UDC: 314:113:314.151.3-054.73(4-672ЕУ)
17.026.2:314.151.3-054.73(4-672ЕУ)
DOI: 10.46763/SCGW212409nk

SOLIDARITY AND EXTERNALIZATION OF SECURITY IN EU MIGRATION AND ASYLUM POLICY. A DOUBLE-FOLDED CONCEPT?

Ana Nikodinovska Krstevska
Associate professor, Faculty of Law, University Goce Delchev – Shtip
Email: ana.nikodinovska@ugd.edu.mk

Abstract

The Refugee crisis of 2015-2016 deeply impacted upon the European Union and its member states, Union creating almost a system collapse in EU's asylum and migration policy and leaving great division among EU Member states. Various attempts were made to facilitate solidarity and to create a treaty-based mechanism that would ensure fair sharing of responsibility for asylum seekers among EU Member States, still these actions have not brought to a concrete outcome. Instead, cooperation with third countries has been strengthened, especially to secure EU external borders, to reduce the number of irregular migrants and prevent illegal migration. Therefore, against the backdrop of internal solidarity, where internal solidarity refers to the solidarity shown between Member states, between the European Union as a whole and its Member States, or between EU citizens and third-country nationals present in the EU; the EU strengthened external solidarity which refers to solidarity by EU towards people in third countries who are fleeing from war, persecution, hunger or violent conflicts in their country of origin and solidarity with third countries that currently receive huge numbers of refugees fleeing war, persecution and hunger in neighboring countries. Therefore, this paper will look at the principle of solidarity of the European Union through its internal and external dimension, and the possible match of the external dimension of solidarity with the externalization of security in EU's asylum and migration policy.

Keywords: principle of solidarity, externalization of security, migration, and asylum.

СОЛИДАРНОСТ И ЕКСТЕРНАЛИЗАЦИЈА НА БЕЗБЕДНОСТА ВО ЕВРОПСКАТА ПОЛИТИКА ЗА МИГРАЦИЈА И АЗИЛ. МОЖЕН ДВОЕН КОНЦЕПТ?

Ана Никодиновска Крстевска
Вонреден професор, Правен факултет, Универзитет „Гоце Делчев“ – Штип
Email: ana.nikodinovska@ugd.edu.mk

Апстракт

Бегалската криза од 2015-2016 длабоко влијаеше врз Европската унија и врз земјите членки, предизвикувајќи еден вид на системски колапс на европската политика за миграција и азил, и притоа оставајќи голема поделба помеѓу земјите членки на ЕУ.

Различни обиди беа направени за да ја олеснат солидарноста во Унијата и да создадат еден договорно-заснован механизам којшто би обезбедил подеднакво споделување на одговорноста за барателите на азил помеѓу земјите членки, но сепак овие активности не произведоа конкретни резултати. Напротив, соработката со трети земји беше зацврстена, особено во насока на обезбедување на границите на Европската унија, со цел да се намали бројот на нерегуларни мигранти и да се превенира нелегална миграција. Тргнувајќи од тоа, наспроти внатрешната солидарност, која се однесува на солидарноста помеѓу земјите членки, помеѓу Европската унија и нејзините земји членки, како и помеѓу европските граѓани и државјани на трети земји коишто живеат во ЕУ; Европската унија ја зацврсти надворешната солидарност којашто се однесува на солидарноста од ЕУ кон лица коишто се наоѓаат во трети земји коишто бегаат од војна, од прогон, од глад, од насилни конфликти во нивната земја на потелко и солидарност со трети земји коишто ги прифаќаат тие бегалци во сосоедните земји. Засновувајќи се на тоа, во трудот ќе бидат разгледани принципот на солидарност на Европската унија низ неговата внатрешна и надворешна димензија, и можното совпаѓање на надворешната димензија на солидарноста со екстернализацијата на безбедноста во политиката за азил и миграција на Европската унија.

