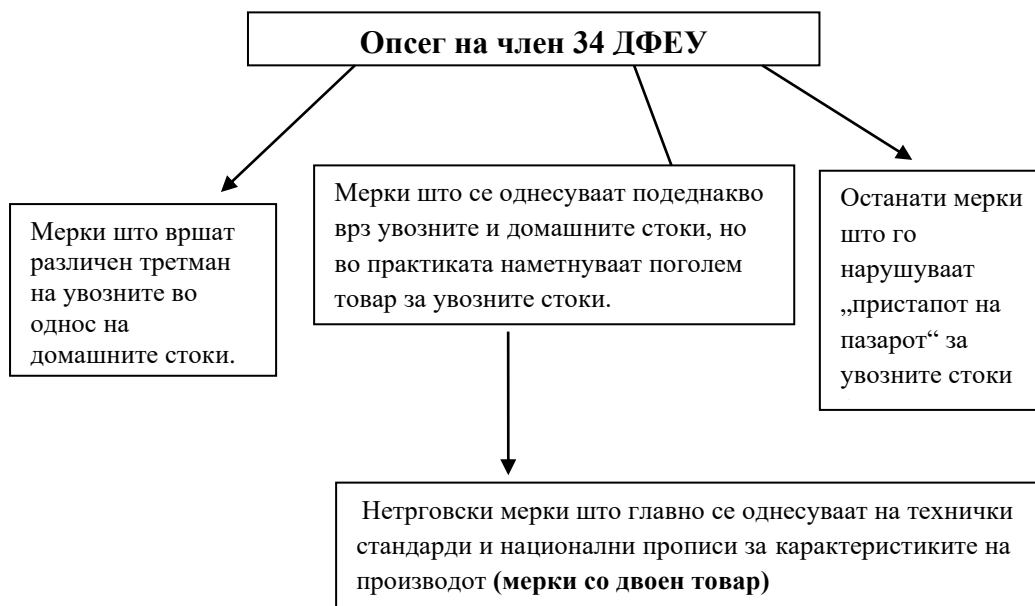
мерки што главно се однесуваат на технички стандарди и на национални прописи за карактеристиките на производот - мерки со двоен товар), поради тоа што овие правила увозниците треба да ги задоволат покрај одредбите што постојат во нивните држави (став 15 од пресудата).

2. Наспроти тоа, **правилата што се однесуваат на условите на продажба** (мерки со еднаков товар), наметнуваат еднаков товар за сите што сакаат да продаваат на одредена територија и поради тоа **не спаѓаат во опсегот на членот 34 ДФЕУ** (став 17). Тие не наметнуваат дополнителни трошоци врз увозниците, нивна цел не е да ја регулираат трговијата (став 12) и оттука, не спречуваат пристап до пазарот за странските стоки. **Сепак, условот е таквите правила да се однесуваат на сите трговски субјекти што се присутни во националната економија и на ист начин влијаат законски и фактички, на продажбата на домашните производи и на оние од другите земји - членки. Овие два услови се познати како Кек формула (Keck formula).**

Конечно во ставот 13 од пресудата на случајот Кек и Митуар (*Keck and Mithouard*), правилото со кое се забранува продажба со загуба се сметало дека е метод за промоција на продажба, односно услов за продажба и не спаѓа во опсегот на членот 34 ДФЕУ.

Сепак, во подоцнежната практика Судот ја намалил ригидноста на критериумот од пресудата во случаите Кек и Митуар (*Keck и Mithouard*), односно инсистирањето на задоволување единствено на **условот на недискриминација** и иземање на условите од продажбата надвор од членот 34 ДФЕУ. Судот го проширил своето гледиште и сметал дури и кога се работи за услов на продажба, доколку се нарушува **пристапот на пазарот** на извозникот кон земја - членка на Унијата, мерката ќе се смета како **бариера во трговијата со стоки и ќе потпаѓа под член 34 ДФЕУ**. Оттука Судот дејствувал кон остварување на основната цел на Заедничкиот пазар - обезбедување пристап на странските производи на пазарот на државата - членка и зголемена интратрговија.

**Слика бр.2. Опсег на член 34 ДФЕУ**



### **3.1.2.1. Нетрговски мерки што главно се однесуваат на технички стандарди и на национални прописи за карактеристиките на производот (мерки со двоен товар)**

Нетрговските мерки што главно се однесуваат на технички стандарди и на национални прописи за карактеристиките на производот се однесуваат на национални прописи во поглед на составот, производството, пакувањето, формата, големината, тежината, составот, амбалажата на одреден производ и сл. Најлесно препознавање на мерките се врши доколку тие се поврзани со аспектите на производот (*product requirements*).<sup>173</sup> Постоенето на различни национални прописи креира „двоен товар“ за извозникот и оттука овие мерки се нарекуваат „**мерки со двоен товар**“.

Идентификувањето на овие мерки произлегува од случајот Касис де Дижон (*Cassis de Dijon*). Дополнително од овој случај произлегува принципот на заемно признавање, (според став 14(4) од пресудата). Ставот 5 од пресудата ја потврдил одлуката од случајот Дасонвил (*Dassonville*), односно потврдил дека откако

<sup>173</sup>Torino, R., (2017): *Introduction to European Union Internal Market Law*, Gruppo di Lavoro Roma Tre-Press, Roma, pp. 6-8

стоките законски ќе се пласираат на пазарот на една земја - членка, потребно е да им се одобри пристап во која и да е земја - членка на Унијата без никакви ограничувања, со цел да се елиминира примената на овие нетрговски мерки (види Глава 1).

Примената на принципот на заемно признавање во правилата со двоен товар е очигледна во неколку случаи. Едниот е случајот (286/86 *Deserbais*),<sup>174</sup> каде што увозникот на сирењето „Едам“ од Германија бил судски гонет во Франција за незаконска употреба на трговската марка. Во Германија сирењето „Едам“ смеело законски да се произведува доколку има процент на масленост од само 34,3%, додека во Франција истото име се употребувало за сирење со масленост од најмалку 40%. Судот сметал дека во согласност со одлуката од случајот Касис де Дижон (*Cassis de Dijon*), оспорувањето на трговската мерка од страна на Франција е неоправдана и го попречува слободното движење на стоки.

#### Случај 178/84 (Commission v. Germany – Beer case)

*Предмет:* Според германското правило (Reinheitsgebot), ферментирано пиво на висока температура мора да биде направено од сладок јачмен, хмељ, квасец и вода. Не толку строги правила се наметнати за пивото кое е ферментирано на ниска температура, каде што јачменот може да биде заменет со други житни култури, со исклучок на пченка и ориз. Пивото кое отстапува од овие правила не може да се продава под името „пиво“ на германскиот пазар.

*Извор:* <https://webstroke.co.uk/law/cases/case-17884-commission-v-germany-beer-purity-1987>

Во случајот 178/84 *Комисијата против Германија (Commission v. Germany)* на производителите на пиво што сакале да го пласираат својот производ на германскиот пазар, им биле наметнати дополнителни барања во поглед на содржината на производот. Националната регулатива се однесувала само за производителите во Германија. Сепак, на извозниците им било забрането користење на името „пиво“ доколку не ги исполнуваат германските критериуми за негово производство. Иако Германија се бранела дека националната регулатива е донесена поради заштита на потрошувачите, кои преферираат пиво со одреден

<sup>174</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0286>

квалитет, сепак, Судот одлучил дека германскиот потрошувач може да биде информиран за составот и квалитетот на производот преку ознаката за содржината на производот што е задолжителна за сите производители на европскиот пазар. На тој начин се поттикнува слободата на движење на стоките и во исто време се заштитуваат потрошувачите.

Истата одлука е донесена и во случајот *788/79 Џили и Андрес (Gilli and Andres)*<sup>175</sup>, каде што им се судело на увозниците на јаболков оцет од Германија во Италија, поради тоа што во Италија се продавал оцет што не е направен од ферментација на вино. Случајот *261/81 Рау (Rau)*<sup>176</sup>, пак, се однесува на белгиски пропис за пакување на маргаринот во коцки. Со оглед дека за производителите надвор од Белгија е потешко да се усогласат со ова правило без притоа да дојде до зголемување на нивните трошоци, Судот сметал дека белгискиот закон не може да се брани врз основа на заштита на потрошувачите и треба да ги укине националните правила во поглед на пакувањето на маргаринот.

Ограничувањето наметнато со германското правило, со кое се обврзува производителот да користи само два датума во означување на крајниот рок на употреба на медицинските производите: 30 јуни или 31 декември, исто така, претставува мерка со двоен товар. Ограничувањето е поврзано со пакувањето на производот, носи дополнителни трошоци за производителот со што ја ограничува трговијата меѓу земјите – членки; *случај C-317/92 Комисијата против Германија (Commission v. Germany)*.<sup>177</sup> Шпанското законодавство, пак, наметнало забрана за користење на името „чоколада“, доколку во својот состав производот содржи растителни масла како замена за путерот од какао (Случај *C-12/00 Комисијата против Шпанија*).<sup>178</sup> Постојат значителен број на случаи во судската практика што се однесуваат за дозволените состојки во производите како што се: лебот (*C-17/93 Veldt*), специфичен вид на леб (*pain brioche*) (*C-130/80 Kelderman*), алкохолни пијалоци (*C-27/80 Adriaan Fietje*), паста (*C-407/85 Centro-Sud*) и сл.

---

<sup>175</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0788>

<sup>176</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0261>

<sup>177</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0317>

<sup>178</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-12/00>

### 3.1.2.2. Услови на продажба (мерки со еднаков товар)

Условите на продажба се применуваат за сите стоки без оглед на потеклото. Ваквите правила не се создадени со намера да ги штитат домашните стоки, односно подеднакво влијаат на домашните и на увезените стоки. Тие се однесуваат на условите во кои одредени стоки се продаваат или се користат и не прават ограничување на слободната трговија, сè додека увезените стоки уживаат еднаков пристап со националните стоки на пазарот на земјата - членка во која е извршен увозот. Поради тоа овие мерки се познати како „**мерки со еднаков товар**“. **Овие мерки се изземени од член 34 ДФЕУ, доколку се применети еднакво врз домашните и увозните стоки и притоа на увозните стоки не им е отежнат „пристапот на пазарот“.**

Постои разлика меѓу статичките и динамичките услови на продажба. **Статичките услови** се однесуваат на правилата во однос на тоа колку часа продажниот објект може да биде отворен, колку часа луѓето можат да работат или од каков вид се продажните објекти во кои одредени стоки можат да се продаваат. Статичките услови на продажба може да се дефинираат како правила што дефинираат „кој“ продава (фармацевт, продажба од врата до врата, вработен), „кога“ продава (во недела, во текот на ноќта и сл) и „каде“ продава (преку интернет, преку продажен објект, на саем..). Така на пример, националните правила за ограничување на брзината на автомобилите на автопатиштата, не регулираат каков автомобил може да ги користи патиштата ниту, пак, какви карактеристики треба да има автомобилот.

**Динамичките услови**, пак, се состојат од начините на кои произведувачот одбира да го пласира својот конкретен производ на пазарот преку одреден вид на рекламирање, промоции и сл. Овие услови може лесно да се препознаат преку прашањето „како“ продава (какви маркетинг техники користи).

Случаите каде што Судот се обидува да ги из земе условите на продажба од доменот на член 34 ДФЕУ се: случајот (*C-401/92 Tankstation*)<sup>179</sup>, случајот (*C-69/93 Punto Casa*),<sup>180</sup> случајот (*C-168/09 Semeraro*)<sup>181</sup> и случајот (*C-292/92 Hunermund*)<sup>182</sup>. Во случајот (*C-*

<sup>179</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61992CJ0401>

<sup>180</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0069>

<sup>181</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-168/09>



401/92 Tankstation), Судот сметал дека националните правила што наложуваат задолжително затворање на бензиските станици не се опфатени во членот 34 ДФЕУ, со оглед дека правилата се однесуваат на статичките услови на продажба што се применуваат подеднакво за сите трговци без оглед на потеклото на стоките. Во случаите (C-69/93 Punto Casa)<sup>183</sup> и (C-168/09 Semeraro),<sup>184</sup> Судот ја донел истата одлука во поглед на италијанските закони за затворање на трговските центри во недела. Во случајот (C-292/92 Hunermund),<sup>185</sup> Судот сметал дека правилото што им забранува на аптеките да рекламираат парафармацевтски производи е, исто така, надвор од членот 34 ДФЕУ.

Одлуката за неработни денови во САД е во надлежност на одделните држави и не се смета како бариера во трговијата со стоки. Слично во рамките на Велика Британија, постојат различни правила во поглед на неработните денови. Во Англија и Велс постои трговски акт за неработна недела (*Section 47 of the Sunday Trading Act*), додека во Шкотска не постојат слични правила.

*Извор: Burke, T., Shackleton, R.J., (1993): The Issues in Sunday Trading: An Economic Analysis, Adam Smith Institute: London, p.92*

Во сите случаи се работи за статички услови на продажба. Така во случајот C-391/92 Комисијата против Грција (*Commission v. Greece*), според грчките прописи, вештачкото млеко за доенчиња смеело да се продава единствено во аптеки. Надвор од опсегот на член 34 ДФЕУ претставува и забраната на австриското законодавство за продажба на специфични производи – златен и сребрен накит, козметички производи, медицински помагала и додатоци во исхрана во приватни домови (*случај C-441/04 А-Пункт Шмукханделс (A-Punkt Schmuckhandels)*).<sup>186</sup>

Забелешката се става на изземањето на динамичките услови од ограничувањата на член 34 ДФЕУ, поради тоа што дел од нив се однесуваат на самиот производ. Законите што ограничуваат

<sup>182</sup> <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=98629&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=811566>

<sup>183</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0069>

<sup>184</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-168/09>

<sup>185</sup> <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=98629&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=811566>

<sup>186</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-441/04>

одредени начини на рекламирање или промоција на продажба можат да ја намалат трговијата дури и кога правилата вршат еднаков третман меѓу увозните и домашните стоки. Сепак, во подоцнежната практика на Судот, **без оглед дали се работи за статички или динамички услов на продажба, доколку националната одредба има различно влијание, правно или фактичко, врз домашните трговци и увозници, се смета дека претставува бариера во меѓусебното тргува со стоки спаѓа во опсегот на член 34 ДФЕУ.**

Случај C-332/01 (Deutcher Apothekerverband)

*Предмет:* Се оспорува продажбата на медицински лекови во Германија од холандската фармацевтска интернет компанија „ДокМорис“ (DocMorris). Германското законодавство забранувало продажба на лекови преку интернет, односно медицинските производи можеле да се купат единствено во аптека што е основана во Германија.

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-332/01>

Во случајот C-332/01 на Сојузот на германските аптекари (Deutcher Apothekerverband),<sup>187</sup> се оспорува продажбата на медицински лекови во Германија од холандската фармацевтска интернет компанија „DocMorris“. Германското законодавство забранувало продажба на лекови преку интернет, односно медицинските производи можеле да се купат единствено во аптека што е основана во Германија. Судот одлучил дека иако се работи за статички услов на продажба, мерката спаѓа во опсегот на членот 34 ДФЕУ, поради тоа што создава понеповолен ефект за увозните во однос на домашните стоки. Оттука единствен начин за продажба на медицински производи на потрошувачите во Германија е преку физичко присуство на германскиот пазар преку основање аптека. За да се заштитат германските потрошувачи, Судот дозволил да се воведат контрола врз квалитетот и автентичноста на производите, со оправдување за заштита на социјалните системи или зачувување на интегритетот на здравствениот систем (параграф 123 од пресудата).

<sup>187</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-322/01>

**Неизвесно е дали може да се повлече цврста линија меѓу динамичките и статичките услови на продажба во поглед на слободното движење на стоките.** Така доколку ограничувањата во начинот на употреба на маркетинг - инструментите се смета дека го нарушува пристапот на пазарот на стоките, тогаш зошто тоа не може да биде случај и кога се врши ограничување на местото на продажба? Врз успехот на производителот или извозникот можат да влијаат ограничувањата на тоа каде и кога може да ги продава стоките исто како што е случај со примената на маркетинг - инструментите. Обата услови на продажба, статички и динамички, можат да влијаат врз обемот на продажбата и пробивањето на новите пазари.<sup>188</sup> **Така, во поновата практика на Европскиот суд на правдата поголемо значење му се дава на правото за слободно движење на стоките, односно правото на слободен пристап до пазарот на стоките.**

---

<sup>188</sup> Bernard, K., (2004): *The Substantive Law of the EU: The four freedoms*, Oxford University Press, Oxford, pp. 144-148

### 3.1.2.3. Исклучоци од услови на продажба

Очигледна е подготвеноста на Судот да ја намали ригидноста на критериумот од пресудата во случајот „Кек и Митоар“ (*Keck and Mithouard*), односно инсистирањето на задоволување на условот на недискриминација и изземање на условите од продажбата надвор од член 34 ДФЕУ. **Не постои разлика меѓу правилото кое забранува одредени форми на маркетинг и рекламирање (динамички услов на продажба) и доведува до намалување на продажбата за 30 проценти и правилото кое го ограничува бројот или работното време на дуќаните (статички услов на продажба) и доведува до истоветно намалување на продажбата. Обете правила можат да влијаат врз обемот на продажба и пробивањето на новиот пазар.** Пристапот до пазарот е средство да се постигне целта, при што целта е максимизирање на продажбата/профитот за индивидуалниот производител и подобрување на оптималната распределба на ресурси на заедницата во целина. Дури и кога се смета дека правилото е од областа на продажбата, тоа сепак ќе се смета за бариера во трговијата и ќе потпаѓа под членот 34 ДФЕУ (28 ДЕУ) ако правилото има различно влијание, правно или фактичко, врз домашните трговци и увозници.

**Оттука останува на Судот да ги одреди правилата што влијаат врз продажбата како дел од самиот производ, а со тоа и да ги смета во рамките на членот 34 ДФЕУ.** Таков е случајот „Фамилиапрес“ (*Familiapress*).

Случај C-368/95 (*Vereinigte Familiapress Zeitungsverlags- und Vertriebs GmbH v. Heinrich Bauer Verlag*)

*Предмет:* „Фамилиапрес“, австриски издавач на весници, му забранил на германски издавач да издава неделно списание во Австрија, кое содржи наградни крстозбори за читателите. Причината била што австриското законодавство забранувало наградни игри во списанијата.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61995CJ0368>

Иако забраната се однесувала на условите на продажба, сепак, Судот одлучил дека тоа влијае врз самата содржина на

производите, бидејќи наградните игри се составен дел од списанието во кое се појавуваат. Поради тоа што од трговските субјекти се бара да ја изменат содржината на списанието, забраната го попречува пристапот на засегнатите производи до пазарот на земјата - членка увозничка, а со тоа го попречува и слободниот проток на стоки.<sup>189</sup>

Случај (C-34 и 36/95 De Agostini)

*Предмет:* „Де Агостини“ бил италијански производител на списанија. Италијанскиот производител почнал да продава детски списанија во Шведска со наслов „Сé за диносаурусите“ и почнал да емитува телевизиски реклами на шведската телевизија. Поради тоа што шведското законодавство забранувало телевизиско рекламирање за деца под 12 години на италијанскиот производител му било забрането да се рекламира. Тој случајот го изнесол пред Европскиот суд на правдата.

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-34/95>

Мерките во случаите *C-34 и 36/95 Де Агостини (De Agostini)* се однесуваат на динамички условите на продажба, одбраната тврдела дека тие не потпаѓаат во рамките на членот 34 ДФЕУ. Одлуката била донесена според одлуката во случајот Кек (*Keck*), односно националните мерки што ограничуваат или забрануваат одредени услови на продажба кои не се покриени со членот 34 ДФЕУ, сè додека тие се однесуваат на сите трговски субјекти што се присутни на територијата на една земја - членка и сè додека на ист начин влијаат врз продажбата на домашните и увезените производи. Со оглед дека телевизиското рекламирање била единствен начин за увозникот да се пробие на шведскиот пазар, увозникот докажал дека се врши понеповолен третман врз неговите производи, односно се спречува пристап на шведскиот пазар.

<sup>189</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0317>

Случај C-405/98 (Konsumentombudsmannen v. Gourment International Products AB)

*Предмет:* Шведска има државен монопол во поглед на трговијата со алкохол и строга политика во поглед на неговото рекламирање. Шведските закони забрануваат рекламирање жесток алкохол, вино и пиво во списанија. „Гурмент“ (*Gourment International Products AB*) публикувал списание што содржело реклама за алкохол. 90% од претплатниците биле ресторани, додека 10% физички лица, со што списанието директно ги таргетираше најголемите потрошувачи на алкохол. Шведскиот омбудсман за потрошувачите барал да му се забрани на „Гурмент“ да објавува реклами за алкохол.

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-405/98>

Во случајот *C-405/98 (Gourment Intenational)*, Судот навел дека динамичките условите на продажба ќе бидат надвор од членот 34 ДФЕУ, само ако не го спречуваат пристапот до пазарот на увозните производи или не го попречуваат пристапот на увозните производи повеќе отколку што го попречуваат пристапот на домашните производи. Судот заклучил дека во случајот со алкохолните пијалаци, чијашто употреба е поврзана со традиционалната општествената практика и со локалните навики на потрошувачите, забраната за сите реклами во медиумите го попречува пристапот на пазарот на производителите од други земји - членки повеќе отколку што го попречува пристапот на домашните производи со кои се запознати потрошувачите. Поради тоа во случајот забраната за рекламирање влијае врз продажбата на производите од други земји - членки повеќе отколку на продажбата на домашни производи. Така ова претставува бариера за слободен пристап на пазарот и нејзината примена е забранета според член 34 ДФЕУ.

### **3.1.3. Останати правила што го ограничуваат „пристапот на пазарот“ (останати бариери)**

Освен **правилата што се однесуваат на самите стоки** (нетрговски мерки што главно се однесуваат на технички стандарди и на национални прописи за карактеристиките на производот - мерки со двоен товар), **правилата што се**

**однесуваат на условите на продажба** (мерки со еднаков товар) доколку го нарушуваат „пристапот на пазарот“, во поновата практика на Европскиот суд на правда ги опфаќа и сите **останати бариери** (што не мора да бидат директно поврзани во производот) што го нарушуваат „пристапот на пазарот“ во опсегот на член 34 ДФЕУ.

Во случајот *C-110/05 Комисијата против Италија (Italian trailers)*, судот разгледувал дали забраната на италијанската влада за употреба на приколки на мотоцикли и мопеди претставува мерка со еквивалентен ефект на квантитативно ограничување.<sup>190</sup> Одлуката била позитивна, со оглед дека забраната за користење на тој производ имала значително влијание врз увозните производи, односно Италија не произведува приколки за моторцикли и мопеди. Истата одлука е потврдена во случајот *C-142/05 Аклагарен против Микелсон и Рос (Aklagaren v. Mickelsson and Roos)*,<sup>191</sup> каде што шведското правило за употреба на пловила на вода (скутер, глисер, едрилици и сл.) на одредени водни територии се смета за прекршок на член 34 ДФЕУ.

### 3.2. Опсег на член 35 ДФЕУ

Членот 35 ДФЕУ забранува квантитативни ограничувања и мерки со еквивалентен ефект во поглед на извозот исто како што членот 34 ДФЕУ се однесува на увозот. **Членот се применува во ситуации кога земјите се обидуваат да го ограничат или да го оневозможат извозот на добра.**

Пример за квантитативно ограничување на извозот се среќава во случајот *C-5/94 (Hedley Lomas)*. Британските власти одбиле да издадат извозна дозвола за живина во Шпанија, со образложение дека шпанските кланици не ги исполнуваат стандардите на ЕУ.

Мерка со еквивалентен ефект на квантитативно ограничување се среќава во случајот *15/79 Грунвелд (Groenveld)*,<sup>192</sup> каде што холандските власти им забранувале на сите производители на месни прехранбени производи да

<sup>190</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-110/05>

<sup>191</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-142/05>

<sup>192</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0015>

складираат или да преработуваат коњско месо. Намерата е да се заштити извозот на месни преработки кон земјите што ја забрануваат продажбата на коњско месо. Самата продажба на коњско месо во Холандија не била забранета. Судот сметал дека оваа национална одредба не го крши членот 35 ДФЕУ, со оглед дека забраната се однесува подеднакво за стоките што се наменети за домашниот пазар или за извоз. Во овој случај Судот применил тест од три претпоставки за да утврди можно прекршување на член 35 ДФЕУ: 1) националната мерка треба да креира ограничување на извозот за одредена стока; 2) треба да наметнува различен третман за извозот; 3) со мерката треба да се обезбедува одредена корист за националното производство на штета на производството или трговијата со друга земја - членка (ефект на протекционизам).

Од пресудата на случајот 15/79 Грунвелд (*Groenveld*) произлегува дека членот 35 ДФЕУ се однесува на мерки, што вршат различен третман на домашните во однос на странските стоки. ***Тој не ги опфаќа мерките што се однесуваат подеднакво врз увозните и домашните стоки, но во практиката наметнуваат поголем товар за извозните стоки.*** Причината е следна - увозникот треба да ги исполни националните прописи во својата земја и во земјата во која врши увоз. Извозникот не може да го користи членот 35 ДФЕУ за да тврди дека националниот стандард му го отежнува пробивот на другите пазари на Унијата. Единствен исклучок се случите при извоз на земјоделски производи (*C-161/09 Kakavetsos-Frangkopoulos*).<sup>193</sup>

Сепак, доколку се јави случај каде што постои мерка со двоен товар за извозникот, случајот може да се оспори пред Европскиот суд на правдата. Во неодамнешната судска практика Европскиот суд на правдата го напушта критериумот утврден во случајот (*15/79 Groenveld*) и ***го проширува опсегот на член 35 ДФЕУ кон мерките што се однесуваат подеднакво врз увозните и домашните стоки, но во практиката наметнуваат поголем товар за извозните стоки*** (случај *C-205/07 Gysbrechts*).<sup>194</sup>

---

<sup>193</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-161/09>

<sup>194</sup> Weiss, F., and Kaupa, C., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 85-86



### **3.3. Дозволени исклучоци на примена на мерки што вршат квантитативно ограничување и мерки со еквивалентен ефект**

Досегашната дискусија за членот 34 ДФЕУ потврди дека во поширока смисла тој ги опфаќа квантитативните ограничувања и мерките со еднаков ефект на квантитативни ограничувања. Тоа се сите мерки што не се подеднакво наметнати врз домашните и странските стоки (*distinctly applicable*), како и мерките што иако подеднакво се однесуваат на сите стоки, но во практиката наметнуваат поголем товар за увозните стоки (*indistinctly applicable*) и останатите бариери.

**Листата на оправдана примена на мерките е опфатена во член 36 ДФЕУ и се однесува на сите квантитативни ограничувања и мерки со еквивалентен ефект, што вршат дискриминација (мерки што не се подеднакво наметнати врз домашните и странските стоки).** Членот 36 ДФЕУ во оригинален превод гласи: „...одредбите од член 34 и 35 не ги попречуваат забраните или рестрикциите за увоз, извоз или транзит, само ако тие се оправдани врз основа на нарушување на јавниот морал, нарушување на јавната политика и безбедност, заштита на здравјето и животот на луѓето, животните и растенијата, заштита на националното богатство кое има уметничка, историска или археолошка вредност и заштита на индустриска или трговска сопственост...”

**Мерките кои иако подеднакво се однесуваат на сите стоки, во практиката наметнуваат поголем товар за увозните стоки (*indistinctly applicable*) и останатите бариери, можат да се оправдаат како што веќе споменавме преку т.н. задолжителни барања.<sup>195</sup>** Тука спаѓаат нетрговски мерки, што главно се однесуваат на технички стандарди и национални прописи за карактеристиките на производот и останатите бариери во трговијата со стоки. Оправдувањата произлегуваат од став 8 од судското решение во Касис де Дижон (*Cassis de Dijon*), каде што Судот навел ситуации што преставуваат исклучоци од апсолутната забрана за примена на мерките што го ограничуваат слободното движење на стоките.

<sup>195</sup> Во оригиналниот назив задолжителните бараа се среќаваат како: *mandatory requirements, imperative requirements u overriding reasons relating to the public interest.*

Оправдувањата се однесуваат на ефективноста на фискалната супервизија, заштитата на јавното здравје, обезбедувањето праведност во трговските трансакции и заштитата на потрошувачите. **Нивната листа не е конечна.** Тоа подразбира дека во подоцнежните случаи како резултат на отсуство на хармонизирачки мерки на Унијата, Судот може да вклучи и други задолжителни барања. Клучното прашање е дали оправдувањата на мерките што вршат различен третман меѓу увозните и домашните стоки е ограничено на специфичните исклучоци во членот 36 ДФЕУ или овие мерки може да се оправдаат врз основа на задолжителните барања.

Традиционалното согледување било дека земја - членка не може да оправда примена на мерка со еднаков ефект на квантитативно ограничување што врши различен третман врз странските стоки врз други основи освен оние наведени во членот 36 ДФЕУ. Исто така, се тврдело дека задолжителните барања се различни од оправдувањата во членот 36 ДФЕУ и оттука тие можат да се користат само за мерките што иако подеднакво се однесуваат на сите стоки, во практиката наметнуваат поголем товар за увозните стоки. Сепак, постои одредено поклопување во оправдувањата што произлегуваат од членот 36 ДФЕУ и задолжителните барања како што е случајот со оправдување на мерките врз основа на јавното здравје. Во продолжение ќе ги анализираме оправдувањата врз основа на член 36 ДФЕУ и задолжителните барања, а потоа ќе ја анализираме практиката на Судот и проблемите што произлегуваат од оправдувањата на воведување мерки со еднаков ефект на квантитативни ограничувања.

### **3.3.1. Оправдувањата според член 36 ДФЕУ**

Во продолжение ќе разгледаме дел од оправдувањата според член 36 ДФЕУ што се однесуваат на воведувањето на квантитативните ограничувања и мерките со еднаков ефект на квантитативни ограничувања, што вршат дискриминација (мерки што не се поддеднакво наметнати врз домашните и странските стоки) опфатени со член 34 и 35 ДФЕУ.

Членот 36 ДФЕУ подразбира дека *„...одредбите од член 34 и 35 не ги попречуваат забраните или рестрикциите за увоз, извоз или транзит, само ако тие се оправдани врз основа на нарушување на јавниот морал, нарушување на јавната политика и безбедност, заштита на здравјето и животот на луѓето, животните и растенијата, заштита на националното богатство кое има уметничка, историска или археолошка вредност и заштита на индустриска или трговска сопственост...“*

#### **3.3.1.1. Јавен морал**

Европскиот суд на правдата досега не дефинирал што се подразбира под поимот „јавен морал“, со што им остава простор на земјите - членки да го толкуваат овој термин според сопствените морални вредности. Така во случајот *34/79 Хен и Дарби (Henn and Darby)*,<sup>196</sup> Судот прифатил дека забраната во Велика Британија за увоз на порнографски материјали може да се прифати во опсегот на член 36 ДФЕУ. Со оглед дека законот на Британија ги ограничува производството и продажбата на порнографски материјали, Судот заклучил дека не постои законска трговија со такви стоки во рамките на Британија. Оттука секоја земја - членка има право да ги одреди барањата на јавниот морал на своја територија, по сопствено вреднување и во форма што ќе ја одбере. Сепак, тие не смеат да задаваат значително поголем товар на стоките што доаѓаат од надвор во споредба со оној што го сносат еквивалентни домашни стоки.

---

<sup>196</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=34/79&td=ALL>

### **3.3.1.2. Јавна политика и безбедност**

Причините за заштита на јавната политика и безбедност ги опфаќаат сите прописи што ги штитат основните интереси на земјата - членка. Иако јавната политика и безбедност има релативно широко значење, Судот во својата практика се обидува да го толкува рестриктивно.

Така, на пример, Судот одбива под овој поим да ја опфати заштитата на потрошувачите како и други ставки што не се изрично наведени.<sup>197</sup> Во случајот *231/83 Киле (Cullet)*, француската влада повикала на можни нарушувања на јавниот ред и безбедност, предизвикано од насилни реакции што можат да се очекуваат од трговците на мало загрозени од странската конкуренција.

#### *Случај 231/83 (Cullet v. Centre Leclerc)*

*Предмет:* Француското законодавство наметнало минимални малопродажни цени за гориво, утврдени главно врз основа на цените и трошоците на француските рафинерии. Француската влада барала оправдување на оваа мерка според член 36 ДФЕУ.

*Извор:*

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=231/83&td=ALL>

Сепак, примената на оваа мерка била одбиена. Француската влада не покажала дека измената на предметните закони ќе има последици за јавниот ред и мир со кои таа нема да може да се соочи во рамките на ресурсите што ги има на располагање. Судот сметал дека економските причини не смеат да претставуваат мотив за примена на ограничувања во рамките на Внатрешниот пазар. Доколку овој притисок врз групите на интерес претставува оправдување според член 36 ДФЕУ, што би довело до потенцијално насилство, тогаш основните слободи на Унијата би биле доведени во опасност.

---

<sup>197</sup> Craig, P. and De Burca, G., (2003): *EU law: text, cases and materials, third edition*, Oxford University Press, Oxford, pp. 626-636

*Случај 72/83 (Campus Oil Ltd. V. Minister for Industry and Energy)*

*Предмет:* Ирскиот закон барал од увозниците на бензин во Ирска да купуваат 35% од нивните потреби од рафинеријата на нафта во државна сопственост по цени утврдени од ирската влада. Владата на Ирска тврдела дека за земјата е клучно да ги одржи своите капацитите за рафинирање нафта.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0072>

Спротивно на оваа одлука, во одлуката на случајот *72/83 (Campus oil)*<sup>198</sup>, Судот оценил дека прекилот на испорака на петрохемиските производи може сериозно да влијае врз јавната безбедност, со што на земјата ѝ се дозволува да се штити според членот 36 ДФЕУ. Во овој случај прекилот на испораката на петрохемиски производи, поради нивната исклучителна важност како извор на енергија во современата економија, била од суштинско значење за постоењето на земјата. Оттука, не само економијата, туку и животот на луѓето бил загрозен, така што неекономските причини биле главно оправдување за примена на мерката. Да не забораваме дека дополнително земјите можат да преземаат мерки за заштита на националната безбедност според членовите 346-348 ДФЕУ.

### ***3.3.1.3. Заштита на здравјето и животот на луѓето, животните и растенијата***

Заштита на здравјето и животот на луѓето, животните и растенијата е најчеста причина што земјите - членки ја користат за да оправдаат одредена мерка што врши дискриминација на увозните стоки во однос на домашните. Земјите - членки имаат автономија во областите што не се хармонизирани на ниво на ЕУ, да одредат повисоко ниво на заштита.

Дали ќе се примени овој вид исклучок зависи од неколку критериуми: **Прво**, Судот треба да утврди дали заштитата на јавното здравје е вистинска намера зад дејството на земјата - членка или целта е да се заштитат домашните произведувачи. Во случајот *40/82* Комисијата против Велика Британија (*Commission v. United Kingdom*),<sup>199</sup> В. Британија го забранила увозот на

<sup>198</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0072>

<sup>199</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0040\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0040(01))

пилешко месо од повеќето други земји - членки врз основа на оправдувањето дека мерката е потребна за заштита на јавното здравје. Сепак, Судот сметал дека забраната за увоз повеќе е мотивирана од економски причини, односно целта е да се блокира увозот на француската живина, а не грижата за јавното здравје.

**Второ,** Судот одлучува дали некое барање во сферата на јавното здравје е издржано кога не постои комплетен цензус во поглед на научното и медицинското влијание врз одредени супстанции. Пример за пристапот на Судот, е случајот 174/82 Сандоз (*Sandoz*).<sup>200</sup>

Случај 174/82 (*Officier van Justitue v. Sandoz BV*)

*Предмет:* Властите во Холандија одбивале да дозволат продажба на плочки од мусли што содржеле додадени витамини, кои биле штетни за јавното здравје. Плочките биле лесно достапни во Германија и во Белгија. Прифатено било дека витамините можат да бидат корисни за здравјето, но и дека прекумерното конзумирање може да му наштети. Но, научните докази не се прецизни во поглед на количеството со кое конзумирањето витамини станува прекумерно и штетно.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61982CJ0227>

Во отсуство на хармонизација на законодавството, останува на земјите - членки да одлучат кој степен на заштита на здравјето и животот на луѓето сакаат да го обезбедат, имајќи ги предвид барањата на слободниот проток на стоки во рамките на Унијата. Судот одлучил дека доколку постои недокажаност во поглед на медицинските импликации на некоја материја, во отсуство на хармонизација на законодавството, ќе се остави на земјата - членка да одлучи за соодветниот степен на заштита на своите граѓани. Ова ќе биде условено со принципот на пропорционалност.

**Трето,** земјата - членка не смее да забрани увоз, но смее да го услови со проверки кои ќе го направат увозот потешок, дури и доколку стоките веќе биле проверени во државата на

<sup>200</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=174/82&td=ALL>

потекло. Тоа го наметнува проблемот на двојна проверка. Сепак, дополнителните барања треба да се неопходни и пропорционални. Оттука, двојните проверки се незаконски кога непотребно се наметнуваат дополнителни тестови кои веќе еднаш се извршени во земјата на потекло или кога практичниот ефект на тестовите во земјата - извозник ги задоволува потребите на земјата - увозник.<sup>201</sup>

Така на пример, во случајот *C-366/04 Schwarz*,<sup>202</sup> Судот одлучил дека мерката на австриското законодавство кое забранувало продажба на непакувани мастики и други производи со сличен состав во автоматитите е оправдана. Причината била што неспакуваните маститки може да бидат оштетени поради влагата или од различни инсекти што може да се појават во автоматитите.

#### ***3.3.1.4. Заштита на националното богатство кое има уметничка, историска или археолошка вредност***

До сега ни една мерка во практиката на ЕСП не е оправдана според заштитата на националното културно богатство од уметничка, историска или археолошка вредност, така што практичната природа на овој вид оправдување не постои.<sup>203</sup> Сепак, највисокиот административен суд во Франција (супремативата на правото на ЕУ) се повикува на член 36 ДФЕУ за забрана на извоз на национално богатство со уметничка и историска вредност.<sup>204</sup> Во таа насока, донесени се одредени мерки од страна на ЕУ со цел да се спречи нелегална трговија на националните богатства на земјите-членки и тоа: Директива 93/7 за поврат на националните богатства што незаконски се одземени од земја-членка на ЕУ<sup>205</sup>; Регулатива 3911/92 за контрола на извоз на културни добра<sup>206</sup> и Регулатива 116/2009 за извоз на културни добра од ЕУ<sup>207</sup>.

---

<sup>201</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0400>

<sup>202</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-366/04>

<sup>203</sup> Meškić, Z., and Samardžić, D., (2012): *Pravo na Evropske Unije*, Deutsche Gesellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za Jugoistocnu Evropu and TDP Sarajevo, Sarajevo, pp. 331

<sup>204</sup> Kaczorowska, A., (2013): *European Union Law*, Routledge, London and New York, p.576

<sup>205</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31993L0007>

<sup>206</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31992R3911>

<sup>207</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009R0116>

### **3.3.1.5. Заштитата на индустриската или трговската сопственост**

Заштитата на индустриската или трговската сопственост подразбира ексклузивни права на сопственикот или носителот на права на патент, жиг, трговска марка, географска ознака на потекло, авторски права и сродни права. Со оглед што според член 345 ДФЕУ право на индустриска сопственост не спаѓа во надлежност на Унијата, Судот одлучува само во случаи кога правото на сопственост влијае врз слободниот проток на стоки.

### **3.3.2. Задолжителни барања**

Веќе споменавме дека дополнителна листа на оправдувања што се однесува **единствено на мерките што иако поеднакво се однесуваат на сите стоки, но во практиката наметнуваат поголем товар за увозните стоки (*indistinctly applicable*) и останатите бариери можат да се оправдаат, преку т.н. задолжителни барања.**<sup>208</sup> Во практиката на ЕСП, овие задолжителни барања се сретнуваат и под термините: „причини од јавен интерес“ (overriding reasons in the public interest) или „оправдани цели од јавен интерес“ (legitimate public interest objectives).<sup>209</sup>

Според случајот „Касис“ (*Cassis*), Судот го утврдил концептот на задолжителни барања што ги дефинирал како четири случаи во кои земјите - членки можат да ја оправдаат примената на мерки со двоен товар, односно нетрговски мерки, што главно се однесуваат на технички стандарди и национални прописи за карактеристиките на производот. Тие случаи се однесуваат на **ефективноста на фискалната супервизија, заштитата на јавното здравје, обезбедувањето праведност во трговските трансакции и заштитата на потрошувачите.**

Заштитата на јавното здравје е дел од оправдувањата во членот 36 ДФЕУ каде што доаѓа до очигледно преклопувањето. За овој „проблем“ подетално ќе зборуваме во продолжение на

<sup>208</sup> Во оригиналниот назив задолжителните барања се среќаваат како: *mandatory requirements, imperative requirements u overriding reasons relating to the public interest.*

<sup>209</sup> Kaczorowska, A., (2013): *European Union Law*, Routledge, London and New York, p. 532



ова поглавје. Во случајот *Danish bottle case*,<sup>210</sup> Европскиот суд на правдата воведува дополнителното задолжително барање „**заштита на околината**“. Во пресудата од случајот во параграф 8 се вели дека „...заштитата на животната средина е една од основните цели на Заедницата, којашто може да оправда одредени ограничувања на приципот на слободно движење на стоки. Оттука, заштитата на животната средина е задолжителен услов што може да го ограничи слободното движење на стоките...“.

Случај 302/86 (Commission of the European Communities v Kingdom of Denmark)

*Предмет:* Во Данска врз основа на заштита на животната средина бил воведен задолжителен систем на „депозит и враќање“ за амбалажата на пиво и газирани пијалаци. Оттука, овој систем функционираше само на авторизираните и стандардизираните амбалажи. Дозволен бил лимит од 3000 хектолитри годишно за производителите на увозни пива и газирани пијалаци што немаат стандардизирана амбалажа.

*Извор:*

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=302/86&td=ALL>

Одлуката на овој случај била донесена пред донесувањето на „Директивата за пакување на стоките и пакување на отпадот“.<sup>211</sup> Данска донела регулатива во област што не била предмет на усогласување на законодавството на Унијата. Поради тоа што Судот сметал дека оваа мерка била „разумна“, односно неопходна во поглед на заштитата на животната средина, го дозволил нејзиното постоење. Единствено квантитативното ограничување на увозот со што се ограничува количината на увезени пива и газирани пијалаци на годишен лимит од 3000 хектолитри годишно, Судот го сметал за недозволена мерка и спротивна на членот 34 ДФЕУ.

Така, во подоцнежната практика, Судот ги оправдува националните мерки што се однесуваат на забрана на увоз на отпаден материјал од друга земја - членка (*Commission v.*

<sup>210</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=302/86&td=ALL>

<sup>211</sup> European Parliament and Council Directive 94/62/EC of 20 December 1994 on packaging and packaging waste, O.J. L365, amended by Directive 2005/20/EC of the European Parliament and of the Council of 9 March 2005, O.J. L70.

*Belgium*)<sup>212</sup>; систем на позајмување и враќање на контејнери (*Commission v. Denmark*)<sup>213</sup>; забрана за користење одредени хемиски состојки што се штетни за здравјето на луѓето (*Toolex*)<sup>214</sup> и обврска за дистрибутерите на електрична енергија, да ја откупуваат енергијата од производители на обновливи извори на енергија (*PreussenElektra*) според оправдувањето дека се работи за заштита на околината.<sup>215</sup>

Дополнителни оправувања што ЕСП ги препознава се: заштита на човековите права (*C-112/00 Schmidberger*)<sup>216</sup>; подобрување на условите за работа, заштита на културното наследство, одржување медиумска конкуренција, финансиска рамнотежа на социјалните системи, заштита на патиштата, борба против криминалот и заштита на животните. Сепак, листата не е конечна, односно Судот може да ја дополнува доколку смета дека воведување на конкретната мерка ги оправдува целите на Унијата.<sup>217</sup>

### **3.3.3. Односот меѓу оправдувања од член 36 ДФЕУ и задолжителни барања**

Мерките што вршат различен третман меѓу домашните и увозните стоки во корист на домашните стоки се спротивни на целите на Внатрешниот пазар на ЕУ, па оттука оправдувањата според член 36 ДФЕУ имаат стриктни ограничувања.

Меѓутоа, дистинкцијата меѓу членот 36 ДФЕУ и задолжителните барања од случајот е изложена на сè поголем притисок во поново време од три причини:

**а) Дискусијата е во насока дали листата од членот 36 ДФЕУ се смета за ограничена.** Така може да се случи дури и во случаи на очигледна дискриминација на увозните стоки да се бара заштита на човековата околина што претставува едно од задолжителните барања (случај *C-379/98 WallonWaste*)<sup>218</sup>;

<sup>212</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0002>

<sup>213</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0302>

<sup>214</sup> <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db0c1fb4f3f0b4422b905f8dcb11aa8877.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLc3j0?text=&docid=101909&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=547288>

<sup>215</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-379/98>

<sup>216</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000J0112:EN:HTML>

<sup>217</sup> Escámez, B.S., Restrictions to the free movement of goods, Master thesis, Faculty of Law, University of Lund, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1555204&fileId=1563581>, p.36

<sup>218</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-379/98>

**б) Дистинкцијата станува сè помалку одржлива поради проблемите во разликувањето мерки што вршат различен третман и мерките што вршат ист третман на увозните во однос на домашните стоки, но во практиката наметнуваат поголем товар за увозните стоки.** Останува на Судот да одлучи за која мерка станува збор (случај *C-28/09 Commission v. Austria*);<sup>219</sup>

**в) Постои поклопување меѓу оправдувањата наведени во член 36 ДФЕУ и задолжителните барања, како што е случајот со јавното здравје** (случај *Commission v. Germany*).<sup>220</sup>

Во случајот „Валон Вејст“ (*Wallon Waste*), Судот дозволил националната мерка, која по суштина вршела различен третман на увозните стоки во однос на домашните, да се оправда според задолжителните барања заради заштита на животната средина.

Случај C-2/90 (*Commission v. Belgium*), познат како Валон Вејст (*Wallon Waste*)

*Предмет:* Валонија, област во Белгија, забранувала отпадот што потекнува од друга земја - членка на Унијата да биде складиран на нејзината територија. Со оглед дека отпадот може да се смета за стока, поради неговата комерцијална природа, според член 34 ДФЕУ, воведувањето на оваа мерка било неоправдано.

