

**УНИВЕРЗИТЕТ “Св. КИРИЛ И МЕТОДИЈ”
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ
ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ, ОДБРАНА И МИР**

**УЛОГАТА И ПРИДОНЕСОТ НА ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ
НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО ОСТВАРУВАЊЕТО НА
ЕВРОПСКАТА БЕЗБЕДНОСНА СТРАТЕГИЈА
-ДОКТОРСКИ ТРУД-**

МЕНТОР:

КАНДИДАТ:

ПРОФ. ДР. ЛИДИЈА ГЕОРГИЕВА

ТОНИ ЃУРОСКИ

СКОПЈЕ, 2021

Комисија за одбрана на докторскиот труд:

Проф. Др. Лидија Георгиева

Проф. Др. Марина Митревска

Проф.Др. Тони Милески

Проф. Др. Зоран Нацев

Проф. Др. Горан Зенделовски

СОДРЖИНА

Апстракт	6
ВОВЕД.....	8
1. ФОРМУЛАЦИЈА НА ПРОБЛЕМОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....	12
2. ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО.....	22
3. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	23
4. МЕТОД НА ИСТРАЖУВАЊЕ	35
4.1 Методолошки пристап во истражувањето.....	36
4.2. Техники на истражувањето.....	36
4.3. Примерок на истражувањето	36
5. ОПШТЕСТВЕНА ОПРАВДАНОСТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	38
6. ПРОСТОРОНО И ВРЕМЕНСКО ОДРЕДУВАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	39
I. РАЗВОЈ НА ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА.....	40
1.1. ДОГОВОРОТ ОД ЛИСАБОН	51
1.2. ЕУ ПО ДОГОВОРОТ ОД ЛИСАБОН	Error! Bookmark not defined.
1.3. ПЕРИОД НА КОНСОЛИДАЦИЈА НА ЕУ ..	Error! Bookmark not defined.
II. ЗАЕДНИЧКА НАДВОРЕШНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА НА ЕУ И РАЗВОЈ НА ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ.....	57
2.1. ЗАЕДНИЧКА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА НА ЕУ	80
2.2 ИНСТИТУЦИИ НА ЗБОП ПОВРЗАНИ СО ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ НА ЕУ	86
2.2.1. ПОЛИТИЧКИ И БЕЗБЕДНОСЕН КОМИТЕТ (PSC).....	95
2.2.2. КОМИТЕТ ЗА ЦИВИЛНИ АСПЕКТИ НА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ (CIVCOM)	97
2.2.3. ВОЕН КОМИТЕТ НА ЕУ (EUMC)	97
2.2.4. ВОЕН ШТАБ НА ЕУ (EUMS)	98
2.2.5. ДИРЕКЦИЈА ЗА ЦИВИЛНО ПЛАНИРАЊЕ И СПРОВЕДУВАЊЕ (CRSS)	99
2.2.6. ДИРЕКЦИЈА ЗА ПЛАНИРАЊЕ И УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ (CMPD).....	102

2.2.7. ЦЕНТАР ЗА ОПЕРАЦИИ НА ЕУ	103
2.2.8.ЕВРОПСКА АГЕНЦИЈА ЗА ОДБРАНА (EDA).....	104
2.2.9. РАБОТНА ГРУПА ЗА СОВЕТНИЦИ ЗА НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ (RELEX)	105
2.2.10.ЦИВИЛНО ВОЕНА КЕЛИЈА (CivMil Cell)	107
2.3.КАПАЦИТЕТИ НА ЗАЕДНИЧКА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА.....	108
2.4 СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ НА МИСИИТЕ И ОПЕРАЦИИТЕ НА ЗБОП	111
2.4.1.СТРАТЕГИСКИ ОСВРТИ НА ПОСТОЈНИТЕ МИСИИ И ОПЕРАЦИИ НА ЗБОП.....	112
2.5. РАЗВИВАЊЕ ПАРТНЕРСТВА ВО ЗБОП	112
2.5.1.РАЗВИВАЊЕ НА ПОДРЖУВАЧКИ ПОЛИТИКИ КОНЦЕПТИ СПОСОБНОСТИ ОБУКИ И ВЕЖБИ НА ЗБОП	113
2.6.МИСИИ И ОПЕРАЦИИ НА ЕУ КАКО ДЕЛ ОД ЗАЕДНИЧКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА НА ЕУ (ЗБОП).....	113
2.6.1 ОПЕРАЦИИТЕ И МИСИИТЕ НА ЕУ	116
2.6.2 ЦИВИЛНА ДИМЕНЗИЈА.....	118
2.6.3 ЦИВИЛНИ МИСИИ НА ЕУ	121
2.7. СТРАТЕГИЈА ЗА ЕВРОПСКА БЕЗБЕДНОСТError! Bookmark not defined.	
III. ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ	125
3.1.УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ ВО ЕУ.....	126
3.1.1.АЛАТКИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ.....	127
3.2.ЦИВИЛНО-ВОЕНА КООРДИНАЦИЈА ВО СТРУКТУРИТЕ НА ЕУ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ.....	130
3.2.1. ГЛАВНИ ПОЛИТИЧКИ, СТРАТЕШКИ И ОПЕРАТИВНИ ТРЕНДОВИ	130
3.2.2.ЕВОЛУЦИЈА НА НИВО НА ЕУ	131
3.3.КОНСОЛИДИРАЊЕ НА СТРУКТУРИТЕ НА ЕУ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ.....	134
3.4.СОЈУЗИ РЕГИОНАЛНИ ОРГАНИЗАЦИИ И ТРЕТИ ДРЖАВИError! Bookmark not defined.	
3.5.ЦИВИЛНИ СПОСОБНОСТИ.....	134
3.5.1.ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ	136

