

СОВЕТ НА ЕВРОПА И ЕВРОПСКАТА УНИЈА - ЗАЕМНИТЕ ОДНОСИ И СОРАБОТКА

Апстракт: Овој труд го анализира односот меѓу Советот на Европа и Европската Унија, со намера да се разјасни дилемата за тоа дали членството во Советот на Европа претставува подготвителна фаза за полноправно членство во ЕУ, за оние земји кои што имаат такви аспирации.

Советот на Европа е најстарата и најголемата европска организација. Честопати во пошироката јавност доаѓа до забуна и мешање, од една страна на Советот на Европа како меѓународна организација, со Европскиот Совет како институција на Европската Унија. Има случаи на поистоветување на Парламентарното Собрание на Советот на Европа со Европскиот Парламент, како и ставање на знак на еднаквост меѓу други сегменти и институции на овие две посебни организациони форми на држави членки. Слична е состојбата и со Европскиот суд за човекови права во Стразбур, кој што претставува институција на Советот на Европа, а кој што има далеку поголема визибилност и препознатливост во споредба со организацијата на којашто припаѓа. Ниското ниво на визибилност на Советот на Европа не претставува само случај присутен во Република Македонија, туку тоа е генерален проблем на организацијата.

Европската Унија претставува стратешка цел на Република Македонија. Тоа е унија на земји кон која Република Македонија се стреми уште од почетоките на својата независност. Медиумската покриеност на процесот на македонското пристапување кон ЕУ е на многу високо ниво, пред сè поттикнато од високите очекувања на македонските граѓани од полноправното членство, но и поради постојаните блокади со кои се соочува Република Македонија, а кои произлегуваат од наметнатиот спор во однос на исклучително важното прашање за името на Република Македонија. За разлика од ЕУ, медиумската покриеност на Советот на Европа е на значително пониско ниво, кое што директно придонесува за недостаток на дистинкција меѓу овие две организациони форми.

Исто така, покрај посебноста на овие две меѓународни организациони форми, овој труд го потенцира фактот дека постои многу блиска соработка, компатибилност и комплементарност меѓу Советот на Европа и Европската Унија. Постојат многу примери на заедничка соработка и реализација на заеднички проекти кои имаат за цел да ја

одржуваат во постојано добра кондиција реализацијата на основната идеја на основачите на овие организации, идејата за обединета Европа во која ќе бидат зачувани мирот, стабилноста, демократијата, владеењето на правото и заштитата на човековите права.

Имајќи ги предвид овие елементи, целта на трудот е да презентира појасна и попрецизна слика за меѓусебниот однос, разликите и поврзаноста меѓу Советот на Европа и Европската Унија.

***Клучни зборови:** Совет на Европа, Европска Унија, демократија, владеење на правото, човекови права*

POP-ARSOV Petar

THE COUNCIL OF EUROPE AND THE EUROPEAN UNION – MUTUAL RELATIONS AND COOPERATION

Abstract: This paper analyzes the relationship between the Council of Europe and the European Union intended to clarify the dilemma of whether the membership in the Council of Europe present a preparatory phase towards full-fledge EU membership for those countries which have such aspirations.

The Council of Europe is the oldest and largest European intergovernmental organization. The public very often does not make a distinction between the Council of Europe, as an international organization, and the European Council, as an institution of the European Union. There is a misidentification of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe and the European Parliament, as well as some other institutions of these two different organizations are portrayed as equal. The European Court of Human Rights in Strasbourg, which is one of the institutions of the Council of Europe, has higher visibility in comparison with the organization to which it belongs. The low level of visibility of the Council of Europe is not only present in the Republic of Macedonia, but it presents a general problem of the organization.

The European Union is a strategic goal of the Republic of Macedonia. It is a union of countries at which the Republic of Macedonia aims since the very beginning of its independence. The media coverage of the process of Macedonia's accession to the EU is very high, primarily driven by the high expectations of the Macedonian citizens from the full-fledged membership, but also because of the constant blockages facing Macedonia, arising from

the imposed dispute as to the remarkably important issue, the question of the name of the country. Unlike for the EU, the media coverage and visibility of the Council of Europe among the Macedonian citizens is significantly lower, which contribute to the lack of distinction between two organizational forms of member states.

However, despite the differences and specificity of these international organizational forms, the paper will highlight the fact that there is an existence of very close cooperation, compatibility and complementarities between the Council of Europe and European Union. There are many examples of cooperation and implementation of joint projects that aims to keep the realization of the basic idea of the founders of these organizations, the idea of a united Europe that will ensure peace, stability, democracy, the rule of law and protection of human rights.

Taking into account the above mentioned facts, the main aim of this paper is to present a clearer and more accurate picture of the interrelationship, differences and connections between the Council of Europe and European Union.

Keywords: *Council of Europe, European Union, Democracy, Rule of law, Human rights*

1. Воведни напомени

Советот на Европа е најстарата и најголемата европска политичка организација. Организацијата официјално е основана во Лондон на 5 мај 1949 година со потпишување на Договорот од Лондон, од страна на десетте земји основачи: Белгија, Данска, Франција, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Шведска и Обединетото Кралство. Советот на Европа денес брои 47 земји членки, една земја е кандидат за членство (Белорусија), а пет земји имаат статус на набљудувач (САД, Канада, Јапонија, Светата Столица и Мексико).