*Извор:* <http://curia.euro.pa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-379/98>

Односот меѓу членот 36 ДФЕУ и задолжителните барања го усложнува фактот што линијата на поделба меѓу случаите што вршат различен третман на стоките и мерките што вршат ист третман на стоките, но наметнуваат поголем товар за увозните стоки може да биде тенка.

Во случајот *C-28/09 Комисијата против Австрија (Commission v. Austria)*, австриското законодавство им забранувало на камионите над одредена тежина да користат одредени патишта, со цел да се заштитат околината и квалитетот на воздухот. Судот одлучил дека се работи за мерка што врши ист третман на стоките, но наметнуваат поголем товар за увозните стоки и затоа заштитата на животната средина може да претставува објективно оправдување. Доколку Судот одлучил

<sup>219</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-28/09>

<sup>220</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0178>

дека станува збор за мерка што врши различен третман на увозните стоки во однос на домашните, во тој случај заштитата на средината не би можела да се користи како одбрана во случајот.

Што се однесува на поклопувањето меѓу оправдувањата наведени во член 36 ДФЕУ и задолжителните барања, Судот не е особено загрижен дали оправдувањето го разгледува во рамките на член 36 ДФЕУ или, пак, во рамките на листата на задолжителни барања, под услов оправдувањето кое државата го бара да влегува во една од двете листи како што е јавното здравје, посебно во случаи кога е нејасно за каква мерка се работи.

### **3.3.4. Хармонизација на законодавството на ЕУ и примена на оправдувањата**

Општото правило во поглед на оправдувањата според член 36 ДФЕУ и задолжителните барања, е дека **тие не можат да се применат доколку постои хармонизација** во одредена област.<sup>221</sup> Хармонизацијата на националните законодавства најчесто се врши преку донесување и примена на директиви или регулативи на ниво на Унијата.

Доколку постои *целосна хармонизација* на законодавството, земјите - членки немаат право да преземаат какви било други мерки во областа што е усогласена на ниво на Унијата. *Минималната хармонизација* им овозможува на земјите - членки да воведат построги мерки, но само доколку тие се компатибилни со одредбите од Договорот за функционирање на Европската унија. Тоа би значело дека секундарното законодавство ја поставува „долната граница“ на примена на одредени мерки што го ограничуваат слободното движење на стоки, додека одредбите од Договорот ја поставува „горната дозволена граница“ за нивната примена. Така, земјите - членки се ограничени во примената на домашните политики во рамките на овие граници.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> Craig, P. and de Búrca, G. (2003): *EU Law. Text, cases and materials*, third edition, Oxford University Press, Oxford, p.635

<sup>222</sup> Dougan, M. (2000): “Minimum harmonization and the internal market”, *Common Market Law Review* 37, p. 855.

Во случаите 227/82 (*Van Bennekom*),<sup>223</sup> и C-5/94 (*Hedley Lomas Case*)<sup>224</sup> Судот сметал дека единствено целосната хармонизација ја исклучува примената на оправдувањата според членот 36 ДФЕУ или задолжителните барања. Сепак, членовите 34-37 ДФЕУ, се применливи во периодот на пренесување на секундарното законодавство на Унијата во националните законодавства. До истекување на рокот за хармонизација на законодавството во определена област, применливи се одредбите до ДФЕУ.<sup>225</sup>

Во случајот C-1/96 (*Compassion*),<sup>226</sup> постоела минимална хармонизација за заштита на животните, во овој случај телињата, според Директивата 91/624. Спорно било дали земјата може да ги земе предвид оправдувањата според член 36 ДФЕУ за да се оправда ограничувањата за увоз на стоки што го има наметнато. Иако земјите можат да наметнат повисоки здравствени и безбедносни барања во националната економија, сепак, стоките што ги исполнуваат минималните барања според постојната Директива треба да имаат слободен пристап до земјата - членка.

### 3.3.5. Принцип на пропорционалност и неопходност

За да може одредена мерка со еднаков ефект на квантитативно ограничување да се оправда според оправдувањата наведени во член 36 ДФЕУ или според задолжителните барања воспоставени од практиката на Европскиот суд на правдата, мерката мора да биде во согласност со **принципот на пропорционалност**. Тоа подразбира дека целите што треба да се постигнат со воведување на мерката треба да бидат компатибилни со целите на Унијата.<sup>227</sup> Принципот на пропорционалност произлегува од судското решение во *Cassis de Dijon*, што го надградува ставот б од одлуката на *Dassonville*, во која Европскиот суд на правдата го вовел „правилото на разумност“. Тоа подразбира дека во отсуство на хармонизација во рамките на Унијата, државата може да преземе мерки за да спречи нетрговски практики преку воспоставување задолжителни

<sup>223</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0227>

<sup>224</sup> <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=99550&doclang=en>

<sup>225</sup> Van Calsten, G. (2000): “Trade and the environment—a watershed for article 30”. *European Law Review*, pp. 66-70

<sup>226</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0001>

<sup>227</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-319/05>

барања. Меѓутоа, мерките треба да бидат „разумни“ (*suitable or appropriate*) т.е. да не ја попречуваат трговската размена меѓу земјите -членки.

Исто така, земјата мора да докаже дека остварување на целта не може да се оствари со мерка што има помало рестриктивно дејство врз слободното движење на стоките – **неопходност на мерката** (*necessary*). Во одредени области Судот им дозволува на земјите - членки одредена дискреција во поглед на употребата на мерките што може да варира од една земја - членка до друга. Овие области веќе ги споменавме. Тоа се исклучоците што се заштитени со членот 36 ДФЕУ и со задолжителните барања.

Важен елемент во докажувањето на тоа дали една мерка е оправдано воведена е докажувањето **дека не постоеле алтернативни мерки што имаат помал рестриктивен ефект врз трговијата („*stricto sensu*“)**. Земјата - членка има обврска да ја примени „помалку рестриктивната алтернатива“ доколку постои и ако не го стори тоа, се смета дека земјата врши повреда на принципот на пропорционалност. Во неколку наврати Судот утврдил дека мерките на државата не биле во согласност со принципот на пропорционалност, поради тоа што постоеле мерки со помал рестриктивен ефект врз трговијата; случаите Де Пејпер (*De Peijper*)<sup>228</sup>; Комисијата против Финска (*Commission v. Finland*)<sup>229</sup> и Комисијата против Холандија (*Commission v. Netherlands*).<sup>230</sup>

---

<sup>228</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61975CJ0104>

<sup>229</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-54/05>

<sup>230</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-297/05>

Случај 104-75 (Adriaan de Peijper, Managing Director of Centrafarm BV)

*Предмет:* Во овој случај се работи за паралелниот увоз на лекови, односно лековите може да се тргуваат слободно меѓу земјите - членки доколку имаат иста фармацевтска форма, јачина и пакување и имаат одобрение за паралелен увоз од страна на земјите што меѓусебно тргуваат. Холандски увозник Адриан де Пејпер увезувал лекови од Велика Британија што биле предмет на паралелен увоз. Стоката не била пуштена да се продава во Холандија од надлежните власти поради недостиг на доволно информации и потреба за доставување дополнителна документација што ќе го гарантира квалитетот на стоката. Холандските власти се бранеле според член 36 ДФЕУ со објаснување дека дополнителните информации и документи биле побарани со цел да се зачува јавното здравје.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61975CJ0104>

Во случајот (*Adriaan de Peijper*) се применува мерка со еквивалентен ефект на квантитативно ограничување. Кога одреден лек е предмет на паралелен увоз и за таа цел веќе има доставено потребна документација до надлежните власти за да ја гарантира исправноста на лекот, сосема е непотребно за да се заштити јавното здравје, од паралелниот увозник да се бара повторно истата документација или дополнителни информации до кои увозникот нема пристап. Судот сметал дека таквото барање не е оправдно според член 36 ДФЕУ. Притоа, нагласил дека доколку е неопходно, доказот за потврда на квалитетот на стоката да се обезбеди на друг начин што има помал рестриктивен ефект врз трговијата, т.е. на начин што нема да го загрози слободното движење на стоките.<sup>231</sup>

### **3.3.6. Товар на докажување**

Товарот на докажување за примената на одредена мерка паѓа на земјата -членка која ја вовела. Оттука, земјата мора да наведе причина со која го оправдува ограничувањето на

---

<sup>231</sup> [http://www.biicl.org/files/2057\\_c-104-75.pdf](http://www.biicl.org/files/2057_c-104-75.pdf)

слободното движење на стоки, како и да објасни дали го исполнува тестот на пропорционалност во поглед на целта што сака да ја оствари. Оправдувањето мора да биде придружено со соодветни докази или со анализа за соодветноста и пропорционалност на применетата мерка.<sup>232</sup> Така, доколку постои само широко објаснување од страна на земјата - членка што не е придружено со соодветна анализа или докази, ќе се смета дека мерката е неоправдано воведена.<sup>233</sup> Во исклучителни случаи Судот може да оправда мерка дури и кога не постојат детаљни докази или нема начин да се оправда примената на мерките.<sup>234</sup>

---

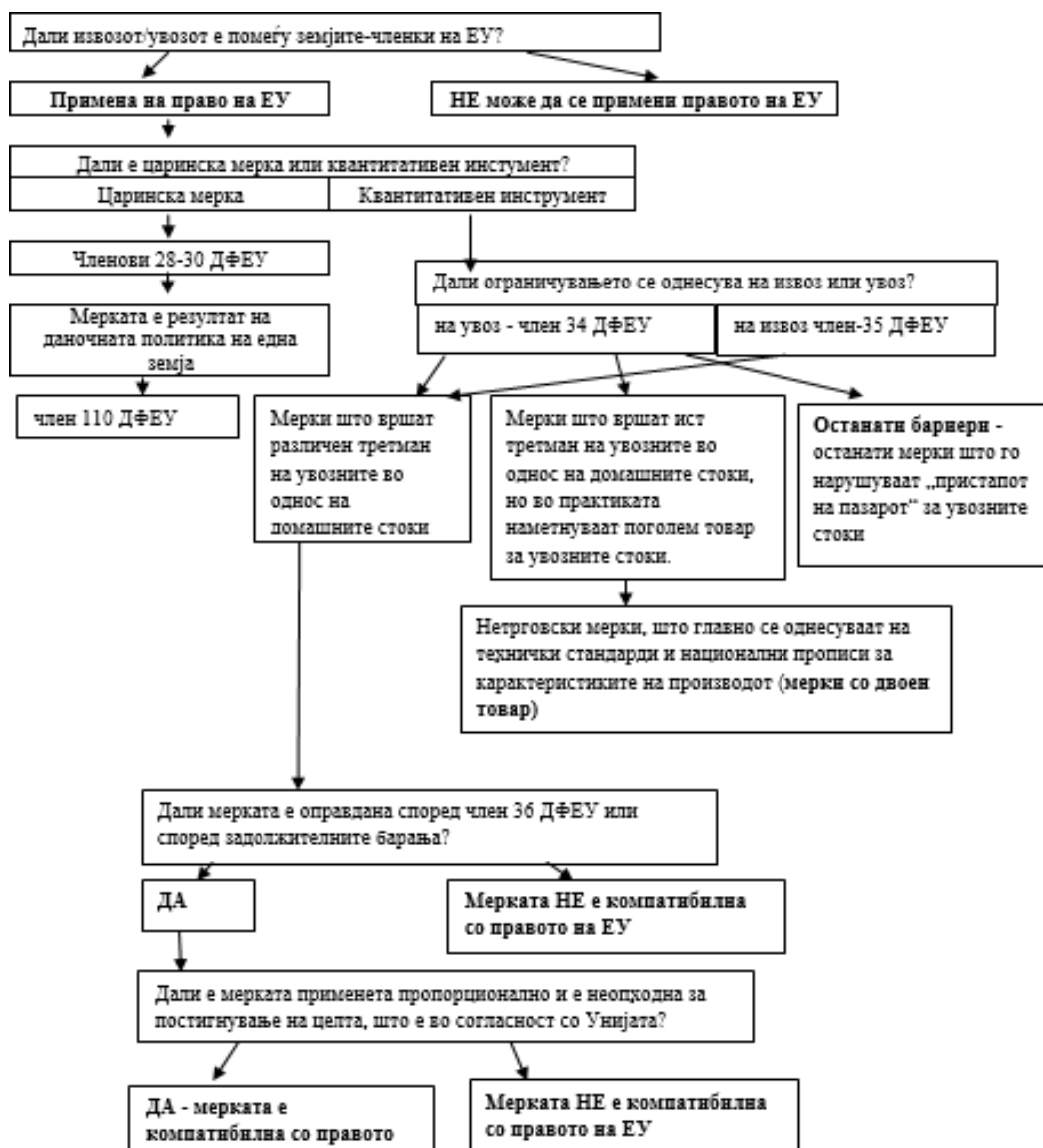
<sup>232</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-14/02>

<sup>233</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0265:EN:HTML>

<sup>234</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-110/05>



**Слика бр. 3.** Примена на законодавството на ЕУ во поглед на слободното движење на стоки



### ГЛАВА III. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА КАПИТАЛОТ ВО ЕУ

На слободното движење на капитал во Внатрешниот пазар на ЕУ се надоврзува слободата на плаќање. ***Слободата на вршење на плаќања меѓу земјите - членки била обезбедена една декада по потпишувањето на Договорот од Рим во 1957 година.*** Иако во Договорот од Рим било нагласено значењето на мобилноста на капиталот во рамките на тогашната ЕЕЗ, ***почетоците на слободното движење на капиталот се случиле во текот на 80-те години на минатиот век.*** Причина за тоа било постоењето на системот на златна валута во рамките на Бретонвудскиот систем и потребата за постоење на контрола на капиталот, со цел да се одржи надворешната рамнотежа на земјите - членки. Се верувало дека доколку не постои контрола на капиталот, може да се појави одлив на краткорочниот капитал што ќе креираат финансиски кризи како и да се зголеми обемот на даночна евазија. По распаѓањето на Бретонвудскиот систем главната политика на Меѓународниот монетарен фонд и Светска банка биле во насока на либерализација на капиталните движења. Со реформите што произлегле од донесувањето на Единствениот европски акт во 1986 година со цел дооформување на Заедничкиот пазар, се поттикнала мобилноста на капиталот во рамките на Европската заедница.<sup>235</sup>

Сепак, до средината на 90-те слободното движење на капиталот не постоело во практика кај голем број земји - членки и многу финансиски операции меѓу земјите - членки биле предмет на претходно одобрување од страна на националните органи, познато како „размена на контрола“, што значи дека финансиската интеграција на заедничкиот пазар сè уште не била на завидно ниво. Само за споредба, во 90-те години на 20. век само триесет земји во светот немале контрола на капиталот, од кои една третина биле индустриски развиени земји.<sup>\*236</sup>

**Целосна либерализација на движењето на капиталот во ЕУ била договорена со усвојувањето на**

<sup>235</sup> El-Alraa, Ami M., (2011): *The European Union: Economics and Policies*, 9 edition, Cambridge University Press, UK, pp. 119-122

\* Стабилноста на светската економија и економските раст на Јапонија, Јужна Кореа, Сингапур, Тајван и Кина била резултат на контролата на капиталните движења.

<sup>236</sup> Weiss, F., and Каура, С., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 288-291

**Директивата 88/361/ЕЕС од 24 јуни 1988 година, што стапила во сила во 1990 година за повеќето земји - членки** (Грција, Шпанија, Португалија и Ирска имале транзиционен период за исполнување на обврските од Директивата). Директивата 88/361 предвидува целосно елиминирање на бариерите во поглед на капиталот до 1990 година, со што се означува првата фаза на Делор за создавање монетарна унија.

Слободата на движењето на капиталот била унапредена со развојот на економската и монетарна унија што резултирало со одредби во Договорот од Мастрихт каде што е предвидено дека сите ограничувања на движењето на капиталот и исплатите, и меѓу земјите – членки, и меѓу државите-членки и трети- земји, се забранети.<sup>237</sup> Со влегувањето во сила на Договорот од Мастрихт, слободата на плаќање и движење на капитал добива **директно дејство** што подразбира дека членовите од примарното законодавство на Унијата се применуваат директно во националното право. Исто така, многу нови земји што се приклучиле кон ЕУ биле условени, пред да се приклучат постепено да ги отстранат бариерите за слободно движење на капиталот. Со Договорот за Европска заедница комплетно се ревидирале одредбите за слободен проток на капитал, што биле ефективни од први јануари 1994 година.

Сепак, со почетокот на светската финанска криза, Кипар и Грција вовеле контрола на капиталните движења како резултат на банкарската (и должничката криза во Грција) криза во земјите. Воведувањето на данокот на финансиски трансакции, за што накратко зборувавме во глава 1, исто така, претставува форма на ограничување на движењето на капиталот. Глава 3 се фокусира на правната рамка во поглед на слободното движење на капиталот и плаќањата, како и на процесот на европското монетарно обединување.

---

<sup>237</sup> Council Directive 88/361, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988L0361:EN:HTML>

## 1. Правна рамка во поглед на слободното движење на капиталот

Слободното движење на капиталот во рамките на Унијата е опфатено во дел 3, глава 4 од ДФЕУ, „Капитал и плаќања“, со членовите 63-66 ДФЕУ. Во делот 3, наслов 8: „Економска и монетарна политика“, со членовите 119-144 ДФЕУ, подетално се дефинираат аспектите од економската и монетарната политика на Унијата. Слободното движење на капитал што се гарантира со членот 63 ДФЕУ има цел да обезбеди интегрирани, отворени, конкурентни и ефикасни европски финансиски пазари и услуги.

*Членот 63 ДФЕУ (член 56 ДЕЗ) предвидува:*

1. Во склоп на одредбите се забрануваат сите рестрикции на **движењето на капиталот** меѓу земјите - членки и меѓу земјите - членки и трети земји.
2. Во склоп на одредбите се забрануваат сите рестриktivни **плаќања** меѓу земјите - членки и меѓу земјите - членки и трети земји.<sup>238</sup>

Членот **63 ДФЕУ може да се примени само кон државните актери што значи дека нема хоризонтално директно дејство. Исто така, предвидува либерализација на тековите на капитал и на сите плаќања меѓу земјите - членки, но и меѓу трети земји, што не е случај во поглед на другите слободи.**

Членот 64 ДФЕУ се однесува на односите на Унијата со трети земји во поглед на слободното движење на капитал. Членот ги вклучува и исклучоците за воведување на ограничувања во слободното движење на капитал со трети земји. Членовите 65 и 66 ДФЕУ се однесуваат на исклучоците во поглед на слободното движење на капитал во рамките на Унијата.

Слободното движење на капиталот за граѓаните претставува можност за реализирање на многу операции во странство како отворање банкарски сметки, купување акции во странски фирми, вложување онаму каде што е најголем повратот на инвестицијата и купување недвижности. За компаниите главно отвора можност за инвестирање. Исто така, во законодавството на Унијата се забрануваат рестрикциите на сите плаќања што се

---

<sup>238</sup> Оваа одредба не ги покрива националните процедурални правила со кои се уредуваат дејствата на кредиторот кој сака наплата од неуслужен должник. Случај *C-412/97 ED Srl. v. Italo Fenocchio (1999) ECR I-3845*

вршат во различна валута од валутата на земјата - членка. Под поимот **плаќања** се подразбира трансфер на странска валута врз основа на извршена услуга, продажба на стока и сл., додека под слободно движење на **капитал** се подразбира финансиска операција што подразбира вложување во портфолио и СДИ инвестиции, заеми, инвестирање или купопродажба на недвижности и други операции на финансиските институции како и еднонасочни трансакции: наследство, подарок и сл. (286/82 *Luisi and Carbone*).<sup>239</sup>

Во одредени ситуации може да постои дилема дали се работи за слобода на движење на капитал или некоја друга слобода. Така, на пример, при преземање одредена компанија може да се примени правото на слободно движење на капитал (63 ДФЕУ) или правото на основање (49 ДФЕУ). Класификацијата е потребна поради тоа што членот 63 ДФЕУ се однесува не само на земји од Унијата, туку и на трети земји, за разлика од 49 ДФЕУ чија примена е ограничена единствено на земјите - членки на Унијата. Исто така, членот 63 ДФЕУ може да се примени само кон државни актери (нема хоризонтално директно дејство), додека членот 49 ДФЕУ се применува и кон недржавни актери (има хоризонтално директно дејство).

Така, на пример, во случаите со „златна акција на државите во одредени компании“ се применува членот 63 ДФЕУ. Иако во многу случаи преземањето на јавните претпријатија се врши од приватни компании, Европскиот суд на правдата смета дека ограничувањето на слободното движење на капитал е поврзано со државни интереси. Оттука наоѓа оправданост во примената на член 63 ДФЕУ (*Случај C-112/05 Commission v. Germany – Volkswagen; C-212/09 Commission v. Portugal – GALP Energia*).

---

<sup>239</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=286/82&language=en>

Случај C-112/05 (Commission v. Germany – Volkswagen)

*Предмет:* „Фолксваген“ била делумно приватизирана компанија во 1960 година. Федералната и државната власт на Нидерзахсен (Niedersachsen), каде што била лоцирана компанијата, поседувала одделно по 20% од акциите. Компанијата ги ограничила правата на гласање на секој акционер до 20% од вкупниот број гласови, дури и кога акционерот поседувал повеќе од 20% во вкупниот капитал на компанијата. За важни одлуки во насока на промена на правните норми во поглед на спојување или зголемување на капиталот потребни биле 80% од вкупниот број гласови, спротивно на општите правила за минимум 75% од вкупниот број гласови. Исто така, федералната и државната власт имале право на вето за важни одлуки во компанијата (односно имале половина од вкупниот број гласови при донесување на важните одлуки во компанијата).

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-112/05>

Европскиот суд на правдата во случајот *C-112/05 (Commission v. Germany – Volkswagen)*, одлучил дека поради ограничувањето на можноста на преостанатите акционери да учествуваат во менаџментот и контрола врз компанијата, се ограничува правото на слободно движење на капитал од другите земји - членки на Унијата и се работи за прекршување на членот 63 ДФЕУ.

Во случајот *C-31/11 Шојнеман (Scheunemann)*<sup>240</sup> германското законодавство предвидувало компании кои имале регистрирана канцеларија во ЕУ во износ до 225 000 евра да се ослободени од плаќање данок на наследство. Г-ѓицата Шојнеман била единствен наследник на фирмата на нејзиниот татко и двајцата живееле во Германија. Фирмата имала седиште во Канада и имала регистрирана канцеларија во Германија. На г-ѓицата Шојнеман и било наложено да плати данок на наследство иако според германското законодавство таа била исклучена од плаќање. Судот одлучил дека се работи за право на слободно основање според член 49 ДФЕУ, поради тоа што лицето има право на управување и влијае врз одлуките на фирмата. Сепак, со оглед на тоа што опсегот на членот 49 ДФЕУ е ограничен на

<sup>240</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-31/11>

земјите - членки, додека во случајот се работи за данок на наследство на фирма што е регистрирана во Канада, Европскиот суд на правдата одлучил дека нема надлежност врз случајот.

Сепак, бариерите за интрамобилност на капиталот не се подеднакви во сите земји на ЕУ, т.е. во некои земји се дури помали отколку во САД, а највисоки се во Грција, Португалија и Франција.<sup>241</sup> Најчести примери за ограничувања што произлегуваат од член 63 ДФЕУ, што се среќаваат во практиката на Европскиот суд на правдата се:

- Поседување златна акција од страна на државите;
- Ограничување, претходна авторизација и известување при откуп на недвижен имот;
- Рестриктивни барања во случај на инвестиции од јавни институции;
- Дискриминација при директно оданочување.

### **1.1. Поседување златна акција од страна на државата**

Во првите декади од постоењето на ЕЕЗ, најголем дел од индустриите биле управувани од јавни претпријатија. Обезбедувачите на услуги како што се поштенските услуги, телекомуникациите, снабдувачите на вода и електричната енергија биле формирани од јавни претпријатија или биле национализирани во текот на раните 80-ти години на минатиот век. Во текот на 90-те, земјите се движеле во спротивна насока: почнале да вршат приватизација, делумна или целосна, на овие компании. Поради тоа што овие компании играле значајна улога во економиите на земјите, владите многу често воведувале „златна акција“, односно поседување право на вето во носењето одлуки на претпријатијата.

Како што веќе споменавме, во многу случаи преземањето на јавните претпријатија се вршело од приватните компании, Европскиот суд на правдата сметал дека ограничувањето на слободното движење на капитал е поврзано со државните интереси за што веќе зборувавме во претходното поглавје. Оттука нашол оправданост во примената на член 63 ДФЕУ; (*Случај C-112/05 Commission v. Germany – Volkswagen*); (*Случај*

---

<sup>241</sup> Dyker, D.A., (1999): *The European Economy*, Second edition, Longman, New York, p. 117

*C-212/09 Commision v. Portugal – GALP Energia*<sup>242</sup>). Така, Европската унија ги забранува мерките што го ограничуваат правото на глас до одреден процент (или бројот на купени акции) на инвеститорите од друга земја - членка на ЕУ или бараат авторизација за откуп на акции над одреден процент.

## **1.2. Ограничување, претходна авторизација и известување при откуп на недвижен имот**

Некои земји - членки наметнуваат прописи што го ограничуваат преземањето недвижен имот преку ограничување на преземање на некои форми на сопственост или преку барања за претходна авторизација или известување.

Во случајот *C-302/97 Konle*<sup>243</sup> Австрија наметнала обврска за авторизација при купување недвижности. Апликантите требало да докажат дека имотот не го користат како секундарен имот (викендичка и сл). Судот сметал дека оваа мерка го ограничува членот 63 ДФЕУ и истата цел можела да се постигне преку мерка што помалку ќе ја ограничи мобилноста на капиталот како што е давачката за лицата што го користат имотот како викендичка. Слична одлука донел и во случајот *C-370/05 (Festersen)*,<sup>244</sup> каде што бил забранет откуп на земјоделско земјиште доколку купувачот не го користи како постојано живеалиште.

Во случајот *C-197/11 (Eric Libert)*<sup>245</sup> белгиската влада издала национален пропис со кој го ограничила купувањето имот во фламанскиот регион. Купувањето имот било дозволено само доколку купувачот докаже дека имал претходно живеалиште во регионот или докаже семејна, професионална или социјална поврзаност (*sufficient connection*) во овој регион. Судот одлучил дека се крши правото на слободно движење на капитал според член 63 ДФЕУ.

---

<sup>242</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-212/09>

<sup>243</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-302/97>

<sup>244</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-370/05>

<sup>245</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-197/11>



### 1.3. Рестриктивни барања во случај на инвестиции од јавни институции

Националните мерки што наметнуваат барања од јавните институции или нивните соработници да одбираат меѓу домашните и странските инвестиции, исто така, претставуваат прекршување на член 63 ДФЕУ.

Во случајот *C-271/09 (Commission v. Poland – Pension Funds)*<sup>246</sup>, Португалија донела одредени правила за полскиот пензиски систем, со кои се ограничувало до 5% од средствата на пензискиот фонд да бидат вложени во странски хартии од вредност. Исто така, ги ограничил финансиските инструменти во кои пензискиот фонд смеел да вложува во странство.

Во случајот *C-567/07 (Woningstichting Sint Servantius)*,<sup>247</sup> исто така, се работи за ограничувања на движењето на капитал. Во Холандија домувањето финансирано од државата (public housing) е раководено од јавни организации, при што одлуките се предмет на одобрување од надлежниот министер. Јавната организација „Серватиус“ надлежна за регионот на Мастрихт, сакала да изгради живеалишта во Лиж (Liege), област во Белгија на 30 км оддалеченост од Мастрихт. Апликацијата била одбиена со обраложение дека таквата локација нема да им биде од корист на лицата што бараат сместување во близина на Мастрихт. Судот досудил во полза на јавната организација, образложувајќи дека се работи за неосновано попречување на движењето на капиталот.

### 1.4. Дискриминација при директно оданочување

Во текот на 90-те години на минатиот век Судот го согледал ограничувачкото влијание на директните даноци врз слободното движење на лица и капитал. Директните даноци може да вршат ограничување на слободното движење на капитал во следниве случаи: **оданочување на дивиденди и други приходи од домашни извори, оданочување на приход од недвижен имот и даночни олеснувања на приходи остварени како резултат на наследство и донации.**

<sup>246</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-271/09>

<sup>247</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-567/07>

За да нема двојно оданочување, доколку е платен данок на добивка од страна на компанијата што остварила профит, не би требало доходот на акционерот остварен од дивиденди повторно да се оданочува со персонален данок на доход. Во случајот *C-319/02 (Manninen)*<sup>248</sup>, единствено на дивидендите исплатени од домашни фински компании не се применувало двојно оданочување.

Во случајот *C-522/04 Комисијата против Белгија (Commission v. Belgium)*<sup>249</sup>, дополнителните плаќања за пензиски фонд и животна осигурување требало да бидат сметани како расход и притоа да се изземат од плаќањето данок на добивка на компанијата, доколку се наменети за резиденти на Белгија. Судот одлучил дека не само што се загрозува слободното движење на капитал, туку се спречува и мобилноста на лица и правото на основања (член 45 и 49 ДФЕУ).

Во поглед на оданочување приход од недвижен имот, во случајот *C-35/08 (Busley)*<sup>250</sup> се работи за шпански државјанин - резидент во Германија што поседувал куќа во Шпанија и примал наемнина. Германските даночни правила различно се применувале во поглед на потеклото на имотот. Првин трошоците што се остварувале на имот во Германија се земале предвид целосно во годината во која настанувале, додека за имотот надвор од Германија се земале предвид само доколку вкупниот приход бил позитивен. Второ, пресметувањето на вредноста на имотот во Германија бил преку методот на депресијација (*declining balance method of depreciation*) што резултира со повисоки трошоци во претходните години, додека ваквиот метод не се применувал за проценка на вредноста на имотот надвор од Германија.

Што се однесува, пак, на даночните олеснувања за приходите остварени од наследство и донации, постојат различни примери. Во случајот *C-256/06 (Jager)*<sup>251</sup>, г-дин Јегер - резидент на Франција, бил единствен наследник на својата мајка, која во последните години од нејзиниот живот живеела во Германија. Тој наследил земја во Франција што ја користел за земјоделство и шумарство. Според германскиот даночен закон за наследство,

---

<sup>248</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-319/02>

<sup>249</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-522/04&td=ALL>

<sup>250</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-35/08>

<sup>251</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-256/06>

обработливото земјиште во Германија било проценето на 10% од неговата пазарна вредност, додека земјиштето во други земји било проценето на целосна пазарна вредност. Судот одлучул дека ваквата мерка е спротивна на членот 63 ДФЕУ, иако германската влада тврдела дека може да се оправда според член 65(1)(а) со цел зачувување на работни места во земјоделството. Сепак, судот сметал дека и другите земји на ЕУ се наоѓаат во иста позиција во земјоделскиот сектор.

Ограничувања на слободното движење на капитал може да биде наметнато кога даночните олеснувања за донации вршат дискриминација во поглед на националноста. Во случајот *C-10/10 Комисијата против Австрија (Commission v. Austria)*<sup>252</sup>, австрискиот даночен закон дозволил даночни олеснувања за подароци во истражување и образовни институции доколку тие се лоцирани во Австрија.

## **2. Исклучоци во поглед на слободното движење на капитал**

Во наведените членови се дефинираат исклучоци за слободно движење на капиталот во рамките на Унијата и со трети земји. **Специфичните исклучоци** се дефинирани во член 64 (1) ДФЕУ, 65(1) ДФЕУ и 66 ДФЕУ. **Општи исклучоци** за мерки што го ограничуваат слободното движење на капитал се дефинирани во член 75 ДФЕУ, 143 и 144 ДФЕУ, 215 ДФЕУ и **општите оправдувања за заштита на јавниот интерес што произлегуваат од практиката на ЕСП.**

**Исклучоци за мерки што ја ограничуваат слободата во поглед на плаќањата не постојат.**

Во поглед на специфичните исклучоци **член 64(1) ДФЕУ** ги дозволува националните ограничувања за движење на капиталот кон трети земји од 1.12.1993 год.

**Членот 65(1)(а) ДФЕУ** (поранешен член 58(1)(а) ДЕЗ) се однесува на *дозволеното дискриминаторно оданочување по основ на местото на живеење или местото на инвестирање на капиталот.*<sup>253</sup> Ова иземање произлегува од Договорот од

---

<sup>252</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-10/10>

<sup>253</sup> Weiss, F., and Kaupa, C., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 288-316

Мастрихт, со цел да им се дозволи на земјите да применуваат различен даночен третман сè додека не ги хармонизираат даночните системи. Сепак, Судот потенцира дека секоја мерка треба да биде применета врз основа на принципот на пропорционалност (*случај C-512/03 Blankaert*).

*Случај C-512/03 (Blankaert)*

*Предмет:* Г-динот Бланкерт бил белгиски државјанин кој престојувал во Белгија. Тој поседувал куќа во Холандија, која ја издавал и за тоа добивал одреден надоместок. Поради неговиот статус на нерезидент и поради тоа што надоместокот креирал мал дел од неговите примања, тој немал обврска да плаќа придонеси за социјално осигурување во Холандија и единствено плаќал данок на имот и данок на доход, за приходот што го остварувал врз основа на издавање на куќата. Тој барал да му биде одобрено даночно ослободување според холандските закони.

Холандското законодавство пропишувало дека даночните ослободувања важат за лицата кои плаќаат социјално осигурување, без оглед на тоа дали се резиденти или не. Судот сметал дека мерката може да се оправда врз основа на член 65 (1)(а) и оттука на г-дин Бланкерт не му било одобрено даночното ослободување.

**Членот 65(1)(б)** се дели на два дела. Првиот дел од членот 65(1)(б) ги покрива *јавната политика и јавната безбедност*. Овој исклучок е тесно толкуван, а земјата -членка го сноси товарот на докажување. Рестрикцијата мора да биде во согласност со принципот на пропорционалност. Исто така, мерката ќе биде поништена ако со некоја помалку рестриктивна мерка може да се постигне посакуваната цел. Во *случајот C-423/98 Alfredo Albore*, Судот утврдил дека мерката е оправдана.

Случај 423/98 (Alfredo Albore)

*Предмет:* Италијанскиот закон барал од странските државјани да обезбедат претходна согласност за преземање објект во области од висок стратешки интерес за Италија. За италијанските граѓани ваква обврска не постоела.

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-423/98>

Вториот дел од членот ги покрива мерките на примената на ефективна администрација и даночниот систем, како и на ефективна супервизија на финансиските институции (банките, осигурителните компании итн), со исклучок на мерките што се однесуваат на заштитата на јавната политика и безбедноста.

**Членот 65 (2)** наведува дека овие мерки *не смеат да му нанесат штета на функционирањето на Внатрешниот пазар и дополнително според член 65 (3) ДФЕУ* (58(3) ДЕЗ) мерките што се преземени *не смеат да претставуваат средство за произволна дискриминацијата или прикриена рестрикција на слободното движење на капиталот и плаќањата*. Ова наложува дека земјите - членки треба да покажат, на пример, дека различниот третман бил наменет за да се заштити интегритетот на даночниот систем. Европскиот суд на правдата тесно го толкува ова барање.

Врз основа на овој член, Кипар од 19 март 2013 година до 3 април 2015 година имал воведено контрола на капиталните движења. Ограничувања се однесувале за движење на паричен капитал: дневно повелкување готовина до 300 евра по лице; плаќања до 5000 евра дневно за вршење на бизнис активностите; дозвола за вршење на плаќања над 5000 евра дневно; авторизација при исплаќање на платите итн.<sup>254</sup> Грција како резултат на банкарската и должничката криза на 28 јуни 2015 година, исто така, вовела мерки што го ограничуваат слободното движење на капитал, кои сè уште се во сила. Мерките вклучувале 420 евра дозволен лимит неделно; за лицата кои патуваат до 2000 евра; бизнис плаќања до 5000 евра месечно (без дозвола од надлежните власти); одобрување увоз до 20 милиони евра преку специјален комитет што одлучува за приоритетите и сл.

<sup>254</sup><https://onlineservices.cliffordchance.com/online/freeDownload.action?key=OBWtBfgNhLNomwB1%2B33QzDFhROAhp8D%2BxrIGReI2crGqLnALtlyZexSRiez5%2BkRgkjgzwLHVv5np%0D%0A5mt12P8Wnx03DzsaBGwslB3E VF8XihbSpJa3xHNE7tFeHpEbaeIf&attachmentsize=133694>.

Со **членот 66 ДФЕУ (59 ДЕЗ)** се одобрува примената на краткотрајни мерки за заштита на Унијата во случаи кога трпи сериозни последици од либерализацијата на капиталот со трети земји. Мерките смеат да бидат применени во рок од 6 месеци од страна на Европскиот совет, по предлог на Комисијата и во консултација со Европската централна банка.

**Дел од општите исклучоци** се наведени во членовите 143 и 144 ДФЕУ, 75 ДФЕУ и 215 ДФЕУ. Членовите **143 и 144 ДФЕУ** се однесуваат на дозволени дерогации кај проблемите со платниот биланс. Според Законодавството, доколку земјата - членка на Унијата има проблеми со платниот биланс, првин треба да бара решение кое е поддржано од Заедницата преку членот 143 ДФЕУ. Доколку е потребно, земјата - членка како мерка на претпазливост може да преземе заштитни мерки според член 144 ДФЕУ. Таквите мерки треба да имаат минимално влијание врз нарушувањето на функционирањето на Заедничкиот пазар и не смеат да бидат пообемни отколку што е неопходно.

**Членот 75 ДФЕУ** дозволува капитални ограничувања за индивидуалци, групи или недржавни актери доколку се воведени за спречување тероризам. **Членот 215 ДФЕУ** дава можност за воведување забрани во слободното движење на капитал кон трети земји, индивидуалци, групи или недржавни тела, доколку се во согласност со заедничката надворешна и безбедносна политика.

**Останатите оправдувања за заштита на јавниот интерес произлегуваат од практиката на ЕСП.** Дел од нив се однесуваат на заштита на земјоделските заедници, дистрибуција на земјоделско земјиште на фармери што работат според екостандарди (*C-452/01 Ospelt*) или различни оправдувања врзани за даночната сфера. Тие можат да бидат за кохезија на даночниот систем (*C-250/08 Commission v. Belgium*); борба против даночната евазија (*C-72/09 Rimbaud*), за заштита на ефективността на фискалната супервизија (*C-250/95 Futura Singer*) или за одржување рамнотежа во моќта за наметнувањето даноци меѓу земјите - членки (*C-182/08 Glaxo Wellcome*).

## ГЛАВА IV. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА ЛИЦА ВО ЕУ

Уште со Договорот од Рим на граѓаните на ЕУ им е гарантирана слободата на движење во рамките на Унијата. Тие имаат право на влез и престој во која било држава - членка без посебни формалности (освен лична карта). Внатрешниот пазар има цел преку слободно движење на лица да им овозможи на жителите на Европската унија да престојуваат, студираат, работат или да се пензионираат во која било земја - членка на Унијата. Главната цел е поголемо обединување на народите на Европа, со цел постигнување поголем економски развој и зацврстување на позициите на Унијата светскиот пазар. Сепак, и покрај отстранувањето на голем дел од бариерите, мобилноста на лицата низ територијата на Европската унија е со забавена динамика, главно поради културните и јазичните бариери.<sup>255</sup>

Правната рамка на слободно движење на лица ќе ја презентираме во поглавје 1. Слободното движење на работниците ќе го обработиме во поглавје 2, каде што ќе ја разгледаме користа од мобилноста на работна сила од теоретски аспект, како и правата и обврските на економски активните лица. Во поглавје 3 ќе зборуваме за коцептот на европското државјанство и правата што произлегуваат од него за економски неактивните лица.

### 1. Политика на краткорочен престој во ЕУ – Шенген зона

Со Шенгенската конвенција, која стапила во сила во 1995 година, се укинале контролите на внатрешните граници меѓу потписниците, се создала хармонизирана контрола на надворешните граници на „**Шенген зоната**“ и се формирала заедничка политика за краток престој, односно издавање визи за државјани на трети земји и други придружни мерки како полициска и судска соработка, координирана политика за азил и имиграција, тесна соработка меѓу националните полициски сили, службеници одговорни за имиграција, како и тесна соработка

---

<sup>255</sup>[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/335088/SingleMarketFree\\_MovementPersons.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/335088/SingleMarketFree_MovementPersons.pdf), p.16

меѓу националните судови.<sup>256</sup> Во 1999 година одредбите од Шенген договорот биле вклучени во законодавството на Унијата, со Договорот од Амстердам. Ирска и Велика Британија имаат обезбедено право на изземање.

Формиран е и Шенгенскиот информациски систем (*Shengen information system - SIS*), основан во Стразбур, што претставува извор на информации за заштита на надворешните граници на Унијата и примена на законодавството во рамките на земјите - потписнички на Шенген спогодбата. Овој систем се базира на три вида соработка:

а) *Соработка во поглед на надворешните граници на Шенген зоната*, што произлегува од Регулатива на Европската комисија 1987/2006 и опфаќа хармонизирана контрола на надворешните граници и правила за издавање виза за земји надвор од Шенген зоната;

б) *Соработка во поглед на примена на правните одредби со цел одржување на висок степен на безбедност*, преку интензивирање на судската и полициска соработка меѓу земјите - членки на Шенген зоната, во поглед на исчезнати предмети и лица, како и лица кои направиле кривично дела што произлегува од Одлуката на Европскиот советот 2007/533, правда и внатрешни работи;

в) *Соработка во поглед на обезбедување дата база на регистрациите на возилата* преку Регулативата 1986/2006 на Европската комисија. Системот има евиденција за потврди за регистрација и регистарски таблички, со цел да спречи нелегален влез на возилата.<sup>257</sup>

Шенген зоната гарантира слободно движење на повеќе од 400 милиони граѓани на Европската унија и, дополнително, на лица кои се надвор од ЕУ, а кои легално влегле на територијата на Европската унија. ***Шенгенската конвенција обезбедува краткорочен престој на граѓаните што се потписнички на конвенцијата во максимален период од 90 дена, односно три месеци во земјите на Шенген зоната, единствено со покажување на пасош или на лична карта.***

---

<sup>256</sup>[http://eeas.europa.eu/delegations/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/documents/more\\_info/freedom\\_security\\_justice\\_mk.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/freedom_security_justice_mk.pdf)

<sup>257</sup> [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm)



Сепак, Шенген - потписничките се согласиле дека секоја земја може да воведува повторно контроли на своите граници, но само привремено во период од максимум триесет дена и во специфични јасно дефинирани околности. Потписнички на Шенген договорот се 26 земји од Европа, од кои 22 од ЕУ и четирите земји - членки на ЕФТА (Лихтенштајн, Норвешка, Швајцарија и Исланд).<sup>258</sup>

Ирска и Велика Британија (до неодамна членка на ЕУ) немаат обврска да пристапат на Шенген спогодбата, според опцијата за иземање (opt-outs). Бугарија, Романија, Хрватска и Кипар се обврзани да ѝ пристапат на спогодбата по исполнување одредени услови.

## **2. Правна рамка во поглед на слободното движење на лица**

Постојат две категории на лица што вршат мобилност во рамките на Внатрешниот пазар на ЕУ (слика бр.4):

а.) **Економски активни лица** каде што спаѓаат работници, прекугранични работници, сезонски работници и самовработени лица; и

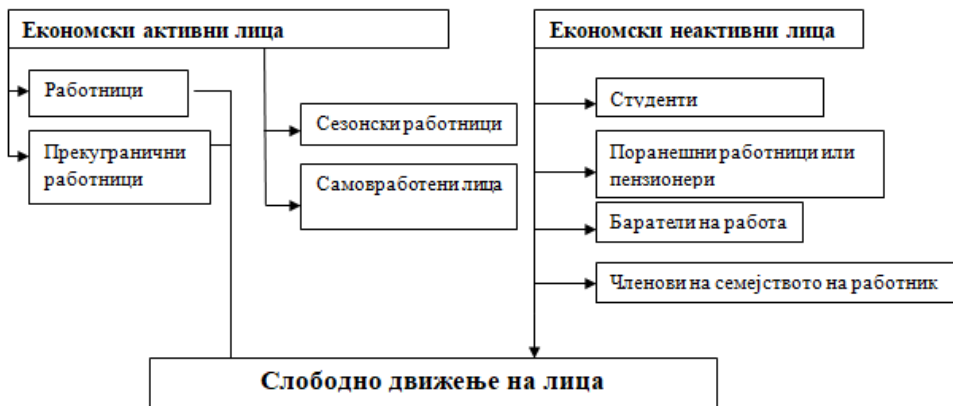
б.) **Економски неактивни лица** како што се студенти, туристи, лица кои престанале да работат или се пензионирале, членови на семејството на работник и баратели на работа.<sup>259</sup>

---

<sup>258</sup> European Commission, *Free movement within the EU*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/freetravel/fsj\\_freetravel\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/fsj_freetravel_intro_en.htm), p.12

<sup>259</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32004L0038>

**Слика бр.4** Категории на граѓани на ЕУ



Извор: Barslund, M., and Busse, M.,(2016): *Labour Mobility in the EU: Addressing challenges and ensuring fair mobility*, CEPS Special Report 139, Brussels, p.2.

За едно лице да се смета за „мобилен“ работник, тој не мора да има постојано живеалиште во земјата во која работи. Така, на пример, **прекуграничните работници** работат во една, но живеат во друга земја. Сепак, фактот што тие плаќаат даноци на остварените приходи и социјални придонеси се смета дека се целосно интегрирани на пазарот на труд во земјата - членка на ЕУ во која работат.

Случај C-113/89 (Rush Portuguesa)

*Предмет:* Француската фирма „TVG Atlantique“ склучила договор со португалската градежна фирма „Rush Portuguesa“, која ја извршувала работата преку праќање португалски работници во Франција. Француската имиграциона политика ја обвинила португалската фирма дека го прекршила правото на Унијата, со тоа што работниците немале работна дозвола, а исто така биле платени значително помалку од минималната плата во Франција.

Извор: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0113>

Во поглед на **сезонските работници**, како во случајот C-113/89 *Rush Portuguesa*, Судот донел заклучок дека *работниците*

по извршување на работата ќе се вратат во својата национална економија и оттука тие немаат пристап на пазарот на работници, ниту се сметаат како мобилни работници според правото на Унијата. Исто така, треба да напомене дека **лицата што бараат работа**, од правен аспект може да бидат категоризирани како работници, бидејќи се дел од пазарот на труд. За оваа категорија на лица ќе зборуваме во продолжение на оваа глава. **Самовработените лица** се опфатени со одредбите од ДФЕУ за слобода на основање на физички лица, поконкретно член 49 ДФЕУ.