Клучни зборови: принцип на солидарност, екстернализација на безбедност, миграција и азил

1. Вовед

Бегалската криза од 2015/2016 силно влијаеше врз Европската унија (ЕУ) и врз нејзините земји члени, предизвикувајќи целосен колапс на европската политика за миграција и азил и оставајќи голема поделба помеѓу земјите членки на ЕУ, пред сé помеѓу оние од Вишеградската група, фронталните земји на ЕУ, но и другите земји на Унијата коишто прифаќаа мигранти и бегалци. Ова особено се однесуваше на затворањето на граници, на враќањето на мигранти, на одбивањето на барањата за релокација на барателите на азил во други земји од ЕУ и сл. Најразлични обиди беа покренати за да се олесни солидарноста и за да се обезбеди подеднакво споделување на одговорноста за барателите на азил помеѓу земјите членки на ЕУ особено во насока на растеретување на товарот што го носеа фронталните земји членки на Унијата коишто ги претставуваат надворешните гранци на Европската унија како Грција, Италија, Малта, Унгарија, Шпанија и други; но, сепак овие активности како што ќе видиме, не произведоа некои значајни резултати. Напротив, неуспехот во обезбедување на внатрешната солидарност помеѓу земјите членки на ЕУ, го поттикна засилувањето на надворешната димензија на солидарноста поттенцирајќи ја важноста на соработката со трети земји.

Така што, спротивно на внатрешната солидарност, која би можело да се дефинира како солидарност од една страна 1. помеѓу земјите членки на Европската унија, 2. помеѓу Европската унија и земјите членки како и 3. помеѓу

европските граѓани и државјани на трети земји кои престојуваат во Европската унија; Европската унија ја поддржа надворешна солидарност односно солидарноста со трети земји коишто примаат голем број на бегалци коишто бегаат од војна, прогон и глад во соседните земји.[1] Но, заради специфичноста на мигрантската криза, која со себе понесе и закана по европската безбедност и безбедноста на граѓаните на ЕУ, што се потврди со поврзаноста на различните терористички напади коишто се случија во европските градови, за кои се докажа дека сторителите на тие напади преминале во Европската унија преку напливот на мигранти во 2015 г.,[2] Европската унија истовремено ја засили и надворешната димензија на политиката за азил и миграција, поврзувајќи ја безбедноста со миграцијата и азилот, односно правејќи безбедносен спој помеѓу внатрешната безебедност и внатрешните политки на Унијата со надворешната димензија на нејзините политики конкретно во азилот и миграцијата.[3] Тргнувајќи од тоа, во трудот ќе бидат разгледани принципот на солидарност на Европската унија низ неговата внатрешна и надворешна димензија, и можното совпаѓање на надворешната димензија на солидарноста со екстернализацијата на безбедноста во политиката за азил и миграција на Европската унија.

2. Европска политика за миграција и азил

Политиката за азил и миграција, не била отсекогаш предмет на регулирање од страна на Европската унија. Имено, соработката во азилот и миграцијата најпрво се разви надвор од рамката на Европската унија односно во рамките на меѓународен договор склучен помеѓу земјите членки на Унијата т.н. Даблинска конвенција од 1990 г. Следствено преку Договорот од Мастрихт, азилот и миграцијата постепено се здобија со супранационални елементи, влегувајќи во тогашниот трет столб од политиките на Унијата, по што преку последователните договори за измена и дополнување, особено со Лисабонскиот договор тие целосно преминаа во надлежност на Европската унија,[4] а со тоа и

[1] Metsola, P. and Kyenge, K. (2015) *Working document on Article 80 TFEU – Solidarity and fair sharing of responsibility, including search and rescue obligations* (INI report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration), European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 15.7.2015. Retrieved from URL https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-564907_EN.pdf?redirect

[2] На пример, сирискиот бегалец Ахмад ал Мухамед (Ahmad al Muhammad), кој се сметаше за одговорен за нападите во Париз во ноември 2015 г., всушност се докажа да му бил дозволен влез во Грција во октомври истата година. Retrieved from URL http://edition.cnn.com/2015/11/15/europe/paris-attacks-passports/index.html

[3] Federica Mogherini, Redefining EU's Security Agenda, World Economic Forum, Davos 2017. https://www.youtube.com/watch?v=Xl1Xj-stH6E

[4] Basilien-Gainche, M.L. (2012) The EU immigration and asylum policy in the post-Lisbon institutional. In M. Trybus and L. Rubini (Eds) *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy* (p. 355 – 380). Northampton: Edward Elgar Cheltenham.