Кога зборуваме за Советот на Европа, често пати во пошироката јавност доаѓа до поистоветување, забуна, и отсуство на дистинкција со и од институциите на Европската Унија, пред се Европскиот Совет. Во исто време, кај дел од оние кои што имаат одредени познавања за Советот на Европа, постои мислење дека Советот на Европа претставува организација која има за цел да изврши подготовка на земјите кои имаат аспирации за членство во ЕУ и, всушност, претставува предворје на Европската Унија. Кон ваквата перцепција голем придонес дава големата визибилност која што Европската Унија ја има во Република Македонија.

Аспирациите за полноправно членство на Република Македонија во Европската Унија, коешто претставува една од стратешките цели на државата, во пошироката јавност создаваат перцепција дека сè што има предзнак „европски“, „европска“, „Европа“ е поврзано и се однесува на Европската Унија. Дури и реалната географска близина и физичка поврзаност на палатите кои што се дефинирани како седиштата на Советот на Европа и Европскиот парламент (институција на ЕУ) придонесува за ваквата перцепција. Градот Стразбур, којшто е седиште на Советот на Европа и на Европскиот парламент, претставува симбол по кој исто така се препознаваат како Советот на Европа, така и Европскиот парламент, односно Европската Унија.

Секако дека добрите познавачи на состојбите прават јасна дистинкција меѓу овие две меѓународни организации. Но, во секој случај современиот начин на функционирање на меѓународните организации, како и функционирањето земјите во својство на полноправни членки на меѓународните организации и во својство на независни држави, наметнува потреба од меѓусебна блиска соработка која пак продуцира комплициран систем на функционирање, меѓусебна соработка, кохерентност и комплементарност, но понекогаш и удвојување и испреплетеност на надлежностите.

Тоа дека Советот на Европа не е една од институциите на ЕУ е факт и секоја понатамошна дискусија за ова прашање е непотребна. Но, **дали Советот на Европа е предворје на Европската Унија, односно организација во функција и за потребите на Европската Унија или претставува целосно самостојна меѓународна организација со сопствен идентитет и кредибилитет** е прашање на кое треба да му се посвети внимание за да се добијат вистинските одговори.

2. Соработка од аспект на трајни вредности

Советот на Европа како меѓународна организација остварува плодна соработка со повеќе меѓународни организации и институции. Организацијата на Обединети нации (ООН), Организацијата за безбедност и соработка на Европа (ОБСЕ), Европската Унија, како и повеќе од триесет меѓународни организации (Црвениот крст, Светската здравствена организација, UNHCR, UNESCO, INTERPOL, Интерпарламентарната унија, Централно-европската иницијатива, НАТО, Европската банка за обнова и развој и др.) се на листата на организации и институции со кои Советот на Европа остварува соработка.

Европската Унија е најважната и најблиската организација со

која Советот на Европа има интензивна соработка и која претставува институционален партнер како на техничко, така и на политичко ниво. Техничката соработка меѓу двете организации е неспорна и во принцип е поддржана од сите членки на Советот на Европа. Политичката соработка честопати продуцира ефекти кои не се секогаш прифатени од земјите коишто не се членки на ЕУ, во преден план Русија, и кои се залагаат за повисок степен на самостојност во креирањето на сопствените политики на Советот на Европа. Сепак, Европската Унија како партнер на Советот е длабоко навлезена во системот на функционирање на организацијата во сите нејзини сегменти со широк спектар на активности. Ако се земе предвид влијанието на ЕУ во процесот на одлучување во Комитетот на министри, како преку секоја од 28-те земји членки на ЕУ поединечно, така и преку сите заедно како блок, може со сигурност да се каже дека Европската Унија претставува „повеќе од партнер“ на Советот на Европа.

Соработката на Советот на Европа и Европската Унија има долга традиција. Започнува уште од создавањето на Европската економска заедница која претставува претходник на Европската Унија. Во 2001 година, од страна на Советот на Европа и Европската комисија беше потпишана заедничка Декларација за соработка и партнерство¹ којашто овозможува зајакнат систематски начин на поставување на приоритетните области за заедничка соработка и креирање и реализација на конкретни заеднички проекти во рамки на Заедничките програми². Меѓусебната соработката денес се заснова на Меморандумот за разбирање од 2007 година, којшто ја потврди заедничката решеност за соработка и којшто претставува еден вид на рамка за продолжување на плодната соработка. Меморандумот за разбирање ја потврдува улогата на Советот на Европа како референтна организација и како репер за почитувањето на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Токму овие вредности се она врз коешто во најголема мера се потпира соработката меѓу двете организации. Меѓусебната соработка продуцира систем на меѓусебна симбиоза и заемна поврзаност коешто има за цел ефикасно користење на сите видови капацитети со кои располагаат организациите, пред сè стручноста и компетентноста на кадровските ресурси. Избегнувањето на дуплирање на активностите и ефикасното користење на финансиските средства се дел од ваквиот систем којшто како крајна цел го има остварувањето на заеднички бенефит во севкупна смисла.