Оттука, правата на долгорочен престој и работа на граѓаните на ЕУ што се **работници и прекугранични работници спаѓаат во опсег на примарното законодавство на ЕУ** и се загарантирани со член 45-48 ДФЕУ и вклучуваат:

- *Право на слободно движење на работниците*, што му овозможува на секој граѓанин на некоја држава - членка со своето семејство слободно да отпатува во друга држава - членка, да се вработи и да работи под истите услови како граѓаните на таа земја;
- *Право на престој во друга држава - членка*, дури и поради барање работа, како и за периодот по вработувањето во одредени околности;
- *Право на влез и престој за членовите на семејството на работникот*;
- *Право на еднаков третман на работното место.*<sup>260</sup>

Дополнително со член 45 ДФЕУ се забранува дискриминација врз основа на националност во поглед на пристап на вработување, работни услови, социјални и даночни поволности, пристап до усовршување, членство во синдикати, домување и слободен пристап до образование за децата на работникот во рамките на ЕУ. Секундарното законодавство ги опфаќа: Директивата 2014/54 за правата на работниците кога се движат од една во друга земја - членка; Директивата 2014/50 за пренос на правата на пензиско осигурување; Правата на работниците и нивните семејства се опфатени со Регулативата 492/2011 (поранешна Регулативата 1612/68). Права на слободно движење и престој со Директивата 2004/38 и Директивата 2013/55 за признавање на професионалните квалификации.

---

<sup>260</sup> Davies, G. (2003): *European Union Internal Market*. Routledge, pp. 41-66.

Правата на **слободно движење на економски неактивните лица** во ЕУ се обезбедени со Мастришката спогодба во 1992 година, односно со донесување на т.н. европско државјанство за сите жители на ЕУ, што е воспоставено со член 21 ДФЕУ. Членовите на семејството на работник во ЕУ дозволено им е право на престој, право на вработување, самовработување, образование, обука и социјални бенефиции. Земјата -членка има право да бара од членовите на семејството да се усогласат со интегративни мерки, кои подразбираат, најчесто, курс за јазик. Во поглед на економски неактивните лица значително влијание има Директивата 2004/38 за регулирање на правата на слободно движење и престој.

Веќе споменавме дека лицата кои легално престојувале повеќе од пет години во една земја - членка на Унијата имаат право на долгорочен престој во Унијата, односно добиваат статус на резидент, дефинирано според член 4 од *Директивата за резиденти што оствариле подолг престој 2003/109*.<sup>261</sup> Условот е лицето да има постојан извор на средства и здравствено осигурување. По пет години дозволата се обновува автоматски, освен ако се работи за случај на здобивање со статусот преку измама или отсуство од земја - членка повеќе од непрекинато 12 месеци. Оваа Директива гарантира еднаков третман со државјаните на ЕУ (член 11), во поглед на пристапот кон вработување и лицата кои се самовработени, еднаков пристап на образование и професионално усовршување, препознавање професионални квалификации и право на слободно движење и право на престој (член 14). Сепак, правата на лицата со долгорочен престој се предмет на поголеми ограничувања отколку жителите на Унијата.

**Европскиот суд на правдата во своите пресуди нагласува дека одредбите за слободно движење на лица од ДФЕУ не се применливи за ситуации кои се „чисто внатрешни“, односно мобилноста на лицата во рамките на Унијата е предуслов за добивање на правата што произлегуваат од ДФЕУ.** Тоа подразбира дека одредбите се применливи ситуации кога државјанин на земја - членка на ЕУ врши мобилност кон друга земја - членка и притоа е различно третиран во однос на домашниот државјанин (*C-11/06* и *C-12/06*

---

<sup>261</sup> [http://emn.ie/files/p\\_20100813033307Council%20Directive%202003.109.EC.pdf](http://emn.ie/files/p_20100813033307Council%20Directive%202003.109.EC.pdf)

*Morgan*)<sup>262</sup> Оттука, сите ситуации кои се „чисти внатрешни“ не спаѓаат во опсегот на законодавството. Сепак, Европскиот суд на правда во поновата практика ја користи доктрината „суштина на правото“ (substance of right), што произлегува од случајот (*C-34/09 Ruiz Zambrano*)<sup>263</sup>. Тоа подразбира дека дури и во ситуации кога лицето не извршило мобилност, но постои одредена врска со правото на ЕУ, лицето може да се повика на членовите за мобилност на лица (*C-256/11 Dereci*).

## 2.1. Права на државјани на трети земји

Правата на **членовите на семејството на лице што престојува во ЕУ, што е државјан на трета земја**, се регулираат според *Директива за семејно обединување 2003/86*. Државјанин на трета земја кој престојува легално во земја - членка, со виза за престој во траење подолго од една година, има право да бара да му се одобри обединување со семејството (Велика Британија, Ирска и Данска не ги применуваат одредбите од оваа Директива).

*Директива 2009/52* пропишува **санкции против работодавци на државјани на трети земји** кои илегално престојуваат во земја - членка на ЕУ. Тие имаат должност да бараат од државјанинот на трета земја валидна дозвола за престој или каква било дозвола за нивното присуство во земјата, да имаат копија од документот поради контрола во секое време и да ги известат надлежните власти за вработувањето.

Во случајот *C-1/05 (Jia)*<sup>264</sup> Судот го потврдил и го дефинирал својот став дека **земјите - членки можат да доделат дозвола за престој за државјани од трети земји, а кои се членови на семејството на државјани на ЕУ, само под услов тие членови на семејството законски да престојувале во одредена земја - членка и да не ги прекршиле правилата на националното законодавство за имиграција**. Судот одлучил дека г-ѓа Јиа престојувала законски во Шведска и немала намера да го прекрши законодавството во поглед на нелегалната имиграција.

---

<sup>262</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-11/06>

<sup>263</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0034>

<sup>264</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-1/05&td=ALL>

Случај C-1/05 (Jia v. Migrationsverket)

*Предмет:* На г-ѓа Јиа, државјанка на Кина, ѝ била доделена виза за посетител во земјите од Шенген зоната во период од максимум 90 дена. При влезот во Шведска, таа поднела барање до шведските власти за дозвола за престој, врз основа на тоа што била член на семејството на жител на ЕУ. Шведските власти ја одбиле апликацијата.

*Извор:*

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-1/05&td=ALL>

Спротивно, во случајот *C-109/01 Akrich*, одбивањето на барањето за престој во ЕУ било оправдано, со оглед дека привремениот престој во Ирска бил со цел да се обезбеди правото на престој во Велика Британија и начин да се избегне казната што произлегува од националното законодавство за нелегална имиграција.

Случај C-109/01 (Secretary of State for the Home Department v Akrich)

*Предмет:* Мароканец што бил женет со државјанка на Велика Британија, долго време престојувал нелегално во Велика Британија. Откако се преселил во Ирска каде што нашол вработување, барал да се повлече неговата забрана за влез во Велика Британија, како сопруг на државјанка на ЕУ.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:62001CJ0109>

***За влез на државјани на трети земји (First admissions directives), кои немаат никаква претходна врска со ЕУ граѓани*** или кои имаат каков било друг резидент статус важат Директивата 2004/114, Директивата 2009/50, Директивата 2011/98 и Директивата 2009/52.

Директивата 2004/114 се однесува на ***размена на студенти, стручна обука или волонтерска работа*** и има цел поддршка на меѓусебно запознавање на културите. Сепак, некои земји - членки им овозможуваат на државјаните од трети земји да останат и да работат, особено ако има недостиг на некои кадри.

Директивата 2009/50, позната како „Сина карта“, е наменета за **високо квалификувани работници**, со високо образование или еквивалент од професионално искуство. Дозволена е секундарна мобилност, односно право на престој (и за членови на семејството), по 18 месеци легален престој на лицето со квалификации. Во моментот во процес на консултација е нов предлог на директивата за „Сина карта“, бидејќи извештаите за имплементација покажуваат дека не се применува успешно на целата територија на ЕУ.

Директивата за единствена дозвола за работа и престој 2011/98 е за лицата кои **првпат престојуваат во ЕУ со цел да работат** и за оние што се веќе со легален престој.

Директивата 2014/ 36 се однесува за **сезонски работници** и со неа се уредуваат престојот и работата на државјаните на трети земји кои сакаат да дојдат во ЕУ на сезонска работа, активност која е врзана за одредена сезона, со цел да се заштити злоупотреба на овој вид работници.

## **2.2. Права на граѓаните на ЕУ за слободно движење и престој на територијата на ЕУ и ЕЕА, што произлегуваат од Директивата 2004/38**

Директивата 2004/38 е донесена во 2004 година и ги консолидира секундарното законодавство и практиката на Европскиот суд на правдата во поглед на слободно движење и право на престој на граѓаните на ЕУ во еден документ.<sup>265</sup> Се однесува на економски неактивните лица и економски активните лица, како и на нивните членови на семејството, без оглед дали поседуваат ЕУ државјанство. Поради тоа ќе ја обработиме подетално во продолжение.

### ***Престој до три месеци***

**Државјаните на ЕУ имаат право на влез и на престој во траење од најмногу три месеци за сите граѓани на ЕУ и нивните семејства без никакви услови, освен покажување на лична карта или пасош (член 6).**<sup>266</sup> Членовите на семејството кои не се државјани на ЕУ треба да поседуваат пасош. Со член 5 од Директивата 2004/38 (во согласност со Регулативата 539/2001),<sup>267</sup> воспоставена е листа на трети земји чии жители се подложни на обврската за виза, со исклучок на оние на кои им е издадена картичка за престој. Одобрувањето на визата треба да биде со поедноставена процедура и без трошоци. Земјата – домаќин, исто така, може да бара лицето да го пријави својот престој во разумен период. Притоа не се наметнати никакви барања за излезна виза (член 4). Јасно е уредено во Директивата како што и неколкупати нагласил Судот во својата практика дека правата за престој и за работа не се условени од првичното задоволување на формалностите што ги предвидува Директивата.

---

<sup>265</sup> Директивата 2004/38 ги заменува претходните Директиви: Директива 90/364 за права на престој на лица што се економски неактивни; Директива 90/365 за права на престој на работници и самовработени лица што престанале да работат; Директива 90/366 за права на престој на студенти. Извор: Torino, R., (2017): *Introduction to European Union Internal Market Law*, Gruppo di Lavoro Roma Tre-Press, Roma, p. 72

<sup>266</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF>

<sup>267</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001R0539>



### **Право на престој подолг од 3 месеци**

Правото на престој подолго од 3 месеци е регулирано со член 7 од Директивата 2004/38 и важи за лица:

а. кои се економски активни (вработени и самовработени) и  
б. сите останати категории на лица доколку исполнуваат два условия. Прво, лицата треба да имаат доволно средства за да избегнат да станат товар за социјалниот систем на државата и второ, треба да имаат обезбедено осигурување во случај на боледување, за да не станат товар за здравствениот систем на земјите - членки.

в. лица вклучени во настава на акредитирана образовна институција и лица на стручно усовршување кои имаат здравствено осигурување во земјата во која престојуваат и средства за издржување за да не бидат товар на системите за социјална помош на државата - членка.

г. Членови на семејството на жител на ЕУ (без оглед дали поседуваат државјанство на ЕУ) што ги исполнува некои од условите наведени под а., б. или в.

Според член 8(4), не постои фиксен износ за финансиските средства што треба лицето да ги поседува. Износот на средствата зависи од индивидуалната ситуација на лицето. Сепак, земјата не смее да бара повисок износ на средства од социјалната помош што се доделува на резидент на земјата или доколку овој критериум не е применлив, износот не смее да биде повисок од минималната пензија во земјата -членка (*C-200/02 Zhu and Chen*).<sup>268</sup> Според член 8 од Директивата 2004/38, земјата може да побара лицето да се регистрира, доколку врши престој подолг од 3 месеци.

Право на престој е гарантирано за членовите на семејството на жител на ЕУ, без оглед дали се државјани на ЕУ или на трети земји. Член 2(2) ги дефинира лицата што може да се сметаат за „**член на семејството**“, како што се сопруг/сопруга; регистрирано партнерство, доколку земјата го смета еднакво со брак склучено во ЕУ; наследници до 21 година или постари лица што се финансиски зависни од ЕУ резидентот или неговиот сопруг/а или партнер/ка и родители или постари родители на ЕУ

---

<sup>268</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-200/02>

резидентот, на неговиот сопруг/сопруга или партнер/партнерка што се финансиски зависни (табела бр.6).

Директивата (член 3(2)) дополнително регулира категории на лица кои може да се сметаат како членови на семејството, но за нив важат построги правила. Тоа се **останати членови на семејството** што не спаѓаат во опсегот на членот 2(2) што се зависни од резидентот во ЕУ или пак постои здравствена причина поради која се бара право на престој. Тука спаѓаат и партнерите во регистрирано партнерство, доколку земјата не го смета еднакво со брак или лице со кое резидентот на ЕУ има „одржлива“ врска (durable relationship). Иако за овие лица се обезбедува право на влез и престој, сепак, се врши построга и детаљна проверка за поврзаноста со резидентот во ЕУ.<sup>269</sup>

---

<sup>269</sup> <https://eumovement.wordpress.com/2008/04/28/other-family-members-who-are-beneficiaries/>

**Табела бр. 6** Категории на терминот „член на семејството“

Член на семејство	Објаснување
Сопруг/а	Од различен или ист пол
Партнер/ка од регистрирано партнерство склучено во ЕУ, доколку земјата го смета еднакво со брак	Доколку регистрирано партнерство е остварено надвор од ЕУ, лицето не се категоризира како член на семејство, но има одредени бенефиции. Доколку земјата не го смета регистрираното партнерство еднакво со брак, тогаш партнерот не се смета за член на семејството. Сепак, има право на престој во Унијата како лице со бенефиции (член 3 од Директивата).
Наследници до 21 година или постари лица што се финансиски зависни од ЕУ резидентот или неговиот сопруг/а или партнер/ка	Деца или внуци до 21 година или постари од 21 година кои се финансиски зависни на пример: студенти (поимот зависност широко се толкува) од нивните родители/старатели. Децата може да бидат државјани на ЕУ, но не мора (на пример, деца од претходен брак/партнерство).
Родители или постари родители на ЕУ резидентот, на неговиот сопруг/а или на партнерот/ката што се финансиски зависни	Доколку родителите или постарите родители се финансиски зависни (поимот зависност широко се толкува), без оглед дали се ЕУ државјани или не, тие се сметаат за членови на семејството. Во случај кога родители или постари родители не се зависни од работникот, за нив важи бенефициран статус (член 3(2) од Директивата).

Извор: <https://eumovement.wordpress.com/directive-200438ec/>

Уште една забелешка се става на статусот на „барател на работа“. Практиката на Европскиот суд на правдата потврдува дека барателите на работа може да останат во земјата во која бараат работа, во период до 6 месеци и подолго, доколку активно бараат вработување и докажат дека имаат големи можности да најдат работа.

## ***Право на континуиран легален престој***

**Уште една новина воведена со Директивата 2004/38 (членови 22-26) е дека доколку лицата и членовите на нивните семејства престојувале легално и континуирано во период од 5 години во земја - членка на ЕУ, имаат право на постојан престој во земјата - домаќин.<sup>270</sup> Правото на постојан престој може да го добијат и лица што престојувале помалку од 5 години, доколку:**

а. се пензионирале во земјата - членка, но престојувале во Унијата барем 3 години;

б. лица кои по минимум две години во земјата - домаќин станале работнеспособни;

в. лица што се здобиле со повреда на работно место или болест, без оглед колку долго престојувале во земјата - домаќин пред несреќата или:

в. во случај лицето да работело три години во земјата - домаќин и продолжило да работи во друга земја - членка како прекуграничен работник и се враќа во земјата - домаќин барем еднаш неделно.

Притоа, прекин на престојот во земјата во период до шест месеци годишно, подолг прекин поради вршење воена служба, како и еден подолг прекин до 12 месеци поради бременост, раѓање, сериозна болест, студирање или стручно образование, се смета како дозволен. Правото на престој се губи по 24 месеци непрекинато отсуство.

**Лицата што се членови на семејството на работникот добиваат, исто така, право на постојан престој.** Членот 13 (1) предвидува дека дури и по развод, поништување на бракот или престанок на регистрираното партнерство, нема да биде доведено во прашање правото на престој на членовите на семејството што се граѓани на ЕУ. Во случај членовите на семејството да не се граѓани на ЕУ, членот 13 (2) предвидува дека правото на престој нема да се загуби кога:

а) Бракот или регистрираното партнерство траело најмалку три години, вклучително и една година во земјата - членка домаќин;

---

<sup>270</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF>

б) Кога сопружникот што не е граѓанин на ЕУ го задржал правото на старателство врз децата на граѓанин на ЕУ;

в) Кога тоа е наложено од особено тешките околности како што се станувањето жртва на домашно насилство за време на бракот/партнерството;

г) Кога сопружникот или партнерот што не е граѓанин на ЕУ има право на пристап до малолетно дете и кога Судот пресудил дека таквиот пристап мора да биде во земјата - членка како домаќин онолку колку што е потребно.

Членот 13 предвидува членовите на семејството да го задржуваат правото на престој врз ексклузивна лична основа и доколку решат да се квалификуваат за право на постојан престој, да мора да покажат дека се вработени или самовработени или да имаат доволно средства за да избегнат да бидат товар на земјата - домаќин. Членот 35 појаснува - доколку бракот е фиктивен, сопружникот нема да се здобие со права на престој или социјални поволности (случај *C-109/01 Akrich*).

**Табела бр.7** Право на престој според Директивата 2004/38.

До три месеци	По престој од три месеци	По пет години континуиран легален престој
<p><b>Секој жител на ЕУ</b> има право да престојува на територијата на ЕУ без исполнување на посебни услови или формалности</p>	<p><b>Работници и самовработени лица</b> – имаат право на престој без исполнување посебни услови или формалности</p>	<p><b>Сите жители на ЕУ и нивните фамилии</b> имаат право на постојан престој во земјата-домаќин.</p>
	<p><b>Неактивни лица</b> – имаат право на престој подолг од три месеци доколку имаат доволно финансиски средства за издржување, со цел да не станат товар за социјалните и здравствените системи на земјите-членки.</p>	
	<p><b>Лица вклучени во настава на акредитирана образовна институција</b> и лица на стручно усовршување кои имаат здравствено осигурување во земјата во која престојуваат и средства за издржување за да не бидат товар на државата-членка.</p>	
	<p><b>Членови на семејството на жител на ЕУ</b> (без оглед дали поседуваат државјанство на ЕУ) што ги исполнува некои од условите претходно наведени</p>	
	<p><b>Баратели на работа</b> – имаат право да престојуваат до 6 месеци или подолго, доколку активно бараат вработување во земјата-домаќин.</p>	

Според податоците за 2014 година, има повеќе од 14,3 милиони странски државјани кои престојуваат легално во земја на ЕУ што е различна од земјата на потекло. 2,8% од вкупната популација се жители на друга земја на ЕУ, додека 3,8% се лица што доаѓаат од земја надвор од ЕУ. Лицата што мигрираат во рамките на ЕУ најчесто се од Романија и Полска, додека лицата што мигрираат од трети земји се државјани на Турција, Мароко и Албанија. Странските државјани престојуваат во големите европски земји како што се Велика Британија, Франција и Германија што сочинуваат: 7%; 5,8% и 8,7% како процент од вкупната популација. 43% од популацијата во Луксембург ја сочинуваат странски државјани надвор од ЕУ, додека во Швајцарија процентот изнесува 22%.<sup>271</sup> Една од најригідните мерки за намалување на илегалната миграција и бројот на азиланти (лица што бараат легален престој во Унијата) е мерката на данската влада - секој резидент на Данска што ќе стапи во брак со нерезидент на Данска треба да приложи депозит од 11600 американски долари. Мерката е укината во 2011 година.<sup>272</sup>

---

<sup>271</sup> Fernandes, S., (2016): Access to social benefits for EU mobile citizens: "Tourism" or myth?, Jacques Delors Institute, Paris, p.5

<sup>272</sup> Jovanovik, M., (2013): *The Economics of European Integration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 797-799

### **2.2.1. Мерки што се преземаат при неисполнување на формалните предуслови за слободно движење и престој на територијата на ЕУ и ЕЕА, што произлегуваат од Директивата 2004/38**

Членовите 27-33 од Директивата 2004/38 ги уредуваат ограничувањата за правото на влез и на престој што земјите - членки можат да ги наметнат врз лицата што вршат мобилност. Овие одредби ја заменуваат претходната Директива 64/221. *Директивата 2004/38 има цел да ја намали примената на непропорционалните мерки како што се: протерувањето, одбивањето на влез или отповикување на правото на престој, и тоа претставува инструмент во последна инстанца.* Тоа подразбира дека државите треба да применуваат пропорционални и недискриминаторски казни за неисполнување на формалните предуслови. Во крајна инстанца може да се применат непропорционалните мерки (*Protection against expulsion*).

***Се предвидуваат три основи за примена на непропорционалните мерки:***

- а) врз основа на јавна политика и безбедност;***
- б) доколку лицето нема доволно финансиски средства да го обезбеди престојот и доколку нема обезбедено здравствено осигурување и***
- в) врз основа на јавно здравје.***

Една од новините на Директивата 2004/38 е воведувањето три различни нивоа на заштита од протерување врз основа на член 28: општо ниво на заштита за сите поединци покриени со правото на ЕУ; засилено ниво на заштита за поединци што веќе се здобиле со право на постојан престој на територијата на земјата - членка и суперзасилено ниво на заштита за малолетници или за тие што престојувале 10 години во земјата - домаќин.

Членот 27 (2) предвидува дека за ***„...лицата кои имаат постојан престој во земја - членка на Унијата, можат да бидат протерани само врз „сериозна закана за јавната политика и безбедност...“***, т.е. личното однесување на поединецот кој е предмет на протерување мора да претставува доволно сериозна закана што ги загрозува интересите на



општеството. Членот 28 (3) се заложува за уште построго ниво на заштита за малолетниците или на граѓаните на ЕУ и на нивните семејства што престојувале во земјата - домаќин во изминатите десет години. Оттука, засиленото ниво на заштита претставува главна новина на Директивата. Примената на непропорционални мерки кај овие категории лица е ограничена на „исклучителни ситуации“.

Во случајот *30/77 Bouchereau* Европскиот суд на правдата појаснува дека депортацијата не смее да се применува врз сите видови недозволен дела. Во овој случај поседувањето нелегална дрога не е доволна причина францускиот државјанин да биде протеран од земјата, односно не претставува „сериозна закана“ за јавната безбедност. Националното законодавство притоа не треба да применува поригорозни мерки отколку за оние што ги пропишува за домашните резиденти.

#### Случај 30/77( Bouchereau)

*Предмет:* Француски државјанин што работел во Велика Британија, бил двапати осуден за поседување нелегални дроги. Во текот на второто апсење, британскиот суд размислувал дали да даде предлог до британските власти за депортација на францускиот државјанин врз основа на загрозување на јавната безбедност на Велика Британија.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61977CJ0030>

Членот 28 поставува низа на материјална и процедурална заштита за поединците што се предмет на одлука за протерување како што се: колку долго поединецот престојувал на нивна територија, неговата возраст, здравствената состојба, семејна и економска состојба, социјална и културна интеграција во земјата во која живее, релации со земјата на потекло итн. **Анализата на индивидуална ситуација се нарекува „тест за жителство“ (habitual residence test).** Оттука, времетраењето на престојот во земјата не претставува единствен услов за добивање привилегии од статусот на резидент. Во Велика Британија се

наметнуваат и дополнителни барања во поглед на правото на престој, што е спротивно на правото на Европската унија.<sup>273</sup>

Во случајот *C-145-09 „Цакурдис“ (Tsakourdis)*, аргументите „за“ протерување на лицето биле во насока на заштита на интересите на јавната политика, додека аргументите „против“ се поради приватните и фамилијарните врски на г-динот Цакурдис, како и поради фактот што поседува германско државјанство. Сепак, според германското право, осудата на пет и повеќе години за меѓународни кривични дела, претставува „сериозна закана за јавната безбедност“, што оправдува протерување на резидентот надвор од Германија на повеќе од 10 години.

#### Случај C-145-09 (Tsakourdis)

*Предмет:* Панагиотис Цакурдис, роден во Грција, бил израснат и школуван во Германија. Тој имал серија на криминални прекршоци. Додека работел на Родос, бил уапсен и трансфериран во Германија како резултат на меѓународна потерница. Бил осуден на шест години затвор за продажба на дрога и за учество во организирана група на дилери на дрога.

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-145/09>

Членот 27 ги наведува општите принципи што го уредуваат користењето на исклучоците прецизирајќи дека сите мерки усвоени врз основа на јавната политика или безбедноста се усогласени со принципот на пропорционалност и не можат да послужат за остварување на економски цели. Членот 27 (1) предвидува дека *минатите кривични обвиненија не се сами по себе основа за преземање на такви мерки*. Така во случајот *131/79 „Регина“ (Regina,<sup>274</sup>)* и во случајот *30/77 Bouchereau* минатите обвиненија се сметаат за основа за протерување само кога тие обезбедуваат докази за сегашна закана. Одлуката ја потврдил и во случајот *131/79 Regina*.

Членот 27(2) предвидува дека *личното однесување на поединецот мора да претставува основана, актуелна и доволно сериозна закана, која загрозува еден од основните интереси на општеството*. Особено случајот *C-348/96 Calfa<sup>275</sup>* укажува дека е

<sup>273</sup> <http://www.bbc.com/news/world-europe-25134521>

<sup>274</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0131>

<sup>275</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0348>

забрането автоматско протерување поради извршување конкретен прекршок. Според членот 27(3), постои временски рок за разгледување дали делото на лицето предизвикал закана врз општеството. Притоа, земјата - домаќин може да побара од земјата на потекло на лицето информација за полициско досие на државјаниот на ЕУ и во случај на протерување земјата на потекло има обврска да го прими споменатото лице.

Во поглед на примената на непропорционални мерки, **доколку лицето нема доволно финансиски средства да го обезбеди престојот и доколку нема обезбедено здравствено осигурување**, тие не треба да се применуваат во првите три месеци од престојот. Исто така, автоматско протерување во случај кога лицето не ги задоволувања барањата не е дозволено. Проценката треба да биде извршена на индивидуално ниво и да се примени принципот на пропорционалност. Во случајот *C-145/09 (Tsakouridis)*,<sup>276</sup> „Цакурдис“, иако се работело за лице што нема доволно средства и е барател на социјална помош, Судот одлучил дека тој не претставува „прекумерен товар за социјалниот систем на земјата во која тој престојувал, со оглед на времетраењето на престојот и неговите индивидуални околности“.

Членот 29 од Директивата го уредува барањето за **јавно здравје**, прецизирајќи дека единствените болести што ги оправдуваат мерките со што се ограничува слободата на движење се заболувањата од епидемиолошки карактер според принципите на Светската здравствена организација и други инфективни заболувања или паразитски болести доколку се предмет за заштита што се применуваат на државјаните на земјата -членка домаќин.

Членот 30 се однесува на известувања за одлуките до засегнатите лица, прецизирање надлежен управен орган или суд до кој можат да се жалат лицата, како и временски рок за поднесување жалба. Членот 31 предвидува процедурални заштитни механизми како што е постапката за судска отштета. Членот 32, пак, се однесува на траењето на налозите за исклучување, односно дека лицето кое е праведно исклучено врз основа на јавната политика или безбедност, **по разумен временски период може да поднесе барање за укинување**

---

<sup>276</sup> <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-145/09>

**на налогот за исклучување, но најмалку по три години од применувањето на конечната одлука за исклучување, со тврдење дека дошло до промена во околностите што го оправдуваат нивното исклучување.**

### **2.3. Пристап до социјални бенефиции за лицата што вршат мобилност во рамките на ЕУ**

Во рамките на ЕУ секоја земја-членка е задолжена за организирање на својот социјален систем и ги дефинира условите за негово користење. **Правилата за координација на социјалните системи подразбираат дека лицата што вршат мобилност во рамките на ЕУ и остваруваат економска активност (со исклучок на сезонските работници) се покриени со социјалниот систем на земјата во која работат додека економски неактивните лица ги користат привилегиите на социјалниот систем во земјата во која престојуваат (*country of habitation residence*).** Според принципот на еднаков третман, жителите на ЕУ што легално престојуваат во земја - членка на ЕУ треба да бидат третирани подеднакво во поглед на пристапот на вработување, условите на работа, како и во поглед на пристапот до социјални бенефиции и даночни олеснувања.

Според видовите на социјални бенефиции, разликуваме **бенефиции што се резултат на одредени придонеси што ги плаќаат лицата (*contributory benefits*) и бенефиции што не се резултат на плаќање на одредени придонеси (*non-contributory benefits*).**

**1. Бенефициите што се исплаќаат како резултат на одреден придонес,** уште се нарекуваат *бенефиции за социјална безбедност* (*social security benefits*) како што е во случај на болест, породилно отсуство, повреди поврзани со работата, бенефиции за невработени лица и пензии и се регулираат со Регулативата 883/2004.

**2. Бенефициите што не се резултат на плаќање на одредени придонеси:** се бенефиции за социјална помош (*social assistance benefits*) и специјални парични бенефиции (*special non-contributory cash benefits- SNCBs*).

*Социјалната помош* се исплаќа зависно од потребите на апликантите. Овие бенефиции се нарекуваат „егзистенцијални

бенефиции" и обично се состојат од бенефиции за покривање минимални трошоци за живеење или помош при посебни ситуации во животот. Тие се регулираат до Директивата 2004/38.

Постојат и т.н. *специјални парични бенефиции* што се исплаќаат без придонес и се нарекуваат уште и мешани бенефиции, со оглед на тоа што се меѓу бенефиции за социјална безбедност и социјалната помош. Овие бенефиции се наменети да обезбедат „дополнителено покритее во однос на ризиците опфатени со социјалното осигурување [...] и да им се гарантира на засегнатите лица минимален доход за егзистенција, имајќи ја предвид економската и социјалната состојба во засегнатата земја – членка“. Тие се регулираат со Регулативата 987/2009.

Во продолжение ќе ги презентираме аспектите од Директивата 2004/38 што се однесуваат на правата на лицата за користење на социјална помош, што се слични и во поглед на користење на останатите бенефиции. **За да ги заштити домашните социјални системи во член 24 (2) од Директивата 2004/38, се ограничува правото на лицата за користење социјална помош:**<sup>277</sup>

1. Земјите не се обврзани да плаќаат социјална помош во првите три месеци од престојот на лицата опфатени со Директивата;

2. Во периодот од три месеци до пет години принципот на недискриминација е применлив. Право на социјална бенефиции (од било кој вид) имаат лицата со статус на работници. Земјите немаат обврска да плаќаат за трошоци за издржување, стручно усовршување или степендии на студенти, невработени лица и сите останати категории на економски неактивни лица. Се смета дека со тоа што се баратели на социјална помош лицата може да го загубат правото на престој. Сепак, земјата не смее автоматски да одбие да исплати социјална помош (член 14(3) од Директивата 2004/38) или да го поништи правото на престој. Националните власти мора да направат индивидуална проценка на состојбата на лицето, според тест на жителство. Општата практика на Судот предвидува одредни олеснувања за одредени категории лица што вршат мобилност во рамките на Унијата. Така, на пример, барателите на работа може да користат бенефиции за полесен пристап на пазарот или, пак, студентите

<sup>277</sup> Czekaj-Dancewicz, A.,(2013): *Analytical Note on social and tax advantages and benefits under EU Law*, European Commission, Brussels, p.2.

да користат степендии во текот на студирањето (*C-209/03 Bidar; C-140/12 The Brey case*).<sup>278</sup>

3. Лицата ги добиваат ваквите права доколку добијат право на долгорочен престој (по 5 години постојан престој во Унијата). Директивата всушност има двоен принцип, од една страна ги условува економски неактивните лица во поглед на поседување финансиски средства и здравствено осигурување со цел да добијат дозвола за престој, додека од друга страна само оние што имаат право на престој имаат право на социјална помош.<sup>279</sup>

---

<sup>278</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-209/03>

<sup>279</sup> Czekaj-Dancewicz, A.,(2013): *Analytical Note on social and tax advantages and benefits under EU Law*, European Commission, Brussels, p.1.

## **Влијанието на мобилноста на жителите на ЕУ врз социјалните системи на земјите - членки**

Според студијата на Европската комисија, објавена во октомври 2014 година, жителите на земјите - членки кои мигрираат не користат социјални бенефиции во поголем обем во однос на државјаните на земјата - домаќин. Мобилните граѓани на ЕУ најчесто користат станбени бенефиции и бенефиции поврзани со членовите на семејството. Од вкупно 14,3 милиони мобилни лица во ЕУ во 2014 година, 3,7 милиони се економски неактивни лица. 80 проценти од нив го обезбедуваат правото на престој и социјалните бенефиции како член на семејство на работник и имаат еднаков третман со членовите на семејството на работник – резидент.

Студијата покажува дека бенефициите што ги добиваат економски неактивните граѓани на ЕУ што се доселиле во земјата – домаќин, учествуваат со помалку од 1% од вкупниот обем на бенефиции што им се исплаќаат на корисниците во Австрија, Бугарија, Естонија, Грција, Малта и Португалија и меѓу 1% и 5% во Германија, Финска, Франција, Холандија и Шведска. Дополнително:

- Најголем дел од граѓаните на ЕУ мигрираат со цел да најдат вработување (во 2015 година стапката на вработеност на лицата што вршеле мобилност изнесува 70,5%);
- Стапката на активни лица во рамките на мобилните ЕУ жители се зголемува во текот на последните седум години поради тоа што мобилните граѓаните на ЕУ спаѓаат во категоријата на лица од 15 до 64 годишна возраст и оттука, имаат поголеми шанси за вработување;
- Неактивните мобилни граѓани сочинуваат 0,7-1% од вкупното население во ЕУ;
- Трошоците што се обезбедуваат за неактивните мобилни граѓани за здравствена заштита, се многу мали во однос на големината на вкупните здравствени трошоци - 0,2% во просек или во просек 0,01% од вредноста на националниот БДП;
- Не постои позитивна корелација меѓу системите за социјална заштита што обезбедуваат повисоко ниво на бенефиции и приливите на мобилни граѓаните на ЕУ.

Најинтересен заклучок од студијата е дека работниците што се доселиле во земјата - домаќин се нето-контрибутори во буџетот на земјата-домаќин.

*Извор: [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-9 en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-9_en.htm)*

### **3. Слободно движење на економски активни лица во рамките на Унијата**

Пред да ја анализираме правната рамка во поглед на слободното движење на економски активни лица, во почетокот ќе дадеме кратка анализа на пазарите на работна сила во рамките на Унијата. Потоа ќе бидат презентирани примарното и секундарното законодавство на ЕУ што го регулираат слободното движење на економски активните лица.

#### **3.1. Анализа на пазарите на работна сила во Унијата**

Слободното движење на работници во областите на југлен и челик било обезбедно уште со формирање на Европската заедница за југлен и челик во 1951 година.<sup>280</sup> Со Договорот од Рим е воведена слободата на слободно движење на работници. Денес слободното движење на работници, а впрочем и сите останати лица во рамките на Унијата претставува реалност за сите нејзини земји- членки и земјите од Европската зона за слободна трговија - ЕФТА со исклучок на Швајцарија, односно Норвешка, Лихтенштајн и Исланд. Сите заедно ја сочинуваат Европската економска област, каде што се обезбедени предностите од Внатрешниот пазар.

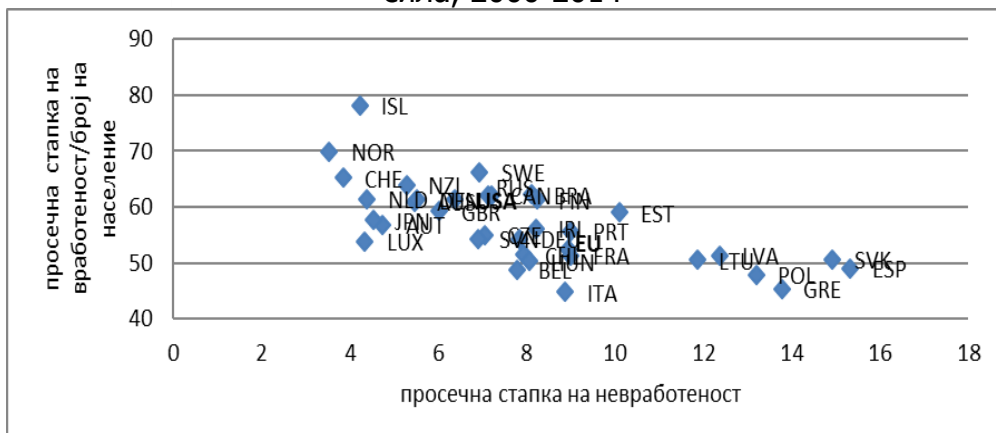
Сепак, пазарот на работна сила во Унијата не подразбира исти или слични услови за мобилност на работниците во секоја земја - членка. На графиконот бр.1 се прикажани коефициентите на просечна вработеност/број на населението и просечните стапки на невработеност во периодот 2000-2014 година за земјите - членки на ЕУ и дополнително за земјите надвор од Унијата. Државите во кои најдобро функционираат пазарите на работна сила се наоѓаат во горниот лев агол, додека државите во кои тој слабо функционира се прикажани во долниот десен агол.

---

<sup>280</sup> Weiss, F., and Kaupa, C., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, p.145



**Графикон бр.1** Функционирање на пазарите на работна сила, 2000-2014



Извор:

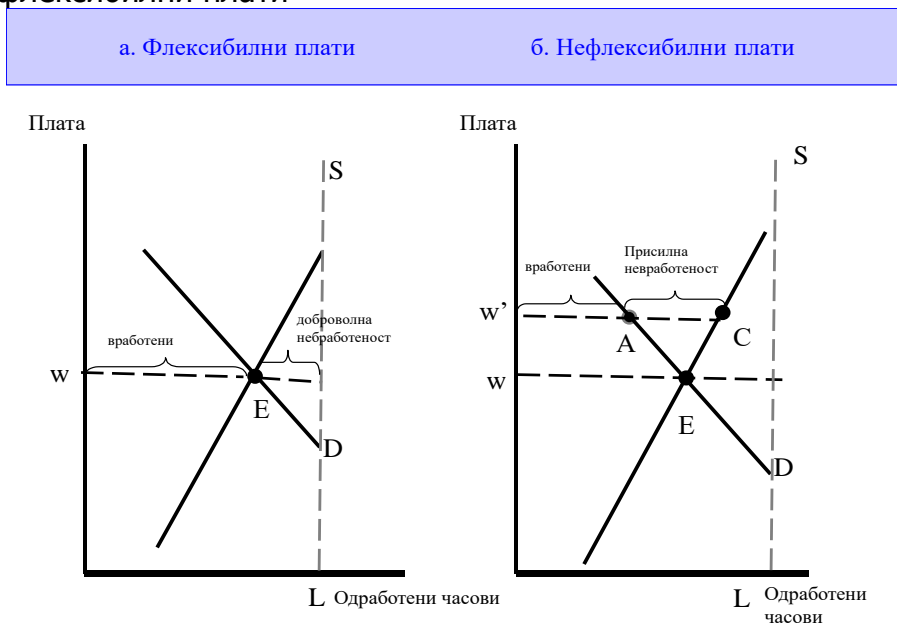
<http://www.oecd.org/employment/onlineoecdemploymentdatabase.htm>

Графиконот покажува дека земјите што се надвор од Унијата како што се Јапонија, Австралија и Норвешка имаат пазари на работна сила кои подобро функционираат од оние на државите - членки на ЕУ. Меѓу членките на Унијата со високи перформанси се вбројуваат Исланд, Холандија и Шведска. Земјите што имаат висока стапка на невработеност и во исто време ниска стапка на просечна вработеност во однос на бројот на население за периодот 2000-2014 се Грција, Италија, Шпанија, Полска и Словачка. На графиконот се прикажани и перформансите на САД и ЕУ, каде што е очигледно дека САД има далеку повисоки перформанси од пазарот на работна сила на ЕУ.

### 3.1.1. Функционирање на пазарите на работна сила

**Економската теорија потврдува дека доколку пазарите на работна сила функционираат под дејство на пазарните сили, тогаш не би постоела присилна (структурна) невработеност.** Доколку пазарот на работна сила е под дејство на пазарните сили, рамнотежата би се постигнала во точката Е и платата би била на ниво од W (графикон 2а).

## Графикон бр.2 Пазар на работна сила при флексибилни и нефлексибилни плати



Извор: Балдвин, Р., и Виплоц, Ч., (2012): *Економија на европска интеграција*, превод на македонски јазик, Арс Ламина, Скопје, стр. 239

Сепак, постојат одредени специфики на пазарот на работна сила, кои не дозволуваат слободно формирање на платите:

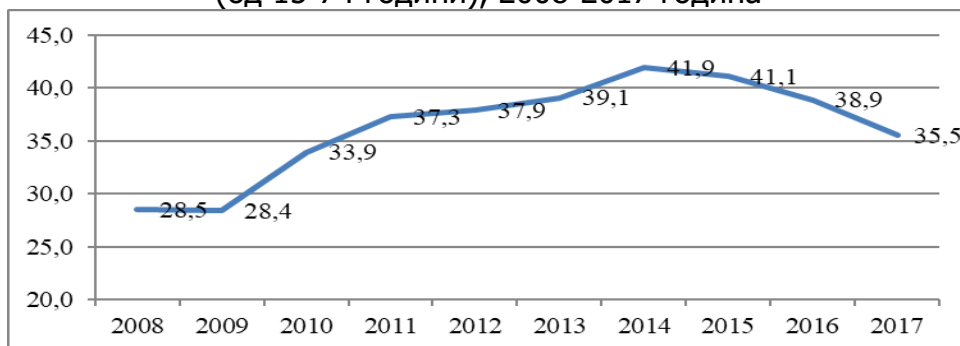
- Платата, цената на работна сила се формира според пазарната понуда и побарувачка, но минималното ниво на плата се коригира преку колективно преговарање меѓу претставниците на вработените и работодавците. Оттука, усогласувањето на платите за минимални дневници, во услови на рецесија го попречуваат усогласувањето надолу;
- Преговорите се случуваат во повеќе или помалку редовни интервали и договорите важат за периоди кои обично траат една година или повеќе. Според тоа, пазарите на работна сила реагираат бавно на променетите услови;
- Условите под кои работниците се вработуваат и отпуштаат се, исто така, предмет на специфични закони и обичаи.<sup>281</sup>

<sup>281</sup> Балдвин, Р., и Виплоц, Ч., (2012): *Економија на европска интеграција*, превод на македонски јазик, Арс Ламина, Скопје, стр. 239-241

Зошто се оправдува колективното договорање? Лицата што преговараат се работниците. Намалувањето на нивните дневници ќе им овозможи на некои од оние што се во моментот невработени, да најдат работа, затоа што дел од невработените лица се спремни да работат за пониска наемнина. Но, тие немаат глас во преговорите, додека работниците немаат интерес да прифатат намалување на дневницата. Така од одредена гледна точка, овие колективни договори можат да се анализираат како неприспособливи што може да го спречи пазарот на работна сила да биде доволно еластичен за да ја избегне присилната невработеност. Оттука, одредувањето на платата на повисоко ниво од  $W'$ , креира понуда на работна сила која е поголема од побарувачката. Тоа создава јаз што се нарекува присилна невработеност (од точката А до точката С), како што е прикажано на графикон 2а.

Податоците велат дека минималните плати и социјалните бенефиции во рамките на Унијата се на повисоко ниво од САД.<sup>282</sup> Оттука, тие можат да предизвикаат невработените луѓе да чувствуваат помал притисок да најдат нова работа и според тоа да остануваат невработени подолг период, што и натаму го намалува притисокот кај работниците за поголема еластичност на дневниците. Графикон бр.3 покажува дека во многу држави на ЕУ голем број луѓе остануваат невработени повеќе од една година.

**Графикон бр.3** Долгорочна невработеност (12 месеци и повеќе), како процент од вкупната невработеност во проценти (од 15-74 години), 2008-2017 година



Извор: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/gdp-and-beyond/quality-of-life/long-term-unemployment-rate>

<sup>282</sup> Egan, P.M., (2015): *Single Markets*, Oxford University Press, Oxford, pp.195-229

Долгорочната невработеност е над 60% во Грција и во Бугарија во 2017 година. Додека во земјите како Португалија, Ирска, Шпанија и Словенија се движи околу 50%. Интересно е дека и во Франција и Италија стапката достигнува 50% (2017 година). Земји со најниска стапка на долгорочна невработеност се Данска, Норвешка и Шведска.<sup>283</sup>

### **3.1.2. Економски ефекти од мобилноста на работната сила**

Трговската интеграција има тенденција да ја зголемува продуктивноста во економијата. Тоа го прави преку правилна алокација на капиталот и на работната сила во рамките на интеграцијата. Оттука поголемата интеграција на пазарите на стоки и услуги подразбира дека работниците во различни држави се во подиректна конкуренција меѓусебно. Ако пазарите на работна сила се целосно еластични, дневниците треба да се зголемат во секторите што се развиваат и да се намалат во секторите што се во опаѓање. Ова за возврат треба да ја поттикне мобилноста на работната сила од секторите кои се во опаѓање кон секторите што се шират додека дневниците не се изедначат во двата сектора.