3.16. ФИНАНСИРАЊЕ НА ЕВРОПСКОТО УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ	146
IV. ИЗГРАДБА НА ЦИВИЛНИ КАПАЦИТЕТИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН	149
4.1 ПРАКСА ЗА ИСПРАЌАЊЕ ЦИВИЛИ ОД ЗЕМЈИТЕ НА ЗАПАДЕН БАЛКАН ВО МИРОВНИ МИСИИ	151
4.2. ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ЗА УПАТУВАЊЕ ЦИВИЛИ ВО МИРОВНИ МИСИИ	154
4.4. ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА И КЛУЧНИ АКТЕРИ	169
4.5. РАЗВОЈ НА ЦИВИЛНА ЕКСПЕРТИЗА	172
V. ЕУ КАКО МЕЃУНАРОДЕН АКТЕР	176
5.1. ЕУ И НАЦИОНАЛНАТА НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА	59
5.2. УПРАВУВАЊЕ СО НАДВОРЕШНАТА ПОЛИТИКА НА ЕУ	68
5.3. ПАРТНЕРСТВО И СОРАБОТКА НА ЕУ	70
5.3.1. СОРАБОТКА ПОМЕЃУ ЕУ И ОРГАНИЗАЦИЈАТА НА ОБЕДИНЕТИ НАЦИИ	74
5.3.2. СОРАБОТКА ПОМЕЃУ ЕУ И НАТО	74
5.3.3. СОРАБОТКА НА ЕУ СО АФРИКАНСКА УНИЈА, ОБСЕ И АСЕАН	77
VI. ИНТЕРПРЕТАЦИЈА И АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ	177
6.1 ПРИМЕРОК НА ИСТРАЖУВАЊЕТО	178
6.2. РЕЗУЛТАТИ ОД ТЕСТИРАЊЕТО НА ХИПОТЕЗИТЕ	184
ЗАКЛУЧОК	225
ПРИЛОГ: АНКЕТЕН ПРАШАЛНИК	239
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	244

АПСТРАКТ

Европската Унија во Стратегијата за безбедност - безбедна Европа во подобар свет од 2003 година - нагласува дека ЕУ треба да продолжи да ги зајакнува сопствените капацитети, со што се потврдува политичката волја и напорите на ЕУ за понатамошно инвестирање во цивилни капацитети, особено во мисиите за управување со кризи. Новата стратегија од 2016 година се базира на претходната и на искуствата од нејзиното реализирање. Глобалната стратегија на ЕУ нагласува дека е неопходно Унијата да ги подобри своите капацитети да одговорат на безбедносните закани како што се миграцијата, тероризмот, сајбер-криминалот итн. Во Советот на Европската унија има согласност дека покрај продолжувањето со цивилни мисии и воени операции, Европската унија треба да ја подобри својата способност да поттикнува цивилно-воена соработка и да ја користи Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) како дел од кохерентна акција на Европската унија, која треба да вклучува и дипломатски, политички, правни, развојни, трговски и економски инструменти. Цивилните капацитети и цивилната способност претставуваат влог на ЕБОП во развојот на задачите и мисиите кои произлегуваат од потребата за кохерентен настап на Унијата во ЗНБП.

Клучни зборови: Европска безбедност, стратегија, цивилни способности

Abstract

The European Union in the Security Strategy - Secure Europe in a Better World since 2003 - emphasizes that the EU should continue to strengthen its own capacities, confirming the political will and efforts of the EU to further invest in civilian capacities, especially in management missions with crises. The new strategy from 2016 is based on the previous and the experiences from its realization. The EU's Global Strategy emphasizes that it is necessary for the Union to improve its capacities to respond to security threats such as migration, terrorism, cybercrime, etc. The Council of the European Union has agreed that in addition to continuing with civilian missions and military operations, the European Union should improve its ability to foster civil and military co-operation and use the Common Security and Defense Policy (CSDP) as part of a coherent action by the European Union, which should include diplomatic, political, legal, development, trade and economic instruments. Civic capacities or civilian capabilities represent a role for ESDP in the development of tasks and missions that have arisen the need for a coherent approach of the Union in the CFSP.