Дијалогот меѓу двете организации се одвива на највисоко ниво,

¹) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=194395&Site=COE>

²) <http://www.jp.coe.int/default.asp>

односно постои директна вклученост на генералниот секретар на Советот на Европа и претседателот на Европската комисија. Исто така, тука се вклучени и претседавачот со Комитетот на министри на Советот на Европа, заменик-претседателот на Европската комисија и високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика на ЕУ, како и други комесари на Европската комисија. Соработката меѓу двете организации постигна забележителни резултати во последните неколку години, при што ЕУ го зголеми сопствениот интерес за меѓусебна соработка промовирајќи зајакнување на стратешката соработка. Ова особено се забележува со воведувањето на формални приоритети за соработка кое започна од 2011 година преку дефинирање на двегодишна рамка на приоритети за заедничка соработка. До сега има поставено три рамки за приоритетно делување, односно ЕУ приоритети за соработка со Советот на Европа за 2012-2013, за 2014-2015 и скоро усвоената за 2016-2017 година³. Воведувањето на формалните приоритети за меѓусебна соработка влијае на зголемена фокусираност, координација и транспарентност во пристапот на ЕУ во процесот на соработка со Советот на Европа. Овие приоритети не се во спротивност со приоритетите утврдени во различни програмски циклуси на финансиска помош на ЕУ за активностите на Советот на Европа. За 2016-2017 година, фокусот на меѓусебната соработка е ставен на: политичката соработка, изразена преку редовни контакти на највисоко ниво; правната соработка, изразена преку зајакнување на кохерентноста на правото на ЕУ и правните стандарди на Советот на Европа; и третиот главен приоритет е програмската соработка меѓу Советот на Европа и ЕУ, изразена преку заеднички програми во земјите членки на Советот, партнери на ЕУ. Исто така соработката се надврзува на Изјавата за намери за меѓусебната соработка на ЕУ и Советот со и во земјите кандидати за членство во ЕУ, како и земјите од Источното партнерство⁴ и јужните медитерански земји⁵, потпишана меѓу Советот на Европа и Европската комисија во април 2014 година. Покрај тоа, Советот на Европа заедно со ЕУ соработуваат

³) https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/08/60/EU_86098/imfname_10593343.pdf

⁴) Земји коишто ЕУ ги третира како сопствени соседи и ги групира во земји од Источното партнерство се: Украина, Белорусија, Молдавија, Азербејџан, Грузија и Ерменија. За разлика од ЕУ, Советот на Европа како источни соседи ги третира земјите од централна Азија, Казахстан и Киргистан.

⁵) Во јужномедитеранските земји ЕУ ги вбројува: Египет, Израел, Јордан, Либан, Мавританија, Мароко, Палестина, Тунис и Сирија (моментално суспендирана поради војната). Советот на Европа овие земји, исто така, ги третира како свои соседи и ги дели во две групи, односно земји од Блискиот Исток и земји од Северна Африка.f

во областите од вземан интерес и врз база на пропишаните одредби содржани во Стратешката рамка за човекови права на Европската Унија⁶.

Приоритетните области за соработка за 2016-2017 година се систематизирани по **географска** и **тематска** основа. Во состав на систематизираниите области на соработка постојат прашања кои имаат приоритетен карактер и кои мораат да се решаваат со промптни реакции. Исто така, постојат прашања коишто не можат да бидат предвидени во плановите за меѓусебна соработка, но доколку се наметне потреба од брза и енергична реакција, Советот на Европа и ЕУ се подготвени за справување со предизвиците. Масовната појава на бегалци и мигранти, која го погоди европскиот континент во 2015 година, и која продолжува да трае, не можеше да биде предвидена во двогодишните планови за соработка, но кон проблемот се пристапи со максимална сериозност за ублажување и надминување на последиците од него. Кон крајот на 2015 година генералниот секретар на Советот на Европа назначи специјален претставник за мигранти и бегалци, чијашто главна цел ќе биде да се занимава со ова прашање, коешто исто така е од особен интерес за ЕУ.

Во контекст на **географската** систематизација на меѓусебната соработка Советот на Европа и ЕУ ставаат фокус на земјите од Западен Балкан и земјите од Источното партнерство на ЕУ, кои се членки на Советот на Европа вклучително и Белорусија и Косово. Соработката ги опфаќа и земјите од јужното соседство кои се во составот на групата земји дефинирани во рамки на Европската соседска политика на ЕУ⁷. Областите на заедничка соработка се идентификуваат како резултат на политички дијалог, а се содржани во годишните извештаи на Европската комисија во однос на проширувањето и соседската политика на ЕУ. Земји коишто претставуваат партнери во заедничката соработка меѓу Советот на Европа и ЕУ се земјите кандидати за членство во ЕУ, Русија, Украина, Азербејџан, Босна и Херцеговина и Косово. Соработката во земјите од европското соседство се одвива врз основа на воспоставената рамка и заедничка проценка на ЕУ и Советот на Европа.

⁶) http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf

⁷) Во рамки на Јужното соседство на ЕУ спаѓаат 15 земји коишто ЕУ ги дефинира како свои соседи, а во кои спаѓаат земји членки на Советот на Европа, земји кандидати за членство во ЕУ и земји од Западен Балкан со што може да се каже дека поедини земји влегуваат во листата на држави кон кои ЕУ и советот на Европа имаат соработка по неколку основи. Земји коишто се во групата јужни соседи на ЕУ се: Албанија, Алжир, Босна и Херцеговина, Египет, Израел, Јордан, Либан, Мавританија, Монако, Црна Гора, Мароко, Палестина, Сирија (суспендирана), Тунис и Турција. Во секој случај соработката не е насочена кон сите земји од оваа група, пред сè тука се мисли на Монако.

Соработката систематизирана по **тематска** основа ги опфаќа трите базични области, односно заштитата на човековите права, владеењето на правото и демократијата.

Заштитата на човековите права е област којашто овозможува најширок простор за меѓусебна соработка. Зајакнувањето на стандардите за почитување на човековите права е еден од најважните приоритети на меѓусебната соработка. Тука би можеле да ги наброиме следниве елементи кои ја карактеризираат соработката во овој сегмент:

- Извршувањето на пресудите на Европскиот суд за човекови права (ЕСЧП), како и почитувањето на севкупниот систем на ЕСЧП во рамки на правните системи на земјите членки е област на која континуирано се соработува;
- Зајакнување на соработката и координацијата со комесарот за човекови права;
- Поддршка и соработка со бранителите на човековите права;
- Борба против тортура, малтретирање и смртната казна.