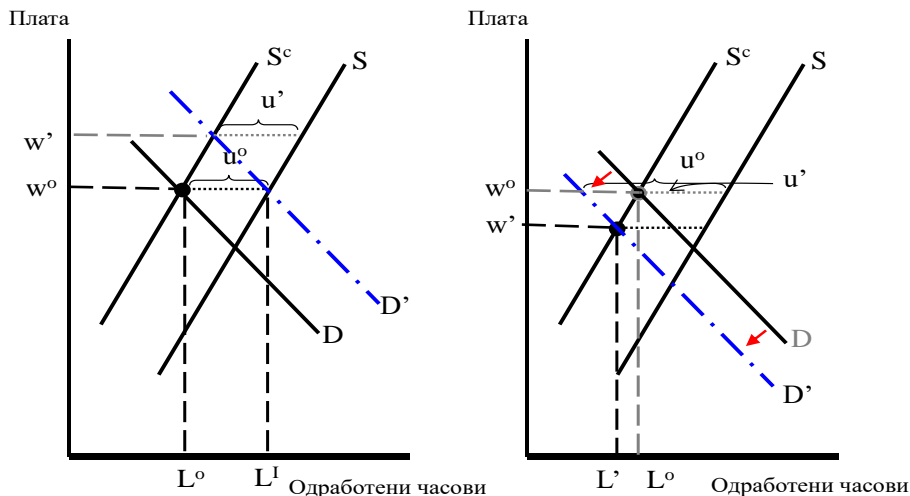
---

283 <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupDownloads.do>

## Графикон бр.4 Влијанието на мобилноста на работната сила при нефлексибилност на платите

а. Сектор што расте

б. Сектор во опаѓање



Извор: Балдвин, Р., и Виплоц, Ч., (2012): *Економија на европска интеграција*, превод на македонски јазик, Арс Ламина, Скопје, стр. 241

Доколку дневниците не се еластични во насока на нивно намалување, т.е. можат да се зголемуваат, но не и да се намалуваат поради законските договори, тоа предизвикува зголемување на присилната невработеност. Според графиконот бр. 4б резултатот од намалената побарувачка за работна сила, при нефлексибилност на платите надолу доаѓа до зголемување на присилната невработеност (означено со  $u^1$ ).

**Практично, економската интеграција има влијание врз фирмите на тој начин што ги поттикнува да бидат во конкуренција надвор од националните граници. Таа секогаш создава победници и губитници кај двете држави, со што нето ефектот за двете држави е позитивен.** Причината за тоа е зголемување на ефикасноста. Без мобилност на работната сила алокацијата на производните фактори е неефикасна. Мобилноста ја подобрува ефикасноста на Унијата и добивките се поделени меѓу домашната и странската земја.<sup>284</sup>

<sup>284</sup> Балдвин, Р., и Виплоц, Ч., (2012): *Економија на европска интеграција*, превод на македонски јазик, Арс Ламина, Скопје, стр. 250

*Оттука, постои потреба за зголемување на мобилноста на работна сила и намалување на институционалните влијанија врз регулирање на минималните плати. Во спротивно, доколку пазарите на работна сила се нееластични премногу, интеграцијата може да резултира со зголемена стапка на (присилна) невработеност и намалување на продуктивноста, како и на економскиот раст на Унијата. Во услови на асиметричен шок (негативни економски случувања што доаѓаат однадвор), кога не постои флексибилност на девизниот курс и автономна монетарна политика (како во случајот со еврозоната), мобилноста на трудот и флексибилноста на платите можат да ги амортизираат шоките однадвор и да ги отстранат разликите меѓу земјите-членки во рамките на монетарната унија.<sup>285</sup>*

### **3.1.3. Поврзаност меѓу проширувањето на Унијата и мобилноста на лица**

По Втората светска војна околу 12 милиони лица биле принудени да ја напуштат централна и источна Европа и најголем дел од нив емигрирале во Германија. Приливот на лица во Велика Британија, Белгија, Франција и Холандија доаѓал главно од поранешните колонии на овие земји што во тој период добивале независност. Така, на пример, над милион Французи од Алжир се преселиле во Франција во текот и по Алжирската војна за независност (1954-1962 година).<sup>286</sup> Кон крајот на 50-те години на минатиот век Германија била најголем пазар за работници, кои главно доаѓале од медитеранските земји кои во тој период не биле членки на ЕЕЗ (Шпанија, Португалија и Грција), како и од Турција и Југославија. Миграција била главно резултат на реконструкција на западноевропските држави и нивниот забрзан економски раст.

Миграцијата на работници во рамките на ЕЕЗ, во периодот од 1958 до 1984 година, била највисока во почетокот на 70-те, односно 905.000 лица, додека во 1984 година опаднала на 636.000 лица. За лицата од трети земји кои се доселиле во ЕЕЗ трендот е сличен, со тоа што бројот на работници опаднал од 4,5

---

<sup>285</sup> Trpeski, Lj., Konradenko, V., Jankoski, B., (2013): *View on monetary integration in the Euro zone in terms of the theory of optimal currency areas*, 9<sup>th</sup> International ASECU conference on "Systemic economic crisis: current issues and perspectives", Faculty of Economics- Skopje, Skopje, 131-151

<sup>286</sup> Jovanovik, M., (2013): *The Economics of European Integration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 797-799

милиони на 3,3 милиони во 1984 година. Главната причина за намалување на мобилноста се двата нафтени шокови во 1973 и 1979 година, рецесијата што следувала по нафтените шокови, но и затегнатата миграциона политика за трети земји на ЕЕЗ во текот на 80-те.<sup>287</sup>

Кон крајот на 80-те години на 20 век со распаѓот на социјалистичките републики, економската транзиција на земјите кон пазарна економија и етничките конфликти во голем број од нив, предизвикале бројот на азиланти и бегалци во ЕУ да достигне неколку стотици илјади. Германија имала еден и пол милион мигранти во текот на 1992 година, еден дел како резултат на обединувањето на Германија во 1989 година.<sup>288</sup>

Во 2004 и 2007 година се случило најголемо проширување на Унијата со 12 нови земји - членки и со околу 100 милиони нови граѓани. Најголем дел од работниците од новите земји - членки биле значително помалку платени во домашната економија, отколку што би биле платени ако се на слично работно место во „старите“ земји-членки на ЕУ, поради различното ниво на продуктивност на земјите. Тоа создало страв кај „старите“ земји - членки за масовна миграција меѓу истокот и западот, со што тие вовеле привремени ограничувања за слободното движење на работна сила за новите земји - членки, со рок од максимум 7 години по нивниот прием во ЕУ во три преодни периоди (со исклучок на Ирска, Велика Британија и Шведска, кои веднаш ги отвориле пазарите на работна сила). Три од новите земји – членки, Полска, Словенија и Унгарија, примениле реципрочитетни рестрикции кон првичните петнаесет земји -членки на ЕУ.

---

<sup>287</sup> Weiss, F., and Каупа, С., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 230-240

<sup>288</sup> Jovanovik, M., (2013): *The Economics of European Integration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 793-794

**Табела бр.8** Нето миграција пред и по проширувањата во рамките на ЕУ (во илјади лица), 1997-2007

<b>ЕУ-15</b>	<b>1997-2003</b>	<b>2004-2007</b>	<b>ЕУ-12</b>	<b>1997-2003</b>	<b>2004-2007</b>
Белгија	164	202	Бугарија	-213	-1
Данска	71	42	Чешка	32	174
Германија	1146	237	Естонија	-14	1
Ирска	193	245	Кипар	41	52
Грција	302	162	Латвија	-33	-5
Шпанија	2596	2558	Литванија	-96	-28
Франција	853	358	Унгарија	97	71
Италија	1197	1753	Малта	17	7
Луксембург	27	12	Полска	-497	-79
Холандија	266	-60	Романија	-592	-23
Австрија	164	179	Словенија	18	29
Португалија	344	131	Словачка	-14	17
Финска	32	40			
Шведска	143	157			
Велика Британија	924	842			
<b>Вкупно ЕУ 15</b>	<b>8422</b>	<b>6858</b>	<b>Вкупно ЕУ-12</b>	<b>-1440</b>	<b>29</b>

*Извор:* Балдвин, Р., и Виплоц, Ч., (2012): *Економија на европска интеграција*, превод на македонски јазик, Арс Ламина, Скопје, стр. 251

\* Позитивниот број покажува нето-имиграција, негативниот број нето-емиграција.

Податоците од табела бр.8 покажуваат дека бруто - одливот од новите земји-членки (ЕУ-12) во државите на ЕУ-15 и останати држави надвор од ЕУ е најголем во периодот пред влезот во ЕУ (1997-2003 година). Исто така, приливот на лица во ЕУ-15 бил повисок во периодот пред проширувањата, што не е резултат на прилив на лица од ЕУ-12, туку резултат на имиграцијата од останатиот дел од светот, вклучувајќи ги и поранешните држави од Советскиот Сојуз и Заедницата на независни држави (ЗНД). Откако „старите“ земји - членки ја увиделе ваквата ситуација, голем број држави дозволиле неограничен влез од 2006 година.

Ирска имала најголем прилив на работниците од ЕУ-12 (2% од вкупната работна сила во Ирска). Австрија како земја која вовела ограничувања, имала прилив од 1,4% од вкупната работна сила во Австрија. Според одредени истражувања, главен



мотив за миграција биле платите, а не социјалните бенефиции како што се претпоставувало. Најголемиот страв на земјите од ЕУ-15 бил значително зголемување на стапката на невработеност. Сепак, таквите стравови не се оствариле.

По приемот во ЕУ во 2007 година, голем број Романци мигрирале во Шпанија. Земјите - членки на Унијата имале период од 7 години за воведување на ограничувања за влезот на новите земји - членки. Конкретно за Романија и Бугарија тоа било до крајот на 2014. Шпанија ги отстранила рестрикциите во 2009 година и повеќе од 800 000 жители на Романија мигрирале во Шпанија како резултат на побарувачка за работна сила во градежниот сектор. Со оглед на кризата, 30% од Романците што живееле во Шпанија, ја загубиле работата и имале право на социјални бенефиции како жители на ЕУ. Со оглед на неповолната ситуација во која се нашла шпанската економија, таа повторно вовела привремени рестрикции на влезот на нови мигранти од Романија во 2011 до крајот на 2012 година. Ваквите трендови се слични на случувањата со влезот на Шпанија и Португалија во 1986 година.

Денес над 3 милиони Романци живеат надвор од Романија, еден и пол милион Пољаци надвор од Полска и исто толку Бугари надвор од Бугарија.

*Извор: Jovanovik, M., and Damjanović, J., (2014): EU Eastern Enlargement :Economic Effects on New Members 2000-2012, Journal of Economic Integration, Vol.29 No.2, pp. 210-243*

Значителен прилив на мигранти во ЕУ се случил на почетокот на 2010 година и својот врв го достигнал на почетокот на 2015 година (мигрантска или бегалска криза). Околу 38% од мигрантите биле од Сирија. Според Еуростат, земјите-членки на ЕУ примиле околу 1,2 милиони апликации за азил во 2015 година. Германија, Унгарија, Шведска и Австрија примиле над 2/3 од апликациите. Унгарија, Шведска и Австрија имаат најголем прилив по глава на жител. Официјалната статистика покажува дека на 1.1.2020 година во ЕУ живеат 23 милиони лица што немаат ЕУ државјанство, односно 5,1% од вкупната популација на ЕУ.<sup>289</sup>

<sup>289</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics)

Теоријата вели дека при прилив на работници од други земји се зголемува вработеноста во земјата, но само доколку постои флексибилност на платите. Притисокот врз намалување на платите што го создава приливот на работници ја зголемува побарувачката за работна сила, што создава повисоко ниво на вработеност при пониски наемнини. Зголемената вработеност ја зголемува продуктивноста и економскиот раст на земјата каде што има прилив на работна сила. Оттука, **преодните договори практично ги заштитиле домашните работници од намалување на нивните наемнини, но ја намалиле добивката на ниво на Унијата.**<sup>290</sup> Ова образложение го потврдува и Извештајот на Европската комисија, издаден по крајот на првата фаза од првиот преоден режим (2 години по приемот на новите земји - членки).<sup>291</sup>

Сепак, влијанието на имиграцијата врз невработеноста е комбинирано. Имигрантите ја зголемуваат невработеноста за одредени групи работници, но имаат спротивно влијание за други групи работници. Миграцијата во ЕУ, пак, покажала дека работниците кои се селат во ЕУ-15 најчесто се вработуваат во сектори каде што постои значителна побарувачка на работници како што се угостителство, земјоделство, индустрија и бизнис администрација. Оттука, тие не влијаеле врз зголемување на невработеност во овие сектори. Сепак, мобилноста на лицата во рамките на Унијата е мала и оттука мерењето на ефектите од миграцијата не може да даде јасна слика за нејзиното влијание врз невработеноста.

Дел од причините за ниската мобилност се присуството на културни и јазични бариери, обезбедувањето социјална заштита, обезбедувањето и пренесување на правата за пензиско осигурување, како и препознавањето на професионалните квалификации. За мобилноста во рамките на Унијата и потенцијалот на пазарот на работна сила, ќе зборуваме подетално во Глава 6.

---

<sup>290</sup> Kahanec, M., and Zimmermann, F.K. (2008): *Migration in an enlarged EU: A challenging solution?*, European Commission, Brussels, p.18.

<sup>291</sup>[http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/Data%20reports%20and%20studies/Reports%20and%20communication%20from%20EU%20Commission/20110429-094632\\_com-482006enpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/Data%20reports%20and%20studies/Reports%20and%20communication%20from%20EU%20Commission/20110429-094632_com-482006enpdf.pdf)

### 3.2. Законодавство во поглед на слободно движење на носителите на економски дејности на пазарот на ЕУ

Регулативата 15/1961 ги воспоставила почетните основи во поглед на слободното движење на лица во ЕУ. Сепак, оваа Регулатива предвидувала мобилност на работници од други земји само во случај кога не постои „адекватен“ работник од домашната економија (член 1), како и наметнување работни дозволи за престој (член 6). Права на еднаков третман во поглед на работните услови, надоместок и заштита од страна на синдикатите во земјата во која лицата работат, се обезбедени со Регулативата 38/1964. Сепак, и оваа Регулатива спречувала мобилност на работници доколку постоел „вишок“ на работна сила или според „други причини“. Конечно со Директивата 68/360 се обезбедени права на влез и престој на работниците и членовите на нивните семејства, и со Регулативата 1612/1968 е обезбеден еднаков третман со домашните работници на пазарот на ЕУ.<sup>292</sup>

Денес **примарното законодавство** во поглед на слободното движење на работници и прекугранични работници ги опфаќа членовите од 45 до 48 ДФЕУ. Во рамките на Заедницата се обезбедува слобода на движење на работниците и таквото право е загарантирано со членовите 45 ДФЕУ. Членот 46 ДФЕУ предвидува секундарното законодавство да врши координација на услугите за вработување и регулација на пазарот на работна сила. Членот 47 ДФЕУ се однесува на заеднички програми со цел да се поттикне размената на млади работници. Додека член 48 ДФЕУ предвидува преку секундарното законодавство да се обезбеди социјална безбедност за работниците.

**Секундарното законодавство** ги опфаќа Директивата 2014/54 за правата на работниците кога се движат од една во друга земја - членка; Директивата 2014/50 за пренос на правата на пензиското осигурување; Регулативата 883/2004 за координација на социјалните системи; правата на работниците и нивните семејства се опфатени со Регулативата 492/2011 (поранешна Регулатива 1612/68); правата на граѓаните на ЕУ за слободно движење и престој со Директивата 2004/38;

---

<sup>292</sup> Torino, R., (2017): *Introduction to European Union Internal Market Law*, Gruppo di Lavoro Roma Tre-Press, Roma, pp. 6-8

Директивата 2013/55 се однесува за признавање на професионалните квалификации, со што се олеснува движењето на лицата кои се професионалци и кои сакаат да работат во друга земја - членка на Унијата или да обезбедуваат услуги преку комерцијално присуство во друга земја членка. Поради преклопување на законодавството, Директивата 2013/55 ќе биде објаснета во глава 5.

### **3.2.1. Права на економски активните лица што произлегуваат од член 45 ДФЕУ**

Членот 45 ДФЕУ се однесува за државјаните на ЕУ. Со оглед дека државјаните на земјите - членки на Европската економска област (Норвешка, Исланд и Лихтенштајн) имаат исти права како и државјаните на ЕУ во поглед на слободното движење на лица, таквите права се обезбедени со член 28 од Договорот за Европската економска област. Државјаните на Швајцарија правата на слободно движење на работници ги обезбедуваат преку билатералниот договор со ЕУ за слободно движење на лица,<sup>293</sup> додека државјаните на Турција преку Асоцијативниот договор меѓу ЕУ и Турција.

Според член 45 ДФЕУ:

„....(1) се осигурува слобода на движење за работниците во рамките на Заедницата:

(2) Таквата слобода опфаќа укинување на секаква дискриминација меѓу работниците од државите - членки врз основа на нивното државјанство во однос на вработувањето, наградувањето и другите услови на работа и вработување.

(3) Подразбира и право на јавно осигурување или јавно здравство, во зависност од ограничувањата што се оправдани по основ на јавниот поредок, јавната безбедност и јавното здравје, слободата на движењето на работниците им го дава правото:

а. Да ги прифаќаат реално добиените понуди за вработување;

б. За таа цел да се движат слободно на територијата на државите - членки;

в. Да престојуваат во државата - членка заради вработување во согласност со одредбите на таа држава што го уредуваат

---

<sup>293</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22002A0430\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22002A0430(01):EN:HTML)

вработувањето утврдено со Закон, попис или административна постапка;

г. Да останат на територијата на државата - членка по добивањето на вработувањето во таа држава, во согласност со условите кои ќе бидат утврдени во регулативите донесени од Комисијата.

(4) Одребите на овој член не се применуваат во однос на вработувањето во државна служба...<sup>294</sup>

Членот 45 ДФЕУ забранува каква било пречка, **вклучувајќи директна или индиректна дискриминација врз основа на националност и сите останати бариери, што го спречува слободното движење на работници.** Исклучок претставува воведувањето на забраната за вработување во државна служба во која и да е држава - членка, притоа имајќи предвид дека државната служба често подразбира вршење на извршни должности. Ова значи дека пристапот до органите како што се оружените сили, полицијата и другите сили на редот, судството, даночните власти и дипломатската служба и вработување во владините сектори, регионални власти и други слични органи, како и во централни банки, каде што од персоналот се бара вршење активности врз основа на јавните законски овластувања на државата или на некое друго правно лице кое се раководи од јавното право, не може да биде целосно дозволен. Подетално за овој исклучок ќе зборуваме во продолжение на оваа глава, во делот за дозволени оправдувања во поглед на ограничувањата на слободното движење на економски активни лица.

Членот 45 ДФЕУ има **вертикално и хоризонтално директно дејство, односно се однесува на само на државите - членки на ЕУ, туку и на недржавни субјекти.** Тоа подразбира дека **членот 45 ДФЕУ ги опфаќа сите форми на организации кои легално вршат вработување и обезбедуваат услуги** (како и во случајот *C-415/93 Bosman*,<sup>295</sup> каде што се работи за меѓународно здружение за фудбал). Исто така, членот 45 ДФЕУ се применува и врз дејства на поединци, како во случајот *C-281/98 Angonese*.<sup>296</sup> Во случајот *36/72 (Walrave*

<sup>294</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>

<sup>295</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0415>

<sup>296</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0281>

*and Koch*), се работи за спортско здружение за мотоциклизам, кое не е јавно ниту државно тело.

### Случај 36/72 Walrave and Koch

*Предмет:* Барателите на социјална помош, холандски државјани, им ги нуделе своите услуги на учесници на трки со мотори, што подразбирало да бидат предводници (одредувачи на темпо) во мототрките на средно растојание. Тие ги обезбедувале нивните услуги во договор со учесниците или националната асоцијација за мотоциклизам. Сепак, постоела Регулатива од 1973 година, која предвидувала дека предводникот во трките мора да биде од иста националност како и учесникот на трката. Холандските државјани сметале дека ваквата регулатива е некомпатибилна со правото на ЕУ и ја ограничува слободата на движење на лицата.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61974CJ0036&from=FR>

Вклучувањето на приватните организации што вршат вработување и нудат услуги се оправдани не само според членот 45 ДФЕУ, туку и дополнително во опсегот на членот 56 ДФЕУ, кој гарантира слободно движење на услуги.

### **3.2.2. Права на престој на економски активните лица според Директивата 2004/38**

Веќе споменавме дека со директивата 2004/38 се регулира **правото на престој** за лицата што вршат мобилност во рамките на Европската унија. Од работниците и нивните семејства може да биде побарано да се пријават во државните органи на земјата - членка за да им се издаде уверение за престој (без систем на дозволи за престој - претходен пристап според Директивата 68/360). Сепак, на членовите на семејството кои не се граѓани на ЕУ, ќе им биде издадена карта за престој во согласност со членовите 9 и 10.<sup>297</sup> Со тоа претходниот систем за издавање дозволи за престој (Директива 68/360) е заменет и поедноставен. Судот нагласува дека издавањето уверение за престој има само

<sup>297</sup> Крег, П. и Бурка де Г., (2010): *Право на ЕУ: текстови, случаи и материјали*, превод на четвртото издание, Магор, Скопје, стр. 762-763

декларативно значење, односно правото на престој произлегува од одредбите на ДФЕУ. Во некои случаи ова признавање е ефективно без и воопшто да се издаде уверение за престој како, на пример, во случајот на платените работници, кога предвидениот рок на работата не надминува три месеци или пак сезонски или прекугранични работници.<sup>298</sup> **Лицата што ќе го задржат статусот на работник, самовработено лице или член на семејството немаат ограничување во поглед на престој над три месеци.**

Одредени предности се доделени со член 7 од Директивата 2004/38 што ја уредува позицијата на **поранешни работници, кои иако прекинале да работат, го задржуваат статусот на работник кога се привремено неспособни за работа како резултат на болест или несреќа или кога се недоброволно невработени откако биле вработени повеќе од една година и се пријавиле во службата за вработување како лица кои бараат работа.**

Доколку вработувањето траело **помалку од една година, членот 7(3) од Директивата пропишува дека статусот на работник се задржува во период до шест месеци.** Ваквото гледиште дополнително е проширено со случаите (*C-292/89 Antonissen*) и (*C-135/02 Collins*), односно лице кое бара работа, иако не го ужива статусот на „работник“, има право на престој и право на одредени бенефиции што се наменети за олеснување до пристапот на вработување и во период подолг од шест месеци. Притоа, бенефициите од финансиска природа што имаат цел да го олеснат пристапот на пазарот на труд (специјални парични бенефиции) не се изедначуваат со социјалните бенефиции (*C-22/08 Vatsouras*).<sup>299</sup>

---

<sup>298</sup> Друезн, Ж., (2006): *Право на Европската унија и заеднички политики, превод на македонски јазик*, АрсЛамина, Скопје, стр. 152

<sup>299</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-22/08&language=en>

Во одредени земји како што се Естонија, Франција, Грција, Унгарија, Литванија, Луксембург, Холандија, Полска, Португалија и Шпанија лицата што бараат работа мора да го пријават престојот во земјата доколку надминува три месеци. Во некои земји како Австрија, Чешка, Финска, Малта, Словенија, Шведска и Велика Британија такво барање не постои.

*Извор:*

[https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/residence-rights/jobseekers/index\\_en.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/residence-rights/jobseekers/index_en.htm)

Исто така, **работник што се пријавил за стручно оспособување може да го задржи статусот на работник, но во случаи каде што работникот доброволно го напуштил вработувањето, задржувањето на овој статус е условено од тоа оспособувањето да е поврзано со претходното вработување.**

### **3.2.3. Материјални права и социјални бенефиции за работниците и членовите на нивните семејства што произлегуваат од Регулативата 492/2011 (поранешна Регулатива 1612/68)**

Со Регулативата 492/2011 се дополнува примарното законодавство со што се гарантира **еднаков пристап за вработување** за лицата што вршат мобилност (член 1-6), **забрана за дискриминација во текот на вработувањето (член 7-9)** и **обезбедување поволности за членовите на семејството на работникот.**

Членот 3 од Регулативата 492/2011 предвидува дека работникот од друга земја -членка на ЕУ има еднаков пристап до вработување како и резидентите со исклучок на јазичните барања (*required by reason of the nature of the post to be filed*).

Член 7(1) се однесува на еднаков третман во условите за работа. Членот 7(2) се однесува на даночни и социјални бенефиции за економски активните лица и нивните семејства, без разлика дали се вклучени во договорот за вработување. Тие се применуваат за работниците, за членови на нивните семејства, за преживеаните членови на семејството на починат работник, како и за прекуграничните работници и работниците мигранти.



Опсегот на социјални бенефиции зависи од социјалните системи на земјите - членки.<sup>300</sup>

Вкупниот износ за социјални бенефиции по глава на жител во Велика Британија изнесуваат 8000 евра, во Германија и Франција трошоците се во износ од 9000 евра, додека во Данска и Холандија околу 10 000 евра. Бугарија и Романија имаат најнизок износ од околу 2000 евра.

Извор: <http://www.bbc.com/news/world-europe-25134521>

Во случајот (*32/75 Cristini*) се потврдува дека дури и по смртта на работникот, социјалните бенефиции се пренесуваат на членовите на неговото семејство.<sup>301</sup>

*Случај 32/75 (Anita Cristini v Société nationale des chemins de fer français)*

*Предмет:* Италијанската државјанка Кристини живеела во Франција со своите деца, а нејзиниот покоен сопруг се сметал за „работник“ според правото на ЕУ. Француските железници нуделе субвенционирани патнички билети за семејствата со поголем број членови, но барањето на Кристини за таква пропусница било одбиено врз основа на нејзиното државјанство.

Извор:

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-32/75&td=ALL>

Што се однесува на даночните поволности веќе споменавме дека даноците особено директните даноци се во надлежност на земјите - членки. Законодавството на ЕУ забранува директна или индиректна дискриминација во примената на даночните стапки, даночните ослободувања и сл. Тоа подразбира дека доколку националното законодавство дозволува одредни даночни поволности, на пример, намалување за придонесите за пензиско и инвалидско осигурување, таквото намалување треба да биде подеднако важечко и за работникот мигрант што работи во домашната економија.

<sup>300</sup> Czekaj-Dancewicz, A.,(2013): *Analytical Note on social and tax advantages and benefits under EU Law*, European Commission, Brussels, p.2.

<sup>301</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-32/75&td=ALL>

**Членот 7(3) пропишува дека работниците од Унијата, врз основа на истото право и под истите услови како и националните работници, имаат пристап до обука во стручни училишта и центри за преквалификација.** Во случајот *39/86 Lair*,<sup>302</sup> ова право било рестриктивно толкувано и било пресудено дека универзитетите не се стручни училишта, бидејќи под стручно училиште се подразбира институција која обезбедува само инструкции во врска со професионалната дејност или се тесно поврзани со професионалната активност, особено за време на приправничкиот стаж.

*Случај 39/86 (Sylvie Lair v Universität Hannover)*

*Предмет:* Французинка со престој во Германија од 5 години, во кои повремено работела барала да ѝ се да одобри бескаматен кредит за учење германски јазик. Нејзиното барање било одбиено.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0039>

Во случајот *C-357/89 Раулин (Raulin)*, Судот направил разграничување во правата за обезбедување бенефиции: прво, таа немала право на социјални бенефиции поради тоа што Судот одлучил дека не може да се класифицира како работник (работела само 60 часа во период од 9 месеци, пред да започне со студиите); второ, не поседувала дозвола за престој. Поседувањето дозвола за престој е услов за обезбедување пристап до образование.<sup>303</sup>

<sup>302</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0039>

<sup>303</sup> Grella, M., (2007): *Just National Students or European Citizens?*, Universiteit Twente, Centre for European Studies, Springe

Случај С- 357/89 (V. J. M. Raulin v Minister van Onderwijs en Wetenschappen)

*Предмет:* Раулин била француска државјанка, која се преселила во Холандија. Таа работела само 60 часа во период од 9 месеци. Престојувала во Холандија од 1985 година без да биде пријавена во канцеларијата за странци или да аплицира за дозвола за престој. Таа се пријавила за курс за уметност и побарала финансиска помош за покривање на школарината, како и социјална помош за да ги покрие трошоците за престој.

*Извор:*

<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db73eabf15edcc4aef923e96e0904d1602.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLbNn0?text=&docid=96977&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=5122529>

Во поглед на **правата на членовите на семејството** член 10 од Регулативата **обезбедува еднаков пристап во поглед на правото на образование за членовите на семејство на работник од земјата - домаќин со што се потврдува определбата на секоја земја - членка да се подигнат квалитетот и слободниот пристап до образованието на највисоко ниво што би било во прилог на надминување на невработеноста.**

Оттука децата на работниците имаат право на унапредување на своите квалификации, под исти услови што важат и за граѓаните на таа држава, доколку тие деца престојувале на нејзина територија. Во членот 12 била вметната придобивката за инвалидите што се држајани на ЕУ за правото на пристап до образование на децата на работниците.

Така, на пример, во случајот *С- 9/74 (Casagrande)*,<sup>304</sup> било досудено во корист на ќерката на италијански државјанин кој работел во Германија. Германските власти исплатувале месечен детски додаток за деца на училишна возраст кои посетувале училиште, со цел да го поддржат редовното посетување на наставата. Ваквата социјална бенефиција не била дозволена за италијанскиот државјанин и оттука Судот досудил дека се врши дискриминација врз основа на националност. Во случајот *С-7/94 (Gaal)*,<sup>305</sup> Судот пресудил дека поимот дете од членот 12 бил

<sup>304</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-9/74&td=ALL>

<sup>305</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:61994J0007>

пошироко поставен отколку во членот 10, така што членот 12 доделувал образовни права на деца што биле на возраст поголема од 21 година и зависни (финансиски или на кој било друг начин), иако тие не биле покриени со членот 10. Во случаите *389/87* и *(Echternach and 390/87 Motitz)*,<sup>306</sup> Европскиот суд на правдата пресудил дека членот 12 го покрива правото на детето на образовна помош дури и кога родителите биле вратени во земјата на потекло. Образложението било дека детето за кое станувало збор, било обврзано поради некомпатибилноста на образовните системи да остане и да го заврши образованието во земјата во која се доселиле. Членот 12 го потврдува правото на детето да остане и да го заврши своето образование по смртта на родителот кој бил работник мигрант во земјата - членка. Во случајот *C-413/99 (Baumbast)*,<sup>307</sup> Судот пресудил дека сопругникот што не е државјанин на ЕУ може дури и по разводот да продолжи да престојува во земјата - домаќин во согласност со правото на ЕЗ кога децата, без разлика дали поседуваат државјанство или не, ги остварувале своите образовни права во согласност со член 12 од Регулативата.

### 3.3. Дефинирање на поимот работник

Поимот „работник“ се дефинира преку законодавството на Унијата. Поимот не е во надлежност на националното право, поради можноста секоја земја - членка да го модификува значењето на концептот „работник мигрант“ и да ја отстрани по свое убедување заштитата доделена со ДФЕУ на одредени категории лица.

Работник се дефинира како **„...секоје лице што врши активности врз основа на вработување што е ефективно и вистинско, а исклучува незначителни активности за кои се смета дека се чисто маргинални и споредни, се третира како работник...“**, односно работник е секое лице кое:

- дава услуги што имаат економска вредност;
- е под надзор на некое друго лице (релација на подреденост);

<sup>306</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0389>

<sup>307</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0413>

- за сметка на сопствениот труд добива надомест за одредено време.<sup>308</sup>

Постојат одредени случаи каде што постои дилема дали се работи за категоријата работник. Така, на пример, фактот кога **едно лице работи во претпријатие чиј сопружник е сопственик и директор**, не е пречка тоа да е квалификувано како работник. Квалификацијата, исто така, не исчезнува кога лицето ја **прекинува својата професионална дејност во земјата на прием, за да продолжи со универзитетски студии што носат професионална квалификација** (под услов да постои релација меѓу предметот на студиите и претходната професионална дејност).

Во *случајот C-66/85 (Lawrie-Blum)* Европскиот суд на правдата потврдил дека лицето се квалификува како работник и го понудил следново образложение: лицето што извршува услуги што имаат економска вредност по директива на други лица, а за возврат добива надомест, се смета за работник.<sup>309</sup>

#### *Случај 66/85 (Deborah Lawrie-Blum v Land Baden-Württemberg)*

*Предмет:* Г-ѓа Блум била државјанин на Велика Британија која успешно го положила испитот со што можела да работи како наставник во средно училиште. Нејзиното барање за прием на подготвителна настава во Канцеларијата за средно образование во Штутгарт било одбиено врз основа на нејзината националност. Судот дополнително одлучувал дали во периодот на подготвителната настава лицето го губи статусот на работник.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0066>

Спротивно на таквата одлука, во *случајот C-197/86 (Brawn)* Судот одлучил дека државјанин на ЕУ што презема работен ангажман за одреден период само како средство за да се квалификува за образовни курсеви, нема да има право на истите социјални предности и права како оние со статус „работник“. Судот пресудил дека иако г-дин Браун би се сметал за работник, бидејќи ги задоволува критериумите од *случајот 66/85 (Lawrie-Blum)*, немал право на финансиска помош што вообичаено им е обезбедено како право на работниците. Причината е што

<sup>308</sup> случај 66/85 *Lawrie-Blum*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0066>

<sup>309</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0066>

неговото вработување било споредно за студиите што сакал тој да ги запише.

Случај C-197/86 (Steven Malcolm Brown v The Secretary of State for Scotland)

*Предмет:* Г-дин Браун работел во Велика Британија, поконкретно во Шкотска, девет месеци за компанија во вид на „претфакултетска индустриска обука“, пред да почне со студии по електроинжињерство на Универзитетот во Кембриџ.

*Извор:*

<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-197/86&td=ALL>

Исто така, ако **работното место во друга земја - членка е уредено со посебен статут од меѓународното право, интересентот не е помалку од работник** во смисла на европското право (*C-389/87 and C-390/87 Echernach and Moritz v Minister van Onderwijs en Wetenschappen*).<sup>310</sup> Практикувањето **спорт**, исто така, спаѓа во рамките на правото на Заедницата, сè додека претставува економска активност. Судот, исто така, ги вклучува и **рибарите** во категорија работник и покрај нередовната природа на нивниот надомест.<sup>311</sup>

Во врска со третиот услов „...за сметка на сопствениот труд добива надомест, за одредено време...“, **Судот нагласува дека надоместот не мора да биде паричен**. Во случајот *196/87 (Steymann)*<sup>312</sup> германски државјанин вршел водоинсталатерски услуги во религиозна заедница, но не добивал паричен надомест за услугите. Судот одлучил дека иако може да се гледа како на неплатен ангажман, не значи дека ова не претставува ефективна економска активност. Тој обезбедувал услуги што имаат вредност за религиозната заедница, кои и така би биле вршени од друго лице, а за возврат му биле задоволени неговите материјални потреби (на тој начин добива индиректен реципроцитет за работниот ангажман).<sup>313</sup>

<sup>310</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0389>

<sup>311</sup> Крег, П. и Бурка де Г., (2010): *Право на ЕУ: текстови, случаи и материјали*, превод на четвртото издание, Магор, Скопје, стр. 762-763

<sup>312</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0196>

<sup>313</sup> Крег, П. и Бурка де Г., (2010): *Право на ЕУ: текстови, случаи и материјали*, превод на четвртото издание, Магор, Скопје, стр. 762-763

### 3.3.1. Работници со скратено време

Постои дилемата што се однесува на *работниците со скратено време*, дали тие спаѓаат под категоријата работник и дали постојат барања за минимален приход и за број на одработени работни часови.

#### Случај 53/81 (Levin v. Staatssecretaris van Justitie (1982))

*Предмет:* Подносителот на жалбата бил државјанин на Велика Британија, женет со лице што не е државјанин на ЕЗ и со место на живеење во Холандија, но чиешто барање за дозвола за престој било одбиено. Таа тврдела дека има доволно приходи за издржување и за себе и за сопругот и дека прифатила вработување со скратено работно време како собарка. Државните служби во Холандија тврделе дека таа не е работник од ЕЗ во рамките на членот 45 ДФЕУ, бидејќи нејзиното вработување не обезбедило доволно средства за нејзина издршка и не е еднакво на најниската минимална плата во Холандија.

Извор: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0053>

Како што веќе споменавме, поимот „работник“ и одредувањето на правилата за негово дефинирање, може да варираат меѓу националните законодавства. Ограничувањето на холандската влада за критериумот „минимална плата“ може да се толкува рестриктивно во однос на слободното движење на работници, што е загарантирано со ДФЕУ.

Иако стравовите на холандската влада биле дека субјектот во случајот барал работа со цел да добие дозвола за престој за да остане во земјата, сепак, Судот донел одлука дека причините или мотивот на работникот се од нематеријална природа штом тој има желба да врши вистинска и ефективна економска активност. Со тоа **Судот потврдил дека работниците со скратено време се опфатени во одредбите на ДФЕУ.**

Таквата практика е потврдена и во случајот *139/85 (Kempf)*,<sup>314</sup> каде што дополнително лицето кое врши привремена работа е барател на социјална помош од јавни извори. На германски државјанин што живеел и работел во Холандија како учител по

<sup>314</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0139>

музика, со вкупен фонд од дванаесет часови неделно, не му била одобрена дозвола за престој. Холандската влада сметала дека работниот ангажман што носи приходи на пониско ниво од минималното ниво на средства за издршка во земјата-домаќин не може да се смета за вистинска и ефективна работа доколку лицето што ја извршува бара социјална помош од јавни извори. Судот потенцирал дека државата може да се осврне на загриженоста за користење социјална помош за престој во неа преку зајакнување на критериумите што ги поставува за пристап до одредени видови социјална помош, но не смее да ги исклучува и да ги скратува правата на работниците со скратено работно време од статусот „работници“ според член 45 ДФЕУ. Оттука **значајна е вистински економската природа на работниот ангажман и добивањето некаков надомест, а не висината на заработката.**

Во случајот *C-357/89 (Raulin)*<sup>315</sup> француска државјанка вработена во Холандија како келнерка со договор за ангажман по потреба, кој не нудел никава гаранција за бројот на работни часови, работела само шеесет часа за период од осум месеци. Оттука, Судот имал право да се сомнева дека се работи за злоупотреба на правата на социјална заштита поради нередовната природа на работата и ограниченото траење на услугите што се реално изведувани под таков вид договор за привремено вработување, со оглед дека тие биле маргинални и споредни.

### 3.3.2. Релевантност на целта на вработување

Веќе видовме дека доколку вработувањето е легално и работникот дава услуги кои имаат економска вредност, тогаш влегува во категоријата работник (член 45 ДФЕУ). Сепак, во одредени случаи се води сметка за целта на вработувањето. Така, во случајот *344/87 (Bettray)*,<sup>316</sup> ЕСП одлучил дека не може да се примени членот 45 ДФЕУ за лицето што се пријавило за терапевтска работа како дел од програмата за рехабилитација од дрога според холандскиот закон за социјално вработување. Спротивно од пресудата во случајот *53/81 (Levin)*,<sup>317</sup> каде што

<sup>315</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0357>

<sup>316</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:61987CJ0344>

<sup>317</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0053>



причините за работниот ангажман не биле релевантни, во овој случај Судот ја испитувал суштината на ангажманот.

Работата според Законот за социјално вработување не може да се смета за ефективна и за вистинска економска активност доколку претставува мерка за рехабилитација или за интегрирање на засегнати лица, а целта на платеното вработување е да им се овозможи на тие лица порано или подоцна да ја повратат својата способност да имаат редовно вработување или да водат што е можно понормален живот. *Фактот што главната и единствена намена на работниот ангажман била да се рехабилитира лицето и пред сè, да најде работа што одговара на неговите способности, наместо да се задоволат вистинските економски потреби, резултирал со судско решение против 344/87 (Bettray).*

Ваквата одлука има дискриминаторен карактер во однос на случаите на заштитени вработување за инвалиди и други категории на маргинализирани граѓани според правото на ЕУ. Сепак, Судот за случајот *344/87(Bettray)* образложил дека главната причина за одбивање на случајот била неговата зависност од дрога и неговата неспособност одреден период да работи во нормални услови.

Во случајот *C-456/02 (Trojani)*<sup>318</sup> Французин вработен во Белгија во програма за реинтеграција на Армијата на спасот, Судот го потврдил гледиштето дека нема да дисквалификува вработување каде што социјалната реинтеграција била негова главна намена. Генералниот заклучок е дека ***Судот го утврдува статусот на работник врз основа на објективни фактори – работниот ангажман и добиениот надомест, независно од мотивот и целта на вработувањето.***

### 3.3.3. Лица кои бараат работа

*Барателите на работа може да останат во земјата во која бараат работа, во период до 6 месеци и подолго, доколку активно бараат вработување и докажат дека имаат големи можности да најдат работа (според практиката на Европскиот суд на правда). Овие лица можат да ги пренесат своите бенефиции како невработени лица од нивната матична економија, односно*

---

<sup>318</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-456/02>

земјата во која последно оствариле работен однос, во период од максимум шест месеци.

Во судската практика на ЕСП, во случаи каде што се јавуваат баратели за еден вид надоместок за лица кои бараат работа Судот не покажал подготвеност за нивно вклучување во член 45 ДФЕУ. Така во случаите (*C-224/98 D’Hoop*,<sup>319</sup> *C-138/02 Collins*<sup>320</sup> и *C-258/04 Ioannidis*),<sup>321</sup> Судот се навраќал на својата поранешна практика и одлучил дека лицата кои бараат работа, иако се опфатени со член 45 ДФЕУ, немаат право на какви било социјални бенефиции. Така во случајот *C-138/02 (Collins)*, ЕСП го потврдил разграничувањето меѓу лицата со целосен статус на работници и лица што бараат работа.

Сепак, воведувањето државјанство на ЕУ, му дало можност на Судот да се оддалечи од својата претходна судска практика и да пресуди дека лицата кои бараат работа треба да имаат право на еднаков третман со државјаните на ЕУ во поглед на пристапот на вработување. Односно, доколку лицата може да се движат во друга земја-членка на ЕУ единствено во случај кога веќе имаат понуда за вработување, бројот на луѓе што вршат мобилност би бил многу мал. Поради тоа, **лицата што бараат работа имаат право на специјални парични бенефиции (*special non-contributory cash social benefits*) во поглед на пристапот на вработување, како и резидентите во земјата. Сепак, тие не се квалификуваат за останатите видови социјални бенефиции.**<sup>322</sup>

Во случајот *C-316/85 (Lebon)*,<sup>323</sup> Судот донел одлука дека еднаквиот третман при пристапот до вработување според член 45 (2) треба да го вклучи правото на пријавување за надомест на лица кои бараат работа според истите услови, како и државјаните на земјата-домаќин, доколку тие се вистински поврзани со пазарот за вработување во таа држава.

---

<sup>319</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-224/98>

<sup>320</sup> <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=61560&doclang=en>

<sup>321</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-258/04>

<sup>322</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1429280825161&uri=CELEX:32011R0492>

<sup>323</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0316>

Случај C-292/89 (R. v. Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen)

*Предмет:* Антонисен бил белгиски држававјанин што дошол во В.Британија во 1984 година и неуспешно се обидува да најде работа. По неговото апсење за престап во врска со дрога, државниот секретар решил да го депортира.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0292>

Земјите - членки го задржуваат правото да протераат лице кое бара работа, а кое нема изгледи да најде работа, но по разумен период и по претходна анализа на неговата материјална состојба, како во случајот *C-292/89 (Antonissen)*.<sup>324</sup> Причината за проширување на надлежностите на Судот е во тоа што одредувањето временски период по кој работникот ги губи социјалните бенефиции може да се смета за бариера која ја ограничува мобилноста на лицата. Унијата ги вовела овие правила за да ги заштити земјите - членки од т.н. „туризам за социјална заштита“, т.е. од лица кои мигрираат со цел да обезбедат социјални бенефиции. Оттука, очигледна е неподготвеноста на Унијата за примена на одредбите за државјанство на Унијата на сите категории на граѓани на Унијата, а со тоа и поттикнување на мобилноста на лица во рамките на Унијата.

---

<sup>324</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0292>

### 3.4. Дискриминација по основ на член 45 ДФЕУ и основа за нејзина оправданост

Секоја дискриминацијата по основ на членот 45 ДФЕУ, без оглед дали е директна или индиректна, не е дозволена. Одредбите од националното право кои го ставаат работникот мигрант во понеповолна положба од националниот работник (посебни услови за вработување, дополнителни услови, потреба да се регистрира во центар за вработување и др.), вршат **директна дискриминација** и се сметаат за неважечки, спротивни на ЕУ право. Забранета е **индиректна дискриминација**, односно одредби кои важат без оглед на националност, но имаат цел и предизвикуват таков ефект да го спречат, да го оневозможат вработувањето на понуденото место. Сите **останати бариери** кои го попречуваат слободното движење на стоки се сметаат за недозволени.

#### 3.4.1. Директна и индиректна дискриминација

Вршење на **директна дискриминација** во поглед на мобилноста на економски активните лица можеме да сретнеме во случајот *167-73 Commission v. French Republic*. Одредбите од Францускиот поморски кодекс наложувал одреден дел од екипажот на секој брод да биде со француско државјанство.<sup>325</sup> Судот пресудил дека членот 45 ДФЕУ е директно применлив во правниот систем на секоја земја - членка и оттука, ваквите одредби не се во согласност со Законодавството на Унијата.<sup>326</sup>

Вообичаен вид на **индиректна дискриминација** се јавува кога бенефициите се условени било правно или фактички, со барања за престој или место на потекло (случаи *15-69 Ugliola*<sup>327</sup>, *152-73 Sotgiu*,<sup>328</sup> *C-478/98 Commission v. Belgium*,<sup>329</sup> *C-87/99 Zurstrassen*<sup>330</sup>) или барање за место на образование како во случајот (*C-258/04 Ioanidis*)<sup>331</sup> можат полесно да се остварат од државјани отколку од лица што не се државјани.

<sup>325</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61973CJ0167>

<sup>326</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999J0212:EN:HTML>

<sup>327</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61969CJ0015>

<sup>328</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61973CJ0152>

<sup>329</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998J0478:EN:HTML>

<sup>330</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-87/99>

<sup>331</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-258/04>

Случај C-15/69 (Wurttembergische Milchverwertung-Sudmilch-AG v Salvatore Ugliola)

*Предмет:* Италијански државјанин вработен во Германија, го оспорил германскиот закон според кој при пресметување на должината на работниот стаж се зема предвид периодот на воена служба, но тоа е применливо само за лицата што ја извршиле својата воена служба во Бундесверот (вооружени сили на Германија).