во надлежност на Судот на правдата на Европската унија. Денес, Европската политика за миграција и азил претставува една динамична и сеопфатна политика за миграција и азил којашто се базира на *Глобалниот пристап за миграција и мобилност*[5] на Европската унија како стратешки документи во кои е содржан пристапот на Унијата кон миграциските движења; на Заедничкиот европски систем на азил во согласност со Европската конвенција за човековите права од 1950 г. и Конвенцијата за статусот на бегалците од 1951 г. (чл. 78 од Договорот за функционирање на Европската унија - ДФЕУ)[6], со кој се регулираат и хармонизираат различните национални системи во делот на управување со миграциите и на доделување на меѓународна заштита на бегалци и баратели на азил; како и на интегрираниот систем за управување со надворешните граници на Европската унија (Член 4 (k) од Регулативата за Европската гранична и крајбрежна контрола од 2016/1624),[7] врз основа на кој Унијата воспоставува интегриран и единечен систем за управување и контрола на нејзините надворешни граници.

Но, без да се навлегува во детали околу правните основи на заедничката политика за миграција и азил, битно е да се напомене дека европскиот систем за миграција и азил со текот на годините, покажа серија на недоследности во неговата примена, особено во делот што се однесува на поранешната Даблинска конвенција,[8] врз база на која се определува која држава е одговорна за испитување на барањето за азил поднесено во една од земјите членки на Унијата, како и со примена на шемите за релокација на барателите за азил од фронталните земји на границите на Европската унија.[9]

---

[5] **European Commission (2011), The Global Approach to Migration and Mobility, COM/2011/0743 final from 18.11.2011. Retrieved from URL** https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0743

[6] Чл. 78 (1) од ДФЕУ: Унијата развива заедничка политика за азил, супсидијарна заштита и привремена заштита со цел да понуди соодветен статус на државјани на трети земји кои бараат меѓународна заштита, и да обезбеди усогласување со начелото на невраќање. Оваа политика мора да биде во согласност со Женевската конвенцијата од 28 јули 1951 година и Протоколот од 31 јануари 1967 година кои се однесуваат на статусот на бегалците, како и со други соодветни договори.

[7] Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, Official Journal of the European Union 251,*16.9.2016.*

[8] Moreno-Lax, V. (2020) In-depth analysis: EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights, Directorate general for external policies, Policy department, 2020, <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603512/EXPO_IDA(2020)603512_EN.pdf; Garcés-Mascareñas, B. (2015). Why Dublin 'doesn't work', Notes Internacionals CIDOB, Barcelona Center for International Affairs. Retrieved from URL = https://www.cidob.org/en/content/download/62452/1950208/version/15/file/NOTES%20135_GARCES_ANG.pdf

[9] Maiani, F. (2016) The Reform of the Dublin III Regulation, Study for the LIBE Committee, European Parliament. Retrieved from URL = https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf.