Слободата на изразување и слободата на здружување е неизоставен елемент на соработката на Советот на Европа и ЕУ. Во овој дел би ги набројале следниве приоритети:

- Слобода на изразување во сите димензии на оваа област;
- Слобода на медиумите, пристапот до информациите, плурализмот во медиумите и овозможување на поволни работни услови за новинарите;
- Слобода на изразување на интернет и останати комуникациски технологии;
- Борба против нетолеранција и говор на омраза;
- Справување со терористички содржини на интернет и социјалните мрежи.

Борбата против дискриминацијата, унапредувањето и заштитата на човековите права на лицата кои припаѓаат на малцинствата и ранливите групи, како главен фокус на функционирањето на Европската комисија против расизам и нетолеранција (ЕКРИ)⁸, спаѓа во активностите на заедничката соработка. Особено внимание се посветува на правата на децата, правата на жените, слободата на вероисповед, трговијата со луѓе, правата на лицата припадници на LGBTI заедницата, како и

⁸) ЕКРИ е мониторинг тело на Советот на Европа коешто се занимава со прашања од областа на заштитата на човекови права со фокус насочен за следење на проблемите со: расизмот, ксенофобијата, антисемитизмот, нетолеранцијата и дискриминацијата по основа на раса, национална или етничка припадност, боја на кожа, државјанство, вера и јазик. ЕКРИ изготвува извештаи и дава препораки до земјите членки на Советот на Европа.

социо-економската интеграција на Ромите (со посебно внимание на образованието, вработувањето, здравствената заштита и домувањето на ромската заедница).

Соработката во поглед на зајакнување на социјалните и економските права, како и зајакнувањето на дијалогот меѓу Советот на Европа и ЕУ во контекст на усогласување на одредбите од Европската социјална повелба со правото на ЕУ се, исто така, дел од широката палета на меѓусебна соработка.

Во делот којшто се однесува на владеењето на правото соработката се одвива во неколку клучни области. Реформите во судството, со специјален акцент на градење на капацитетите и имплементација на стандардите со цел креирање на професионален, независен и ефикасен судски систем се од исклучително значење, како за меѓусебната соработка така и за земјите членки кон кои се однесуваат активностите од овој тип на соработка. Зајакнување на довербата на цивилното општество, јавноста, како и на директните корисници и учесници во судскиот систем и судските процеси, е неизоставен дел од меѓусебната соработка. Тука ги вбројуваме и заштитата на податоци, како и финализирањето на активностите за осовременување на Европската конвенција за заштита на податоци на Советот на Европа. Постои намера за придружување на ЕУ кон оваа конвенција. Учеството на ЕУ во Групата на земји против корупција (GRECO)⁹ може да придонесе за зголемување на меѓусебната координација во заедничката борба против корупцијата. Анализата за можното пристапување на ЕУ кон GRECO сè уште е во тек, но постојат блиски контакти и соработка која има за цел заеднички и ефикасен пристап во борбата против корупцијата.

Борбата против организираниот криминал е заеднички приоритет на Советот на Европа и ЕУ. Таа има за цел детектирање и оневозможување на финансиските текови кои ги потхрануваат криминалните активности. Од особена важност е соработката на ЕУ со MONEYVAL¹⁰ во функција на ефикасно имплементирање на мерките во борбата против перењето пари.

Конвенцијата за превенција на тероризмот¹¹, нејзиниот

⁹) GRECO е тело на Советот на Европа составено од експерти делегирани од страна на земјите потписнички на проширениот договор. Во рамки на еден Проширен договор, врз доброволна основа, членуваат и земји кои не се членки на Советот на Европа.

¹⁰) Тоа е тело на Советот на Европа што претставува Комитет на експерти за евалуација на мерките за спречување перење пари и финансирање на тероризам.

¹¹) <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/196>

Дополнителен протокол¹², како и ЕУ стратегијата против тероризмот¹³, се одлична платформа врз која континуирано се одвива соработката против ова зло на модерното време. Постои интензивна соработка и во областа на борбата против насилниот екстремизам, врз основа на Акцискиот план на Советот на Европа против насилниот екстремизам и радикализам коишто водат до тероризам и Стратегијата на ЕУ за борба против радикализмот и наведување кон тероризам¹⁴.

Вредна да се спомене е и борбата против компјутерскиот криминал, којшто зема сè поголем замав. Во иднина се очекува да се зголеми вниманието и активностите во ова област. Нарушувањето на интегритетот на спортот, вклучително и спортските манипулации на спортските натпревари се појава која е јасно воочена и против која постои сериозна соработка меѓу Советот на Европа и ЕУ.

Дијалогот меѓу Советот на Европа и ЕУ во однос на демократските процеси и развојот на демократската култура во земјите членки има постојан карактер. Најголемото внимание е насочено кон уставните реформи, при што Венецијанската комисија игра исклучителна улога. Демократското владеење (вклучително и партиципативната демократија и изборите), образованието за демократско граѓанство и човекови права, како и зајакнувањето на улогата на учесниците во локалниот политички живот, се исто така дел од интересот на двете организации. Зајакнување на институционалните рамки на регионалната власт и локалната самоуправа добиваат поголем простор во меѓусебната соработка на Советот на Европа и ЕУ. Унапредувањето на интеркултурниот и меѓурелигискиот дијалог претставува кохезивна врска на зајакнување на солидарноста. Неизоставен елемент на соработка е унапредувањето на политиките за интеграција на бегалците и мигрантите, како и управувањето со различностите на локално ниво.