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61969CJ0015>

Друг вид на очигледна форма на индиректна дискриминацијата е наметнувањето јазични барања за одредени работни места, бидејќи веројатно е дека со тоа ќе бидат засегнати многу поголем број лица што не се државјани. **Таквото барање е легитимно според Регулативата 492/2011 која дозволува наметнување услови поврзани со јазичните познавања што се бараат поради природата на работното место т.н. интегративни мерки. Сепак, нивото на познавање на јазикот треба да биде во согласност со барањата на работното место.**

Случај 281/98 (Angonese)

*Предмет:* Господин Ангонезе, државјанин на Италија, чиј мајчин јазик бил германскиот, студирал во Австрија во периодот од 1993 до 1997 година. Во 1997 година аплицирал за работа во банка во Болзано, Италија. Еден од условите за вработување бил поседување сертификат за познавање на два јазика (италијански и германски), што го издавал едно јавно тело во Болзано врз основа на тестирање. Италијанската банка го одбила неговото барање за вработување затоа што не поседувал сертификат за познавање на двата јазика издаден во Болзано како што било наведено во конкурсот. Националниот суд во Италија одлучил дека иако г-динот Ангонезе не поседува сертификат, тој ги зборува одлично двата јазика. на банката ѝ бил доставен доказ за студирање на Факултетот за филозофија во Австрија на германски јазик.

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-281/98>

Пример за индиректна дискриминација е случајот *281/98 Angonese*. Г. Ангонезе се жалел пред Европскиот суд на правдата дека поседувањето сертификат што го издаваат националните служби на Италија е незаконска обврска која им е наметната на кандидатите кои конкурираат за одредено работно место, иако таквата обврска подеднакво важи за сите ЕУ државјани. Судот одлучил дека постоењето на ваков сертификат е легално и може да претставува услов при вработување, но фактот што не постои алтернативен документ што може да сведочи дека кандидатот има познавање од јазиците се смета за постоење бариера во слободното движење на лица. Оттука, барањето да се достави доказ за познавање на јазиците што се издава само во една од земјите членки на Унијата, претставува индиректна дискриминација врз основа на националност во поглед на слободното движење на лица, според член 45 ДФЕУ.

Во случајот *C-379/87 (Groener)*,<sup>332</sup> холандска државјанка што работела во Ирска како наставник по уметност со скратено работно време била одбиена за работно место наставник по уметност со целосно работно време. Образложението за нејзиното одбивање било дека таа не положила устен испит по ирски јазик, иако наставата по предметот уметност се одржувала исклучиво на англиски јазик. ЕСП пресудил дека барањето може да се оправда како резултат на политиката на ирската влада за одржување и за промовирање на употребата на ирскиот јазик како средство за изразување на националниот идентитет и култура сè додека не е наметнато на непропорционален начин. Ваквата одлука на Судот е во спротивност на слободното движење на лица во рамките на Унијата и претставува исклучок од вообичаената практика на Судот.

Друга форма на индиректна дискриминација е **наметнување на регулаторно барање со „двоен товар“, кое не признава соодветни квалификации или уверенија што се веќе добиени во домашната земја** (случај *C-255/09 Commission v. Portugal*).<sup>333</sup> Конечно, ЕСП ги олеснил барањата за докажување на индиректна дискриминација пресудувајќи во случајот *C-237/94 (O'Flynn)*,<sup>334</sup> дека за да се утврди индиректна

<sup>332</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0379>

<sup>333</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-255/09>

<sup>334</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0237>

дискриминација не е неопходно да се докаже дека националната мерка во практиката влијае врз поголемиот дел странски работници, туку само дека мерката сама по себе може да има поголемо влијание врз работниците мигранти отколку врз државјаните.<sup>335</sup>

### 3.4.2. Бариери или ограничувања на мобилноста на лица

Одреден период било нејасно дали членот 45 ДФЕУ се применувал врз национални мерки што ја ограничуваат слободата на движење на работниците во Унијата, но кои не биле директно или индиректно дискриминирачки врз основа на националност. Во тој контекст ***Судот одлучил дека дури и недискриминаторните органичувања можат да го прекршат ДФЕУ доколку претставуваат прекумерна пречка за слободата на движење на лица.***

*Случај C-415/93 (Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL v. Jean-Marc Bosman) познат како (Bosman ruling)*

*Предмет:* Босман бил фудбалски играч во белгиски клуб од белгиската премиер лига (RFC Liège) и неговиот договор истекувал во 1990 година. Тој сакал да го смени тимот и да игра во француски фудбалски клуб „Dunkerque“ пред истекот на неговиот договор. Системот на трансфер налагал еден фудбалски клуб, што имал намера да ангажира играч чиј договор со друг клуб не е истечен, да му исплати извесна сума пари на клубот со кој тој играч имал договор, со претходна согласност од страна на тимот. Белгискиот фудбалски клуб одбил да го отстапи играчот. Во меѓувреме, надоместокот од страна на белгискиот тим кон Босман бил намален. Ваквата одлука го спречила Босман да си обезбеди ангажман во францускиот клуб.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0415>

Иако, системот на трансфер се применувал еднакво за сите играчи што преминувале од еден во друг клуб во рамките на земја - членка, како и за играчите во други држави и што државјанството на играчот не било земено предвид, сепак, се

<sup>335</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0237>

прави прекршок во однос на член 45 ДФЕУ. Фудбалските здруженија во своја одбрана се потпирале врз судското решение од случајот C-267/91 (Keck), што се однесува на слободното движење на стоки, со цел да докажат дека овие мерки се надвор од опсегот на член 45 ДФЕУ. Одлуката на Судот била следна:

(103) "... Иако правилата што се предмет на основната постапка се исто така применливи и врз трансферите меѓу клубовите со припадност на различни национални асоцијации или во рамките на една држава, сепак, тие директно потпаѓаат под пристапот на пазарот на трудот и со тоа ја попречуваат слободата на движење на работниците. (...) Оттука, правилата не можат да се сметаат како споредливи со правилата околу начинот на продажба на стоките кои во случаите *Keck* и *Mithouard* биле утврдени надвор од примената на член 36 ДФЕУ. Судот ја согледал бариерата за слободно движење на лица што ја наметнувале фудбалските здруженија.

Бариерата во слободното движење е резултат на добивањето на согласност од страна на тимот што го ангажира играчот. Пред донесувањето на пресудата на овој случај, фудбалските клубови во некои делови од Европа (со исклучок на Шпанија и Франција) имале можност да ги спречат играчите да се приклучат кон друг фудбалски клуб во друга земја, дури и кога нивниот договор со фудбалскиот клуб бил истечен.

Она што е значајно од одлуката на Судот во овој случај е следново: фудбалските играчи можат да преминат во нов фудбалски клуб со истекот на нивниот договор без стариот клуб да добие паричен надомест за тоа. Исто така, играчите можат да склучат преддоговор со друг фудбалски клуб врз основа на одреден надоместок кон стариот клуб, доколку договорот на играчот истекува за шест месеци или за пократок временски период.

Дополнително одлуката на судот го спречила ограничувањето за бројот на играчите што имаат државјанство на земја - членка на ЕУ. Наметнувањето на ограничувања за странски играчи сè уште постои, но тоа се однесува на играчи што имаат немаат државјанство на ЕУ. Фудбалските тимови во ЕУ можат да ангажираат максимум тројца играчи во фудбалскиот тим што немаат државјанство на ЕУ.



### Случај C-176/96 (Lehtonen)

*Предмет:* Се оспоруваат правилата за земја - членка што забранувале кошаркарски клуб да ангажира одбранбени играчи од друга земја-членка во натпревари за национално првенство до определен датум. Според правилата на ФИБА, на меѓународната федерација за кошарка на играчи надвор од Европската унија ѝ е дозволено да потпише договор со белгиски екипи најдоцна до 31 март секоја година, но со играчите од ЕУ најдоцна до 28 март. На господин Летонен, кошаркар, кој бил жител на Финска, не му била издадена лиценцата за да му се приклучи на белгискиот тим, бидејќи неговиот ангажман бил регистриран во Белгиската федерација за кошарка - FRBSB (Fédération Royale Belge des Sociétés de Basket-ball) на 30 март (по истекот на законскиот рок).

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-176/96>

Во случајот *C-176/96 (Lehtonen)*, г. Летонен барал да му се издаде дозвола за да му се приклучи на кошаркарскиот тим по изминување на законскиот рок врз основа на член 45 ДФЕУ, според кој лицето спаѓа под категоријата работник. Судот утврдил дека поставувањето на ваквиот вид рестрикции е легално и дека не постои повреда на правото за слободно движење на лица.

### Случај 190/98 (Graf)

*Предмет:* Господин Граф, германски државјанин, работел за својот австриски работодавец четири години. Тој го прекинал договорот поради тоа што обезбедил ново вработување во Германија. Според австрискиот закон, работникот кој е вработен кај истиот работодавец повеќе од три години има право на компензација еднаква на платата во текот на два месеца, под услов тој да биде отпуштен (но, не и доколку сам си поднесе оставка). Г. Граф поднесол тужба против својот поранешен работодавец за плаќање на компензацијата.

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-190/98>

Во случајот *190/98 (Graf)*, Европскиот суд на правдата сметал дека ситуацијата во која се нашол г. Граф не зависела од неговата одлука дали ќе остане да работи во Австрија или

Германија, туку од тоа дали работникот самостојно го напуштил тековното работно место или бил отпуштен. Во конечната одлука навел дека оваа мерка не прави дискриминација врз работникот и дополнително не го попречува слободното движење на лица. Оттука ваквата мерка не спаѓа во опсегот на европското законодавство.<sup>336</sup>

### 3.4.3. Обратна дискриминација

Во случај кога националните работници не можат да бараат права во својата матична земја, што работниците кои се државјани на други земји - членки и кои работат во таа земја уживаат такви права, се нарекува „обратна дискриминација“ или „внатрешна ситуација“. Направени се обиди за заобиколување на „обратната дискриминација“ преку примена на членот 21 ДФЕУ, кој се однесува на правото на слободно движење на граѓаните на ЕУ, што дава поголеми привилегии отколку правото за слободно движење на работниците од член 45 ДФЕУ. Досега овие напори не се покажале како успешни.<sup>337</sup> Практиката потврдува дека овој пристап од страна на Судот довел до дискриминаторни резултати во поглед на работниците и членовите на нивните семејства што не оствариле мобилност (случај *175/78 Saunderson*<sup>338</sup> и *298/84 Pavlo Iorio v. Azienda*).<sup>339</sup>

Сепак, работникот има право да го користи членот 45 ДФЕУ против својата сопствена држава кога работниците биле вработени и престојувале во друга земја-членка. Работникот потоа може да тврди дека тој бил дискриминиран во поглед на придонесите за социјално осигурување или оданочувањето при враќањето на работа во сопствената земја - членка (*C-18/95 Terhoeve*<sup>340</sup> и *C-385/00 De Groot*<sup>341</sup>).

Во случаите *35/82 (Morson)* и *36/82 (Jhanjan)*,<sup>342</sup> двајца холандски државјани работеле во Холандија. Во согласност со правото на Заедницата не им бил дозволен краток престој на

<sup>336</sup> Poddubny, A., (2008): *EC Internal Market Law*, Riga and Berlin: Latvijas University and Steinbeis University, p.33-34, [http://home.lu.lv/~tschmit1/Downloads/Poddubny-and-others\\_Relevant\\_ECJ-Cases.pdf](http://home.lu.lv/~tschmit1/Downloads/Poddubny-and-others_Relevant_ECJ-Cases.pdf)

<sup>337</sup> Крег, П. и Бурка де Г., (2010): *Право на ЕУ: текстови, случаи и материјали*, превод на четвртото издание, Магор, Скопје, стр. 762-763

<sup>338</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0175>

<sup>339</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61984CJ0298>

<sup>340</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61995CJ0018>

<sup>341</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-385/00>

<sup>342</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0035>

нивните родители по потекло од Суринам. Доколку тие би биле државјани на која било друга земја - членка кои работат во Холандија, би биле овластени според член 2 од Директивата 2004/38. Меѓутоа, тие биле државјани што работат во земја - членка на ЕУ кои никогаш не го оствариле правото на слободно движење во рамките на Унијата.

#### **3.4.4. Оправдувања во поглед на ограничување на слободното движење на економски активни лица**

Постојат три видови оправдување според членот 45 ДФЕУ, со што може да се оправда одредена мерка која врши ограничување во поглед на вработувањето на одредено лице.

- ***Оправдување според член 45(3) во поглед на јавна политика, заштита и јавно здравје:***
- ***Вработување во јавна служба. Според член 45(4). Судот, а не земјата-членка треба да одлучи што претставува „вработување во јавна служба“. Сепак, опсегот на исклучокот од јавна служба е тешко да се дефинира.***
- ***Оправдувања од општ интерес според практиката на Европскиот суд на правдата.***

Првиот вид оправдувања се дефинирани во Директивата 2004/38 и за нив детаљно зборуваме.

Во поглед на исклучокот за вработување во јавна служба, описот на работните места од страна на Судот за кои може да се каже дека бараат лојалност и кои зависат од националната припадност е двоен: потребно е вработениот да има овластувања доделени со јавното право и тие мораат да наложат должности кои подразбираат заштита на општите интереси на државата. Оттука се чини дека двете барања се кумулативни, а не алтернативни. Едно работно место ќе има корист од исклучок во член 45(4) ДФЕУ само доколку ги вклучува и ги практикува овластувањата доделени со јавното право и заштита на општите интереси на државата. Исто така, не треба да постои дискриминација на лицата кои веќе се вработени во јавна служба, а не доаѓаат од земјите - членки на ЕУ, односно не треба да постојат основи да се исплатат помалку врз основа на нивната националност.

Случај 149/79 (Commission v. Belgium)

*Предмет:* Поседувањето белгиско државјанство се барало како услов за влез на работни места во белгиските локални власти и јавни претпријатија, без оглед на природата на должностите кои треба да се извршуваат. Примери за такви работни места биле оние за неквалификувани работници, медицински сестри и ноќни чувари. Белгиската влада тврдела дека условите за влез во јавна служба треба да останат под национална контрола.

*Извор:* [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0149\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0149(01))

Одлуката на Судот во случајот 149/79 Комисијата против Белгија (*Commission v. Belgium*) е дека една држава не може да вклучи одредени активности, од економска или социјална природа, во рамките на дерогација од Договорот, едноставно преку нивно вклучување во опсегот на јавното право на државата. ЕСП им дозволува на земјите - членки да ги задржат своите државјани на работни места што наложуваат „посебен однос на лојалност“ на вработениот кон државата и заемност на правата и должностите меѓу државата и вработениот.

Европската комисијата во 1998 година со документ во Службен весник го дефинира опсегот на членот 45 (4) ДФЕУ, нудејќи одредени насоки за видовите на државните функции за кои таа смета дека би потпаднале или не би потпаднале во рамките на оваа одредба. Оние што веројатно би биле опфатени се вооружени сили, полиција, судство, даночни власти и некои јавни тела вклучени во подготовка и следење на правните акти. Дејности кои веројатно не би потпаднале под членот 45(4) се: медицинска нега, образование и невоени истражувања во јавните установи. ***Сепак, Европскиот суд на правдата одлучува според „функционален“ пристап, (примена на официјално овластување, член 51 ДФЕУ). Тоа подразбира дека е важна природата на работата и постоењето на „посебен однос на лојалност на вработениот кон државата и заемност на правата и должностите меѓу државата и вработениот. Со тоа го отфрла „институционалниот“ пристап (член 45 (4) ДФЕУ), кој предвидува дека е важна институцијата во која е вработен работникот.***

**Оправдувањата од општ интерес според практиката на Европскиот суд на правдата се однесуваат на оправдувања за примена на индиректна дискриминација или останати бариери во слободното движење на работници, но нивната употреба е ограничена со условот да биде објективно оправдана и мерките да се пропорционални на целта. Тие вклучуваат заштита на работниците (*C-113/89 Rush Portuguesa*), <sup>343</sup> нефер конкуренција, борба против нелегално вработување (*C-255/04 Commission v. France*<sup>344</sup>, да се избегне неизбалансираност на пазарот на труд (*C-445/03 Commission v. Luxemburg*<sup>345</sup>) и итн.**

---

<sup>343</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0113>

<sup>344</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-255/04>

<sup>345</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-445/03>

#### 4. Слободно движење на економски неактивни лица

Кон слободата на движење на луѓе низ територијата на Европската унија, односно Внатрешниот пазар, воведувањето на европското државјанство е начин за остварување на целосна интегрираност. Воведувањето на државјанство на Унијата е иницирано со Договорот од Маастрихт, потпишан во 1992 година и е регулирано со член 20 ДФЕУ што предвидува:

**„...Секое лице кое го поседува државјанството на една земја - членка мора да биде државјанин на Унијата и државјанството на Унијата е комплементарно, што значи не го заменува националното државјанство. Државјаните на Унијата ги уживаат правата доделени со овој Договор и подлежат на должностите коишто се наметнати од него...“.** Оттука, државјанството на ЕУ јасно претставува дополнување на националното државјанство, односно не го оспорува националното државјанство. Едновременно, државјанството на ЕУ произлегува од поседување државјанство на една од земјите - членки. Од правен аспект, должностите кои им се наметнати на граѓаните на ЕУ се наведени реторички, бидејќи очигледно не постојат должности или обврски што на поединците им се наметнати од Договорот.<sup>346</sup>

Вториот дел од Договорот за функционирање на ЕУ се нарекува „Недискриминација и државјанство на Унијата“ и ги содржи следниве членови што гарантираат одредни права за граѓаните на Унијата:

1. Забранета е дискриминација врз основа на националност со член 18 ДФЕУ;
2. Забранета е дискриминација и врз други основи како што се пол, раса, религија, години, сексуална ориентација, инвалидитет и сл. со член 19 ДФЕУ;
3. Се гарантира државјанството на ЕУ, со што се обезбедува пристап до секоја дипломатска и конзуларна заштита на друга земја - членка надвор од ЕУ со член 20 ДФЕУ;
- 4. Граѓаните на ЕУ можат да се движат и да живеат слободно во рамките на ЕУ (член 21 ДФЕУ);**
5. Членовите 22-25 ДФЕУ обезбедуваат голем број политички и граѓански права за европските државјани (Глас на

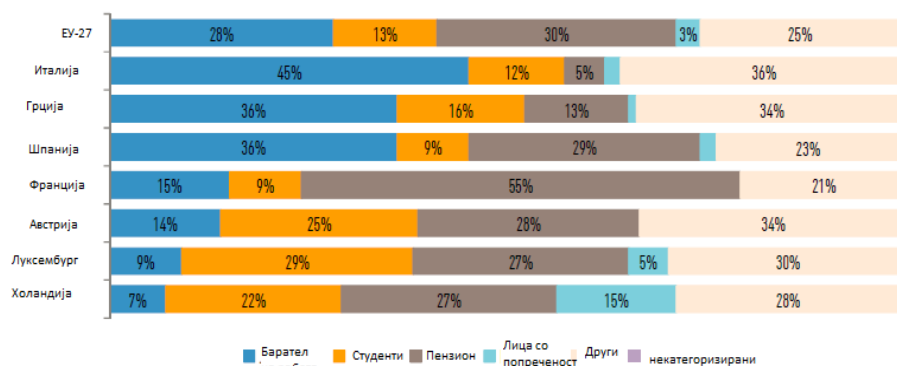
---

<sup>346</sup> Weiler, J., (1996): *Citizenship and Human Right*, University of Wisconsin, Madison, p. 8

општинските избори и изборите за Европскиот парламент онаму каде што граѓанинот живее (член 22); Петиција до Европскиот парламент и право на жалба до европскиот народен правобранител со член 24 ДФЕУ итн.).<sup>347</sup>

Исто како и во поглед на преостанатите слободи, законодавството на Унијата забранува **директна и индиректна дискриминација**, како и **сите останати бариери кои наметнуваат поголем товар за нерезидентите на земјата - домаќин**. Забранета е дискриминација врз основа на пол, раса или етничко потекло, религија или вера, хендикеп, возраст или сексуална ориентација. Дополнително, граѓаните имаат право за гласање на парламентарни избори без оглед дали се активни или пасивни лица. Со воведувањето на концептот на државјанство на ЕУ се зголемила дипломатската и конзуларната заштита. Граѓаните на ЕУ добиле право да побараат помош од која било амбасада на земја-членка на ЕУ надвор од ЕУ.

**Графикон бр.5** Категории на економски неактивни лица во ЕУ, 2012 година



Извор: Fernandes, S., (2016): *Access to social benefits for EU mobile citizens: "Tourism" or myth?*, Jacques Delors Institute, Paris, p.8

Според категориите на економски неактивни лица што извршиле мобилност во ЕУ, најголем дел се пензионери (40%) и баратели на работа (28%), додека студентите сочинуваат 13% од мобилните граѓани на ЕУ. Процентот варира меѓу земјите - членки.

<sup>347</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

#### 4.1. Директен вертикален ефект на членовите 18, 20 и 21 ДФЕУ

Дали наведените членови освен поимот државјанство воведуваат некаква новина во поглед на слободното движење на лица, ќе видиме во продолжение преку подетаљна анализа на **членот 21 од ДФЕУ. Членовите имаат единствено директен вертикален ефект во нивната примена, во поглед на слободното движење и престој во рамките на ЕУ.** Тоа подразбира дека одредбите од Европското државјанство се применува само кон државите, а не и кон останатите недржавни актери, што не е случај во поглед на одредбите што се однесуваат на економски активните лица.<sup>348</sup>

##### Случај C-341/99 (Baumbast and R.v. Secretary of State for Home Department)

*Предмет:* Баумбаст бил германски државјанин оженет за колумбиска државјанка, со која имал две деца. Тие престојувале во Британија од 1990 година и за тој период Баумбаст бил вработено лице, па потоа основал сопствена компанија. Од 1993 година, добил вработување од германска компанија со подружници во Кина и Лесото. Госпоѓата Баумбаст и двете деца живееле во Британија. Тие не примале социјални бенефиции, но немале целосно медицинско осигурување во Велика Британија. Во 1995 година, на г. Баумбаст и неговото семејство не им била одобрена дозволата за престој во Велика Британија поради немање целосно осигурување во случај на боледување.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0413>

Во случајот C-341/99 Баумбаст (*Baumbast*) се поставило прашањето дали еден граѓанин на ЕУ кој веќе нема право на престој како работник мигрант во земјата - членка домаќин, како граѓанин на ЕУ може да има право на престој преку директна примена на членот 21 ДФЕУ.

<sup>348</sup> Тоа подразбира дека одредбите на Европското државјанство имаат единствено вертикален директен ефект. Тоа подразбира дека одредбите се применливи во внатрешниот поредок единствено врз правен однос во којшто покрај приватно лице, учествува и држава-членка.



Пред стапување во сила на Договорот за функционирање на Европска унија, Судот сметал дека правото на престој директно доделено со Договорот на ЕЗ, подлежи на условот засегнатото лице да извршува економска активност (членови 45,49,56 ДФЕУ). **Откако е воведено државјанството на Унијата, членот 21 ДФЕУ гарантира право на слободно движење и престој на територијата на Унијата за секој граѓанин на Унијата.** Тоа подразбира дека граѓаните на Унијата не мора да вршат економска активност, било како вработени или самовработени лица, со цел да ги уживаат правата предвидени со Договорот.

Сепак, правото на граѓаните на Унијата да престојуваат на територијата на друга земја - членка се доделува во зависност од ограничувањата и условите воспоставени со Договорот на ЕУ и со мерките усвоени за негово спроведување. Според ограничувањата на Директивата 2004/38/ЕС, иако г. Баумбаст го задоволувал условот со кој се бараат соодветни средства за да избегне да стане товар на социјалниот систем на државата, судот во Велика Британија зазел став дека тој не го задоволува барањето за целосно осигурување во случај на боледување.

Европскиот суд на правдата одлучил дека ограничувањата и условите мора да се применуваат во согласност со правото на Унијата, но и во согласност со принципот на пропорционалност. Тоа подразбира промена во толкувањето на секундарното законодавство со цел да се избегне какво било непропорционално нарушување на правата за слободно движење на лица во рамките на Унијата кои произлегуваат од ДФЕУ. Условите и ограничувањата кои се поставени од Законодавството на Унијата, треба да се толкуваат и да се приспособат во случаи каде што е нарушено правото на слободно движење на лица.

Оттука, заклучокот е дека еден граѓанин на Европската унија кој веќе не го ужива правото на престој како работник мигрант во земјата - членка домаќин, како граѓанин на Унијата може да ужива престој преку директна примена на членот 21 ДФЕУ. Директна примена на членот 21 ДФЕУ, е потврдена и во пресудата од случајот (*C-200/02 Zhu and Chen*)<sup>349</sup>, како и во случаите: (*C-109/01 Akrich*)<sup>350</sup>, (*C-212/97 Centros*)<sup>351</sup>, (*C-413/01 Ninni-Orasche*)<sup>352</sup> и (*C-147/03 Commission v. Austria*).<sup>353</sup>

<sup>349</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-200/02>

<sup>350</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62001CJ0109>

## 4.2. Категории на економски неактивни лица

Одредбите за државјанство ги прошириле околностите за економски неактивните лица. Во продолжение ќе ги анализираме правата на две групи економски неактивни лица: *лицата што не работат* и *студентите*, кои вршат мобилност во рамките на Внатрешниот пазар на ЕУ.

### 4.2.1. Лица што не работат

Случајот *C-85/96 Мартинез Сала (Martinez Sala)*, бил меѓу првите случаи кои се занимавал со правото на социјални бенефиции за економски неактивните лица.

#### Случај (C-85/96 Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern (1998))

*Предмет:* Мартинез Сала била шпанска државјанка која легално престојувала во Германија од 1968 година, кога имала 12 години. Во Германија престојувала врз легална основа и остварила работно искуство во одреден период од престојот. Откако родила бебе и останала невработена поднесла барање за детски додаток, но била одбиена со образложение дека не била германска државјанка и била економски неактивно лице.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0085>

Германската влада тврдела дека фактите од случајот не спаѓаат под опсегот на законодавството на Унијата (*ratione personae*) и поради тоа подносителот не може да се потпре на член 18 ДФЕУ, кој забранува дискриминација врз основа на националност. Судот одлучил дека како државјанин на една земја - членка на Унијата која законски престојува на територијата на друга земја - членка, нејзиното барање за детски додаток, спаѓа во опсегот на одредбите за европско државјанство.<sup>354</sup> (*Внимание:* иако г-ѓа Сала престојувала подолго од 5 години во Германија, таа не можела да се повика на Директивата за долгорочен престој поради тоа што Директивата е донесена во 2003 година, додека случајот е поднесен пред ЕСП во 1996 година).

<sup>351</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0212>

<sup>352</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0413&from=FR>

<sup>353</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-147/03>

<sup>354</sup> <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/R/RationePersonae.aspx>

**Случајот покажува дека сè додека еден државјанин на ЕУ законски престојува во друга земја - членка, тој има право на еднаков третман со државјаните на земјата-членка во однос на бенефициите што спаѓаат во законодавството на Унијата.** Судот случајот не го засновал на ограничувачките услови, особено на барањето за располагање доволно средства за да не претставува товар на социјалниот систем на државата, туку врз правото на членот 18 ДФЕУ и членот 21 ДФЕУ за недискриминација на државјаните на ЕУ.

Како што веќе споменавме во поглед на користење на различни видови социјални бенефиции, кај сите категории на економски неактивни лица, се разгледува т.н. „тест за жителство“ (*habitual residence test*). Тоа подразбира дека се разгледува времето на престој во земјата, активностите што ги вршат во земјата, изворите на приходи, нивниот фамилијарен статус и нивната станбена ситуација. Лицето треба да докаже дека има солидно ниво на интеграција во општеството. Оттука, времетраењето на престојот во земјата не претставува единствен услов за добивање привилегии од статусот на резидент. Во Велика Британија се наметнуваат и дополнителни барања во поглед на правото на престој, што е спротивно на правото на Европската унија.<sup>355</sup> Оттука **лицата што го „положуваат“ тестот за жителство, имаат право на различни видови социјални бенефиции во земјата - домаќин за економски неактивни лица.**

Доколку се случи **граѓаните на ЕУ да не можат да добијат право на престој поради тоа што немаат обезбедено доволно средства според Директивата 2004/38, тие, сепак, имаат право да побараат социјална помош под истите услови како и државјаните на ЕУ, според членовите 18 и 21 ДФЕУ, сè додека легално престојуваат (врз некоја друга основа) во една земја-членка на ЕУ.** Сепак, како што претходно објаснивме во случајот *C-413/99 (Baumbast)*,<sup>356</sup> ограничувањата и условите мораат да се применуваат во согласност со правото на Унијата и во согласност со општите принципи на тоа право, а особено со принципот на пропорционалност.

<sup>355</sup> <http://www.bbc.com/news/world-europe-25134521>

<sup>356</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0413>

Дури и во случај земјата - членка да сака да го одбие барањето за социјалните бенефиции под такви околности, таа мора најпрвин да го поништи престојот на тоа лице, односно не може автоматски да го укине правото за престој или да изврши депортирање (случај *C-456/02 Trojani*).<sup>357</sup> Земјите мора на пропорционален начин да го применуваат ограничувачкиот услов и применат тест на жителство пред да го прекинат правото на престој.

Во Германија, постои социјален систем на две нивоа. Невработено лице има право на 70% од платата што ја остварувал во текот на првата година. Доколку втората година сè уште е невработено, лицето се префла во вториот столб што се нарекува Харц (Hartz IV) и кој се финансира од државата. Во Шпанија социјалните бенефиции му се одобруваат на лице со право на престој во рок од две години. Во Бугарија за да лицето се квалификува за бенефиции за невработени лица, потребно е претходно да работело најмалку 9 во последните 15 месеци.

Извор: <http://www.bbc.com/news/world-europe-25134521>

#### 4.2.2. Студенти

Воведувањето државјанство на ЕУ ги проширило можностите на државјаните на ЕУ кои следат образовни курсеви во државите различни од оние на нивната национална припадност. **Пред воведување на европското државјанство, странски државјани уживале еднаков третман во поглед на условите за користење средства наменети за пристап кон стручно усовршување** – упис, школарина (Случаи *293/83 Gravier*<sup>358</sup>, *Blaizot*<sup>359</sup>, *Lair*<sup>360</sup> и *Brown*<sup>361</sup>). По донесувањето на европското државјанство, **странски студент што ужива законски престој на територијата на државата домаќин заради студирање ужива право на еднаков третман во поглед на користењето социјални бенефиции.**

<sup>357</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62002CJ0456>

<sup>358</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0293>

<sup>359</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0024>

<sup>360</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0039>

<sup>361</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0197>

Во одлуката од случајот (*C-184/99 Rudy Grzelchyk*)<sup>362</sup> од 2001 година во ставот 31 се вели „...граѓанството на Унијата е предодредено да биде фундаменталниот статус на државјаните на државите - членки, овозможувајќи им на оние што се наоѓаат во иста ситуација да уживаат подеднаков правен третман независно од нивното државјанство, во зависност од оние исклучоци што се јасно предвидени. Оттука, студентите можат да се повикаат на членовите 21 ДФЕУ и членот 18 ДФЕУ за да побараат еднаков пристап до грантовите што се достапни за студентите државјани.“<sup>363</sup>

*Случај 293/83 (Françoise Gravier v. City of Liège)*

*Предмет:* Студентка, која била француска државјанка, сакала да студира стрип уметност на Кралската академија за уметност во Лиеж, Белгија (*Academie Royale des Beaux-Arts*). Таа требало да плати такса за регистрација, додека студентите од земјата-домаќин немале таква обврска.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0293>

Во случајот *293/83 (Gravier)*, Судот не дозволил дискриминација врз основ на државјанство и ја прифатил жалбата на француската државјанка. Доколку белгиските студенти немале обврска да плаќаат такса за регистрација, во тој случај француската државјанка требало да ги има истите права. Сепак, обезбедувањето права на нерезидентите за користење јавни услуги создава проблем во распределбата на средствата меѓу државите и во водењето на домашните политики. Така, на пример, француски студент може да има бесплатен пристап до образованието во Белгија (бидејќи во Белгија образовниот систем е бесплатен), додека белгиски студент во Франција ќе има обврска да плаќа за студирањето, поради тоа што Франција наплатува членарина за студирањето.<sup>364</sup> На тој начин белгиските даночни обврзници ќе плаќаат за француските студенти, додека

<sup>362</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0184>

<sup>363</sup> Член 31 од одлуката на случајот *C-184/99 Rudy Grzelchyk*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0184>

<sup>364</sup> Weiss, F., and Kaupa, C., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.131-133

белгиските студенти ќе треба дополнително да плаќаат за своето образование во Франција (*C-65/03 Commission v. Belgium*).<sup>365</sup>

Студентите кои се државјани на друга земја - членка со цел да го уживаат правото на престој на нивна територија, *треба да го убедат релевантниот национален орган дека имаат доволно средства за да избегнат да станат товар за социјалниот систем на земјата, дека се запишани на признаената образовна институција и дека се опфатени со осигурувањето во случај на болест во однос на секаков ризик во земјата-членка домаќин.*

**Иако социјалните бенефиции се исклучени како можност за странските студенти (197/86 Brown), сепак, доколку на еден граѓанин му е одобрено правото на престој со цел стручно усовршување во една земја - членка на Унијата, тој исто така, се здобива и со право да аплицира за користење помош и издржување за време на студиите.** Судот прифатил дека земјата - домаќин има право да им додели пристап до студентски грантови за издржување на студентите кои *покажеле одредено ниво на интеграција во општеството на таа држава (C-309/03 Bidar,<sup>366</sup> C-148/99 Grzelczyk,<sup>367</sup> C-224/98 D`Hoop,<sup>368</sup> C-138/02 Collins).*<sup>369</sup>

---

<sup>365</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-65/03>

<sup>366</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-209/03>

<sup>367</sup> <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=102035&doclang=EN>

<sup>368</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-224/98>

<sup>369</sup> <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=61560&doclang=en>

### Програма Еразмус+

Со оглед на клучната улога на образованието за идната добросостојба на Унијата, создадена е програмата: Еразмус +. Програмата се стреми да го поттикне личниот развој на граѓаните и нивните изгледи за вработување. Таа ги поддржува сите сектори за образование и обука, како и неформалните форми на учење за младите, волонтерството и популарните спортови. Оваа програма е на местото на неколку поранешни програми со јасни и поедноставени правила и постапки за пријавување. Од 1987 г. грантовите на Еразмус ги искористија над 3 милиони студенти. Еразмус + значително го зголеми финансирањето од ЕУ. Целта на програмата е во периодот од 2014 до 2020 да им помогне на нови 4 милиони млади, студенти и возрасни лица да стекнат искуство и вештини преку студирање, обуки, учество во размена на млади и волонтирање во странство. Покрај тоа, оваа програма значително ги зголемува можностите за соработка меѓу образовните институции, како и меѓу светот на образованието и деловниот свет. Првата програма за млади на Еразмус се нарекува „Млади за Европа“ и е воведена во 1988 година.

Извор: Европска комисија (2014): *Образованието и обуката – клучот за вашата иднина*, Европска комисија: Брисел, стр. 3

#### 4.3. **Оправдувања во примена на мерки што вршат ограничување на слободното движење на економски неактивни лица**

Главното ограничување за слободно движење на економски неактивни лица во рамките на ЕУ произлегуваат од Директивата 2004/38, која пропишува дека лицето мора да има обезбедено **доволно финансиски средства за престој и да има обезбедено здравствено осигурување**. Освен ова барање, мерките може да применат непропорционални мерки и во случај кога е нарушена **јавната политика, јавната безбедност и јавното здравје**.

Дополнително треба да нагласиме дека за мерките што вршат **индиректна дискриминација или останати бариери во слободното движење на економски неактивни лица**, може да се примени **оправдување врз основа на општ интерес**. Мерката треба да биде применета пропорционално. Неколку оправдувања кои го штитат јавниот интерес, а кои биле оправдани од Европскиот суд на правдата се следниве:

- Заштита на националниот образовен систем (*C-73/08 Bresso*<sup>370</sup>; *C-147/03 Commission v. Austria*<sup>371</sup>);
- Мобилност и интеграција на лица со посебни потреби (*C-103/08 Gottwald*<sup>372</sup>);
- Доделување социјални бенефиции на индивидуалци кој покажале солидно ниво на интеграција во општеството на домашната економија (*C-309/03 Bidar*,<sup>373</sup> *C-148/99 Grzelczyk*,<sup>374</sup> *C-224/98 D'Hoop*,<sup>375</sup> *C-138/02 Collins*<sup>376</sup>);
- Увид во местото на престој и фамилијарната состојба на лицата кои бараат работа и на невработените лица (*C-406/04 De Cuypere*<sup>377</sup>).

Наметнувањето дополнителни услови за пристап кон универзитетското образование чии дипломи за средно образование се стекнати во друга држава, судот ги оправдал според гледиштето дека се работи за заштита на националниот

<sup>370</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-73/08>

<sup>371</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-147/03>

<sup>372</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-103/08>

<sup>373</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-209/03>

<sup>374</sup> <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=102035&doclang=EN>

<sup>375</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-224/98>

<sup>376</sup> <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=61560&doclang=en>

<sup>377</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-406/04>



образовен систем, иако се работи за индиректна дискриминација (*C-147/03 Commission v. Austria*).<sup>378</sup>

Одлуката во случајот (*C-103/08 Gottwald*) оправдувала мерка која се однесувала на бенефиции кои Австрија им ги доделувала на лица со посебни потреби што имаат статус на резидент, во поглед на користење на патниот превоз. Таквите бенефиции не им се одобрувале на лица што немаат статус на резидент во земјата. Иако мерката врши индиректна дискриминација, сепак, Судот ја оправдал, поради тоа што австриското законодавство предвидувало дека „нерезидент кој често патува во Австрија и спаѓа во категорија на лица со посебни потреби има право да ги користи истите бенефиции“.

Во случајот (*C-309/03 Bidar*) В.Британија одобрувала заеми за студенти под три услови: (1) апликантот морал да биде резидент на Англија или Велс од првата година на студии; (2) апликантот е резидент на Британија во последните три години; (3) апликантот има државјанство на Британија и не направил прекршок со што му се загрозува престојот во земјата. Мерката е индиректно дискриминирачка, поради фактот што државјанин на Британија има поголеми шанси да ги исполни условите отколку државјанин на друга земја - членка. Сепак, Судот сметал дека првите два условия може да се сметаат за оправдани поради фактот што Британија има право да им додели пристап до студентските грантови за издржување на студентите кои покажеле одредено ниво на интеграција во општеството на таа држава. Третиот услов го сметал за неприфатлив и неоправдан.

Белгија одбила да му плаќа надомест за невработени лица на г. Купер (*C-406/04 De Cuypere*), откако белгиските власти дознале дека тој живее во Франција. Законодавството не предвидувало дека лицето треба да пријави каде престојува (со цел да одговори на работните понуди што му ги нуди државната агенција за вработување). Иако мерката претставува ограничување на слободата на движење на економски неактивните лица според член 21 ДФЕУ, сепак, Судот досудил дека таа е оправдана. Белгиските власти имаат право на увид во местото на престој и фамилијарната состојба на лицата кои бараат работа и на невработените лица, со цел да проверат дали тоа одговара на нивната вистинска ситуација.

---

<sup>378</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-147/03>

## ГЛАВА V. СЛОБОДНО ДВИЖЕЊЕ НА УСЛУГИ И ПРАВО НА СЛОБОДНО ОСНОВАЊЕ ВО ЕУ

Правото за основање подразбира основање бизнис во друга земја - членка на Унијата, од страна на правни и физички лица, додека правото на слободно движење на услуги ја опфаќа можноста за слободно обезбедување на услуги во рамките на Унијата. Двете слободи се воспоставени уште со Договорот од Рим во 1957 година.

Главниот принцип што се применува е „**приципот на еднаков третман**“, **односно принцип на недискриминација**, што подразбира дека на земјите - членки им е дозволено да ја регулираат областа на услугите со цел да обезбедат одредено ниво на квалитет, заштита на потрошувачите, заштита на околината итн., без притоа да ги дискриминираат странските учесници на пазарот на услуги, потрошувачите и даватели на услуги. Во 1974 година Судот во својата практика го воспоставил овој принцип за слободно основање бизнис во друга земја - членка на Унијата (преку случајот *2/74 Reyners*)<sup>379</sup> и во поглед на слободното движење на услугите во рамките на Унијата (случајот *33/74 Van Binsbergen*).<sup>380</sup> Сепак, во двата случаја фокусот е кон индивидуалните права на лицата или на одредени сектори, а не на обезбедување целосна интегрираност на пазарот на услуги.

Во рамките на оваа глава во поглавјето 1 ќе зборуваме за односот меѓу правото на основање и слободата на движење на услуги. Примарното и секундарното законодавство, што се однесува на овие две слободи е опфатено во поглавје 2. Меѓу најважните директиви од секундарното законодавство се опфатени Директивата за заемно признавање на професионалните квалификации 2013/55<sup>381</sup> (замена за консолидирачката Директива 2005/36) и Директива 2006/123 што се однесуваат на слободното движење на услуги. За правото на слободно основање и правото на слободно движење на услуги ќе зборуваме во поглавје 3 и 4.

<sup>379</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=2-74&td=ALL>

<sup>380</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0033>

<sup>381</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32013L0055>

## **1. Однос меѓу правото на основање и слободата на вршење услуги**

Во споредба со слободното движење на стоки, обезбедувањето слобода на движење на услуги во рамките на ЕУ е со одредено временско задоцнување, со оглед дека преговорите за либерализација за услуги на глобално ниво е започната во текот на 80-те години на минатиот век во текот на Уругвајската мултилатерална рунда на преговори. Како резултат на преговорите на оваа рунда на преговори во рамките на Светската трговска организација во 1995 година е усвоена Генералната спогодба за трговија со услуги (ГАТС). Според неа, постојат четири видови услуги:

**а) услуги што се обезбедуваат кога примателот оди во друга земја-членка со цел таму да добие услуга (туристи или корисници на образовни, медицински услуги и слично);**

**б) услуги што се обезбедуваат кога давателот оди во друга земја-членка со цел таму да добие услуга (консултант, здравствен работник, градежна компанија и сл.);**

**в) услуги кои се обезбедуваат без да се движи давателот или примателот на услугата (електронски услуги, радиодифузни услуги итн).**

**г) услуги кои се обезбедуваат преку комерцијално присуство на странските пазари, од физички или правни лица (преку основање филијала, подружница или претставништво на хотел, банка, градежна компанија и сл).<sup>382</sup>**

Договорот за функционирање на Европската унија содржи детаљни правила со кои се овозможува слободно движење на услуги, на што се надоврзува и правото на основање. Првите три вида услуги, спаѓаат под правото за слободно движење на услуги, додека четвртиот вид на услуга е регулиран со правото на основање. Правото на основање подразбира обезбедување услуги преку комерцијално присуство кога основачот е правно лице и обезбедување услуги преку присуство на физичко лице, кога основачот е физичко лице. Разграничување меѓу

---

<sup>382</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/cbt\\_course\\_e/c1s3p1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/cbt_course_e/c1s3p1_e.htm)

**користење на правото на основање во земја - членка од слободно обезбедување услуги** е според следниве критериуми (*C-55/94 Gebhard*):

- Правото на основање е поврзано со трајно вршење на услужна дејност преку фиксен ентитет основан во државата - членка. Дополнително, лицето треба да учествува врз стабилна и континуирана основа во економскиот живот на некоја од земјите - членки (случај 2/74 Reyners) и да врши професионална дејност во рамките на земјата - членка;
- Слободното вршење на услуги е поврзано со привремено вршење дејност (услуга) преку ентитет настанат во друга држава-членка;
- *Привременоста на дејноста се оценува од аспект на редовноста, периодичноста или континуитетот во вршење на дејноста, независно од тоа дали вршителот има некаков вид инфраструктура (канцеларија, простории, итн.) во друга држава-членка.* Разликувањето од страна на ЕСП меѓу основањето и привременото обезбедување услуги било усвоено со Директивата за признавање на професионалните квалификации.<sup>383</sup>

Во случајот (*C-55/94 Gebhard*) Судот потенцирал дека главен критериум во поглед на одредувањето дали се работи за слободно движење на услуги или слободата на основање е привремениот карактер за вршење на дејноста. Г-дин Гебхард својата професионална активност ја вршел врз стабилна и континуирана основа и оттука применливи се одредбите од членот 49 ДФЕУ, за слободно основање од физички лица. Европскиот суд на правдата утврдил дека лицата од други земји-членки на Унијата оправдано можат да извршуваат активности на самовработени лица, според правилата што важат во земјата на основање на фирмата. **Националните власти имаат право да ги ограничат ваквите активности (да бараат авторизација од одредено тело, адвокатска комора во случај на адвокатите и сл.), но тие треба да се применат на недискриминаторски начин, да се од општ интерес, да се соодветни за остварување на целта кон којашто се**

<sup>383</sup> Крег, П. и Бурка де Г., (2010): *Право на ЕУ: текстови, случаи и материјали*, превод на четвртото издание, Магор, Скопје, стр. 791-846

**стремат и не смеат да одат подалеку од она што е неопходно за да се постигнат.**<sup>384</sup>

Случај C-55/94 (Gebhard)

*Предмет:* Господин Гебхард е германски државјанин, кој имал овластување од германските власти за адвокат. Тој поседувал своја адвокатска фирма во Германија од 1977 година и бил член на професионалното здружение на адвокати во Германија. Од 1978 година до 1989 година вршел професионална активност во Италија, како соработник на голем број адвокатски друштва во Милано. Во 1989 година отворил своја канцеларија користејќи ја титулата *avvocato*. Професионалното друштво на адвокати во Милано вовело дисциплинска постапка против г. Гебхард поради забрането користење на називот *avvocato*.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0055>

Во рамките на слободниот проток на услуги, потребно е да се направи разграничување што се однесува на економски активните лица, дали тие се во својство на вработени или самовработени. Оттука, постојат одредени преклопувањето меѓу **слободно движење на работници (член 45 ДФЕУ) и давателите на услуги (56 ДФЕУ).**

Сепак, општо прифатена дефиниција која произлегува од судската практика на Европскиот суд на правдата подразбира дека за разлика од работникот, самовработениот работи надвор од субординација. Тој самиот го поднесува ризикот од успехот на работата и е платен директно и во целост (случај *Jany*<sup>385</sup> и случај *Reyners*).<sup>386</sup> Што се однесува на работниците, доколку се вработени во бизнис основан во една земја - членка и се привремено пратени во друга земја - членка (сезонски работници) за да обезбедуваат услуги, не смеат да бараат пристап до пазарот на трудот во втората земја. Тие имаат обврска да се вратат во својата земја на потекло или престој по завршувањето на нивната работа" (случај *C-49/98 Finalarte*)<sup>387</sup>.