3. Принципот на солидарност во Европската унија

Договорот од Лисабон во член 80 од ДФЕУ, утврдува дека политиките на Унијата во делот на граничните контроли, азилот и миграцијата се раководат според начелото на солидарност и праведно споделување на одговорност, вклучително и на финансиски обврски, меѓу земјите членки; но, од друга страна тој не дава конкретна дефиниција за тоа што претставува солидарноста. Во однос на тоа, Европскиот парламент разграничува помеѓу внатрешна и надворешна солидарност.[10] Внатрешна солидарност е онаа којашто се однесува на солидарност помеѓу држави членки, помеѓу Европската унија во целост и нејзините земји членки, и помеѓу европските граѓани (граѓаните на ЕУ) и државјани на трети земји коишто престојуваат во Европската унија. Како инстурменти на внатрешна солидарност се вбројуваат шемите за релокација на баратели на азил, усогласување на коефициентите за признавање на барања за азил, оперативна поддршка и заедно процесуирање на барањата за азил, толкување на даблинските правила низ призмата на хуманитарната клаузула од чл. 17 (2) ДФЕУ, солидарност на прифаќање на раселени лица во случај на масовен прилив и слично. Од друга страна, Европскиот парламент ја усвојува дефиницијата за надворешната солидарност на Унијата, која се однесува на солидарноста од страна на Европската унија према луѓе во трети земји коишто бегаат од војна, прогон, глад или насилни конфликит од нивната земја на потекло, и солидарност со трети земји коишто моментално примаат голем број на бегалци коишто бегаат од војна, прогон и глад во соседните земји. Што се однесува до инструменти на надворешна солидарност тука влегуваат: процесот на европска интеграција, политики за добрососедство, договори за реадмисија, соработка со ФРОНТЕКС, билатерална полициска соработка со земји членки на ЕУ, техничка и финансиска поддршка и други видови на помош.

4. „Солидарноста“ под знак прашалник

Но, ѝ покрај тоа што солидарноста е утврдена како принцип во основачките договори на ЕУ, сепак солидарност во Унијата не се постигна. Таа не се постигна ниту врз основа на постоечките одредби, ниту пак врз основа на новите измени коишто се предвидоа со неуспешниот предлог за четврта даблинска регулатива,[11] така што солидарноста остана главната причина за некохерентност во примената на политиката за азил и миграција, како и главна

[10] Radjenovic, A. (March 2020) Solidarity in EU Asylum Policy, Briefing, European Parliamentary Research Service, European Parliament. Retrieved form URL https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649344/EPRS_BRI(2020)649344_EN.pdf.

[11] На 20 септември 2020 г., Европската комисија го повлече предлогот за измени на Даблинската регулатива т.н. Даблин IV, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270

причина за несогласување помеѓу земјите членки на Унијата, околу менаџирање со миграциските приливи и менаџирање на барањата за азил. Токму, приликите и неприликите поврзани со мигрантските кризи кои ја погодија Европската унија и нејзините земји членки ги истакнаа несогласувањата помеѓу земјите членки на Унијата, покажувајќи ги слабостите на Европскиот систем за азил и миграција и неговите недостатоци.

Солидарноста, најпрво се разниша преку воведување на рестриктивни политики за адмисија или пропуштање на мигранти и баратели на азил на границите на разните членки на Европската унија,[12] започувајќи со дозволување на влез само на мигранти од Сирија, Ирак и Авганистан на пример поставени прво од Австрија према Словенија, па од Словенија према Хрватска или од Унгарија према Србија, и така натаму .[13] Преку дополнителни рестрикции за мигранти од Авганситан, преку поставување на дневни ограничувања за влез во Унијата на пример, дозволените дневни влезови на мигранти во Австрија изнесуваа 2500 мигранти;[14] преку ограничување на дневни испитувања на барања за азил од мигрантите, на пример во Унгарија дневното испитување или разгледување на барања за азил беше сведено на 100 апликации дневно;[15] преку градење на огради, ѕидови (помеѓу Унгарија, Србија и Хрватска) и бодликави жици;[16] преку воспоставување на поединечни билатерални соработки со посебни држави од Балканската рута;[17] преку нелегално враќање на мигранти од граничен појас кон други европски земји или други трети земји;[18] но, се разбира и преку

[12] UN news (23 February 2016) Europe’s restrictive measures place added hardships on refugees and asylum-seekers, Retrieved from URL https://news.un.org/en/story/2016/02/522852-europes-restrictive-measures-place-added-hardships-refugees-and-asylum-seekers

[13] BBC (16 September 2015) Migrant crisis: Clashes at Hungary-Serbia border. Retrieved form URL https://www.bbc.com/news/world-europe-34272765; BBC (22 February 2016) Migrant crisis: Macedonia border closure strands thousands in Greece. Retrieved from URL https://www.bbc.com/news/world-europe-35629921; NY times (23 February 2016) Policy shift on refugees lead to clashes between migrants and police. Retrieved from URL https://www.nytimes.com/2016/02/24/world/europe/macedonia-afghan-migrant-crisis.html