Во контекст на меѓусебната соработка треба да се спомене Акцискиот план за човекови права и демократија на ЕУ за 2015-2019 година¹⁵. Тоа е документ којшто Советот на Европа го зема како сериозна платформа и врз чијашто основа интензивно работи. Овој план

¹²) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM%282015%2961&Language=lanEnglish&Ver=final&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

¹³) <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204>

¹⁴) <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014781%202005%20REV%201>

¹⁵) http://eeas.europa.eu/factsheets/news/150720_eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2015-2019_factsheet_en.htm

предвидува зајакнување на соработката со регионални организации, особено во преден план е ставена размената на најдобрите практики за човекови права и демократијата, при што посебно е предвидено вклучувањето на Советот на Европа во имплементација на планот. Соработката врз основа на овој план обезбедува комплементарност во извршувањето на активностите и постигнувањето на заедничките цели, како и дополнителна вредност како производ од заедничката соработка.

3. Заеднички програми

Областите за соработка, содржани во плановите на двете организации, претставуваат основа за креирање и реализација на конкретни заеднички проекти. Уште од 1993 година Советот на Европа и ЕУ имаат развиено повеќе ефикасни инструменти за меѓусебна соработка познати како Заеднички програми. Заедничките програми, како формат, од почетокот претставуваа алатка која се користеше да ја олесни соработката со земјите кои се приклучија кон Советот на Европа од 1989 година. Повеќегодишната соработка постигна значителни резултати при имплементацијата на основните вредности, како што се демократијата, владеењето на правото и заштитата на човековите права во новите земји членки на Советот на Европа. Преку заедничките програми **повеќе земји развија блиски врски и соработка со ЕУ која подоцна резултираше со нивно зачленување во Европската Унија**. Во текот на изминатите години остварени се бројни програми во партнерство со повеќе земји од Централна, Источна и Југоисточна Европа, меѓу кои: Албанија, Азербејџан, Босна и Херцеговина, Бугарија, Грузија, Ерменија, Естонија, Македонија, Молдавија, Латвија, Литванија, Русија, Србија, Турција, Украина, Хрватска и Црна Гора.

Поголемиот дел од заедничките програми¹⁶ се однесуваат на конкретни земји и на нивните специфики, но постојат и програми кои опфаќаат повеќе земји и коишто имаат мултилатерален карактер. Програмите со мултилатерален карактер третираат теми од заеднички интерес на група земји, при што обично се третираат прашања како: положбата на националните малцинства, борбата против организираниот криминал и корупција, зајакнување на демократијата и уставниот развој во Централна, Источна и Југоисточна Европа (во соработка со Венецијанската комисија) и др.

¹⁶⁾ Листата на заеднички програми може да се најде на следниот линк: <http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/>

Заедничките програми содржат серија на активности¹⁷, усогласени меѓу Советот на Европа и ЕУ, како и со земјата или групата земји кон кои се однесува соодветна програма, а кои имаат за цел да ги олеснат и поддржат правните и институционални реформи. Курсеви за обука, експертизи, совети за владите, конференции, работилници, семинари, публикации и нивна дисеминација се вообичаените активности кои се реализираат.

Директоратот за стратешко планирање на Советот на Европа и Генералниот директорат за надворешни односи на Европската комисија се одговорните институции за одредување на приоритетните области за соработка. Во рамки на Советот на Европа, Директоратот за стратешко планирање е во блиска релација со останатите директорати, како во фазата на определување на приоритетите, така и при нивната непосредна имплементација.

Обезбедувањето на финансиски средства за финансирање на програмите е заедничко, во принцип соодносот изнесува 50-50. Советот на Европа е одговорен за имплементација на програмите поради можностите и механизмите со коишто располага. **Во голем број случаи финансирањето на програмите е од страна на Европската комисија, којашто има на располагање сопствен механизам за обезбедување финансиски средства, односно Европскиот инструмент за демократија и човекови права (EIDHR).** Исто така, во значителна мера се користат и други фондови, како што се Инструментот за претпристапна помош (IPA) и Европскиот инструмент за соседска политика (ENPI).

Имплементацијата на проектите е невозможна без соработката со земјата членка или групата земји кон кои се однесува одредена програма. Институции со кои Советот на Европа има партнерски однос при реализацијата на програмите најчесто се:

- министерствата за правда, внатрешни и надворешни работи;
- министерства (секретаријати, оддели, итн) за евроинтеграции;
- канцелариите на јавниот обвинител;
- судовите и судските центри за обука;
- национални или регионални комесари за човекови права;
- синдикати на новинари;
- движења за заштита на човекови права и други невладини организации.