<sup>384</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0055>

<sup>385</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-268/99&td=ALL&parties=jany>

<sup>386</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61974J0002:EN:HTML>

<sup>387</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-49/98&language=en>

## 1.1. Дефинирање на поимот услуга

Услугите што се исклучени од примарното законодавството на Унијата се услугите во областа на транспортот според член 90-100 ДФЕУ, како и банкарските и осигурителните услуги според Договорот за проток на капитал. Одредбите од Директивата за услугите на Внатрешниот пазар 2006/123 (за која ќе зборуваме во продолжение) **не се применуваат врз** финансиски услуги, електронска комуникација, неекономски услуги од општ интерес, социјални услуги, здравствена заштита, услуги на приватна безбедност, итн.<sup>388</sup>

**Членот 57 ДФЕУ ги опфаќа услугите што не се опфатени во другите слободи (стоки, лица и капитал) и притоа, за да може да се класифицира во опсегот на одредбите за слободно движење на услуги, тие треба да се обезбедат во замена за надомест.** Оттука, статусот на услугите зависи од економскиот (комерцијален) елемент на услугата т.е. услугите да се обезбедат во замена за надоместок. **Сепак, во својата практика Судот покажал дека услугите за кои не се дава надомест не ја губат својата економска природа, односно може да се сметаат за услуги во одредени случаи.**

Во претходно споменатиот случај (*C-51/96 Deliege*), судот одлучил во став 56 и 57 од пресудата дека: *„...спортските активности, а особено учеството на високорангирани спортисти во меѓународно натпреварување, можат да вклучат обезбедување на неколку посебни, но блиско поврзани услуги, што можат да потпаднат под опсегот на членот 56 ДФЕУ, дури и кога некои од тие услуги не се платени од барателите на услуги...“*<sup>389</sup>

Така, на пример, организаторот на спортско натпреварување може да им понуди можност на спортистите да се вклучат во слични спортски активности каде што може да присуствува јавноста. Доколку телевизиските радиодифузери го емитуваат спортскиот натпревар, веројатно ќе се појави интерес за лица кои рекламираат, како и за спонзори.

<sup>388</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:133237>

<sup>389</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0051>

Во случаите (*C-136/00 Danner*<sup>390</sup> и *C-422/01 Skandia*)<sup>391</sup>, се работело за приватно пензиско осигурување, каде што услугата (исплатата на пензијата) се очекувало да се оствари неколку децении подоцна. Сепак, Судот ја прифатил услугата во опсегот на член 57 ДФЕУ.

## **2. Правна рамка на Унијата за правото на основање и право на слободно движење на услугите во ЕУ**

Во продолжение ќе ја разгледаме правната рамка на Унијата за правото на основање и правото на слободно движење на услугите во рамките на Унијата.

**А) Поглавјето за право на основање - членови од 49 и 55 ДФЕУ**, се однесува на слободата на основање, со што се отстрануваат ограничувањата на правата на поединците и фирмите да одржуваат постојано или утврдено место за водење бизнис во одредена земја - членка.

**Б) Поглавје за услуги - членови од 56 до 62 ДФЕУ** се однесуваат на слободниот проток на услуги, со што се отстрануваат ограничувањата за обезбедување услуги меѓу земјите - членки.

**В) Во последните години се применува поенергичен пристап во однос на либерализација на услугите и на тој начин се постигнува приближување на правото за основање и правото на услугите. Заеднички одредби за основање на фирми и слободен проток на услуги се 51,52,53 и 54 ДФЕУ.**

Важно е да споменеме дека одредбите од ДФЕУ со кои се уредува **слободниот проток на услуги се резидуални, што значи дека тие важат во случај кога не важат одредбите што се однесуваат на капиталот, лицата и стоките.**<sup>392</sup> Освен примарното законодавство, секундарното законодавство опфаќа голем број позначајни Директиви кои го регулираат подрачјето на слободно движење на услуги и правото на основање во рамките на Унијата:

- *Директивата за заемно признавање на професионалните квалификации 2013/55*, како и голем број секторски директиви;

<sup>390</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-136/00>

<sup>391</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-422/01>

<sup>392</sup> Steiner, J., Woods, L., (2000): *Textbook on EC Law*, Blackstone Press, Oxford, pp.336-337

- *Директива за услуги 2006/123;*
- *Директиви кои го хармонизираат корпоративното право (company law) и корпоративното управување (правото во поглед на управување на компанијата и односите помеѓу менаџментот, извршниот одбор, акционерите и претставниците на вработените). Првата директива во поглед на корпоративното право е донесена во 1968 година, по што следуваат голем број директиви што имаат цел да воспостават минимум стандарди за различни правни форми на компаниите што функционираат во различните земји-членки на Унијата (Директива 2009/101; Директива 2012/30; Директива 2011/35; Директива 2013/34 итн);*
- *Директива 2005/56 за прекугранично спојување на компании со ограничена одговорност;*
- *Регулатива 2157/2001 позната како CE Регулатива, која ја регулира формата на организација на европските компании (The Societas Europaea - SE). Овој вид компании имаат форма на јавно претпријатие со ограничена одговорност и денес во рамките на ЕУ функционираат над 1900 вакви компании.<sup>393</sup>*

Во продолжение ќе ја објасниме подетално Директивата за заемно признавање на професионалните квалификации 2013/55 и Директивата за услуги 2006/123.

## **2.1. Директивата 2005/36 за признавање професионални квалификации**

Првите обиди на законодавните тела на ЕУ во однос на хармонизација на професионалните квалификации се фокусирал на конкретни економски сектори со цел да се постигне договор меѓу земјите - членки во однос на минимален стандард на обука и образование што е потребен за квалификација во одредено поле. Овие директиви се однесувале на медицинските професии, на различни видови индустрии, како на пример: ситните занаети, храната, пијалациите, големопродажба, малопродажба, на индустрија, на трговија со јаглен и слично. Поради тешкотиите што се јавиле во поглед на постигнување договор за содржината

<sup>393</sup> European Trade Union Institute, (2014). "European Company (SE) Database", <http://ecdb.worker-participation.eu>.



на овие секторски директиви и нивно усвојување во законодавството на Унијата, во 1974 година Советот донел резолуција за заемно признавање на формалните квалификации, со што го заменил претходниот секторски пристап.

**Директивата 89/48 е усвоена во 1989 година и предвидувала општ систем за признавање дипломи од високото образование доделени по завршување на професионалното образование и обука во времетраење од најмалку три години.** Оттука, доколку еден државјанин на Унијата сака да врши професија која е регулирана со закон во која било земја-членка на ЕУ, надлежните органи не можат да одбијат таква дозвола врз основа на несоодветни квалификации доколку тоа лице исполнува одредени услови: лицето да посетувало еквивалент - тригодишни студии во Унијата и да ја завршило потребната професионална обука.

Случај C-340/89 (Irène Vlassopoulou contre Ministerium für Justiz)

*Предмет:* Грчка државјанка, која имала грчка диплома по правни науки и која неколку години се занимавала со германско право во Германија, поднесла барање за влез во адвокатската комора во Германија. Овластувањето за практикување на дејноста ѝ било одбиено врз основа на тоа дека ѝ недостигале неопходни квалификации, бидејќи ги немала поминато релевантните германски тестирања.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0340>

Директивата 89/48, била проследена со **Директивата 92/51, со што се опфатиле образованието и обуката што не биле опфатени со условот за тригодишно образование.** Оваа директива опфаќала дипломи што се доделени од посетување курсеви за обука или образовни курсеви во времетраење од една година или слични курсеви што го квалификуваат носителот на дипломата компетентен за одредена професија.

**Третата општа Директива 99/42 го проширила опсегот на принципот на заемно признавање во поглед на признавањето на долгогодишно професионално искуство и поседување вештини, отколку на поседување формални квалификации и дипломи.**

Во 2005 година практично целото претходно законодавство, а пред сè трите директиви за заемно признавање и дванаесетте секторски директиви (за медицински сестри, забари, хирурзи ветеринари, фармацевти, доктори и сл., со исклучок на директивите што се однесуваат на адвокатите), било консолидирано и заменето со Директивата 2005/36. Директивата стапила на сила во 2007 година. Произлегува заклучокот дека **органите на земјата-членка можат да го испитаат знаењето и квалификациите на лицето и да донесат одлука дали ќе го признаат или да наведат соодветни причини за непризнавање на професионалните квалификации. Надлежните органи дополнително имаат обврска да предложат начини за стекнување на бараните квалификации.**

Новината на Директивата 2005/36 е што го применува „**принципот на заемно признавање**“, што подразбира дека националните власти мораат да го земат предвид секое образование и обука на носителот на дипломата и уверението и мора да ги споредат стекнатото знаење и вештините со оние што се потребни според домашната квалификација. **Доколку се утврди дека се еквивалентни, државата мора да ги признае квалификациите, а доколку се утврди дека не се, државата мора да го процени знаењето на лицето преку тест (aptitude test) или да му даде можност на лицето за практична обука (adaptation period) во максимален период од 3 година (член 13).** Оттука, земјата-членка веќе не можела едноставно некому да му забрани влез во одредена професија или да му забрани да се врши некакво занимање само врз основа на тоа дека нема домашна квалификација. **Притоа, одлуката треба да биде донесена во период од 4 месеци од денот на поднесување на барањето за признавање на професионалните квалификации.**

Овој принцип на заемно признавање не предвидувал автоматска гаранција дека лицата со посебни квалификации ќе бидат примени да работат во која било друга земја - членка, туку обезбедувал една појдовна основа. Нивната квалификација, сепак, може да подлежи на детаљно испитување и контрола од страна на органите на земјата- домаќин во форма на тест за способност или т.н. период на адаптација каде што се бара дополнително работно искуство.

Во 2013 година оваа Директива, како и Регулативата 1024/2012 за административна соработка преку Информацискиот систем на Внатрешниот пазар, е консолидирана во **Директивата 2013/55, која го задржала истиот принцип како и претходното законодавство во поглед на принципот на заемно признавање.** Целта на Директивата била да се задржат гаранциите доделени со секој од претходните системи на признавање, а истовремено да се создаде единствена, конзистентна правна рамка заснована врз понатамошна либерализација на обезбедувањето услуги, автоматско признавање на квалификациите и поголема флексибилност во понатамошната либерализација.

### **2.1.1. Системи на признавање на професионалните квалификации**

Постојат три системи за признавање на професионални квалификации:

- **Систем на автоматско признавање кај специфично уредени професии од седум области** (лекари, медицински сестри, акушери, забари, фармацевти, архитекти и хирурзи во областа на ветеринарството).

- **Систем на автоматски признавање кај квалификации потврдени со работно искуство**, за точно наведени индустриски, занаетчиски и комерцијални дејности набројани во Директивата;

- **Општ систем на признавање на професионални квалификации**, што се применува за сите оние професии што не се покриени со посебни правила на признавање и одредени ситуации кога лицето не ги исполнува условите за признавање на неговите професионални квалификации. Оттука, лицето има право на период на адаптација или дополнителни тестови;

**Директивата ги исклучува следниве професиите од својот опсег: морнари, ревизори, посредници во осигурување, контролори во воздухопловството, други професии во областа на транспортот и професии поврзани со отровни материи. Посебни директиви постојат за адвокати и комерцијални агенти.** За сите други законски професии важат генералните аспекти од Директивата.

Според системот на автоматски признавање, кај квалификации потврдени со работно искуство (вториот систем за признавање професионални квалификации) се овозможува вршење на услугата без обврска за поднесување барање за признавање на квалификации според професионалната титула стекната во матичната држава, доколку ова претпоставува привремено престојување во државата - домаќин.

**Директивата генерално се однесува за регулирани професии, освен ако не е поинаку.** Регулирани професии се професии чие практикување е регулирано со закони и подзаконски акти во одредена земја и кои покрај соодветните и јасно дефинирани образовни квалификации, бара специјална дозвола од одредено регулаторно тело (авторизирано од државата), што во некои земји вклучува и професионални здруженија. Типичен пример за регулирани професии се медицинските професии како што се лекар, медицинска сестра итн. Одредени професии во едни земји се регулирани, додека, пак, во други се нерегулирани (на пр. адвокати, геодети, графички инженери итн.). **Кај регулираните професии не е потребно дополнително работно искуство, додека кај нерегулираните професии потребен е доказ за двегодишно работно искуство во период од 10 години.**

Државата домаќин може да бара изјава, што се обновува годишно дека постои осигурително покритие или друг начин на осигурување околу евентуалната одговорност за извршување на услугата, како и поседување одредени документи за државјанство, за правно основање на извршителот на услугата и доказ за професионални квалификации. Доколку се бара формално регистрирање кај професионално здружение, ова мора да биде овозможено веднаш и со обврска за доставување информации на клиентите во однос на осигурителното покритие против финансиските ризици што се поврзани со какво било оспорување на нивната професионална одговорност.

**Недостаток на Директивата е што лицата државјани на ЕУ кои стекнале квалификации надвор од ЕУ и лицата кои не се државјани на ЕУ, не се заштитени со законодавството на Унијата.** Така државјанин на ЕУ кој стекнал квалификации надвор од ЕУ, мора да има најмалку тригодишно искуство во земја -членка на ЕУ за да може да ги ужива правата на Унијата. Исто така, државјани на земји надвор

од ЕУ, кои имаат седиште во некоја од земјите на Унијата, немаат право на општото право на заемно признавање или дозвола да работат во својство на самовработени лица според правото на Унијата, дури и кога го поминале истото образование или обука како и државјаните на Унијата. Сепак, во поновата практика, Европскиот суд на правдата го проширува своето гледиште (*C-319/91 Haim, C-238/98 Hocsman*).

### **СЕКТОРСКА ДИРЕКТИВА 98/5 НАМЕНЕТА ЗА АДВОКАТИ**

Директивата 98/5 го регулира вршењето дејност на професионалните адвокати на постојана основа во земја-членка на Унијата, различна од онаа каде што се стекнати професионалните квалификации. Се однесува за вработени и самовработени адвокати (член 1). Така германскиот адвокат со професионален назив „*Rechtsanwalt*“, може да врши адвокатска дејност во Франција под називот „*avocat*“, за да се задоволи принципот на недискриминација и да не создаде конфузија во професионалните називи. Адвокатот може да дава правни совети што се однесуваат на домашното законодавство, законодавството на земјата во која работи, меѓународното право или правото на ЕУ. Сепак, во одредени области, земјата - домаќин го задржува правото да ангажира адвокат што ги стекнал професионалните квалификации во домашната економија. Лицето кое ја врши професионалната активност во земјата домаќин под професионалниот назив, мора да ја почитува регулативата на конкретната професија во земјата-домаќин (член 6). Доколку адвокатот вршел адвокатска дејност во домашната економија повеќе од три години врз „ефективна и редовна“ основа, тој има право во земјата во која престојува да дава адвокатски услуги и да го користи професионалниот назив за соодветната професија.

Извор: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31998L0005>

### **2.1.2. Новини во Директивата 2013/55**

Во Директивата 2013/55 направени се дополнителни олеснувања на движењето на професионалците во рамките на Унијата преку воведување на **Европска професионална картичка (ЕПК)**. Со ЕПК се поедноставува процесот на препознавање на професионалните квалификации и искуство.

Исто така, преку воведувањето на информацискиот систем на Внатрешниот пазар, се овозможува соработка меѓу националните, регионалните и локалните органи во различни држави во размената на информации, со цел да се поттикне мобилноста на лица и движењето на услуги во рамките на Унијата.

Покрај интегрирање и доближување на постојното законодавство, Директивата содржи одредени значајни елементи, односно се применува полиберален режим во движењето услуги, со детаљни постапки и построги рокови за донесување одлуки; се воведуваат т.н. **„заеднички платформи“** (*common training frameworks*), и се предвидува тесна соработка меѓу надлежните административни органи на матичните земји и земјите - домаќини, вклучувајќи доверлива размена на податоци. Поимот „заеднички платформи“ подразбира група на дефинирани критериуми што овозможуваат компензирање на најширок спектар од значителни разлики што биле идентификувани дека постојат меѓу условите за обука на најмалку една третина од земјите - членки, вклучувајќи ги сите земји - членки што ја регулираат таа професија.

Воведена е, исто така, **Европската рамка на квалификации (European Qualification Framework)**, која се опишува како „референтна рамка што служи како средство за преминување преку различните системи на квалификации и нивните нивоа, без оглед дали станува збор за општо и високо образование или за стручно образование и усовршување, со што се подобруваат транспарентноста, споредувањето и пренесувањето на квалификациите на граѓаните, доделени во согласност со практиката во различните држави членки“.<sup>394</sup> Ваквата рамка има цел да создаде доверба во воспоставувањето на односите меѓу квалификациите во различните земји и сектори со воспоставување начела што треба да обезбедуваат квалитет, насочување, информирање и механизми за пренос и акумулација на бодовите. Со тоа би требало да се овозможи транспарентност на национално, секторско и меѓународно ниво.<sup>395</sup>

**Информацискиот систем на Внатрешниот пазар**, пак, овозможува соработка меѓу националните, регионалните и

---

<sup>394</sup> Ministry of Science, Technology and Innovation (2005): *A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area*, Bologna Working Group on Qualifications Frameworks, p.29

<sup>395</sup> Комненовиќ Б., Лазетиќ П., Вукасовиќ М., (2010): *Национални оквир квалификација*, Београд, стр. 31

локалните органи во различни држави во размената на информации, со цел да се поттикне мобилноста на лица и движењето на услуги во рамките на Унијата.

## 2.2. Директива 2006/123 за услугите на Внатрешниот пазар

Кон крајот на 2006 година била усвоена Директивата 2006/123 за услуги во Внатрешниот пазар. Оваа Директива, исто како и Директивата 2005/36, ги покрива правата за обезбедување услуги, како и слободата на основање. Таа е позната како Болкештајн директива, според комесарот Фриц Болкештајн, кој за првпат го вовел предлогот за опфатот на директивата.<sup>396</sup>

Со оглед на растечкиот национализам во периодот на предлагање на Директивата и оспорување на најголем дел од предлозите на комесарот Фриц Болкештајн, што биле во насока на поголема либерализација во сферата на услугите, оваа Директива е позната и како директива „Франкештајн“. Предлозите биле следни: проширување на примената на приципот на заемно признавање во сферата на услугите, со што ќе се овозможи обезбедување услуги во различни земји - членки на ЕУ; намалување на административните бариери заради полесно остварување на комерцијално присуство во друга земја - членка; слобода на движење на физичките лица кои обезбедуваат услуги преку воведување на приципот на потекло и зголемување на довербата на уживателите на услугите да користат услуга во друга земја - членка.

*Извор: El-Agraa, Ali, (2011): The European Union, Cambridge University Press: Cambridge, pp.107-108*

Главната критика е дека првичниот предлог за примена на **клаузулата „принцип на потекло“ била целосно отстранета** во конечниот текст на Директивата. **Тоа подразбира дека обезбедувачот на услуги треба да го следи правото на една земја-членка каде што е основан, но не и да подлежи на законодавството во земјата во која**

<sup>396</sup> <https://www.etuc.org/issue/services-directive-bolkestein-internal-market?page=4>

**ја обезбедува услугата.** Тоа креирало страв дека ќе се создаде „регулаторна трка до дното“, односно земјите со цел да привлечат поголем број физички и правни субјекти ќе ја олабавата регулативата во поглед на заштита на правата на работниците, заштита на околината, социјалните бенефиции и сл. Поради тоа Директивата се усвоила дури во 2006 година. Со членот 16 бил оставен простор за примена на постојната судска практика на ЕСП во поглед на ограничувањето на услугите, Така, иако во вториот став се вели дека „...земјата-членка во којашто се обезбедува услугата осигурува слободен пристап до и слободно вршење на услужната активност на нејзина територија...“, во следната реченица се оправдува примената на националното законодавство на земјите-членки, сè додека тие се недискриминаторски, неопходни и пропорционални - како што постојано изјавувал Судот на правдата во својата судска практика. Третиот став од членот 16 ги одредува прифатливите оправдувања за барањата на земјите-домаќини: причините од јавната политика, јавната безбедност, јавното здравје и исклучоци од општ интерес. Оваа листа е многу пократка од листата на задолжителни барања којашто Судот ја признавал во текот на годините, што може да се смета како определен напредок во поглед на либерализацијата на услугите.<sup>397</sup>

Транспозицијата на одредбите во националното законодавство на земјите-членки е постигната на 28 декември 2009 година.<sup>398</sup> Главните цели на Директивата се: подобрување на конкурентноста на европскиот пазар на услуги преку отстранување на дискриминаторските бариери, намалување на бирократијата, модернизирање и поедноставување на законските и административните рамки преку користење на информатичката технологија и јакнење на правото на корисниците на услугите.<sup>399</sup>

Иако со Директивата е направен обид за либерализирање на голем број услуги кои сочинуваат 46% од БДП на ЕУ,<sup>400</sup> преку т.н. хоризонтален регулаторен прицип, нејзиниот домен не е сеопфатен. **Директивата не се применува врз клучни**

---

<sup>397</sup> Крег, П. и Бурка де Г., (2010): *Право на ЕУ: текстови, случаи и материјали*, превод на четвртото издание, Магор, Скопје, стр. 791-846

<sup>398</sup> [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.4.html)

<sup>399</sup> Marius, R., (2009): *Free movement of services in the european union*, West University from Timisoara, Timisoara, pp.2-7

<sup>400</sup> Monteagudo, J., Rutkowski, A., and Lorenzani, D., (2012): *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*, European Commission, Brussels, pp. 5-12



**сектори: финансиски услуги, електронска комуникација, транспорт, неекономски услуги од општ интерес, социјални услуги, здравствена заштита, услуги на приватна безбедност, итн.**<sup>401</sup>

Во нејзината крајна форма, Директивата постигнала одредено корисно административно поедноставување и соработка меѓу надлежните органи со цел да се намалат пречките за слободен проток на услугите и основањето. Исто така, Директивата покрива спектар од детаљни одредби за квалитетот на услугите, што опфаќаат прашања околу достапност на информации, комерцијално комуницирање, осигурување одговорност и решавање спорови.

Првиот извештај на Европската комисија за ефектите од имплементацијата на Директивата за услуги е објавен во 2012 година. Оценетите коефициенти биле дека намалување на административните бариери според Директивата за услуги, ја зголемило трговијата за 7,2% ги зголемило СДИ за 3,8% и ја зголемило продуктивноста на трудот за 4,7%. Ова предизвикува пораст на БДП за 0,8%. Сепак, овој извештај покривал сектори што сочинуваат само 20% од БДП на ЕУ додека како што претходно споменавме секторите кои ги покрива Директивата креираат 46% од БДП на ЕУ.<sup>402</sup> Последниот втор позначаен извештај за ефектите од примената на Директивата е објавен во 2014 година. Заклучокот е дека нема позначајни ефекти врз интратрговијата меѓу земјите од ЕУ-15 или ЕУ-10. Сепак, со оглед на фактот дека примената на Директивата е остварена во 2009 година, краток е временскиот период за да бидат измерени позначајни ефекти.<sup>403</sup>

Иако општото видување е дека Директивата за услуги претставува нецелосен, сложен и правно гледано незадоволителен исход од еден долг законодавен процес, таа сепак претставува прв позначителен чекор во олеснувањето на трговијата со услуги.

---

<sup>401</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:133237>

<sup>402</sup> Monteagudo, J., Rutkowski, A., and Lorenzani, D., (2012): *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*, European Commission, Brussels, pp. 30-39

<sup>393</sup> Dettmer, B., (2015): Trade Effects of the European Union's Service Directive: Contrasting ex ante Estimates with Empirical Evidence, *The World Economy*, 38/3, pp. 445-478.

### 3. Право на основање

За целосно реализирање на правото на слободно основање постоел транзиционен период до декември 1969 година, што бил дефиниран со „Генералната програма за отстранување на бариерите во поглед на слободата на основање“ донесена во 1962 година. Генералната програма предвидувала либерализација во клучни економски сектори, и по нејзината реализација правото на слободно основање станало директно применливо.

**Членот 49 ДФЕУ се обезбедува право на физичките лица** за водење бизнис или првостепено и второстепено основање на фирма, односно право на физичките лица да бидат во својство на самовработени лица во која било членка на Унијата. Лицата што извршуваат самостојна активност, односно се самостојно вработени лица има право на престој во која било земја - членка на ЕУ според Директивата 2004/38.

**Членот 54 ДФЕУ се однесува на право на првостепено и второстепено основање на правните лица,** односно компаниите во која било земја - членка на Унијата. Членовите 50 ДФЕУ и 53 ДФЕУ дефинираат области што се регулираат преку секундарното законодавство, додека членовите 51 ДФЕУ и 52 ДФЕУ се однесуваат на исклучоци во поглед на правото на основање. Најпрвин ќе го разгледаме правото на обезбедување услуги преку присуство на физички лица, па потоа во поглед на правни лица.

#### 3.1. Обезбедување услуги преку присуство на физички лица, член 49 ДФЕУ

Членот 49 ДФЕУ предвидува:

*„...во рамките на одредбите изнесени подолу, ограничувањата на слободата на присуство на државјанин на една земја - членка на територијата на друга земја -членка се забранети. Таквата забрана, исто така, се однесува и на ограничувањата на основање агенции, органи или филијали од страна на државјани од која било земја - членка основани на територијата на која било земја - членка.*

*Слободата на основање го вклучува правото да се почнат и да се извршуваат активности како самовработени лица и да се формираат и да се раководат претпријатија, особено компании или фирми во рамките на значењето на вториот став од членот 54 ДФЕУ, под условите утврдени за сопствените државјани според правото на земјата каде што таквото основање е извршено, во зависност од одредбите во поглавјето коешто се однесува на капиталот...“<sup>404</sup>*

Првиот став бара укинување на ограничувањата на **слободата за првостепено и второстепено основање**, додека пак, вториот став го предвидува правото на вршење на активности на самовработените лица на еднакво ниво со државјаните на земјата -членка на основањето - **принцип на недискриминација**.

Во случајот *107/83 (Klopp)* на германски адвокат му било одбиено барањето да отвори адвокатска канцеларија во Париз од париската професионална асоцијација, врз основа на тоа што веќе имал адвокатска канцеларија во Германија. Судот пресудил дека членот 49 ДФЕУ ја гарантира слободата да се основаат повеќе од една локација на вршење активности во Унијата. Судот покажал дека слободата на основање наложува повеќе од еднаков третман во одредни околности и одлучил дека со можностите на современиот транспорт и телекомуникациски услуги, адвокатот може да одржува доволен контакт со своите клиенти во согласност со правилата на професијата. Оттука, на германскиот адвокат не треба да му се воведо забрана за основање канцеларија во Париз, согласно со првиот став од членот 49 ДФЕУ. Барањето на националните власти, самовработеното лице да има право само на примарно основање (без можност за отворање филијали, подржувачи и сл.), може да не преставува дискриминација доколку подеднакво се однесува и на резидентите во таа земја. Во сите други случаи не смее да се забрани правото на примарно и секундарно основање.

Во поглед на **вториот став од членот 49 ДФЕУ**, се забранува секаква дискриминација врз основа на државјанство во однос на вршителите на услуги основани во друга земја (директна или индиректна), туку и укинувањето на секое ограничување или бариера дури и ако тоа се применува без да

---

<sup>404</sup> Treaty of the functioning of the EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

врши дискриминација врз националните вршители на услуги. Доколку таквото ограничување може да ги забрани, попречи или да ги направи понеповолни активностите за вршителот на услугата основан во друга земја - членка кога законски врши слични услуги, спаѓа во опсегот на член 49 ДФЕУ.

**Најчест проблем кај правото на основање од страна на физички лица претставува обезбедувањето авторизација - дозвола за вршење одредена дејност од страна на професионални асоцијации или јавни тела.** Во овој вид професии најчесто се вклучени адвокатите, архитектите или инженерите. Авторизацијата се смета за оправдана, според член 9(1) од Директивата за услуги доколку се применува на недискриминаторски начин, од општ интерес е, соодветна е за остварување на целта кон којашто се стреми и не оди подалеку од она што е неопходно за да се постигне.<sup>405</sup> Тоа подразбира дека жителите на друга земја - членка на ЕУ имаат ист пристап и исти услови како и државјаните на земјата домаќин (*C-359/09 Ebert*).<sup>406</sup>

*Исто така се забранува обезбедувачот на услуги, неговиот персонал, акционерите, членовите на менаџментот или супервизиските тела да бидат дискриминирани поради фактот што не се резиденти на одредена земја во која компанијата функционира (потврдено и со член 14(1) од Директивата за услуги 2006/123). Во случајот C-114/97 Комисијата против Шпанија (Commission v. Spain),<sup>407</sup> шпанските власти барале од менаџерите и директорите на компаниите што нуделе услуги за обезбедување во Шпанија да имаат статус на резиденти. Судот ја сметал мерката за индиректно дискриминирачка.*

*Регистрација на бродови или секаков вид на летала, исто така, спаѓа во областа на право на основање. Националност на одредена држава или статус на резидент, како предуслов за регистрација на брод претставува кршење на член 49 ДФЕУ (C-151/96 Commission v. Ireland;<sup>408</sup> C-62/96 Commission v. Greece<sup>409</sup>). Во случајот C-203/98 Комисијата против Белгија (Commission v. Belgium)<sup>410</sup> Судот одлучил дека барањето на белгиските власти*

<sup>405</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0055>

<sup>406</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-359/09>

<sup>407</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0114>

<sup>408</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0151>

<sup>409</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0062>

<sup>410</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-203/98>

операторите да бидат резиденти или да остваруваат економска активност барем една година во Белгија, пред да регистрираат воздушно летало, е спротивно на одредбите од член 49 ДФЕУ.

*Националните правила кои забрануваат преземање или користење недвижности од страна на самовработени лица од други земји - членки го кршат членот 49 ДФЕУ.* Според грчките закони, се забранувало купување недвижности што се лоцирани на грчките погранични региони од странски државјани или правни лица (*305/87 Commission v. Greece*).<sup>411</sup> Исто така, ограничување на пристапот на социјални станови и заеми со намалена каматна стапка, само за резидентите на одредена земја се спротивни на правото на Унијата (*63/86 Commission v. Italy*).<sup>412</sup>

*Даночните ограничувања во однос на нерезидентните компании или филијали: заради избегнување на остварување на двојна корист преку даночни олеснувања и сл. се начелно допуштени, но и предмет на оценка на разумност и пропорционалност.* Во случајот *C-89/09* Комисијата против Франција (*Commission v. France*),<sup>413</sup> Судот повлекол аналогија меѓу локацијата на регистрираното седиште на компанијата и местото на престој на физичкото лице. Според, ЕСП членот 49 ДФЕУ им остава слобода на трговците да ја изберат соодветната правна форма преку која ќе ги вршат своите активности во друга земја-членка и таа слобода на избор не смее да се ограничува со дискриминаторски даночни одредби. Во случајот *C-107/94(Asscher)*,<sup>414</sup> холандски државјанин, директор на две компании, во Белгија и во Холандија, со престој во Белгија, не бил спречен да се повика на членот 49 ДФЕУ против Холандија поради повисок данок за странците во однос на резидентите во Холандија. Оттука двојните економски активности во Белгија и Холандија резултирале со поволна даночна ситуација која можела да се оправда според членот 49 ДФЕУ.<sup>415</sup> Ваквите одлуки се смета дека се во насока на либерализирање на Внатрешниот пазар што ги отвораат можностите за поединците и компаниите да почнат бизнис на разни локации во рамките на Внатрешниот пазар.

---

<sup>411</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0305>

<sup>412</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0063>

<sup>413</sup> <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-89/09>

<sup>414</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0107>

<sup>415</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0107>

### 3.1.1. Директно дејство на членот 49 ДФЕУ

**Членот 49 ДФЕУ има хоризонтално, но и вертикално директно дејство**, односно одредбите од членот се однесуваат подеднакво врз државни актери, но и врз недржавни актери како, на пример, работни унии, професионални организации и сл. Директна примена на членот 49 ДФЕУ ја презентираме во продолжение преку случајот *2/74 (Reyners)*.

#### *Случај 2/74 (Jean Reyners v Belgian State)*

*Предмет:* Лицето било родено во Брисел. Неговите родители биле холандски државјани, кои долг период живееле во Белгија. Рајнерс живеел од мал во Брисел, го завршил своето школување во Брисел и во 1957 година со белгиска диплома добил звање доктор на науки и продолжил да живее таму. Кога аплицирал за влез во Белгиската адвокатска комора со цел добивање на звањето адвокат (*avocat*) и основање на своја фирма, барањето му било одбиено поради неговата националност.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61974CJ0002>

Вертикалниот ефект е видлив во случајот *2/74 (Jean Reyners)*, со оглед на тоа што членот 49 ДФЕУ забранува дискриминација од страна на Белгиската адвокатска комора. Европскиот Суд на правдата во случаите што следувале отишол чекор понатаму и пресудил дека **членот 49 ДФЕУ ги спречувал надлежните органи едноставно да одбијат, без објаснување, државјани од друга земја - членка да го вршат своето занимање или професија врз основа на несоодветни квалификации**. Воедно, одредбите од Договорот наметнуваат прецизни и позитивни обврски за државните органи и одговорните институции да преземат чекори за да го обезбедат слободниот проток на работници и слободата на присуство од физичко лице, дури и во отсуство на Законодавство на Унијата или национално законодавство, кое предвидува еквивалентност или признавање на квалификациите.

**Членот 49 ДФЕУ не се применува во т.н. внатрешни ситуации, односно државјаните кои почнале да работат како самовработени лица во својата земја не можат да се жалат според членот 49 ДФЕУ околу домашните прописи**

**за овие дејности.** Можно е државјаните кои сакаат да основаат бизнис во домашната економија да се најдат во незавидна ситуација, доколку квалификациите со коишто се стекнале во друга земја - членка не се признати во нивната сопствена земја. Така, на пример, во случајот *C-55/94 (Knoors)*,<sup>416</sup> барањето на холандски државјанин за признавање квалификации за водоводџија стекнати во Белгија, било одбиено. Конечната одлука на Судот е сепак дека квалификацијата која е стекната преку законски престој на територијата на земјата - членка е доволна за да се обезбедат правата и слободите гарантирани од Договорот, иако подносителот бил државјанин на земјата - домаќин. Аргументот на Судот бил дека секој пат, кога државјанин на една земја се стекнал со квалификација во друга земја-членка и се вратил дома за да работи, веќе не се применува националното законодавство, односно се применува законодавството на ЕУ. Оттука во овој случај важи правото на обезбедување услуги од страна на физичко лице според членот 49 ДФЕУ.

---

<sup>416</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0115>

### 3.2. Обезбедување услуги преку комерцијално присуство на правни лица

Членот 54 ДФЕУ предвидува дека :

*„...компаниите или фирмите (освен непрофитните) основани согласно со правото на дадена земја - членка и коишто имаат регистрирано седиште, централа или основно место на работење во државата - членка ги уживаат истите права како и физичките лица кои се граѓани на земјите - членки...“.*<sup>417</sup>

Во поглед на правото на основање на физички лица ги **гарантира правата на недискриминација и правата на примарно и секундарно основање**. Сепак, не е секогаш возможно правните лица да се третираат како и физичките, поради разликите меѓу физичките и правните лица, како и поради начинот на кој различни земји - членки ги уредуваат правилата за добивање правен статус на компаниите и нивните дејности. Така, на пример, правата на физичките лица да ја напуштат својата земја, според Директивата 2004/38 ги уживаат и компаниите, иако преместување на седиштето или на основното место на работење во друга држава - членка може да биде предмет на ограничувања во матичната држава. ***Причината за тоа е фактот што корпоративното право (company law) останува во надлежност на земјите - членки.*** Постојат две доктрини во поглед на корпоративното право: според седиштето на компанијата (*real seat doctrine*) и според правилата на земјата (*incorporated doctrine*). Земјите што ја применуваат првата доктрина бараат од компанијата да има главно седиште или централна администрација во земјата (*connection factor*) за да може да добие статус на правно лице. Сите земји на ЕУ, освен Холандија и Велика Британија, ја користат оваа доктрина. Според втората доктрина, земјите им дозволуваат на компаниите да добијат статус на правно лице во домашната економија, без оглед на централното седиште на компанијата.

***Во поглед на статусот на компаниите (под кои услови компанијата се дефинира како правен субјект) Судот се води според правилата на матичната економија. Тоа подразбира дека компаниите кои имаат статус на правно лице во домашната економија треба да бидат***

---

<sup>417</sup> Treaty of the functioning of the EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>



**препознати во земјата во која остваруваат право на примарно или секундарно основање и не треба да им бидат наметнувани дополнителни услови. Во сите други аспекти на правото на трговски друштва, Судот ги применува правилата на земјата - домаќин. Земјата - домаќин не смее да врши различен третман меѓу домашните и странските правни лица.<sup>418</sup>**

Така, во случајот *C-208/00 (Uberseering)*,<sup>419</sup> Германија одбила да го признае правниот статус на компанија регистрирана во Холандија (поседувана од Германци) која го пренела централното управување во Германија, во одреден судски процес каде што холандската компанија тужела нејзин бизнис партнер. Германското право не го признавало статусот на правно лице на компанијата формирана во Холандија, освен доколку таа одново не се формира според германското право (поради постоење на различни доктрини во поглед на правото на трговски друштва). Во овој случај, Судот не ја оспорува доктрината на „право на седиште“ на германското законодавство, но германските авторитети не смеат да го оспорат правниот статус на компаниите, само поради тоа што компанијата е основана според доктрината „според правилата на земјата“, во овој случај Холандија. Оттука, заштитата на доверителите, помалите инвеститори и легитимните фискални услови е оценето како непропорционално и претставувало отворено одбивање на слободата на комерцијално присуство на правни лица.

---

<sup>418</sup> Weiss, F., and Kaupa, C., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.220

<sup>419</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0208>

### Случај 81/87 (Daily Mail)

*Предмет:* Според британското законодавство, компаниите биле обврзани да плаќаат данок за компании во Велика Британија доколку биле „домашни“ компании. Домашни компании се сметале компании каде што високиот менаџмент е лоциран во Велика Британија. Без согласност на националните власти, се забранувало компанијата да го премести седиштето на високиот менаџмент и притоа да го задржи статусот на правно лице според законодавството на Велика Британија. „Daily Mail“, приватна компанија со ограничена одговорност, основана во Велика Британија сакала да го премести седиштето на високиот менаџмент и притоа да го задржи статусот на правно лице според законодавството на Велика Британија. Компанијата го преместила седиштето на менаџментот во Холандија без согласност на надлежните власти на Велика Британија.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0081>

Во случајот *81/87 Daily Mail*,<sup>420</sup> Судот пресудил дека на компанија која сака да го премести седиштето или главното место на администрацијата, може да ѝ бидат наметнати одредени услови од страна на земјата - членка каде што компанијата е првично основана. Оттука Велика Британија имала законско право да бара од компанијата, што сакала да ја префли централната контрола и управа во Холандија, најпрвин да ги намира своите даночни обврски, па дури потоа да ја затвори компанијата во Велика Британија. Одлуката е потврдена и триесет години подоцна во случајот *C-210/06 (Cartesio)* каде што е досудено од ЕСП дека Унгарија можела да го забрани преместувањето на седиштето на компанијата од Унгарија во Италија, со оглед дека статусот на правно лице бил добиен во Унгарија.<sup>421</sup>

Што се однесува на **правото на секундарно основање, земјите - членки не смеат да ја ограничат мобилноста на компаниите кои го стекнале статусот на правно лице во земја - членка на ЕУ.** Во случајот *C-212/97 Центрос (Centros)* ограничувањето не го наметнала земјата во која компанијата била првично основана, туку земјата каде што компанијата

<sup>420</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0081>

<sup>421</sup> <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=76078&doclang=en>

сакала да ги води деловните активности преку секундарно основање.

*Случај C-212/97 (Centros Ltd v Erhvervs- og Selskabsstyrelsen)*

*Предмет:* Компанија која била регистрирана во Велика Британија имала цел да води бизнис преку огранок во Данска. Причината била следна: правото на В.Британија не наложувало никакви барања врз компаниите со ограничена одговорност во однос на обезбедување или запишување минимален акционерски капитал, додека во Данска законите за задолжителен минимален капитал биле значително построги. Данскиот Одбор за трговија и компании одбил да го регистрира огранокот, бидејќи сметал дека „Центрос“ имала намера да ги злоупотреби правата на основање во рамките на земјите-членки на Заедницата и притоа да ги заобиколи законските национални прописи.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0212>

Судот пресудил дека компанијата била законски основана во Велика Британија и иако никогаш не била активна таму, данските власти немале оправдување да го ограничат правото на таа компанија за секундарно основање во форма на огранок во Данска. Според став 27, од пресудата на случајот (*C-212/97 Centros*) постои „...отворена врата за натпревар меѓу националните права (...) за да се осигури доофорумување на Внатрешниот пазар...“<sup>422</sup> Даночните ограничувања во однос на нерезидентните компании или филијали (на пример, заради избегнување на остварување на двојна корист преку даночни олеснувања и сл.) се начелно допуштени, но се предмет на ригорозна оценка на разумност и пропорционалност.

### **3.3. Преостанати бариери во поглед на правото на основање**

Членовите 49 ДФЕУ и 54 ДФЕУ **не дозволуваат постоење на сите преостанати бариери во поглед на слободата на основање.** Така, во случајот (*C-442/02 CaixaBank France*)<sup>423</sup>, францускиот закон забранувал банките да плаќаат

<sup>422</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997CJ0212&from=EN>

<sup>423</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-442/02>

камата на депозити по видување. Забраната важела за сите банки што имаат договор со француски државјани. Подружницата на шпанската банка (*CaixaBank*) во Франција, плаќала камата на депозитите по видување од два процента годишно. Со оглед дека француските банкарски авторитети ја забраниле ваквата практика, шпанската банка го изнесла случајот пред Европскиот суд на правдата. Според Европскиот суд на правдата, француското правило го спречува пристапот на пазарот на шпанските или банки од други земји на Унијата, односно ја намалува нивната способност да се натпреваруваат со француските банки што долги години функционираат на пазарот и имаат голем број подржжници и филијали.

Како бариера во слободното основање може да претставува и мерката за доделување *ексклузивни права за обезбедување услуги на одредена географска територија*. Италијанскиот закон за основање на нови бензиски станици предвидувал минимум растојание од постојните бензиски станици (*C-384/08 Attanasio*).<sup>424</sup> Судот сметал дека на тој начин се отежнува пристапот на новите инвеститори да влезат на италијанскиот пазар и се штитат постојните сопственици на бензиските станици. Слично во случајот *C-389/05 Комисијата против Франција (Commission v. France)*,<sup>425</sup> француското правило им гарантирало ексклузивно право на центрите за инсеминација што нуделе услуга за вештачко оплодување говеда. Со оглед дека ексклузивните права им биле гарантирани со неограничен рок, тоа претставувало пречка за влез на нови оператори.

Ограничување на географската територија од 2800 жители на која може да функционира една аптека на оддалеченост од 250 метри, според шпанското законодавство била оправдана мерка од Европскиот суд на правдата (*C-570/07 Blanco Perez*)<sup>426</sup>. Судот ја оправдал мерката поради заштита на јавното здравје со оглед на тоа што во отсуство на национално законодавство, најголем број од аптеките ќе бидат лоцирани во најфреквентните места во земјата, додека другите региони ќе имаат недостиг од аптеки и достапност до услугата.

---

<sup>424</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-384/08>

<sup>425</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0389>

<sup>426</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-570/07>

#### 4. Слободно движење на услуги

Правото на основање подразбира извршување на економска активност од постојано седиште на една фирма или физичко лице во земјата - членка на неодреден период, додека слободата на обезбедување услуги според правото на Унијата го подразбира извршувањето на економската активност за определен период во земја-членка во која или давателот или примателот на услугата немаат постојано седиште. Оттука поглавјето на слободно движење на услуги е слично на поглавјето за основање, освен што активността за која станува збор, обезбедувањето услуги, се врши врз привремена наместо врз трајна основа во земјата - членка.

Слободата на движење на услуги ги опфаќа следниве членови:

- Член 56 ДФЕУ*                      *Забранува ограничување во слободното движење на услуги.*
- Член 57 ДФЕУ*                      *Го дефинира поимот „услуга“.*
- Член 58 ДФЕУ*                      *Ги исклучува транспортните услуги од опсегот на примарното законодавство (lex specialis).*
- Член 59 ДФЕУ*                      *Дава можност преку секундарното законодавство да се либерализираат одредени услуги.*
- Член 60 ДФЕУ*                      *Им дава можност на земјите-членки да ги либерализираат услугите надвор од оние опфатени во законодавството на ЕУ.*
- Член 61 ДФЕУ*                      *Забранува дискриминација врз основа на националност или резидентски статус.*
- Член 62 ДФЕУ*                      *Членовите 51-54 ДФЕУ се однесуваат подеднакво на слободата на движење на услуги и правото на основање.*

Член 62 и 51 ДФЕУ *Исклучок според јавна служба.*

Член 62 ДФЕУ и 52 ДФЕУ *Исклучок врз основа на јавна политика, јавна безбедност и јавно здравје.*

Член 62 ДФЕУ и 53 ДФЕУ *Хармонизација во поглед на признавање на професионални квалификации.*

Член 62 ДФЕУ и 54 ДФЕУ *Ја проширува можноста за обезбедување услуги на правни лица.*

#### **4.1. Опсег на примена на член 56 ДФЕУ**

Слободата на движењето на услугите е обезбедена со членот 56 ДФЕУ во следниве ситуации:

**а. Слобода на вршење услуги;**

**б. Слобода на примање услуги;**

**в. Слобода при обезбедување на услугата, кога таа се обезбедува без да се движи давателот или примателот на услугата (електронски услуги, радиодифузни услуги итн).**  
427

**Членот 56 ДФЕУ има директен ефект** (*Случај 33/74 Van Binsbergen*), како и **хоризонтално и вертикално дејство**, што подразбира дека се применува и кон земји-членки на ЕУ, но и кон правни и физички лица (*C-341/05 Laval*<sup>428</sup>; *C-51/96 Deliege*<sup>429</sup>). Во случајот (*33/74 Van Binsbergen*) Судот одлучил дека на давателот на услугата без оглед на промена на местото на престој не смее да му се оспори вршењето на дејноста.