[14] BBC (17 February 2016) Migrant crisis: Austria sets asylum claims cap and transit limit, Retrieved from URL https://www.bbc.com/news/world-europe-35600220

[15] UNCHR (May 2016) *Hungary As a Country of Asylum Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016* (p.6). Retrieved from URL https://www.refworld.org/pdfid/57319d514.pdf

[16] BBC (6 August 2015) Hungary build border fence to control migrant numbers. Retrieved from URL https://www.bbc.com/news/av/world-europe-33799208/hungary-builds-border-fence-to-control-migrant-numbers

[17] Drangovski, Z. (2019) Analytical Report. Lessons learned from the 2015-2016 migration situation in the Western Balkan region (p. 7), Vienna: Prague Process Secretariat International Centre for Migration Policy Development.

[18] A Dangerous ‘game’ The pushback of migrants, including refugees, at Europe’s borders, Joint Agency Briefing Paper (April 2017), Macedonian Young Lawyers Association, Belgrade Center for Human Rights and Oxfam. Retrieved from URL https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_0.pdf

одбивање на преземање на баратели на азил согласно предлозите на Комисијата за релокација на мигранти односно за распределување на миграцискиот товар од Грција и Италија во други земји членки. [19] Во оваа смисла, на пример земјите од Вишеградската група или Унгарија, Полска, Чешка и Словачка одбија да ги спроведат одлуките на Европската комисија за релокација на баратели на азил согласно една праведна и урамнотежена шема за распределба на одговорноста за барателите на азил од Грција и Италија како фронтални и најпогодени земји членки од кризата. За овие одлуки тие беа изведени пред Европскиот суд на правдата, кој иако го потврди ставот на Комсијата во пресудата CJEU - Joined Cases C 715/17, C718/17 and C719/17 Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic од 2 април 2020,[20] но ѝ покрај тоа, овие земји не пристапија кон прифаќање на баратели на азил според шемите за релокација.

Покрај овие недостатоци, најголемиот недостаток кој предничи на причините за непочитување на принципот на солидарност во рамките на европскиот систем за миграција и азил е самата Даблинска регулатива односно чл. 4, кој предвидува дека товарот за разгледување на апликациите за азил паѓа на фронталните земји членки. Даблинската регулатива е клучнот столб на Европскиот заеднички систем за азил, врз база на кој се уредуваат критериумите за определување на државата членка одговорна за разлгедување на барањето за азил, коишто се потпираат примарно на опредлување на одговорната земја врз основа на првиот нерегуларен влез во Европската унија. Но иако, Европската унија во својот легислативен предлог од 2016 г., предвиде корективен механизам за алокација на баратели на азил,[21] со цел да го олесни притисокот на фронталните земји членки на Европската унија, сепак како што увидовме предлогот не беше успешен и беше повлечен од самата Комисија. Наместо него, Европската комисија предложи нов пакет на реформи, со Новиот пакт за миграција и азил кој го промовираше во септември 2020,[22] кој иако предвудува посовремен и пософистициран систем на релокација, прифаќање на мигранти, баратели на азил, сепак не врши некои значајни измени на даблиската регулатива. [23]

[19] European Commission (14 June 2017). Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary, and Poland. Retrieved from URL https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1607

[20] Court of Justice of the European Union – Joined Cases C 715/17, C718/17 and C719/17 Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic, 2 April 2020.