¹⁷) Листата на активности може да се најде на следниот линк: <http://www.jp.coe.int/CEAD/Default.asp>

4. Пристапување на ЕУ кон Европската конвенција за човекови права

Неформалните и формални разговори за пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човекови права започнуваат кон крајот на седумдесеттите години од минатиот век. Почетоците на процесот на пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за човекови права датираат од 2001 година, кога работна група на Советот на Европа (GT-DH-EU) беше задолжена за изготвување студија во однос од потребата за решавање на правни и технички прашања од страна на Советот на Европа, во случај на можно пристапување на ЕУ кон Европската конвенција за човекови права. Целта на оваа активност беше избегнувањето на каква било контрадикторност меѓу правниот систем на ЕУ и Конвенцијата. Во мај 2010 година, Комитетот на министри на Советот на Европа му додели мандат на Управниот комитет за човекови права на Советот на Европа (CDDH) да ги елаборира потребните правни инструменти за пристапување на ЕУ кон Конвенцијата. Во јуни 2010 година, министрите за правда на земјите членки на ЕУ ја задолжија Европската комисија да спроведе преговори со Советот на Европа во однос на евентуалното пристапување на ЕУ кон Конвенцијата. Беше формирана мешовита работна група од 14 експерти (7 од земјите членки на Советот и 7 од земјите членки на ЕУ) со задача за детерминирање на сите аспекти на можното пристапување на ЕУ кон Конвенцијата. Работата на мешовитата работна група се одвиваше од јули 2011 до почетокот на април 2013 година. Преговорите резултираа со Нацрт договор за пристапување на ЕУ кон Конвенцијата¹⁸. Нацрт договорот содржи пакет на текстови и одредби за опсегот на пристапување, вклучително и во однос на пристапувањето кон протоколите на Конвенцијата, за потребите од прилагодување кон содржината на текстот на Европската конвенција за човекови права.

Дамка на овој дел од меѓусебната соработка фрли мислењето¹⁹ на Европскиот суд на правдата во Луксембург, од 18 декември 2014 година, којшто даде негативно мислење во однос на пристапувањето на ЕУ кон Европската конвенција за заштита на човековите права. Европскиот суд на правдата смета дека Конвенцијата е некомпатибилна со правниот систем на ЕУ и пристапувањето кон неа ќе предизвика значителни промени кои неизоставно треба да се вградат во правото на ЕУ. Исто

¹⁸⁾ http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf

¹⁹⁾ <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180en.pdf>

така, со одлуката за непристапување кон Конвенцијата, се избегнува можноста од надворешна контрола врз правниот систем на ЕУ, којашто би се вршела од страна на Европскиот суд за човекови права, како институција на Советот на Европа.

5. Влијание на ЕУ врз одлуките на Комитетот на министри и други институции на Советот на Европа

Од вкупно 47 земји членки на Советот на Европа дури 28 земји се членки на Европската Унија. Ако тука ги вброиме и земјите кандидати, како и оние кои сè уште немаат официјален кандидатски статус, но имаат аспирации и стратешки амбиции за членство во ЕУ, можеме да кажеме дека Европската Унија има огромно влијание врз сите случувања во Советот на Европа, вклучително и делот на донесување на одлуките. Исто така, не се за занемарување и земјите кои не се членки на ЕУ, но кои или се дел од Шенген зоната или се членки на НАТО, или пак по друга основа природно гравитираат спрема Европската Унија. Тука би ги набројале земјите како Норвешка и Швајцарија, како влијателни и богати земји, но и оние најмалите како Андора, Лихтенштајн, Монако и Сан Марино, кои исто така имаат право на еден глас, како и секоја друга членка на Советот. Од ова јасно се гледа дека, од вкупно 47 земји членки на Советот, скоро 40 од нив се или членки на ЕУ или имаат партнерски однос со ЕУ, или пак се под силно влијание на големата политичка гравитација што ја создава една ваква група на земји во рамки на Советот на Европа.

Амбасадорите при Советот на Европа на земјите членки, кои истовремено се членки на ЕУ секој понеделник имаат редовни координативни состаноци на кои ги разгледуваат најважните прашања од интерес на ЕУ, но и на земјите членки поединечно, во контекст на функционирањето на Советот на Европа. За организирање на координативните состаноци е задолжена Делегацијата на ЕУ при Советот на Европа. Во рамки на ЕУ групата, одделни земји се задолжени за водење на одредени досиеја, при што токму тие земји се задолжени во име на ЕУ да го артикулираат и презентираат заедничкиот интерес и став во рамки на функционирањето на Комитетот на министри. Вака презентираниот став, претходно усогласен со официјален Брисел (ЕУ) и земјите членки, по правило е поддржан од земјите членки на ЕУ, преку изјави на нивните претставници. Кон поддршката се приклучуваат и други земји, пред сè кандидатите за членство во ЕУ, и на тој начин се создава слика на огромна поддршка кон одреден став кој се однесува на

одредено прашање. Целта на ваквиот начин на функционирање најчесто се земјите кои отстапуваат од системот на вредности што го застапува ЕУ, а е кохерентен со системот на вредности на Советот на Европа. Најчесто земјите членки на ЕУ прстот го вперуваат кон Русија и Турција, како најголеми земји кои не ѝ припаѓаат на ЕУ, обично во однос на прашања кои ги третираат демократијата и човековите права. Не ретко, земјите членки на ЕУ можат да презентираат став и кон одредена своја членка, за којашто сметаат дека не се придржува на официјалните политики на ЕУ и чијашто Влада прави сериозно политичко отстапување од она што се смета за превземена обврска со стапувањето во членство во ЕУ. Пример за ваквото делување на ЕУ земјите е делувањето кон Унгарија, и во поново време Полска. Одредени прашања, како на пример смртната казна, е предмет којшто се користи за упатување сериозни критики и кон земји кои што не се членки на Советот на Европа, но кои што имаат набљудувачки статус и коишто се сериозни актери на светската политичка сцена, како што се Соединетите Американски Држави и Јапонија.