---

<sup>427</sup> Treaty of the functioning of the European Union, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

<sup>428</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-341/05>

<sup>429</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0051>

Случај 33/74 (Van Binsbergen)

*Предмет:* Холандски државјанин кој постапувал како правен советник на Ван Бинсберген, во однос на постапката пред Холандскиот суд за социјална сигурност, го преместил своето место на престој од Холандија во Белгија во текот на постапката. Образложението било дека според холандското право само лицата со седиште во Холандија можат да постапуваат како правни советници.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61974CJ0033>

Во поглед на **обезбедувачот на услугата** во рамките на Унијата не смее да постои дискриминацијата врз основа на неговото државјанство. Членот 56 ДФЕУ го опфаќа слободното движење на услуги што го уживаат компаниите основани со седиште во ЕУ или физичките лица - државјани на ЕУ. Исто така услугата што е обезбедена од давателот на услугата треба да биде во рамките на Унијата (*C-290/04 Scorpio Konzertproduktionen*). Кога лицата не се државјани на ЕУ, можат да се повикаат на членот 56 ДФЕУ, само кога давателот на услугата има „реална и континуирана врска“ со земјата - членка на ЕУ.

Слободата за обезбедување услуги, пак, ја вклучува **слободата за примателите на услугите** да можат да одат во која било друга земја - членка со цел таму да добијат услуга без да бидат попречени од рестрикции. Оттука туристите, лицата кои се под медицински третман и лицата кои патуваат со цел да добијат образовни услуги и слично, треба да се сметаат како приматели на услуги. Во случаите *286/82* и *26/83 (Luisi and Carbone)*<sup>430</sup>, недозволувањето да се изнесат средства над дозволеният износ заради обезбедување туристички услуги и лекување е оценето како повреда на слободно движење на услугите.

Во случајот *186/87 (Cowan)*,<sup>431</sup> на британски државјанин му било одбиено барањето за социјален надомест во Франција. Тој се јавувал во улога на турист кој бил ограбен во француско метро. ЕСП ја цитирал општата забрана за дискриминација, во опсегот на примената на овој Договор во членот 18 ДФЕУ и

<sup>430</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0286>

<sup>431</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0186>

упатил на своето судско решение 286/82 и 26/83 (*Luisi and Corbone*), во смисла дека туристите се опфатени со членот 56 ДФЕУ. Меѓутоа, со членот 24 од Директивата 2004/38 се изразува општо правило за еднаков третман на граѓаните на ЕУ кои се резиденти во една земја - членка домаќин. Како што веќе споменавме, **во случај на лице кое е привремен резидент и има цел да дава или да прима услуги, голема е веројатноста дека ќе треба да има некаква општа поврзаност меѓу природата и целта на применениот престој и природата на социјални бенефиции.**

Како и во поглед на другите слободи, членот 56 ДФЕУ не ги опфаќа т.н. „внатрешни ситуации“, каде што давателот и примателот на услугата се од една иста земја - членка на Унијата. И покрај тоа што членот 56 ДФЕУ подразбира дека давателот на услугите треба да е основан во држава од Унијата различна од онаа на лицето за кое услугите се наменети, прашањето е дали може да постои обезбедување на услуги во рамките на значењето на Договорот кога давателите и примателите се основани во иста земја - членка на Унијата.

Во случајот *C-51/96 (Deliege)*,<sup>432</sup> било одбиено барањето на белгиска џудистка од белгиската федерација за учество на џудо натпреварите, иако натпреварите се одвивале не само во Белгија туку и во други земји - членки на Унијата. Судот одлучил дека треба да се примени европското законодавство поради учеството на меѓународни натпревари, односно примателите на услугите се земји различни од земјата на потекло на давателот на услугата.

Во случајот *52/79 (Debauve)*<sup>433</sup>, била подигната кривична постапка во Белгија против белгиски компании за кабловска телевизија кои го ограничувале времетраењето на комерцијални реклами. Судот одлучил дека дури и доколку одредбите од Договорот би биле применливи (давателите и примателите да се основани во различна земја-членка на Унијата), рестрикцијата може да биде оправдана преку упатување на законската заштита на правата на интелектуална сопственост, бидејќи радиодифузната програма емитирана од домашните кабловски оператори потекнува од друга земја - членка.

Несомнено, Судот во двата наведени случаи, сè повеќе се фокусираше врз мобилноста и достапноста на услугата за која

<sup>432</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0051>

<sup>433</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0052>



станува збор, отколку да нагласува каде е седиштето на давателот и примателот на услугата.

## 4.2. Јавни услуги

Најголемата дилема создаваат јавните услуги како што се прекуграничен пристап до образовни услуги, услуги за здравствена заштита, полиција, јавен транспорт, обезбедување вода, електрична енергија, управување со отпад и слично. Освен услугите што ги вршат државните претпријатија, јавните услуги може да се сметаат и оние услуги што се вршени од приватни претпријатија што се поседувани од јавна власт или се финансирани од јавни фондови. ***Дали јавните услуги спаѓаат во опсегот на членот 56 ДФЕУ?***

***Според правото на ЕУ, постојат три видови на јавни услуги:***

***а) Услуги од општ економски интерес (services of general economic interest);***

***б) Услуги од неекономска природа што се од општ интерес на населението (services of general non-economic interest).***

***в) Социјални услуги од општ интерес.*** <sup>434</sup>

Кај услугите од општ економски интерес применливи се одредбите од правото на ЕУ (правото на Внатрешниот пазар на ЕУ, правото на конкуренција и правото за јавни набавки), без оглед кој ја врши услугата, приватна или јавна институција. Пример за ваков вид се поштенските услуги.

Врз услугите од неекономска природа што се од општ интерес за населението, единствено се применува правото во поглед на јавните набавки. Тука спаѓаат услугите како полиција, судство и сл. Во случајот *C-109/92 (Wirth)*,<sup>435</sup> појаснил дека за високообразовните институции кои нудат услуга од општ неекономски интерес (без обезбедување надомест) не може да се применат одредбите од ЕУ законодавството.

*Социјални услуги од општ интерес* се оние услуги што се наменети за ранливи категории граѓани, врз основа на солидарност и еднаков пристап. Тие можат да бидат од економска и неекономска природа (оттука зависи дали ќе се

<sup>434</sup> [https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest\\_en](https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_en)

<sup>435</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61992J0109:EN:HTML>

применува правото на Внатрешниот пазар на ЕУ). Пример за ваков вид услуги се социјалните, услуги за вработување и социјално домување.

### 4.3. Здравствени услуги

Според Европскиот суд на правдата, здравствените услуги се сметаат за услуга во опсег на членот 56 ДФЕУ. Во ситуации кога обезбедувачите на услугите добиваат надоместок од фондот за здравствено осигурување, а не директно од корисникот на услугата, сепак, услугата останува во опсегот на член 56 ДФЕУ.

Со оглед на цената на здравствените услуги и придонесите што се плаќаат за здравствено осигурување, се поставува прашањето **дали корисниците на услуги имаат слободен пристап до користење на здравствена услуга во друга земја -членка на Унијата?**

**Регулативата 883/2004 (поранешна регулатива 1408/71) обезбедува координација на социјалните системи на земјите - членки и им дава можност на корисниците да користат здравствена услуга во земјите од Унијата. Сепак, освен во случај на неодложност, потребна е претходна авторизација на соодветна домашна институција.** Регулативата 883/2004 обезбедува минимум барања: а) услугата да е покриена во опсегот на здравствените услуги што ги обезбедува земјата во која лицето плаќа придонеси за здравствено осигурување; б) кога третманот не може да се обезбеди во одреден период, земајќи ја предвид моменталната здравствена состојба на лицето и сериозноста на болеста.

**Од 1990 година Европскиот суд на правдата во својата практика им дава право на корисниците на услугите да добијат поврат на трошоците на услугата обезбедена во друга земја - членка на Унијата, дури и кога не добиле претходна авторизација.** Првата таква одлука е донесена во случајот C-158/96 (Kohll).

C-158/96 (Kohll)

*Предмет:* Рејмонд Кохл, резидент на Луксембург, побарал авторизација за својата ќерка во поглед на обезбедување здравствена услуга во областа на ортодонцијата во Германија. Надлежното регулаторно тело го одбила неговото барање со образложение дека третманот не е неодложен и, исто така, се обезбедува во Луксембург.

*Извор:*

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0158>

[http://eur-lex.europa.eu/legal-](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0158)

**Оттука граѓаните на ЕУ имаат две можности да бараат претходна авторизација од надлежното тело во нивната земја според член 20 од Регулативата 883/2004 или да не бараат авторизација или во случај кога е одбиена авторизацијата, да се повикаат на одредбите од член 56 ДФЕУ за слободно движење на услуги.**

Сепак, најголемата загриженост за националните економии е дека слободното движење на здравствени услуги претставува закана за нарушување на функционирањето на националните здравствени и социјални системи.<sup>436</sup> Поради тоа, земјите имаат право доколку постои ризик од загрозување на социјалните системи, да применат **оправдувања на националното законодавство врз основа на општ интерес или врз основа на заштита на јавното здравје.**

Така, на пример, во случајот *C-157/99 (Geraets-Smith/Peerbooms)*,<sup>437</sup> Судот сметал дека авторизацијата од холандските власти е потребна. Мерката била оправдана врз основа на заштита на општ интерес. Германските и австриските власти докажале дека без претходна авторизација, може да се јави проблем во обезбедувањето стабилна и квалитетна здравствена услуга.

<sup>436</sup> Velde, R., (2007): *ECJ Judgements concerning cross border Health Care 1998-2006*, [http://www.soziale-dienste-in-europa.de/dokumente/Aktuelles/EuGH\\_Urteile\\_summary\\_en.pdf](http://www.soziale-dienste-in-europa.de/dokumente/Aktuelles/EuGH_Urteile_summary_en.pdf), p. 7

<sup>437</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-157/99>

Случај C-157/99 (Geraets-Smith/Peerbooms)

*Предмет:* Холандски државјани барале повраток на средства за болнички услуги што ги имале во Германија и Австрија, без да обезбедат претходно одобрение од Фондот. Тие биле осигурани според холандскиот план на здравствено осигурување за лица чијшто приход е под одредено ниво. Дел од финансирањето на овој план потекнувал од индивидуални премии, дел од државата, а дел од субвенционирање од други приватни осигурителни фондови.

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-157/99>

На 25 октомври 2013 година е усвоена **2011/24 Директивата за обезбедување на здравствени услуги**. Со Директивата се потврдува правото на државјаните на ЕУ, без оглед на местото на живеење, да имаат право да одберат каде ќе добијат здравствена услуга и за тоа да добијат целосен поврат на средствата (член 7 и 8). Исклучени здравствени услуги од Директивата се: трансплантација на органи, јавни програми за вакцинација и долгорочна нега за лица на кои им е потребна секојдневна нега.<sup>438</sup>

Моментално само еден процент од јавните расходи за здравство е наменет за меѓугранични здравствени услуги (околу 10 милијарди евра), вклучувајќи и трошоците за итни случаи за туристи. Причината е што постои ниска мобилност на лица кои користат прекугранични здравствени услуги, спротивно на високата мобилност на медицински персонал. Досегашната имплементација на Директивата покажала дека земјите со слабо развиени здравствени системи, како Бугарија и Полска, имаат зголемена мобилност на лица кои патуваат во друга европска земја за да добијат здравствена услуга.<sup>439</sup>

Оттука целта на Директивата е да ги обезбеди правата на пациентите, да го зголеми квалитетот и сигурноста на здравствените услуги и да создаде зголемена соработка во областа на здравствените институции.<sup>440</sup> Таа би требало да влијае на зголемување на квалитетот на здравствени системи во

<sup>438</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:088:0045:0065:EN:PDF>

<sup>439</sup> Riedel, R. (2016). Patient's Cross-border Mobility Directive: Application, Performance and Perceptions Two Years after Transposition. *Baltic Journal of European Studies*, 6(2), 58-75.

<sup>440</sup> Peeters, M. (2012) "Free Movement of Patients: Directive 2011/24 on the Application of Patients' Rights in Cross-border Healthcare," *European Journal of Health Law*, vol. 19, pp. 29-60.

<http://dx.doi.org/10.1163/157180912X615158>

земји како Бугарија и Полска, иако можно е Директивата да резултира во продлабочување на јазот меѓу здравствените системи, со што земјите од послабо развиените здравствени системи ќе користат услуги од земјите со повисоко ниво на здравствени услуги. Друг недостиг на Директивата е тоа што ги исклучува лицата кои не можат да го финансираат лекувањето однапред, со оглед дека рефундирањето на средствата се врши откако услугата ќе биде обезбедена. Тоа исклучува голем број на европската популација да ги користи бенефициите од Директивата. Според истражувањето на Европската комисија за примената на Директивата во период од две години по нејзиното стапување во сила, најголема бариера за користење на прекугранични здравствени услуги се јазичните и културните бариери, како и преференции на европските граѓани да користат здравствена услуга во домашната земја.<sup>441</sup>

#### **4.4. „Неморални“ или „нелегални“ услуги**

Сè додека одредена активност е легална во земја - членка на Унијата, активноста која се врши за возврат на надомест се смета за услуга во рамките на членот 56 ДФЕУ. Земјите - членки имаат право да го уредуваат и да го ограничуваат опсегот на услугите според одредени морални, религиозни и културни фактори, но регулирањето на таквите услуги мора да биде направено на вистински, недискриминаторен, пропорционален и конзистентен начин.

Во случајот *C-275/92 (Schindler)*,<sup>442</sup> обвинетите биле застапници на германска јавна лотарија, која имала намера да промовира лотарија преку пошта во Велика Британија. Тие биле обвинети за прекршок според законодавството за игри на среќа во Велика Британија. Иако, неколку земји-членки тврделе дека игрите на среќа „не се економска активност“, бидејќи се традиционално забранети или водени од јавен интерес од страна на јавните власти, Судот го одбил аргументот, пресудувајќи дека игрите на среќа се услуги кои обезбедуваат за возврат надомест (цената на лозот) и дека иако биле тесно регулирани во некои земји - членки, во ниту една не биле комплетно забранети.

---

<sup>441</sup> European Commission (2015), Evaluative Study on the Cross-border Healthcare Directive (2011/24/EU), Brussels: KPMG, Technopolis group, empirica GMBHEPF.

<sup>442</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61992J0275:EN:HTML>

Поради тоа, тие не смеат да бидат изземени од опсегот на член 56 ДФЕУ.

Исто така, во случајот *C-268/99 (Jany)*,<sup>443</sup> Судот досудил дека проституцијата вршена во својство на самовработено лице се смета за услуга, поради тоа што обезбедува за возврат надомест. Дополнително проституцијата се толерира, па дури и се регулира во повеќето држави.

Исто така, во случајот *C-384/93 (Alpine Investments)*<sup>444</sup>, поведена била постапка против холандска фирма основана во Холандија, која ги нудела своите услуги за маркетинг преку контакт на лица по телефон во Велика Британија, без нивна претходна дозвола во писмена форма. Постапката била подигната од Министерството за финансии на Холандија, со оглед на тоа што компанијата нудела финансиски услуги преку т.н. метод на ладно јавување. Аргументот бил дека на тој начин се нарушува репутацијата на холандскиот финансиски сектор. Судот сметал дека овие услуги спаѓаат во опсегот на членот 56 ДФЕУ и пресудил дека рестрикциите кои ги наметнува Министерството за финансии на Холандија се неоправдани и се применуваат непропорционално.

Во случајот *C-159/90 (Grogan)*,<sup>445</sup> Судот разгледувал дали извршувањето абортус е услуга во рамките на значењето на Договорот. Судот одлучил дека фактот што услугата е забранета во една земја - членка, не може да се исклучи како „услуга“, бидејќи не е забранета во земјата на давателите на услугите.

#### *Случај C- 159/90 (SPUC v. Grogan)*

*Предмет:* Приватната организација SPUC - Здружението за заштита на неродените деца во Ирска ја оспорила активноста на ирското студентско здружение, кое ги рекламирало услугите за абортус во британските клиници. Во Ирска абортусот бил забранет, додека во Велика Британија не постоела таква забрана.

*Извор:* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0159>

Европскиот суд на правдата разгледувал дали организираната активност за рекламирање во врска со процесот

<sup>443</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-268/99&td=ALL&parties=jany>

<sup>444</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0384>

<sup>445</sup> : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0159>

на извршување абортус или медицинскиот прекин на бременоста се во рамките на значењето на Договорот и дали е дозволено да се пренесуваат такви информации во земја - членка каде што е забранет абортусот, кога услугата се врши во друга земја каде што не постои таква забрана.

Доколку британските клиници за абортус сакаат да се рекламираат во Ирска, тоа е забрането според член 52 ДФЕУ, според исклучоците по основ на јавната политика на земјата. Сепак, во овој случај студентската организација не дејствувала во координација со британските клиници за абортус, туку ги застапувала сопственитевидувања. ***Оттука земјите - членки, сепак, остануваат слободни да ја уредуваат и да ја ограничуваат слободата на движење на услугите, но тоа е дозволено само доколку ограничувањата не вршат дискриминација врз основа на националност или место на основање.***

## **5. Исклучоци на службено овластување за јавна политика, безбедност и здравје и објективни оправдувања на националното законодавство**

Во рамките на слободно основање и слободно движење на услуги земјите може да ги прекршат одредбите за слободно движење на услуги и право на основање според исклучоците за **службено овластување, за јавна политика, безбедност и здравје и објективни оправдувања на националното законодавство**

Во поглед на **исклучокот на службено овластување** според членот 62 ДФЕУ во согласност со член 51 ДФЕУ, службено овластување е она што произлегува од суверенитетот и власта на државата. Судот во голем број случаи не ја сметал дејноста на приватните компании за безбедност како службено овластување во опсегот на членот 51 ДФЕУ (*C-283/99 Commission v. Italy*).<sup>446</sup> Исто така, во случајот *Reyners*, Судот пресудил дека професионалните активности на професијата адвокат, што вклучуваат редовен и службен контакт, па дури и задолжителна соработка со судовите, не ја сочинуваат неопходната врска за користење на службено овластување, бидејќи не ја допираат дискрецијата на судската власт. Во текот на 2011 година, Судот имал голем број случаи од Германија, Франција, Белгија, Грција, Австрија, Португалија, Луксембург и Холандија каде што досудил дека „нотарите“ не можат да го користат исклучокот врз основа на службено овластување.<sup>447</sup> Оттука исклучување на една цела професија не е можно и Судот во секој одделен случај, внимателно ја разгледува поврзаноста на конкретната работна позиција со службените овластувања.

Постојат **исклучоци за јавна политика, безбедност и здравје** што се содржани во членот 52 ДФЕУ и 62 ДФЕУ. Во случајот *C-266/96 (Corsica Ferries France)*,<sup>448</sup> правното лице што имало единствена концесија за обезбедување пристанишни услуги на пристаништето во Џенова, било оправдно според јавната безбедност. Судот го прифаќа официјалното гледиште дека земјите - членки имаат дискреционо право да ги

<sup>446</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-283/99>

<sup>447</sup> Weiss, F., and Kaupa, C., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.210 (C-157/09 Commission v. Netherland; C-47/08 Commission v. Belgium; C-50/08 Commission v. France; C-51/08 Commission v. Luxembourg; C-52/08 Commission v. Portugal.)

<sup>448</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-266/96>



дефинираат исклучоците, односно да го дефинираат нивото на заштита во поглед на јавната политика, безбедноста и здравјето (C-570/07 Blanco Perez). Сепак, примената на ваквите исклучоци треба да бидат во согласност со принципот на пропорционалност. Во случајот C-326/07 Комисијата против Италија (Commission v. Italy), Судот досудил дека правото на вето на министерот за финансии на Италија во компании што се директно или индиректно контролирани од државата врз инвеститорите, претставува мерка што го ограничува правото на основање и влијае врз моќта на одлучување и раководење со компанијата. Оттука, сметал дека мерката е применета непропорционално и поради тоа не се смета за оправдана.

Случај C-326/07 (Commission v. Italy)

*Предмет:* Според италијанската мерка, министерот за финансии имал право да го спречи инвеститорот да инвестира во компании што се директно или индиректно контролирани од државата, во случај кога инвеститорот би добил минимум 5 проценти од вкупните гласови во компанијата (Telecom Italia, ENI - нафтена индустрија, ENEL - енергетика).

*Извор:* <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-326/07>

Судот развил тест за оправдување за слободното движење на услугите подеднакво сличен на „правилото на разумност“ од случајот 120/78 Касис де Дижон (Cassis de Dijon) во контекст на слободното движење на стоки. Иако во областа на стоките овие оправдувања на примената на нетрговски мерки се упатуваат како „задолжителни барања“, во полето на услугите се среќаваат и како неопходни барања или **оправдувања на националното законодавство врз основа на општ интерес.**

Ваквите оправдувања се користат во поглед на мерките што вршат индиректна дискриминација или останатите бариери во слободното движење на услуги. Оправдувања што се среќаваат во практиката на Европскиот суд на правдата се следниве: заштита на работниците (C-369/96 и C-376/96 Arblade; C-442/02 CaixaBank France); заштита од злоупотреба на медиумскиот простор (C-250/06 United Pan-European Communications); заштита на основните човекови права (C-36/02 Omega Spielhallen); заштита на интересите на кредиторите,

малцинските акционери, вработените и даночните авторитети (*C-2008/00 Uberseering*);<sup>449</sup> заштита на патиштита и околината (*C-483/08 Attanasio*); превенција од измама и превенција од злоупотреба на пари (*C-338/04 Placanica*)<sup>450</sup> и обезбедување високи стандарди во високото образование (*C-153/02Neri*)<sup>451</sup> и други оправдувања.

---

<sup>449</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-208/00>

<sup>450</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-338/04>,

<sup>451</sup> <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-153/02>

## ГЛАВА VI. ЕФЕКТИ ОД ФОРМИРАЊЕТО НА ВНАТРЕШНИОТ ПАЗАР

ЕУ е трета по големина економија според бројот на жители, односно таа има 7% од вкупната светска популација (448 милиони жители), додека САД е четврта со 4,5% од вкупната светска популација (307,007 милиони жители). Од вкупното светско население, најголем процент - 19,45% ѝ припаѓа на Кина (1341,3 милиони жители), по што следува Индија со 17,76% (1224,6 милиони жители).<sup>452</sup>

Сепак, бројот на населението не соодветува со големината на БДП на економиите. Со споредување на големината на БДП се добиваат сознанија за нивното место во светската економија и степенот на постигнат економски развој. Според податоците на Светска банка за просечната вредност на БДП во периодот 1990-2017 година, најголемо учество имала ЕУ со 25,08% од вредноста на светскиот БДП. Потоа, следувале САД со 21,57% и Кина како трета најголема економија со 10,46% учество.<sup>453</sup>

Доминатното место како моќна економска сила во светот, Унијата го има обезбедено преку процесот на регионално интегрирање и активно учество во тргувањето со стоки, услуги и капитал на меѓународниот пазар. Унијата учествува со речиси 20% во вкупниот светски увоз и извоз на стоки. Како најголем трговски блок во светската економија, Унијата преговара во „еден глас“ со трети држави надвор од Унијата, со што ги штити своите права и има големо влијание врз мултилатералниот трговски систем. Со воведувањето на еврото Унијата го има зголемено своето влијание и во меѓународниот монетарен систем. Меѓутоа, економската криза довела до пресврт во развојот на настаните и придонела за губење на позициите што Унијата претходно ги стекнала.

Несомнено потребата за либерализација на трговијата во рамките на Унијата е неопходна. Внатрешниот пазар е столбот на ЕУ и стожер на нејзиниот раст. Слободното движење на стоките и услугите во рамките на Унијата им дава можност на потрошувачите за поголем избор на производи и услуги по

<sup>452</sup> European Commission, (2011): *Statistical annex of the European economy*,

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf)

<sup>453</sup> The World Bank Database, <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

пониски цени, додека слободното движење на капиталот и работната сила индиректно ја зголемуваат конкурентноста на производитите на заедничкиот и на странскиот пазар. Фокусот на ова поглавје е врз анализата на остварените ефекти и можностите за продлабочување на Внатрешниот пазар.

## **1. Очекувани ефекти од формирањето на Внатрешниот пазар**

Формирањето на регионалните интеграции врз база на преференцијалните трговски договори неспорно создава определени предности и привелегии за земјите што учествуваат во овој процес, но едновремено е поврзано со одредени трошоци. Првиот економист кој ги разгледал ефектите од формирањето на регионалните интеграции врз благосостојбата на целата светска економија е Американецот Јаков Винер. Овие ефекти се наречени статички ефекти и подразбираат придобивки што произлегуваат од создавањето трговија и негативни ефекти од пренасочувањето на трговијата.<sup>454</sup>

Освен статичките ефекти постојат и т.н. динамички ефекти, кои влијаат на долг рок врз економскиот раст на секоја одделна национална економија во рамките на регионална интеграција, за на крајот да влијаат врз општото ниво на економска благосостојба на регионалната интеграција. Тие се однесуваат на можноста за полесно остварување на економија од обем, зголемен конкурентски притисок и поттикнување на инвестирањето.

Студиите кои ги анализирале потенцијалните ефекти од остварувањето на Внатрешниот пазар, пред неговото формирање, предвидувале добивки што ќе се рефлектираат во зголемување на стапката на БДП од 1,2% до 7 % на долг рок и ќе креираат 2-5 милиони работни места.<sup>455</sup> Во студиите е потенцирано дека земјите кои остваруваат повисок обем на

---

<sup>454</sup> Viner, J., (1950): *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, pp. 230-250.

<sup>455</sup> Cecchini, P., Catinat, M. and Jacquemin, A., (1988): *Europe 1992: The Overall Challenge [summary of the Cecchini report]*. SEC (88) 524 final, European Commission, pp.15-20.

Smith, A. and Venables A. J., (1988): "Completing the internal market in the European Community: Some industry simulations". *European Economic Review*, 32:7, pp. 1501-1525.

Harrison et al. (1994): "Production standards, imperfect competition and Completion of the Market in the European Union". *World Bank, research paper* 1293

трговија со земјите - членки на Унијата ќе имаат поголеми придобивки од формирањето на Внатрешниот пазар.<sup>456</sup>

Сепак, утврдувањето на ефектите од формирањето на Внатрешниот пазар врз економскиот раст не можат да се измерат со голема точност. Иако постојат начини за мерење на трговска либерализација, тие сепак немаат споредлива основа. Причината е што ефектите од формирањето на Внатрешниот пазар е тешко да се одвојат од останатите развојни настани во светската економија како што е, на пример, процесот на глобализација, што има големо влијание врз обемот на трговијата и движењето на странските директни инвестиции. Воедно, развојот на Внатрешниот пазар еволуирал со текот на времето, како и бројот на земјите што биле дел од него, што создава тешкотија во обезбедување споредливи податоци. Исто така, проблем создава и временското задоцнување на ефектите од либерализацијата на трговијата, како и преминувањето во повисока форма на регионално интегрирање од заеднички пазар во монетарна унија, со што одвојувањето на ефектите од Внатрешниот пазар и воведувањето на еврото е практично неможно.

Во продолжение ќе се обидеме да ги анализираме ефектите од формирањето на Внатрешниот пазар според анализите што досега се направени и што ќе ни дадат одредено видување за постигнатиот напредок. Иако не е можно да се измери ефектот за секоја земја поединечно, според одредени истражувања, нето-ефектот од формирањето на Внатрешниот пазар изнесува 38% пораст на интратрговијата во периодот 1960-2004 година, од кои 5% биле резултат на пренасочување на трговијата од трговските партнери надвор од Унијата кон земјите - членки.<sup>457</sup> Оттука заклучокот е дека статичките ефекти од формирањето на Внатрешниот пазар се позитивни, односно ефектот на создавањето на трговијата е поголем од ефектот на пренасочување на трговијата.<sup>458</sup>

Иако влијанието на динамичките ефекти не може директно да се измери, индиректно се рефлектира врз големината на вредноста на БДП. ***Според направените анализи, процесот на европската интеграција влијаел врз зголемување на***

---

<sup>456</sup>Head, K. and Mayer, T., (2000): "The Magnitude and Causes of Market Fragmentation in the EU", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 136(2), pp. 284-314.

<sup>457</sup> HM Treasury, (2005): *EU Membership and Trade*. Unclassified. Available at:

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220968/foi\\_eumembership\\_trade.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220968/foi_eumembership_trade.pdf)

<sup>458</sup> Balassa C., (1967), Truman (1972), Davenport (1982: 227)

**БДП, но процентот на зголемување се разликува во различни научни студии.**

**Табела бр.9** Анализа на литературата што ги квантифицира ефектите од Внатрешниот пазар

Автор	Година	Проценка за пораст на БДП	Земји	Динамички ефекти
Чечини и др. (Cechhini et al.)	1988	4,25-6	ЕУ 12	Не
Балдвин (Baldwin)	1989	0,3-0,9	ЕУ 12	Да
Монти (Monti)	1996	1,1-1,5	ЕУ 12	Ограничени
Изковиц и др.	2007	2,2	ЕУ 25	Да
Гато и др. (Gatto et al)	2007	13	11 ЕУ земји	Да
Болто и др. (Bolto et al)	2008	5	ЕУ 25	Не
Декројкс (Decreux)	2012	4,7	ЕУ 27	Не
Европска комисија	2013	1,6-3,1	ЕУ 27	Не
Европски парламент	2014	мин 5	ЕУ 28	Не
Кампос и др. (Campos et al)	2014	12	ЕУ 18 без основачките земји-членки	Да
Хафнер и др.	2014	мин 7	ЕУ 28	Не
Бохмер и др. (Bohmer et al)	2014	-3,6	ЕУ 15 без Луксембург	Не

Извор: Think Tank Europe, 2015, *Huge potential for growth in the EU single market*, [http://english.thinkeuropa.dk/sites/english.thinkeuropa.dk/files/memo\\_huge\\_potential\\_for\\_growth\\_in\\_the\\_internal\\_market.pdf](http://english.thinkeuropa.dk/sites/english.thinkeuropa.dk/files/memo_huge_potential_for_growth_in_the_internal_market.pdf)

Така, на пример, студијата на Европската комисија пресметала зголемување на БДП за 1,6-3,1% како резултат на постоењето на Внатрешниот пазар. Европскиот парламент, пак, овој индикатор го проценува на минимум 5%. Во табелата 9,

дадени се анализите на поединечните автори што разгледувале различен период и различен број на земји - членки на ЕУ. Сепак, очигледно е дека нето-ефектот од статичките и динамичките ефекти биле позитивни и влијаеле врз зголемувањето на вредноста на БДП. Изненадувачки е што во студијата на Бомер, се покажало дека Внатрешниот пазар го намалува економскиот раст на Унијата и тоа за 3,6%.

## **2. Остварени ефекти од Внатрешниот пазар на ЕУ**

Во оваа точка ќе го разгледаме степенот на постигната либерализација во поглед на четирите слободи: стоки, услуги, капитал и лица.

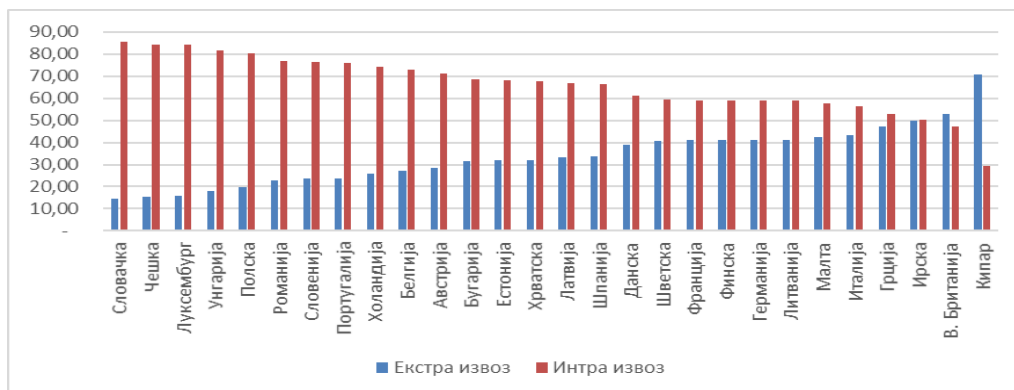
### **2.1. Слободно движење на стоки**

ЕУ постигнала високо ниво на либерализација во трговијата со стоки. Практично трговската интеграција мерена како однос меѓу интратрговијата во БДП, се зголемила значително во втората половина на 1990 година, како резултат на процесот на приближување и интензивирање на трговските односи меѓу земјите - членки на Унијата и земјите на Централна и Источна Европа што ѝ се приклучиле на Унијата во 2004 година. Од 12% од БДП во 1990 година, во 2018 година овој процент се зголемил на 30,6%. Сепак, растечкиот тренд се стабилизирал во периодот од 2000 година до денес, особено за „старите“ земји - членки (ЕУ-15) кои веќе имале постигнато високо ниво на меѓусебна трговска интеграција. Се смета дека интратрговската размена на стоки во рамките на Унијата е за 8-9% повисока како резултат на постоењето на Внатрешниот пазар.<sup>459</sup> Комплетирањето на Внатрешниот пазар на ЕУ ѝ овозможило на Унијата доминатно место во светската трговија со стоки (графикон бр.6), со вкупен износ од 3738 милијарди евра тргувани стоки (2018 година).

---

<sup>459</sup> Straathof, B., G.J. Linders, Lejour, A. and Möhlmann, J., (2008): *The Internal Market and the Dutch economy: Implications for trade and economic growth*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, P. 8

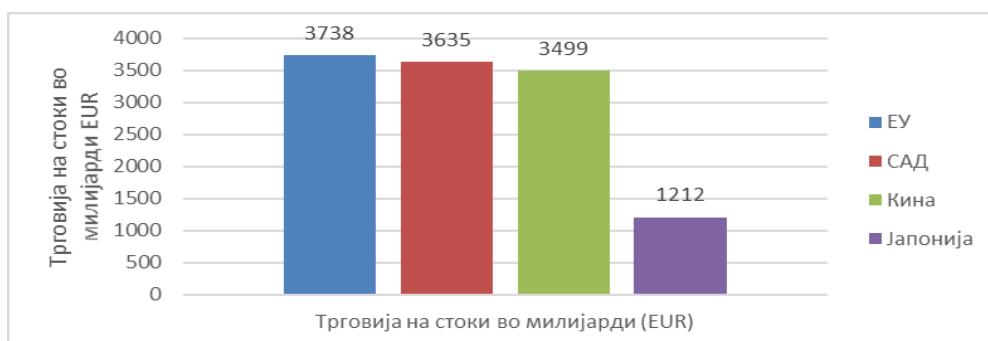
**Графикон бр.6** Учество на главните трговски играчи во светската трговија со стоки во 2018 година



Извор: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Графикон бр.7 покажува колкав е уделот на интратрговијата, односно екстра-трговијата во вкупниот износ на трговија на секоја поединечна земја - членка на ЕУ. Со исклучок на Велика Британија и Кипар, сите други членки повеќе тргуваат со земјите во ЕУ, отколку со земјите надвор од ЕУ.

**Графикон бр.7** Учество на интра и екстра-трговијата на одделни земји-членки на ЕУ во вкупниот обем на трговија, во 2018 година



Извор: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Интра трговијата во ЕУ изнесува 63,9% од вкупната трговија на ЕУ во 2018 година.



### **2.1.1. Различно ценовно ниво во рамките на ЕУ**

Дека постои простор за дополнителна либерализација на пазарот на стоки, покажува и фактот што во рамките на Внатрешниот пазар постојат сектори со високи ценовни разлики. Приближувањето на цените може да се оствари единствено преку повисоко интегрирање на пазарите на земјите - членки на Унијата. Теоријата потврдува дека колку што е повисока конкуренцијата во рамките на регионалната интеграција и колку што е повисок обемот на тргување под претпоставка дека сите преостанати фактори се исти, ценовната разлика се намалува. Голем број фактори, сепак, придонесуваат за постоење на ценовни разлики меѓу производите како што се различната фискална политика во земјите на ЕУ (некои стоки како што е виното може да се смета за луксузна стока во една земја и да се оданочува повисоко, за разлика од друга земја каде што истото добро може да се смета за секојдневно добро и да се даночи со пониска даночна стапка); различните преференции на потрошувачите во земјите на ЕУ; постоење на мал пазар за одреден производ во различни земји поради различни географски, културни (креми за сончање во Финска или антифриз во Грција) и други фактори.<sup>460</sup>

Највисоката ценовна конвергентност во рамките на ЕУ-15 е постигната во периодот 1989-2000 година, по што се забележува стагнација. Најголеми отстапувања се забележани во медитеранските земји Шпанија, Грција и Португалија. За разлика од нив, земјите - членки што пристапиле кон Унијата во 2004 и 2007 година, покажуваат поголема ценовна конвергентност кон останатите земји на ЕУ.<sup>461</sup> Разликите во цените меѓу најскапите и најевтините автомобили во земјите - членки на Унијата се движат од минимум 10% до 45%, при што најголеми разлики во цените се забележуваат во категориите на мали возила чија потрошувачка е највисока.

Автомобилскиот сектор е специфичен од аспект на тоа што продажбата на автомобили се врши преку „ексклузивен“ застапник. Британската асоцијација на потрошувачи во 2002 година испратила протесна нота до Европската комисија потпишана од 20.000 лица со цел да се отстрани оваа бариера.

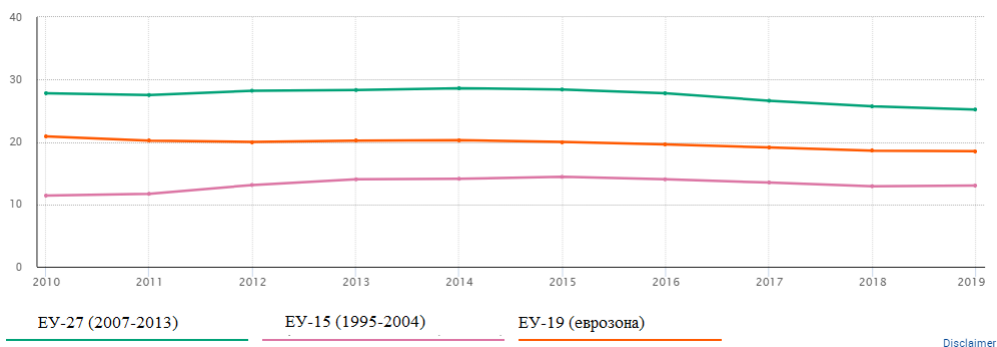
<sup>460</sup> Jovanovik, M., (2013): *The Economics of European Integration*, Edward Elgar, Cheltenham, UK, pp. 231-234

<sup>461</sup> El-Agraa, Ali, (2011): *The European Union*, Cambridge University Press: Cambridge, pp.109-110

Според новите одредби на Европската комисија, од средината на 2013 година овој начин на продажба е укинат, со тоа што дилерите на автомобили може да продаваат автомобили и делови за автомобили од кој било производител.<sup>462</sup>

Графикон бр.8 покажува дека сепак „старите“ земји членки имаат ниско ниво на ценовна варијација, додека разликата во цени е највисока помеѓу членките на ЕУ-27.

**Графикон бр. 8** Ценовна конвергентност (коэффициент на варијација), според трошоците за потрошувачка на домаќинствата, 2010-2019 год.



Source:

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc\\_ppp\\_conv/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_ppp_conv/default/table?lang=en)

Кај услугите, особено во телекомуникацискиот сектор постојат различни ценовни нивоа во различни земји на Унијата за истородни производи. Така, во рамките на еднаесет сегменти (повици на далечина во рамките на ЕУ и надвор од ЕУ, национални мобилни разговори, трошок за роаминг, итн.), разликата меѓу најевтината и најскапата земја е над 100%. Во половина од разгледуваните случаи цените на услугите во една земја се пет пати поскапи во однос на друга земја во Унијата. Такви ценовни разлики не би требало да постојат на долг рок.

Една од причините е тоа што постои ниско ниво на интратрговија на услуги во рамките на ЕУ, во однос на трговијата со услуги со земјите надвор од ЕУ. Тоа е индикатор за ниското ниво на интегрираност на пазарот на услуги во рамките на ЕУ. Ниското ниво на интегрираност се потврдува и со фактот што во рамките на ЕУ постојат различни видови услуги, односно

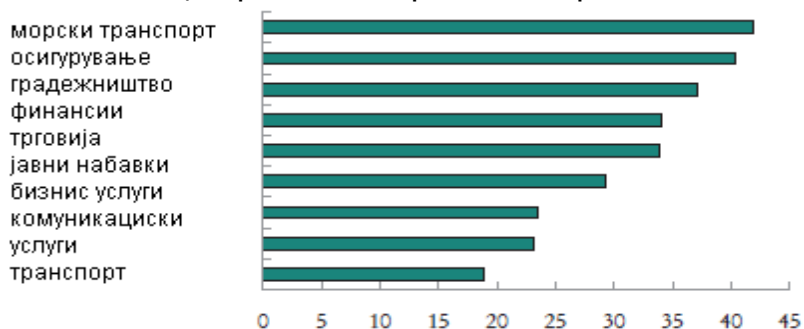
<sup>462</sup> Jovanovik, M., (2013): *The Economics of European Integration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 251-253

понудувачите на услуги не се присутни во останатите земји од Унијата.<sup>463</sup> Во продолжение ќе го анализираме слободното движење на услуги во рамките на Внатрешниот пазар.

## 2.2. Слободно движење на услуги

Иако услугите создаваат околу 70% од додадената вредност на БДП на ЕУ, учеството во интратрговијата на Унијата е само 20% (со исклучок на финансиските услуги).<sup>464</sup> Разбирливо е дека одредени видови услуги не можат да се тргуваат (одредени канцелариски услуги, такси услуги, фризерски услуги и др.), но сепак со текот на времето голем дел од услугите делумно се тргуваат благодарение на нови телекомуникациски технологии.

**Графикон бр.9** Ограничувања во трговијата со услуги во рамките на ЕУ, изразени во просечни царински стапки



*Извор:* Пресметки превземени од Н. L. Kee, A. Nicita & M. Olarreaga (2008), "Estimating Trade Restrictiveness Indices", *Economic Journal*, 119(534). pp: 172-199 и J. De Sousa, T. Mayer & S. Zignago (2010), "Market access in global and regional trade", Mimeo, pp. 23.

Најголемите ограничувања што постојат во трговијата со услуги се во областа на морскиот транспорт, осигурувањето и градежништвото (графикон бр. 9). Генерално, пазарот на услуги во рамките на ЕУ има голем број регулаторни бариери што произлегуваат од националните законодавства, т.н. бариери зад границата (*behind the borders*).

<sup>463</sup> Roca Zamora, A. (2009) 'How is the internal market performing?', Commission, DG Internal Market, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/relateddocs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_en.htm)

<sup>464</sup> Deutsche Bank (2013): *The Single European Market 20 years on Achievements, unfulfilled expectations & further potential*, Frankfurt, Germany, p.3.

Постои голема разлика меѓу продуктивноста во индустриите кои користат информациски и комуникациски технологии како што се финансискиот сектор, пазарните услуги и сл. и оттука произлегува ниската конкуретност на бизнис - секторот на услуги.<sup>465</sup> Затоа постои потреба за формирање на Единствен дигитален пазар на ЕУ, како неопходен чекор за подобрување на конкуретноста на Унијата.

### **2.3. Слободно движење на луѓе**

Во рамките на Унијата постои ниско ниво на мобилност на работната сила. Иако се прават напори во насока на негово либерализирање, сепак, пазарот на работна сила сè уште се карактеризира со ниска географска мобилност на работната сила. Генерално ниската мобилност е резултат на два вида бариери:

- Човечки бариери како што се несоодветни институции за пазарот на труд, проблеми со преносот на пензиите и социјалните бенефиции и непрепознавање на квалификациите и искуството.
- Природни бариери, кои вклучуваат разни видови социјални, културни и јазични бариери, како и возраста на работната сила.<sup>466</sup>

---

<sup>465</sup> Copenhagen Economics (2010): *The Economic impact of a European Digital Market*, European Policy Center, Copenhagen, pp. 32-41

<sup>466</sup> Wasmer, E., (2002): *Interpreting Europe and US labor markets differences : the specificity of human capital investments*, Université du Québec, Canada. p. 2.

**Табела 10.** Интрамобилност на ЕУ, граѓани на ЕУ-28 во ЕУ-28, 2018 година

<b>Вид на мобилност</b>	
Долгорочна мобилност (повеќе од 1 година) во ЕУ-28 (сите возрасти) кои живеат во ЕУ-28	17,6 милиони
Долгорочна мобилност на лица на возраст од ЕУ-28 (20-64 години) кои живеат во ЕУ-28	12,9 милиони Како дел од вкупното работоспособно население во ЕУ-28, односно вкупно 4,2%
Прекугранични работници (20-64 години)	Прекугранични работници (20-64 години) - 1,5 милиони. Како удел од вкупно вработените во ЕУ - 0,7%

*Извор:* Fries-Tersch E., Tugran T., Markowska A., 2018, *Matthew Jones Annual Report on intra-EU Labour Mobility – Final Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Околу 4,2% процент од граѓаните на ЕУ (12,9 милиони жители) живеат и работат во земја - членка различна од нивната земја на потекло (подолго од една година) според бројки на ЕУРОСТАТ. Во просек, секоја година 7,2% од граѓаните на ЕУ го менуваат своето живеалиште, од кои 15% наведуваат промена на работата како главна причина за овој потег.

## **Соработка на ниво на ЕУ: семафор за следење на резултатите во мобилноста на лица**

Во рамките на стратегијата 2020 за поттикнување на економскиот раст и создавање нови работни места, воспоставен е механизам т.н. *семафор за следење на резултатите во мобилноста на лица*. Се чини дека условите значително варираат од една во друга земја - членка.

- Германија, Белгија, Шпанија, Франција и Италија обезбедуваат најсеопфатни информации и насоки за можностите за мобилноста на лицата.
- Кипар, Луксембург и територијата на Белгија, каде што мнозинството население зборува германски јазик најсилно го нагласуваат учењето јазици во училиштата. Ова често е важен фактор при одлучувањето да се студира, да се усовршува или да се работи во странство.
- Фламанскиот дел на Белгија, Германија, Италија и Австрија се истакнуваат со добро разработена финансиска поддршка за студентите од социјално загрозени средини што сакаат да студираат или да се усовршуваат во странство.