[21] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD). Retrieved from URL https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270

[22] Документите може да се видат на следниот линк: https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en

[23] Gazi, T. (2021) The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of

5. Спојот помеѓу 'солидарноста' и екестернализацијата на безбедноста во европската политика за азил и миграција

Заради неможноста да се надминат недостатоците на ситемот за азил и миграција, особено оние кои се однесуваат на приципот на солидарност и правилна распределба на одговорностите, Европската унија почна да се фокусира и да ја засилува надворешната димензија на политиките на миграција и азил, односно надворешната солидарност на миграцијата и азилот. Сето ова, дополнително се потенцираше и заради поврзаноста на терористичките напади во европските градови со мигрантската криза. Тргнувајќи од овие премиси, спојот што го направи Европската унија помеѓу 'солидарноста' и обезбедувањето на сопствената безбедност беше токму преку надворешната димензија на европската политика за азил и миграција. Во таа насока, Унијата ја зголеми соработката со трети земји особено оние долж балканскта рута, потенцирајќи го функционирањето на договорите за реадмисија и засилувајќи ја соработката со ФРОНТЕКС . На пример, преку ФРОНТЕКС, Европската унија потпиша договори за статусот на ФРОНТЕКС со Албанија, Србија и Црна Гора[24], врз чии основи ќе биде во можност директно да управува и да ги контролира границите со овие земји, да распоредува полициски трупи од земјите членки коишто ги контролираат гранците, да иницира и да предводи акции за превенирање на нелегална миграција и за сузбирање и борба против трговија со мигранти, да пружа техничка и оперативна соработка и поддршка на границите со коишто се граничи Европската унија и слично.[25] Со Македонија, беше иницирано потпишување на ваков договор уште во 2018 год., но потпишувањето беше стопирано од страна на Бугарија во септември 2020 г., заради политичката блокада на Бугарија врз земјата заради употреба на македонскиот јазик како официјален јазик на земјата.[26]

Vulnerable Groups? European Papers, Vol. 6, No. 1, European Forum, Insight (pp. 167-175). Retrieved from URL = https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2021_I_017_Theodora_Gazi_00460.pdf.

[24] European Council (26 May 2020) Border management: Eu concludes agreements with Montenegro and Serbia on Frontex cooperation. Retrieved from URL = https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/26/border-management-eu-concludes-agreements-with-montenegro-and-serbia-on-frontex-cooperation/.

[25] На пример, член 4 (1) од Договорот за статусот на ФРОНТЕКС, предвидува дека членовите на тимот ќе имаат надлежност да ги извршуваат задачи и активности потребни за извршување контрола на границите и операции за враќање на мигранти. Види во Status Agreement between the European Union and the Republic of Albania on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania, Official Journal of the European Union L 46-3 from 18.2.2019. Retrieved from URL = https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.046.01.0003.01.ENG.

[26] EURACTIV (22 October 2020) Bulgaria blocks North Macedonia Frontex agreement. Retrieved from URL = https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/bulgaria-blocks-north-macedonia-frontex-agreement/.

Воспоставувањето на билатерална соработка, исто така стана приоритет на земјите членки на Европската унија, особено во насока на поддршка и асистенција за гранична контрола и превенција на нерегуларни мигранти и сузбивање на трговија со мигранти.[27] Покрај тоа, Европската унија ја засили имплементацијата на Договорот за реадмисија помеѓу Унијата и Македонија од 2008 г. Така, на пример, Договорот за радмисија помеѓу ЕУ и Македонија, од 2018 г. па наваму започна да се имплементира не само во однос на реадмисија на сопствени државјани, туку за реадмисија на државјани од трети земји.[28] Освен тоа, затворањето на границите со Грција за нелегални мигранти, засилувањето на граничната контрола на македонски-грчката гранција, како и потпишувањето на Европско – турскиот договор за реадмисија на мигранти од 2016 г., сите овие мерки дополнително ја потенцираа надворешната димензија на европската политика за азил и миграција, односно надворешната димензија на солидарноста на Европската унија. Дотолку повеќе сите овие мерки го спречија масовниот прилив на мигранти, ставајќи крај на мигрантската криза, и ја доведоа во ред европската безбедност и стабилност и воведоа рамнотежа во европскиот систем за азил и миграција, како и ги задоволија интересите на поединечните земји членки. Со тоа всушност се надополнија недостатоците на солидарност на внатрешно ниво, кои се надополнија со т.н. солидарност преземена на надворешно ниво. Така што, на овој начин надворешната солидарност едноставно ја дополни екстернализација на безбедноста, што ќе рече дека солидарноста и екстернализацијата во однос на трети земји, се совпаднаа и дека претставуваат едното исто односно концепт со двојно значење, или двоен концепт со единечно значење. Оттука може да се заклучи дека нефункционалноста на концептот на солидарност во европската политика за миграција и азил, како и потребата за обезбедување на внатрешната безбедност во европскиот простор, ја турка Унијата и земјите членки да го канализираат концептот на солидарност низ неговата надворешна димензија. Судејќи врз основа на досегашните политики и пракси на Унијата, оваа надворешна димензија кореспондира со екстернализација на безбедноста на Унијата.