Делегацијата на ЕУ при Советот на Европа, која активно учествува на состаноците на Комитетот на министри и неговите работни групи, на состаноците често пати презентира изјави кои го одразуваат ставот на ЕУ, коешто дефакто значи дека тоа е ставот на сите земји членки. Кон ваквите изјави, по покана на постојаната Мисија на ЕУ, скоро по правило се придружуваат земјите кандидати за членство, како и други земји кои даваат поддршка на изјавата на ЕУ или, пак, презентираат сопствена изјава која по содржина е скоро идентична со ставот на ЕУ.

Влијанието на земјите членки на ЕУ се гледа и преку делувањето на генералниот секретар на Советот на Европа²⁰, Секретаријатот на Комитетот на министри и останатите сегменти од организацијата. Овие врвни структури на Советот во голем број случаи се оние кои што први ја преземаат иницијативата и кои ја даваат почетната интонација на одредена дебата, предлог дневен ред, предлог текст на одлука и други работи кои во иницијална фаза го детерминираат крајниот исход на одредена активност. Овие иницијативи се силно поддржани од земјите членки на ЕУ. Поларизацијата оди до таа граница да во одреден момент се напушта принципот на консензуално носење на одлуките и се

²⁰⁾ Генералниот секретар на Советот на Европа, во рамки на сопствените надлежности, прави сериозни напори за непристрасен пристап во третирање на прашањата од интерес, но поради заради огромното влијание на ЕУ и бројноста на земјите кои стојат зад нејзините политики, мора да ги приспособува сопствените потези земајќи ги предвид барањата на ЕУ.

пристапува кон гласање. Пример за ваквиот начин на функционирање е кризата во Украина, која во повеќе наврати беше причина за жестоки дебати, силна поларизација меѓу одделни земји или групи земји, со краен исход на донесување одлуки со надгласување. Исто така ставот на доминантните земји од ЕУ групата, претходно подготвен во рамки на процедурите, а промовиран преку извршните структури на Советот на Европа и неговите институции, во одредени случаи се конфронтира и со ставот на одделни земји членки на ЕУ. Во секој случај, ЕУ и земјите членки на ЕУ во рамки на процедурата ги прават сите неопходни напори за исцрпување на сите модалитети кои што стојат на располагање за изнаоѓање на заемно прифатливо решение во однос на спорните прашања. Но, праксата покажа дека во последно време Комитетот на министри се соочува со сè поголеми тешкотии во изнаоѓањето на консензуални решенија во однос на најгорливите прашања на европскиот континент.

6. Заклучни согледувања

Од досега изнесеното може да заклучиме дека Советот на Европа и ЕУ претставуваат две комплексни меѓународни организации. Нивната поставеност и функционирање имаат различен карактер, но крајната цел којашто лежи во основа на идејата за создавање и функционирање на двете организации, а тоа се мирот и стабилноста на Европскиот континент, ги прави овие две организации меѓусебно компатибилни. Големиот степен на меѓусебна соработка, особено во областите како што се заштитата на човековите права, демократијата и владеењето на правото, коишто претставуваат три основни столба врз коишто се потпира Советот на Европа, укажуваат на фактот дека и ЕУ, како друг тип на меѓународна заедница, е основана, меѓу другото, и врз вредностите востановени од Советот на Европа. Механизмите и капацитетите што им стојат на располагање на двете организации меѓусебно се надополнуваат и нивното дејство се мултиплицира. Од една страна, Советот на Европа како организација поседува ефикасен систем на мониторинг механизми, коишто активно ја следат состојбата во земјите членки во поглед на заштитата на човековите права, демократијата и владеењето на правото. Од друга страна, ЕУ располага со различни инструменти на финансирање кои во голема мера ги покриваат потребите за финансиски средства на заедничките програми коишто се определуваат како резултат на работата, наодите и препораките на мониторинг механизмите на Советот на Европа. На овој начин двете организации максимално ги користат сопствените кадровски, технички и финансиски капацитети во

постигнувањето на заедничката цел.

Земајќи ја предвид географската компонента на меѓусебната соработка може да заклучиме дека фокусот е насочен, не само кон оние земји членки на Советот на Европа коишто имаат аспирации за членство во ЕУ, туку и кон земјите членки на Советот коишто досега не покажале амбиција и интерес за пристапување кон ЕУ. Исто така, соработката со земји од Централна Азија, Блискиот Исток и Северна Африка, кои не се членки на Советот на Европа, укажува на фактот дека двете организации имаат поширок дострел на сопствените интереси и не се ограничуваат само на европскиот континент.

Од ова може да се заклучи дека Советот на Европа како организација има мошне широка улога, при што **од една страна активно ги артикулира и поддржува интересите и активностите на земјите аспиранти за членство во ЕУ, со што претставува еден вид предворје на ЕУ, но од друга страна активно асистира во зајакнувањето на демократијата, човековите права и владеење на правото во земји коишто немаат интерес за членство во ЕУ, ниту пак припаѓаат на европскиот континент, со што покажува дека претставува организација со сопствен идентитет и кредибилитет со јасно поставени цели.**

Исто така, соработката систематизирана по тематска основа јасно укажува дека фокусот на меѓусебна соработка е ставен токму во трите области, заштитата на човековите права, демократијата и владеењето на правото, коишто претставуваат три основни столба на Советот на Европа, со што го прави Советот на Европа „изворот“ на вредностите врз коишто е заснована и ЕУ. Без оглед на финансиската моќ и доминација којашто ЕУ ја има во меѓусебната соработка, моќта и силата на фундаменталните вредности востановени од страна на Советот на Европа по природен пат ја формираат рамката и ја диктираат насоката на меѓусебна соработка.