Извор: Европска комисија (2014): *Образованието и обуката – клучот за вашата иднина*, Европска комисија: Брисел, стр. 8

### **2.4. Слободно движење на капитал**

Покрај интратрговија со стоки и услуги, исклучително важен сегмент во трговските односи претставува и движење на капиталот меѓу земјите - членки. Со текот на времето, обемот на тргување со капитал сè е поизразен и тоа пред сè, кај високо индустријализираните земји, кои преку оваа форма на инвестирање обезбедуваат доминантна улога во меѓународното окружување. Во исто време, прогресивното напуштање на бариерите на приватните капитални текови го овозможува динамизирањето на меѓународната трговија на капитал. Капитални движења што се либерализирани во рамките на ЕУ се: СДИ, купување/продавање на имот, портфолио инвестиции, обезбедување кредити и други финансиски операции со финансиските операции и сл.<sup>467</sup>

<sup>467</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/capital-movements\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/financial-markets/capital-movements_en)

Иако во Договорот од Рим од 1957 година било нагласено значењето на мобилноста на капиталот во рамките на тогашната ЕЕЗ, сепак, почетоците на слободното движење на капиталот биле во текот на 80-те години на 20 век. Со реформите што произлегле од донесувањето на Единствениот европски акт во 1986 година со цел дооформување на Внатрешниот пазар, се поттикнала мобилноста на капиталот. Во исто време, првата фаза од креирањето на ЕМУ што требало да се реализира до 1 јули 1990 година предвидувала целосна либерализација на капиталните трансакции.<sup>468</sup>

Со воведувањето на еврото во 1999 година, мобилноста на капиталот била зголемена, со што се постигнала поголема финансиска интеграција во рамките на Унијата позната како „евро ефект“.<sup>469</sup> Финансиската интеграција била остварена пред сè, поради тоа што постоењето на монетарната унија го редуцирала валутниот ризик во меѓусебното позајмување на земјите - членки. Зголемениот обем на позајмување бил „природен“ процес, што е резултат на поголема економска интеграција, а оттука и поголема либерализација на движењата на капиталот.

Во поглед на интрамобилноста на паричниот капитал, заемите сè уште претставуваат доминантна форма на финансирање на потребите на економските субјекти во Европа. Заемите во 2015 година учествуваат со 212% од БДП на ЕУ, додека во САД процентот изнесува 147% од БДП.<sup>470</sup>

Тргувањето со должничките инструменти изнесува 171% од БДП, а тргувањето на акции 60% од БДП во ЕУ. Процентите во САД се повисоки: 220% од БДП за должничките инструменти и 115% од БДП за вредноста на акциите.<sup>471</sup> Овие проценти укажуваат на поразвиен пазар на хартии од вредност во САД, што го потврдува и индикаторот за пазарна капитализација како процент од БДП. Процентот на овој индикатор во ЕУ изнесувал 64,5% во 2013 година, додека во САД изнесувал 138%, во Јапонија 94% и во Кина 74%.

---

<sup>468</sup> El-Alraa, Ami M., (2011): *The European Union: Economics and Policies*, 9 edition, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 119-122

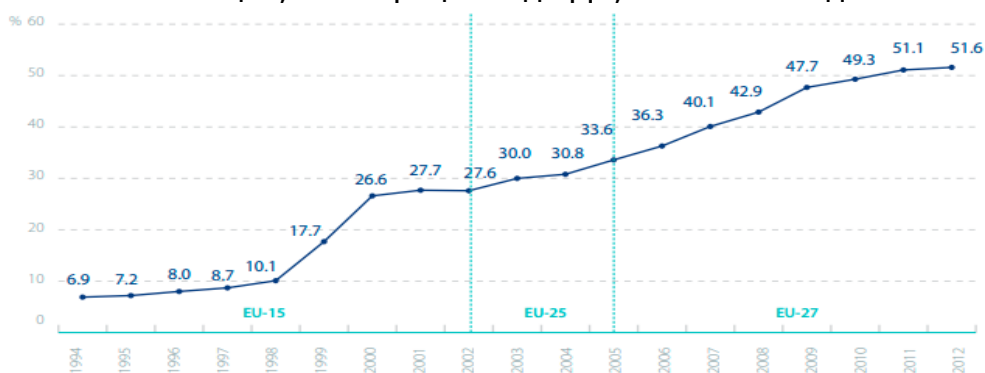
<sup>469</sup> Spiegel, M., (2009): "Monetary and financial integration in the EMU: Push or Pull?", *Review of International Economics*, 17(4), pp. 751-753, [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1489036](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1489036)

<sup>470</sup> PricewaterhouseCoopers, (2015): *Capital Markets Union: Integration of Capital Markets in the European Union*, London: PricewaterhouseCoopers.

<sup>471</sup> PricewaterhouseCoopers, (2015): *Capital Markets Union: Integration of Capital Markets in the European Union*, London: PricewaterhouseCoopers.

Што се однесува на СДИ, релативниот показател, обемот на СДИ (интраприлив и одлив) како процент од БДП покажува дека во 2012 година движењето на капиталот во рамките на Унијата е за седум пати поголемо отколку во 1994 година. Вредноста на СДИ варира помеѓу земјите. Највисока вредност има во Луксембург (119,3%), Ирска (96,3%), Малта (64,6%) и Холандија (54,8%).

**График бр.10** Состојба на интра ЕУ странски директни инвестиции, како процент од БДП, 1995-2012 година



Извор: American Chamber of Commerce to the EU, 2017, *The EU single market: Impact on Member States*, Brussels

Формирањето *Унија на пазарите на капитал (Capital Markets Union)* е трет столб на инвестицискиот план на Европа, што има цел да ги отстрани сите бариери во инвестициите меѓу земјите - членки до 2019 година. Потребните реформи за да се забрза интеграцијата на пазарите на капитал вклучуваат елиминирање на бариерите во прекуграничните инвестиции; подобар пристап до финансии за сите економски субјекти во ЕУ, вклучувајќи ги и малите и средни претпријатија; максимизирање на користа од пазарот на капитал со цел поддршка на економскиот раст и креирањето на нови работни места; диверзифицирање на изворите на финансирање и намалување на трошокот на обезбедување капитал и промовирање на ЕУ во привлекување инвестиции од светот.<sup>472</sup>

<sup>472</sup> Европска комисија (2017): *Accelerating the capital markets union: addressing national barriers to capital flows*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/170227-report-capital-barriers\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/170227-report-capital-barriers_en.pdf)



### **3. Можности за продлабочување на Внатрешниот пазар**

Оформувањето и развојот на Внатрешниот пазар и по три децении од неговото основање е процес што сè уште не е завршен. Напротив, Внатрешниот пазар континуирано се усовршува и се подобрува. Споредено со САД, индикаторите покажуваат дека Унијата има голем потенцијал за понатамошно интензивирање на интратрговијата. Трговијата со стоки во рамките на Унијата е 4,2 пати пониска во однос на нејзините потенцијални можности (доколку е интегрирана на ниво на САД).<sup>473</sup>

Унијата треба да се стреми кон сè поголема либерализација. Во тој контекст, постои забрзана трансмисија на директивите на ЕУ во домашното законодавство на Унијата. Нивото на неприменети директиви во националното законодавство изнесува само 0,5%, што претставува добар индикатор за натамошна либерализација во рамките на Унијата.

Европската комисија, исто така, води евиденција за спорови против земјите-членки што го нарушуваат слободното движење на четирите слободи. До крајот на 2019 година се евидентирани вкупно 900 нерешени случаи. Земјите што во најголем обем го повредуваат правото на слободно движење на четирите слободи се: Шпанија и Белгија. Областите на кои се однесуваат овие спорови се животна околина (заштита на водата како ресурс, здравјето на потрошувачите, управување со отпад), транспорт, директно оданочување, индиректно оданочување и сл.<sup>474</sup>

#### ***3.1. Потребa за понатамошна дерегулација и хармонизација***

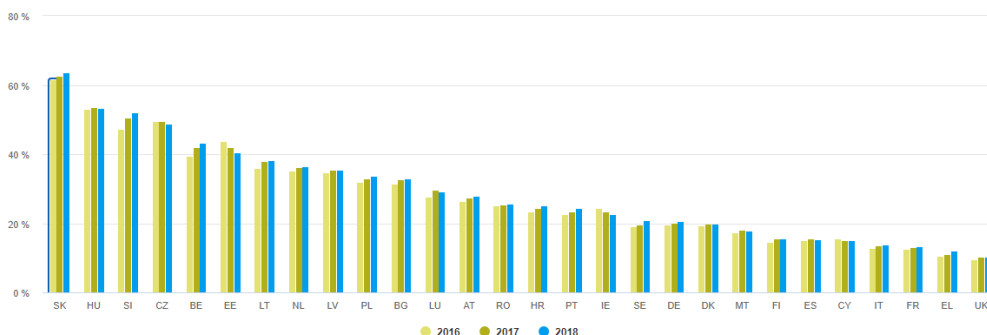
Во некои области во рамките на Унијата регулаторното оптоварување е на сè уште високо ниво, што влијае негативно врз тргувањето меѓу земјите - членки.

---

<sup>473</sup> Head, K. and Mayer, T., (2002): "Non-Europe: The Magnitude and Causes of Market Fragmentation in the EU", *Review of World Economics*, 2(136): pp. 285-314.

<sup>474</sup> [https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/infringements/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/infringements/index_en.htm)

## Графикон бр. 11 Трговија со стоки со останатите земји од ЕУ, како процент од БДП (ниво на трговска интеграција)



IE- Ирска, LU- Литванија, MT- Малта, CY - Кипар, LV- Латвија, EE- Естонија, DK- Данска, SK - Словакија, BE- Белгија, AT- Австрија, SI- Словенија, RO- Романија, SE - Шведска, PT- Португалија, LI- Литванија, GR- Грција, FI- Финска, NL- Холандија, UK-Велика Британија, HU- Унгарија, BG- Бугарија, PL-Полска, IT- Италија, DE- Германија, CZ-Чешка, FR- Франција, ES-Шпанија

Извор:

[https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/integration\\_market\\_openness/trade\\_goods\\_services/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/integration_market_openness/trade_goods_services/index_en.htm)

Графиконот бр.11 ја покажува интеграција на земјите во поглед на трговијата со стоки со останатите трговски партнери во ЕУ, односно вкупните извозни и увозни перформанси, нивото на интеграција во европските синџири на вредност и нивото на трговска отвореност. Просекот на ниво на ЕУ за 2018 година изнесува 20% што е прилично ниско. Земјите како Словачка, Унгарија, Словенија, Чешка, Белгија и Естонија имаат над 40% ниво на интеграција, во поглед на трговијата со стоки.

Велика Британија, Холандија и Австрија имаат релативно ниско ниво на национални регулативи поврзани со стоките, во споредба со останатите индустриски земји како што се Германија, Италија, Франција и Шведска каде што постојат поголем број национални регулативи за пазарот на стоки. Тоа подразбира дека сè уште постои простор за натамошно подобрување, како и потреба за поголема примена на принципот на заемно признавање.

### 3.2. Овозможување прекугранична мобилност на луѓе

Уште една важна област каде што е потребен напредок е промоција на прекуграничната мобилност на лица. Најголем проблем постои во препознавање на академските и

професионалните квалификации. Иако одреден напредок е постигнат во академските квалификации преку Директивата 2013/55, сепак, автоматско препознавање се врши само во седум од вкупно 800 професии. Така, на пример, за да се отвори фризерски салон во Франција треба да се исполнат голем број услови, што не се практикуваат во останатите европски земји.<sup>475</sup>Административните процедури, одолжувањето на процесот и строгите национални регулативи ја отежнуваат мобилноста. Иако ЕУ гарантира слободно движење на луѓе, сепак, регулативите за препознавање квалификации се под национална контрола (табела бр.13).

**Табела бр. 11** Регулација во областа на професионалните услуги, индекс, 0 (најниско) - 6 (највисоко)

	1998	2003	2008	2013
Австрија	3.56	3.06	3.06	2.38
Белгија	3.79	3.23	3.23	3.23
Чешка	..	3.4	2.46	2.38
Данска	1.77	0.77	0.77	0.96
Естонија	..	..	2.04	2.04
Финска	1.98	2.08	2.08	1.71
Франција	3.38	3.13	3.27	2.9
Германија	5.06	2.98	2.6	2.6
Грција	2.98	2.92	2.75	2.38
Унгарија	..	2.13	3	3
Ирска	2.33	1.94	1.15	1.15
Италија	3.67	3.54	2.88	2.08
Луксембург	3.23	3.23	3.44	3.23
Холандија	3	2.81	2.31	2.13
Полска	..	3.75	3.75	3.4
Португалија	..	..	3.17	3.17
Словачка	..	2.17	2.17	2.17
Словенија	..	..	..	2.69
Шпанија	3.5	2.56	2.83	2.83
Шведска	2.38	2.25	1.63	1.63
В.Британија	2.94	1.88	1.75	1.75

Извор: <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PROFSVC#>

<sup>475</sup> Балдвин, Р., и Виплоц, Ч., (2012): *Економија на европска интеграција*, превод на македонски јазик, Арс Ламина, Скопје, стр. 259

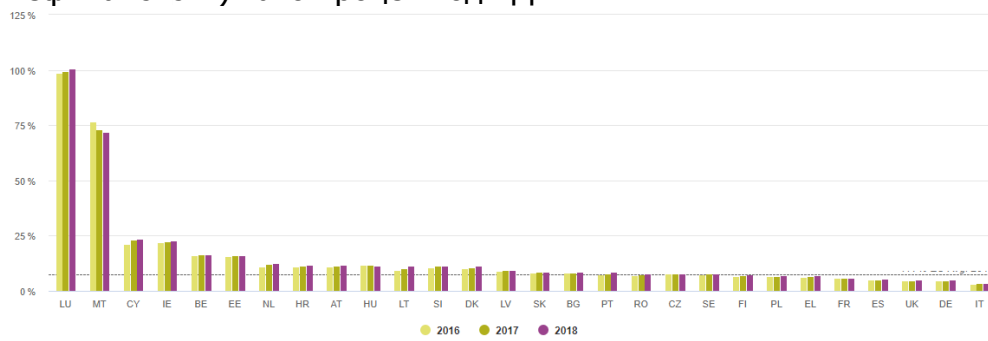
Индексот на регулација на професионалните услуги на ОЕЦД покажува дека Шведска, Ирска, Финска и Данска се полиберализирани отколку САД. Најголем обем на регулативи за професионални услуги се забележува во Луксембург, Португалија, Белгија, Словенија и Германија.

Рестрикции за влез на пазарот и нееднаквите регулативи за работните места се непотребна бариера на прекуграничната трговија. Во земјите на ЕУ постојат различни даночни и социјални системи со што е отежнато остварувањето на право на пензија или пренесување на правата за пензиско осигурување за кое веќе зборувавме. Оттука потребна е примената на принципот на меѓусебно признавање во најголем дел од областите што се однесуваат на мобилноста на лица со цел зајакнување на прекуграничната мобилност.

### ***3.3. Потенцирање на важноста на услугите***

Во трговијата со услуги се јавуваат голем број ограничувања во форма на национални регулативи кои најчесто вклучуваат доказ за државјанство и место на престој за оној што ги нуди услугите, потреба за постоење на претставништво во земјата во која се извезува, доказ за кредитоспособност на барателот на услугата, а финансиски гаранции или документиран доказ дека постои економска потреба за одредена активност.

**Графикон бр.12.** Трговија со услуги (финансиски и нефинансиски) како процент од БДП



IE- Ирска, LU- Литванија, MT- Малта, CY - Кипар, LV- Латвија, EE- Естонија, DK- Данска, SK - Словакија, BE- Белгија, AT- Австрија, SI- Словенија, RO- Романија, SE - Шведска, PT- Португалија, LI- Литванија, GR- Грција, FI- Финска, NL- Холандија, UK-Велика Британија, HU- Унгарија, BG- Бугарија, PL-Полска, IT- Италија, DE- Германија, CZ- Чешка, FR- Франција, ES-Шпанија

Извор:

[https://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/integration\\_market\\_openness/trade\\_goods\\_services/index\\_en.htm](https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/integration_market_openness/trade_goods_services/index_en.htm)

Во поглед на интеграцијата во поглед на трговијата со услуги, ЕУ покажува прилично низок индикатор т.е. 7,8% во 2018 година. Директивата за услуги 2006/123, спроведена од Европската комисија во 2006 година, имала цел да ги намали овој тип правни и административни бариери. Принципот на „потекло на стока“, што подразбира извршителот на услуги да може да ги нуди услугите во сите земји - членки на Унијата во согласност со правилата од националната економија и важи во тргувањето со стоки, за жал, не бил усвоен во рамките на тргувањето со услугите. Важноста во примената на овој принцип во трговијата со услуги е од големо значење, со оглед на проценките на одредни автори кои тврдат дека зголемувањето на трговијата со примена на овој принцип би била повисока за 30-62%. Разликите во поглед на големина на БДП се за 0,4 процентни поени повисоки при примената на принципот на „потекло на стока“.<sup>476</sup>

Иако примената на Директивата за услуги 2006/123 во националното законодавство се извршила до крајот на 2009 година, голем дел од бариерите се сè уште присутни. Во документот на Европската комисија се оценува дека примената на Регулативата до 2011 година придонесла за зголемување на

<sup>476</sup> Dettmer, B., (2012): *The European Union's service directive: Contrasting ex ante estimates with empirical evidence*, Jena, Germany, pp. 5-12

БДП за дополнителни 0,8% (помеѓу 0,3% за Бугарија и 1,8% за Кипар). За Германија остварениот раст е проценет на 0,4%, додека за Велика Британија на 1%.<sup>477</sup>

### **3.4. Јавни набавки**

Јавните набавки се значајна област во поглед на меѓуграничната трговија. Според проценките на Комисијата, вкупниот обем трошоци за јавни договори за извршување одредена активност, за набавки или извршување на услуги, изнесува 1,9 билиони евра, што подразбира вредност од околу 14% од БДП на ЕУ. Во 2015 година износот на јавни набавки изнесувал 250 милијарди евра. Во најголем дел договорите за јавни набавки се извршуваат од домашни изведувачи. Најголем дел од јавните набавки се во областите на енергетика, транспорт, одбрана, здравствени услуги и слично, што е неопходно за решавање голем број економски предизвици на ЕУ како што се економскиот раст, невработеноста, модернизација на јавната администрација, борба против корупција, иновации и сл.

Во просек над 80% од јавните набавки не се објавуваат во Службениот весник на ЕУ. Една од причините е што голем дел од областите на јавни набавки не потпаѓаат во областа на релевантни директиви на ЕУ. Директивите на ЕУ кои се однесуваат на јавни набавки (Директива 2004/18/ЕС, Директива 2004/17/ЕС, Директива 2009/81) покриваат само 20% од областа на јавни набавки.<sup>478</sup>

Негативна корелација е забележана меѓу големината на земјата и учеството на успешно реализиран проект со странски изведувач. Малите земји како Малта, Ирска и Луксембург покажуваат релативно високо учество во прекугранични реализирани јавни набавки, главно поради неможноста земјата да ги задоволи потребите од домашни изведувачи. Во останатите земји на ЕУ, јавни набавки реализирани од странки изведувач учествуваат со околу 5% од вкупните договори за јавни набавки. Оттука, неопходно е понатамошно поттикнување на

---

<sup>477</sup> Monteagudo, J., Rutkowski, A., Lorenzani, D., (2012): "The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation", *Economic Papers* 456., Brussels, European Commission, p.9

<sup>478</sup> Јавните набавки што надминуваат одреден износ, одреден од страна на Европската комисија треба да бидат објавени на електронската база за тендери (Tenders Electronical Daily).

[https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en).

конкуренцијата и намалување на трошоците за даночните обврзници.

Директивата за јавни набавки ратификувана на 15 јануари 2014 година претставува обид да се намали фаворизирањето на националните производители при јавните набавки преку поедноставување и модернизација на процесот на јавните набавки, и обезбедување пристап за малите и средните претпријатија до јавните договори.

Меѓу главните мерки за остварување на овие цели се намалување на потребната обемна документација при аплицирање на јавните тендери (член 57) и воведување европски пасош за вршење јавни набавки (член 59). Националните влади треба да издадат по барање на економскиот оператор што ги исполнува бараните услови, т.н. Европски пасош за јавни набавки. На тој начин се заштитува идентитетот на понудувачот и се обезбедува фер конкуренција.

*Извор:*

[http://www.assembly.wales/Research%20Documents/Modernising%20EU%20Public%20Procurement%20Directives%20-%20EU%20Policy%20Update%20\(EU2012.04\)-02072012-235938/12-031-English.pdf](http://www.assembly.wales/Research%20Documents/Modernising%20EU%20Public%20Procurement%20Directives%20-%20EU%20Policy%20Update%20(EU2012.04)-02072012-235938/12-031-English.pdf)

### **3.5. Единствен дигитален пазар на Унијата**

Единствениот дигитален пазар (*Digital Single Market - DSM*) е алатка за поттикнување и олеснување на слободно движење на стоки, лица, услуги и капитал. Лицата и бизнисите ќе можат лесно да пристапуваат и да извршуваат активности преку интернет во услови на слободна конкуренција и високо ниво на заштита на податоците без оглед на нивното место на живеење и националност. На тој начин преку можностите што ги нуди интернетот, Унијата има цел да ги поврзе пазарите и да овозможи зајакнување на нејзината позиција во светската економија.

Стратегијата за Единствениот дигитален пазар е усвоена на 6 мај 2015 година. Единствениот дигитален пазар создава можности за отворање нови компании и пристап до пазар од над 448 милиони луѓе (со излезот на В. Британија). Европската комисија проценува дека оформувањето на овој пазар ќе придонесе за зголемување на БДП за дополнителни 415 милијарди евра годишно, ќе создаде нови работни места и ќе го олесни пристапот до понудите за јавни набавки за странски

изведувачи. Што се однесува на жителите на ЕУ, примената на дигиталните технологии ќе го подобри нивниот пристап до информации и ќе ја зголеми можноста за нови работни места, поточно ќе ја намали фрикциската невработеност што се јавува најчесто како резултат на недостиг на информации.<sup>479</sup>

Трите основни столба на кои се базира Единствениот дигитален пазар се:

- Пристап: подобар пристап до потрошувачи и бизниси до дигитални добра и услуги во рамките на Европа;
- Околина: создавање дигитални мрежи за поттикнување иновативни решенија и поврзување на луѓето и бизнисите;
- Економија: максимизирање на економскиот потенцијал на дигиталната економија.<sup>480</sup>

---

<sup>479</sup> [http://ec.europa.eu/news/2015/05/20150506\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/2015/05/20150506_en.htm)

<sup>480</sup> <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-single-market>



## КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

1. Балдвин, Р., и Виплоц, Ч., (2012): *Економија на европска интеграција*, превод на македонски јазик, Арс Ламина, Скопје.
2. Габер, С.Б., (2006): „Политиките во заокружување на заедничкиот пазар“, Преглед на трудови, *Континуирано образование за европски прашања: основање на тренинг центар за Европска интеграција*, „Југореклам“, Скопје. стр. 153-163.
3. Георгиевски, С., (2012): *Вовед во правото на Европската унија*, Универзитет св. Кирил и Методиј, Скопје.
4. Друезн, Ж., (2006): *Право на Европската унија и заеднички политики*, превод на македонски јазик, АрсЛамина, Скопје.
5. Комненовиќ Б., Лазетик П., Вукасовиќ М., (2010): *Национални оквир квалификација*, Београд.
6. Кикеркова, И., (2008): *Надворешна трговија*. Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Економски факултет – Скопје.
7. Кругман, П. и Обсфелд, М., (2005): *Меѓународна економија: Теорија и практика*, седмо издание, „Табернакул“, Скопје.
8. Крег, П. и Бурка де Г., (2010): *Право на ЕУ: текстови, случаи и материјали*, превод на четвртото издание, Магор, Скопје.
9. Неновски, Т., (2010): *Макроекономија*, Универзитет Американ Колеџ- Скопје.
10. Поцкова, И., (2013): *Моделот на ДДВ во Европската унија и системот на ДДВ во Република Македонија - компаративен пристап*, магистерска теза, Универзитет „Гоце Делчев“, Економски факултет, Штип.
11. Пантучкова, Ј., (2013): *Данок на додадена вредност во Европската унија*,  
<http://www.utrinski.mk/default.asp?ItemID=ED0FADE72ACD7C44A31FC0BEFB8A038B>
12. Agreement between EU, the European Community and the Swiss Federation on the Swiss Confederation`s association with the implementation, application and development of the Schengen acquis (2008) OJ L53/52
13. Agreement on scientific and technological cooperation between the European Community and the European Atomic Energy Community, of the one part, and the Swiss Confederation, of the other part, (2007), OJ L189/26
14. Agreement between European Economic Community and the Swiss Federation (1972) OJ L300/189.
15. Altamonte, С., Nava, М., (2005): *Economics and Policies of an Enlarged Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.

16. Baldwin, R. and Wyplosz, C., (2020): *The economics of European Integration*, McGraw-Hill Higher Education, London.
17. Baldwin, R. and Wyplosz, C., (2009): *The economics of European Integration*, McGraw-Hill Higher Education, London.
18. Baldwin, R., and Wyplosz, C., (2006) *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill, London.
19. Baldwin R., Wyplosz C., (2003): *The Economics of European Integration*, Mc Graw Hill, London.
20. Bernard, K., (2004): *The Substantive Law of the EU: The four freedoms*, Oxford University Press, Oxford.
21. Brenton, P., Sheehy, J and Vancauteran, M. (2000): *Technical Barriers to Trade in the European Union: Importance for Accession Countries*, CEP Working Document No.144.
22. Cecchini, P., Catinat, M. and Jacquemin, A., (1988): *Europe 1992: The Overall Challenge [summary of the Cecchini report]*. SEC (88) 524 final, European Commission, pp.15-20.
23. Chalmers, D., Davies, G., Monti, G., (2010): *European Union Law: Cases and Materials*, second edition, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 696-698.
24. Copenhagen Economics (2010): *The Economic impact of a European Digital Market*, European Policy Center, Copenhagen, pp. 32-41
25. Council Directive 88/361, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31988L0361:EN:HTML>
26. Council Resolution of 07.05.1985, where a 'New Approach to technical harmonization and standards', [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985Y0604\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985Y0604(01))
27. Craig, P. and De Burca, G., (2003): *EU law: text, cases and materials*, third edition, Oxford University Press: Oxford.
28. Czekaj-Dancewicz, A.,(2013): *Analytical Note on social and tax advantages and benefits under EU Law*, European Commission, Brussels.
29. Czekaj-Dancewicz, A.,(2013): *Analytical Note on social and tax advantages and benefits under EU Law*, European Commission, Brussels, p.2.
30. Davies, G. (2003): *European Union Internal Market*. Routledge.
31. Dettmer, B., (2015): Trade Effects of the European Union's Service Directive: Contrasting ex ante Estimates with Empirical Evidence, *The World Economy*,38/3 pp. 445–478.
32. Dettmer, B., (2012): *The European Union's service directive: Contrasting ex ante estimates with empirical evidence*, Jena, Germany.
33. Deutsche Bank (2013): *The Single European Market 20 years on Achievements, unfulfilled expectations & further potential*, Frankfurt, Germany.
34. Dougan, M. (2000): "Minimum harmonization and the internal market", *Common Market Law Review* 37.

35. Dyker, D.A., (1999): *The European Economy*, Second edition, Longman, New York.
36. Egan, P.M., (2015): *Single Markets*, Oxford University Press, Oxford.
37. El-Alraa, Ami M.,(2011): *The European Union: Economics and Policies*, 9 edition, Cambridge University Press, Cambridge.
38. Escámez, B.S., Restrictions to the free movement of goods, Master thesis, Faculty of Law, University of Lund, <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=1555204&fileOId=1563581>.
39. European Commission (2017): *European Commission staff working document on the movement of capital and the freedom of payments*, Brussels: European Commission SWD (2017) 94 final.
40. European Commission (2017): *Accelerating the capital markets union: addressing national barriers to capital flows*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/170227-report-capital-barriers\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/170227-report-capital-barriers_en.pdf)
41. European Commission, (2015): *Travelling to Europe*, European Commission, Brussels.
42. European Commission (2015), *Evaluative Study on the Cross-border Healthcare Directive* (2011/24/EU), Brussels: KPMG, Technopolis group, empirica GMBHEPF.
43. European Commission, (2011): *Statistical annex of the European economy*, [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/2011-05-13-stat-annex_en.pdf)
44. European Commission, (2010): *Free movement of goods, guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods*, European Commission, Brussels, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0007>
45. European Commission, (2008): *Regulation 450/2008*, OJ L 145, Brussels, 04.06.2008.
46. European Commission, *Free movement within the EU*, [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/freetravel/fsj\\_freetravel\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/freetravel/fsj_freetravel_intro_en.htm).
47. European Trade Union Institute, (2014). "European Company (SE) Database", <http://ecdb.worker-participation.eu>.
48. Fernandes, S., (2016): Access to social benefits for EU mobile citizens: "Tourism" or myth?, Jacques Delors Institute, Paris.
49. Grella, M., (2007): *Just National Students or European Citizens?*, Universiteit Twente, Centre for European Studies, Springe
50. Harrison et al. (1994): "Production standards, imperfect competition and Completion of th Market in the European Union". *World Bank, research paper* 1293

51. Head, K. and Mayer, T., (2002): "Non-Europe: The Magnitude and Causes of Market Fragmentation in the EU", *Review of World Economics*, 2(136): pp. 285-314.
52. Head, K. and Mayer, T., (2000): "The Magnitude and Causes of Market Fragmentation in the EU", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 136(2), pp. 284-314.
53. HM Treasury, (2005): *EU Membership and Trade*. Unclassified. Available at:  
[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/220968/foi\\_eumembership\\_trade.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220968/foi_eumembership_trade.pdf).
54. Hitiris, T., (2003): *European Union Economics*, Pearson, London.
55. Hojnik, J., (2012): "The EU internal market and national tradition and culture: any room for market decentralization?" *Croatian Yearbook of European law and policy*, vol.8, n.8, Zagreb.
56. Jovanovik, M., (2016): *The Economics of European Integration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
57. Jovanovik, M., (2013): *The Economics of European Integration*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham.
58. Kaczorowska, A., (2013): *European Union Law*, Routledge, London and New York.
59. Kahanec, M., and Zimmermann, F.K. (2008): *Migration in an enlarged EU: A challenging solution?*, European Commission, Brussels.
60. Konrad Adenauer Stiftung, *Europe`s Single Market – Exploiting untapped potentials*, Konrad Adenauer Stiftung, Koln,  
[http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_34913-1522-2-30.pdf?130716135222](http://www.kas.de/wf/doc/kas_34913-1522-2-30.pdf?130716135222).
61. Marius, R., (2009): *Free movement of services in the european union*, West University from Timisoara, Timisoara.
62. *Merger Treaty (1967)*, OJ 152 of 13.07.1967, European Commission, Brussels.
63. Meškić, Z., and Samardžić, D., (2012): *Pravo na Evropske Unije*, Deutsche Gesellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za Jugoistocnu Evropu and TDP Sarajevo, Sarajevo.
64. Ministry of Science, Technology and Innovation (2005): *A Framework for Qualifications of the European Higher Education Area*, Bologna Working Group on Qualifications Frameworks.
65. Moravcsik, A., (1991): "Negotiating the Single European Act: national interests and conventional statecraft in the European Community", *International Organization*, vol. 45, 1.
66. Monteagudo, J., Rutkowski, A., and Lorenzani, D., (2012): *The economic impact of the Services Directive: A first assessment following implementation*, European Commission, Brussels.
67. Nettesheim, M. in Meškić, Z., and Samardžić, D., (2012): *Pravo na Evropske Unije*, Deutsche Gesellschaft Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za Jugoistocnu Evropu and TDP Sarajevo, Sarajevo.

68. Peeters, M. (2012) "Free Movement of Patients: Directive 2011/24 on the Application of Patients' Rights in Cross-border Healthcare," *European Journal of Health Law*, vol. 19, pp. 29-60.  
<http://dx.doi.org/10.1163/157180912X615158>
69. Pelkmans, J., (2006): *European integration, methods and economic analysis*, third edition, Prentice Hall, London.
70. Riedel, R. (2016). Patient's Cross-border Mobility Directive: Application, Performance and Perceptions Two Years after Transposition. *Baltic Journal of European Studies*, 6(2), 58-75.
71. Poddubny, A., (2008): *EC Internal Market Law*, Riga and Berlin: Latvijas University and Steinbeis University, p.33-34,  
[http://home.lu.lv/~tschmit1/Downloads/Poddubny-and-others\\_Relevant\\_ECJ-Cases.pdf](http://home.lu.lv/~tschmit1/Downloads/Poddubny-and-others_Relevant_ECJ-Cases.pdf)
72. Roca Zamora, A. (2009) 'How is the internal market performing?', Commission, DG Internal Market,  
[http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/relateddocs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/relateddocs/index_en.htm)
73. PricewaterhouseCoopers, (2015): *Capital Markets Union: Integration of Capital Markets in the European Union*, London: PricewaterhouseCoopers.
74. Scharpf, F. W. (1996). "Negative and positive integration in the political economy of European welfare states" in the book *Governance in the European Union*, SAGE publication, London.
75. Smith, A. and Venables A. J., (1988): "Completing the internal market in the European Community: Some industry simulations". *European Economic Review*, 32:7.
76. Spiegel, M., (2009): "Monetary and financial integration in the EMU: Push or Pull?", *Review of International Economics*, 17(4),  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1489036](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1489036)
77. Steiner, J., Woods, L., (2000): *Textbook on EC Law*, Blackstone Press, Oxford.
78. Straathof, B., G.J. Linders, Lejour, A. and Möhlmann, J., (2008): *The Internal Market and the Dutch economy: Implications for trade and economic growth*. CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
79. *The Treaty of Rome*, (1957),  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/emu\\_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf)
80. *The Maastricht Treaty*, <http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>
81. *Treaty of the functioning of the European Union*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>
82. Tiersky, R., and Jones, E., (2011): *Europe Today*, fourth edition, Rowman and Littlefield Publishers, Inc: Plymouth.
83. Torino, R., (2017): *Introduction to European Union Internal Market Law*, Gruppo di Lavoro Roma Tre-Press, Roma.
84. Trpeski, Lj., Konradenko, V., Jankoski, B., (2013): *View on monetary integration in the Euro zone in terms of the theory of optimal currency*

- areas, 9<sup>th</sup> International ASECU conference on "Systemic economic crisis: current issues and perspectives", Faculty of Economics- Skopje, Skopje.
85. *Treaty establishing European Economic Community*, (1957), Rome.
86. The World Bank Database,  
<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>
87. Van Calsten, G. (2000): "Trade and the environment-a watershed for article 30". *European Law Review*.
88. Velde, R., (2007): *ECJ Judgements concerning cross border Health Care 1998-2006*, [http://www.soziale-dienste-in-europa.de/dokumente/Aktuelles/EuGH\\_Urteile\\_summary\\_en.pdf](http://www.soziale-dienste-in-europa.de/dokumente/Aktuelles/EuGH_Urteile_summary_en.pdf).
89. Viner, J., (1950): *The Customs Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, New York, pp. 230-250.
90. Wasmer, E., (2002): *Interpreting Europe and US labor markets differences : the specificity of human capital investments*, Université du Québec, Canada. p. 2.
91. Weiss, F., and Kaupa, C., (2014): *European Union Internal Market Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
92. Weiler, J., (1996): *Citizenship and Human Right*, University of Wisconsin, Madison, p. 8

### Интернет страни

1. <http://europe.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc113/htm>.
2. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/transposition/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/transposition/index_en.htm)
3. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1998L0034:20070101:EN:PDF>
4. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:31998R2679>
5. [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/business/customs-procedures/what-is-customs-transit/common-union-transit\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-procedures/what-is-customs-transit/common-union-transit_en)
6. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l33020>
7. <https://www.eda.admin.ch/dea/en/home/europapolitik/ueberblick/bilaterale-1.html>
8. <https://www.eda.admin.ch/dea/en/home/europapolitik/ueberblick/bilaterale-2.html>
9. <https://www.eda.admin.ch/dea/en/home/europapolitik/ueberblick/bilaterale-ab-2004.html>
10. [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association\\_agreement\\_1964\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf)
11. [http://emn.ie/files/p\\_20100813033307Council%20Directive%202003.109.EC.pdf](http://emn.ie/files/p_20100813033307Council%20Directive%202003.109.EC.pdf)
12. [http://emn.ie/files/p\\_20100813033307Council%20Directive%202003.109.EC.pdf](http://emn.ie/files/p_20100813033307Council%20Directive%202003.109.EC.pdf)

13. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32004L0038R%2801%29>
14. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0115>
15. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0035>
16. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0041>
17. [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_on\\_european\\_union/treaty\\_on\\_european\\_union\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_on_european_union/treaty_on_european_union_en.pdf)
18. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31998L0034>
19. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1998L0034:20070101:EN:PDF>
20. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0120>
21. [http://exporthelp.europa.eu/thdapp/display.htm?page=rt%2ft\\_TechnicalRequirements.html&docType=main&languageId=en](http://exporthelp.europa.eu/thdapp/display.htm?page=rt%2ft_TechnicalRequirements.html&docType=main&languageId=en)
22. <http://www.cencenelec.eu/standards/ESOs/Pages/default.aspx>
23. [http://ec.europa.eu/consumers/consumers\\_safety/product\\_safety\\_legislation/general\\_product\\_safety\\_directive/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/consumers/consumers_safety/product_safety_legislation/general_product_safety_directive/index_en.htm)
24. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:218:0021:0029:EN:PDF>
25. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
26. [http://aei.pitt.edu/1323/1/impact\\_single\\_market\\_COM\\_96\\_520.pdf](http://aei.pitt.edu/1323/1/impact_single_market_COM_96_520.pdf)
27. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:170002>
28. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3Aai0033>
29. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/smact/docs/single-market-act2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/smact/docs/single-market-act2_en.pdf)
30. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14007?locale=en>
31. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/score/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_en.htm)
32. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/scoreboard/performance\\_by\\_governance\\_tool/eu\\_pilot/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/eu_pilot/index_en.htm)
33. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0273>
34. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-97/98>
35. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61968CJ0007>
36. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0007>

37. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0002>
38. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0393>
39. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
40. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>
41. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0024>
42. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0007>
43. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=46-76&td=ALL>
44. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0018>
45. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61975CJ0087>
46. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0193>
47. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61992CJ0072>
48. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0199>
49. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_cooperation/fiscalis\\_programme/fiscalis\\_2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis_2020/index_en.htm)
50. [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/personal\\_tax/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/personal_tax/index_en.htm)
51. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0007>
52. [https://www.eurotax.fr/eng/knowledgebase/eu\\_directives.html](https://www.eurotax.fr/eng/knowledgebase/eu_directives.html)
53. [http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_5.11.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.11.4.html)
54. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:014:0001:0002:EN:PDF>
55. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992L0012:en:HTML>
56. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61968CJ0007>
57. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0184>
58. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0168>



59. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0021>
60. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61977CJ0148>
61. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-459/03>
62. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0196>
63. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/markacc\\_e/qrfaq\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/markacc_e/qrfaq_e.htm)
64. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/markacc\\_e/59R1A2.pdf](https://www.wto.org/english/tratop_e/markacc_e/59R1A2.pdf)
65. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-47/90>
66. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-170/04>
67. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:31970L0050>
68. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=2-73&td=ALL>
69. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61974CJ0008>
70. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-54/05>
71. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61978CJ0251>
72. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0154>
73. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61976CJ0053>
74. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0124>
75. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006R0510:20080529:EN:PDF>
76. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0021>
77. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0216>
78. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=82/77&td=ALL>
79. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61975CJ0065>
80. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0188>
81. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0286>
82. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0788>
83. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61981CJ0261>

84. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0317>
85. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-12/00>
86. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61992CJ0401>
87. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0069>
88. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-168/09>
89. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=98629&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=811566>
90. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0069>
91. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-168/09>
92. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=98629&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=811566>
93. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-441/04>
94. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-322/01>
95. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61992CJ0317>
96. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-110/05>
97. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-142/05>
98. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0015>
99. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-161/09>
100. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=34/79&td=ALL>
101. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0072>
102. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0040\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0040(01))
103. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0400>
104. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=302/86&td=ALL>
105. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0002>
106. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0302>
107. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf;jsessionid=9ea7d2dc30db0c1fb4f3f0b4422b905f8dcb11aa8877.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuLc3j0?text=&docid=101909&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=547288>
108. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-379/98>

109. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62000J0112:EN:HTML>
110. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-379/98>
111. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-28/09>
112. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61984CJ0178>
113. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0227>
114. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=99550&doclang=en>
115. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0001>
116. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-319/05>
117. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61975CJ0104>
118. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-54/05>
119. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-297/05>
120. [http://www.biicl.org/files/2057\\_c-104-75.pdf](http://www.biicl.org/files/2057_c-104-75.pdf)
121. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-14/02>
122. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62006J0265:EN:HTML>
123. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-110/05>
124. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=286/82&language=en>
125. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-31/11>
126. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-212/09>
127. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-302/97>
128. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-370/05>
129. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-197/11>
130. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-271/09>
131. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-567/07>
132. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-319/02>
133. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-522/04&td=ALL>
134. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-35/08>
135. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-256/06>
136. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-10/10>
137. [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/335088/SingleMarketFree\\_MovementPersons.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/335088/SingleMarketFree_MovementPersons.pdf), p.16
138. [http://eeas.europa.eu/delegations/the\\_former\\_yugoslav\\_republic\\_of\\_macedonia/documents/more\\_info/freedom\\_security\\_justice\\_mk.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/documents/more_info/freedom_security_justice_mk.pdf)
139. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system/index_en.htm)
140. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32004L0038>

141. [http://emn.ie/files/p\\_20100813033307Council%20Directive%202003.109.EC.pdf](http://emn.ie/files/p_20100813033307Council%20Directive%202003.109.EC.pdf)
142. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-11/06>
143. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62009CJ0034>
144. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-1/05&td=ALL>
145. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF>
146. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001R0539>
147. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-200/02>
148. <https://eumovement.wordpress.com/2008/04/28/other-family-members-who-are-beneficiaries/>
149. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:en:PDF>
150. <http://www.bbc.com/news/world-europe-25134521>
151. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0131>
152. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0348>
153. <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-145/09>
154. [http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/Data%20reports%20and%20studies/Reports%20and%20%20communication%20from%20EU%20Commission/20110429-094632\\_com-482006enpdf.pdf](http://csdle.lex.unict.it/Archive/LW/Data%20reports%20and%20studies/Reports%20and%20%20communication%20from%20EU%20Commission/20110429-094632_com-482006enpdf.pdf)
155. [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22002A0430\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22002A0430(01):EN:HTML)
156. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>
157. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0415>
158. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61998CJ0281>
159. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61974CJ0036>
160. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-32/75&td=ALL>
161. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0039>
162. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=C-9/74&td=ALL>

163. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:61994J0007>
164. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0389>
165. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0413>
166. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0066>
167. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0066>
168. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0389>
169. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0196>
170. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61985CJ0139>
171. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0357>
172. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:61987CJ0344>
173. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61981CJ0053>
174. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-456/02>
175. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-224/98>
176. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=61560&doclang=en>
177. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-258/04>
178. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1429280825161&uri=CELEX:32011R0492>
179. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61985CJ0316>
180. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61989CJ0292>
181. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61973CJ0167>
182. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61999J0212:EN:HTML>
183. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61969CJ0015>
184. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61973CJ0152>
185. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61998J0478:EN:HTML>
186. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-87/99>
187. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-258/04>

188. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0379>
189. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-255/09>
190. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0237>
191. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0237>
192. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61991CJ0267>
193. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0175>
194. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61984CJ0298>
195. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61995CJ0018>
196. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-385/00>
197. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0035>
198. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61989CJ0113>
199. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-255/04>
200. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-445/03>
201. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>
202. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-200/02>
203. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?isOldUri=true&uri=CELEX:62001CJ0109>
204. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61997CJ0212>
205. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:62001CJ0413&from=FR>
206. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-147/03>
207. <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/R/RationePersonae.aspx>
208. <http://www.bbc.com/news/world-europe-25134521>
209. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61999CJ0413>
210. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62002CJ0456>
211. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61983CJ0293>
212. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0024>
213. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0039>

214. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61986CJ0197>
215. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0184>
216. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61999CJ0184>
217. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-65/03>
218. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-209/03>
219. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=102035&doclang=EN>
220. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-224/98>
221. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=61560&doclang=en>
222. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-73/08>
223. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-147/03>
224. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-103/08>
225. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-209/03>
226. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=102035&doclang=EN>
227. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-224/98>
228. <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=61560&doclang=en>
229. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-406/04>
230. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-147/03>
231. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&jur=C,T,F&num=2-74&td=ALL>
232. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61974CJ0033>
233. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32013L0055>
234. [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/serv\\_e/cbt\\_course\\_e/c1s3p1\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/cbt_course_e/c1s3p1_e.htm)
235. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0055>
236. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-268/99&td=ALL&parties=jany>
237. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61974J0002:EN:HTML>
238. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-49/98&language=en>
239. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:I33237>
240. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0051>
241. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-136/00>
242. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-422/01>

243. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:I33237>
244. Treaty of the functioning of the EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>
245. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0055>
246. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-359/09>
247. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61997CJ0114>
248. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0151>
249. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61996CJ0062>
250. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-203/98>
251. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61987CJ0305>
252. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0063>
253. <http://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=C-89/09>
254. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0107>
255. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61994CJ0107>
256. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61978CJ0115>
257. Treaty of the functioning of the EU, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>
258. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62000CJ0208>
259. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0081>
260. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=76078&doclang=en>
261. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:61997CJ0212&from=EN>
262. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-442/02>
263. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-384/08>
264. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0389>
265. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-570/07>
266. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-341/05>
267. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61996CJ0051>



268. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61982CJ0286>
269. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0186>
270. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61979CJ0052>
271. [https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest\\_en](https://ec.europa.eu/info/topics/single-market/services-general-interest_en)
272. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61992J0109:EN:HTML>
273. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-157/99>
274. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:088:0045:0065:EN:PDF>
275. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61992J0275:EN:HTML>
276. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-268/99&td=ALL&parties=jany>
277. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61993CJ0384>
278. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:61990CJ0159>
279. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-283/99>
280. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-266/96>
281. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=c-208/00>
282. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-338/04>,
283. <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-153/02>
284. [http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp\\_2015\\_new\\_initiatives\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_new_initiatives_en.pdf)
285. [http://ec.europa.eu/news/2015/05/20150506\\_en.htm](http://ec.europa.eu/news/2015/05/20150506_en.htm)
286. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/digital-single-market>

Ниту еден дел од оваа публикација не смее да биде репродуциран на било кој начин без претходна писмена согласност на авторот.

Е – издание:

[http://www.ukim.edu.mk/mk\\_content.php?meni=53&glavno=41](http://www.ukim.edu.mk/mk_content.php?meni=53&glavno=41)