[27] Види повеќе во Nikodinovska Krstevska, A. (2020) Legislazione nazionale, integrazione europea, cooperazione internazionale e regionale in materia di asilo e migrazione nella Macedonia del Nord. ILLYRIUS International Scientific Review n. 14 (I), pp. 113 – 130.

[28] Види повеќе во Никодиновска Крстевска, А. (2020) Нелегалната миграција, Република Македонија и Европската унија: неколку опсервации за договорот за реадмисија, Седма меѓународна научна конференција „Општествените промени во глобалниот свет“ (p. 605-618). Retrieved from URL = https://eprints.ugd.edu.mk/26851/1/Nelegalnata%20migracija%2C%20Republika%20Makedonija%20i%20Evropskata%20unija%2C%20nekolku%20opservacii%20za%20dogovorot%20za%20readmisija%20%28konf%20stip%202020%29.pdf.

Библиографија

1. A Dangerous 'game' The pushback of migrants, including refugees, at Europe's borders, Joint Agency Briefing Paper (April 2017), Macedonian Young Lawyers Association, Belgrade Center for Human Rights and Oxfam. Retrieved from URL https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/bp-dangerous-game-pushback-migrants-refugees-060417-en_0.pdf
2. Basilien-Gainche, M.L. (2012) The EU immigration and asylum policy in the post-Lisbon institutional. In M. Trybus and L. Rubini (Eds) *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy* (p. 355 – 380). Northampton: Edward Elgar Cheltenham.
3. BBC (16 September 2015) Migrant crisis: Clashes at Hungary-Serbia border. Retrieved form URL https://www.bbc.com/news/world-europe-34272765
4. BBC (17 February 2016) Migrant crisis: Austria sets asylum claims cap and transit limit, Retrieved from URL https://www.bbc.com/news/world-europe-35600220
5. BBC (22 February 2016) Migrant crisis: Macedonia border closure strands thousands in Greece. Retrieved from URL https://www.bbc.com/news/world-europe-35629921
6. BBC (6 August 2015) Hungary build border fence to control migrant numbers. Retrieved from URL https://www.bbc.com/news/av/world-europe-33799208/hungary-builds-border-fence-to-control-migrant-numbers
7. CNN, Passport linked to terrorist complicates Syrian refugee crisis, 15 November 2015. Retrieved from URL http://edition.cnn.com/2015/11/15/europe/paris-attacks-passports/index.html
8. Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, Geneva, entry in force 22 April 1954, and Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, New York, entry in force 4 October 1967.
9. Court of Justice of the European Union – Joined Cases C 715/17, C718/17 and C719/17 Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic, 2 April 2020.
10. Drangovski, Z. (2019) Analytical Report. Lessons learned from the 2015-2016 migration situation in the Western Balkan region (p. 7), Vienna: Prague Process Secretariat International Centre for Migration Policy Development.
11. EURACTIV (22 October 2020) Bulgaria blocks North Macedonia Frontex agreement. Retrieved from URL https://www.euractiv.com/section/politics/short_news/bulgaria-blocks-north-macedonia-frontex-agreement/
12. European Commission (14 June 2017). Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary, and Poland. Retrieved from URL https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1607
13. European Commission (2011), The Global Approach to Migration and Mobility, COM/2011/0743 final from18.11.2011. Retrieved from URL https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0743