Она коешто на ЕУ ѝ дава предност и одредена доминантност во односите со Советот на Европа е нејзината моќ на одлучување за тоа кои проекти, програми и области на соработка ќе бидат финансирани. Исто така, полноправното членство на 28-те земји членки на ЕУ во Советот на Европа е исклучителен инструмент во рацете на официјален Брисел (ЕУ) во детерминирањето на заедничките приоритети на меѓусебна соработка со Советот на Европа. Тука не смееме да ја изоставиме и моќта на правото на глас на земјите кандидати за членство во ЕУ и земјите кои што географски се дел од Шенген зоната, преку кои ставовите и политиките на ЕУ добиваат дополнителна поддршка.

И покрај компатибилноста на двете организации и генералната идеја

за мир и стабилност на европскиот континент врз којашто се формирани, како и компатибилноста на системот на вредности врз коишто почиваат, сепак постои сериозна резервираност па дури и одбивање на ЕУ за потчинување на сопствениот правен систем под Европската конвенција за човекови права (ЕКЧП). Декларативно изразената политичка волја од страна на ЕУ, како и долгогодишните темелни преговори на релација Совет на Европа - ЕУ за пристапување на ЕУ кон Европската конвенција за човекови права, беше оневозможена од последната инстанца, односно Европскиот суд на правдата во Луксембург, којшто не дозволи приклучување на ЕУ кон ЕКЧП, со образложение за некомпатибилност на Конвенцијата со правниот систем на ЕУ. На овој начин ЕУ ја избегна можната контрола којашто би ја имале 47-те земји членки врз правниот систем на ЕУ, преку Европската конвенција за човекови права и Европскиот суд за човекови права. На овој начин ЕУ јасно ја покажа својата супериорна позиција којашто ги стави политичките интереси на ЕУ пред интересот за почитување на фундаменталните вредности. Ова наметнува заклучок дека ЕУ, како заедница на држави, и самата не е имуна во делот којшто се однесува на потребата од контрола на нејзиниот правен систем, на ист начин на којшто подлежат земјите членки на ЕУ, како самостојни држави. Ова создава перцепција на постоење на двојни стандарди коишто фрлаат негативен одраз врз искрената и конзистентна намера на ЕУ за почитување на владеењето на правото како вредност.

Советот на Европа не располага со механизми со кои би ја принудиле ЕУ да пристапи кон Конвенцијата, но располага со таков состав на 47 земји-членки коишто во процесот на меѓусебна соработка и интеракција во перспектива можат аргументирано да придонесат ЕУ да биде доведена во позиција да пристапи кон Европската конвенција за човекови права.

БИБЛИОГРАФИЈА

Council of Europe. The Council of Europe's Relations with the European Union. http://www.coe.int/t/der/EU_en.asp (18.01.2016).

Council of Europe-European Union. Joint Programmes between the Council of Europe and the European Union. <http://www.jp.coe.int/default.asp> (18.01.2016).

Council of Europe. Committee of Ministers. Joint Declaration on cooperation and partnership between the Council of Europe and the European Commission. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=194395&Site=COE> (18.01.2016).

European Union-external action. European Neighbourhood Policy (EPN). <http://eeas.europa.eu/enp/> (19.01.2016).

European Union-external action. Eastern Partnership. http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm (19.01.2016).

European Union-external action. Euro-Mediterranean Partnership (EUROMED). http://eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm (19.01.2016).

Council of the European Union. EU Strategic Framework and action Plan on Human Rights and Democracy. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/131181.pdf (19.01.2016).

Council of the European Union. EU priorities for cooperation with the Council of Europe in 2016-2017. https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/08/60/EU_86098/imfname_10593343.pdf (19.01.2016).

Council of Europe. European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/default_en.asp (20.01.2016).

Council of Europe. Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism (MONEYVAL). http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/default_EN.asp?http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/moneyval/default_EN.asp? (20.01.2016).

Council of Europe Convention of the Prevention of Terrorism. <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/196> (20.01.2016).

Additional Protocol to the Council of Europe Convention of the Prevention of Terrorism. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM%282015%2961&Language=lanEnglish&Ver=final&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383> (20.01.2016).

Council of the European Union. The European Union Counter-Terrorism Strategy. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014469%202005%20REV%204> (20.01.2016).

Council of the European Union. The European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2014781%202005%20REV%201> (20.01.2016).

European Union-external action. EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2015-2019. http://eeas.europa.eu/factsheets/news/150720_eu_action_plan_on_human_rights_and_democracy_2015-2019_factsheet_en.htm (20.01.2016).

Memorandum of Understanding between the Council of Europe and the European Union. http://www.coe.int/t/der/docs/MoU_EN.pdf (21.01.2016).

Joint Declaration on the cooperation between the Council of Europe and

the European Commission. <http://www.jp.coe.int/docs/4%20-%20Joint%20Declaration%20EC%20-%203%2004%202001%20-%20ENG%20%282%29.pdf> (22.01.2016).

Council of Europe-European Union. Joint Programmes between the Council of Europe and The European Union. <http://www.jp.coe.int/default.asp> (24.01.2016).

Council of Europe-European Union. Joint Programmes-Logframes and Activities. <http://www.jp.coe.int/CEAD/JP/> (24.01.2016).

Delegation of the European Union to the Council of Europe. http://eeas.europa.eu/delegations/council_europe/index_en.htm (25.01.2016).

Council of Europe. Fifth negotiation meeting between the CDDH ad hoc negotiation group and the European Commission on the accession of the European Union to the European convention on human rights. http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf (27.01.2016).

Court of Justice of the European Union. Opinion on the draft agreement on the accession of the European Union to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180en.pdf> (27.01.2016).