14. European Council (26 May 2020) Border management: Eu concludes agreements with Montenegro and Serbia on Frontex cooperation. Retrieved from URL https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2020/05/26/border-management-eu-concludes-agreements-with-montenegro-and-serbia-on-frontex-cooperation/
15. Federica Mogherini, Redefining EU's Security Agenda, World Economic Forum, Davos 2017. https://www.youtube.com/watch?v=X11Xj-stH6E
16. Garcés-Mascareñas, B. (2015). Why Dublin 'doesn't work', Notes Internacionals CIDOB, Barcelona Center for International Affairs. Retrieved from URL https://www.cidob.org/en/content/download/62452/1950208/version/15/file/NOTES%20135_GARCES_ANG.pdf
17. Gazi, T. (2021) The New Pact on Migration and Asylum: Supporting or Constraining Rights of Vulnerable Groups? European Papers, Vol. 6, No. 1, European Forum, Insight (pp. 167-175). Retrieved from URL https://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_EF_2021_I_017_Theodora_Gazi_00460.pdf
18. Maiani, F. (2016) The Reform of the Dublin III Regulation, Study for the LIBE Committee, European Parliament. Retrieved from URL https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf
19. Metsola, P. and Kyenge, K. (2015) *Working document on Article 80 TFEU – Solidarity and fair sharing of responsibility, including search and rescue obligations* (INI report on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration), European Parliament, Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 15.7.2015. Retrieved from URL https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-564907_EN.pdf?redirect
20. Migration and Asylum Package: New Pact on Migration and Asylum documents adopted on 23 September 2020, https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_en
21. Moreno-Lax, V. (2020) In-depth analysis: EU External Migration Policy and the Protection of Human Rights, Directorate general for external policies, Policy department, 2020, Retrevied from URLhttps://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/603512/EXPO_IDA(2020)603512_EN.pdf;
22. Nikodinovska Krstevska, A. (2020) Legislazione nazionale, integrazione europea, cooperazione internazionale e regionale in materia di asilo e migrazione nella Macedonia del Nord. ILLYRIUS International Scientific Review n. 14 (I), pp. 113 – 130.
23. NY times (23 February 2016) Policy shift on refugees lead to clashes between migrants and police. Retrieved from URL https://www.nytimes.com/2016/02/24/world/europe/macedonia-afghan-migrant-crisis.html

24. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD), No longer in force, Date end of validity: 23/04/2021, retrieved from URL https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270
25. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD). Retrieved from URL https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0270
26. Radjenovic, A. (March 2020) Solidarity in EU Asylum Policy, Briefing, European Parliamentary Research Service, European Parliament. Retrieved form URL https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/649344/EPRS_BRI(2020)649344_EN.pdf.
27. Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, Official Journal of the European Union 251,*16.9.2016.*
28. Status Agreement between the European Union and the Republic of Albania on actions carried out by the European Border and Coast Guard Agency in the Republic of Albania, Official Journal of the European Union L 46-3 from 18.2.2019. Retrieved from URL https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=uriserv:OJ.L_.2019.046.01.0003.01.ENG
29. UN news (23 February 2016) Europe's restrictive measures place added hardships on refugees and asylum-seekers, Retrieved from URL https://news.un.org/en/story/2016/02/522852-europes-restrictive-measures-place-added-hardships-refugees-and-asylum-seekers
30. UNCHR (May 2016) *Hungary As a Country of Asylum Observations on restrictive legal measures and subsequent practice implemented between July 2015 and March 2016* (p.6). Retrieved from URL https://www.refworld.org/pdfid/57319d514.pdf
31. Никодиновска Крстевска, А. (2020) Нелегалната миграција, Република Македонија и Европската унија: неколку опсервации за договорот за реадмисија, Седма меѓународна научна конференција „Општествените промени во глобалниот свет" (p. 605-618). Retrieved from URL https://eprints.ugd.edu.mk/26851/1/Nelegalnata%20migracija%2C%20Repub-

lika%20Makedonija%20i%20Evropskata%20unija%2C%20nekolku%20opservacii%20za%20dogovorot%20za%20readmisija%20%28konf%20stip%202020%29.pdf.