Key words: European security, strategy, civilian capabilities

КРАТЕНКИ

ESDP/ ЕБОП Европска безбедносна и одбранбена политика

ЕБС/ ESS Европска безбедносна стратегија

ГСЕБ/GS EU Глобална стратегија за европска безбедност

JRR Justice Rapid Response –Итен одговор

MEP Member of the European Parliament/Члеови на европски парламент

NATO North Atlantic Treaty Organization-Северно-Атлантска договорна организација

OHQ Operation Headquarter- Операционална команда

OSCE/ОБСЕ Организација за европска безбедност и соработка

PSC Political and Security Committee – Политички и безбедносен комитет

PSCiD Permanent Structured Cooperation in Defence –Постојана структурна соработка во одбраната

RRM Rapid Reaction Mechanism-Механизам за брза реакција

SEDE Sub-Committee on Security and Defence-Подкомитет за безбедност и одбрана

SSR Security Sector Reform – Реформи во безбедносен сектор

TEC Treaty Establishing the European Community – Договор за воспоставување на Европска заедница

TEU Treaty on the European Union- Договор за Европска унија

UN United Nations- Обединети нации

ЗБОП Заедничка безбедносна и одбранбена политика

ЗНБП Заедничката надворешна и безбедносна политика

ЕСНР Европската служба за надворешни работи (EEAS),

ВОВЕД

Светот се повеќе се менува а со тоа и Европа генерално и Европската унија (ЕУ) како меѓународен актер се соочува со се покомплексно и неизвесно безбедносно опкружување. Зголемено е барањето Европската унија да стане покохерентна, поспособна и постратешка како глобален актер особено во однос на бројните предизвци наведени во нејзината Безбедносна стратегија од 2003 година а потоа и во Глобалната стратегија за европска безбедност од 2016 година.

Европската унија денес располага со низа инструменти за да може да помогне во промовирањето на мирот и безбедноста, иако нејзината улога како меѓународен безбедносен актер честопати е оспорувана.¹ Земјите кои се членки на Европската унија ја дефинираат, координираат и спроведуваат надворешна политика во контекст на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП). Ваквата област која се нарекува надворешна политика на Европската унија, има поширок опсег кој ги опфаќа сите области на надворешната политика и дополнително-сите прашања поврзани со мирот и безбедноста.

Заедничката надворешна и безбедносна политика е поддржана од институционална рамка, дополнително развиена со одредбите од Договорот од Лисабон, во која дипломатите и официјалните претставници на државите членки од Европската унија заеднички ја креираат политиката на Унијата. Надворешната политика е право на суверените држави, и затоа исклучителната природа на Заедничката надворешна и безбедносна политика од поодамна е предмет на дилеми и проучување. Таа особено ги збунува заговарачите на традиционалните теории за европска интеграција и меѓународните односи, кои не успеаа да го прифатат она што Европската унија го прави во областа на надворешната политика.

¹ Георгиева Л,(2014), Европска Безбедност, Филозофски Факултет, стр.23

Европската унија се уште не се третира како полноправен актер на меѓународната сцена, но сепак има силно меѓународно присуство и влијание. Ваквото присуство и постепеното зголемување на “актерството”, покренала прашања за тоа дали Европската унија претставува нов вид на актер, цивилна или нормативна сила, која произлегува од нетрадиционалните извори на моќта.

Од претпоставката дека Европската унија располага со одреден вид “актерство”, европеизацијата на надворешната политика стана област на поширок интерес и истражувања.² Земјите членки може да делуваат во неколку правци: преку структурата на Европската унија за да постигнат поголемо влијание на меѓународно ниво, да ја прилагодат националната надворешна политика врз основа на позициите на Европската унија и да се вклучат во поголема европска координација.

Како и “актерството” така и односот меѓу националната и надворешната политика на Европската унија стана значајна тема и за политичка и академска дебата. Затоа, на кој начин земјите членки и институциите на Европската унија колективно ја дефинираат координираат и имплементираат надворешната политика на Европската унија, не е прашање само по себе, туку е важно и за политичките резултати на Унијата. Потегот кој е извршен со премин од Европска безбедносна и одбранбена политика во Заедничка безбедносна и одбранбена политика со Лисабонскиот договор е чекор за зголемување на кохерентноста во надворешната активност на Европската унија, вклучувајќи ги и нејзините активности во Заедничката надворешна и безбедносна политика.

Во оваа област се забележуваат неколку клучни трендови а сите тие укажуваат на тоа дека Европската унија се движи во насока кон сложени и т.н. хибридни операции за кои треба да се користат сеопфатни стратегии за планирање и спроведување. Постои потреба и од поинтензивна координација во рамките на Европската унија, како и

² Во 2003 година Европската унија ја изработи својата прва Европска стратегија за безбедност (ЕБС), под раководство на високиот претставник на ЕУ, Хавиер Солана. Тринаесет години подоцна, високиот претставник и потпретседател на Европската комисија, Фредерика Могерини, ја претстави првата Глобалната стратегија на ЕУ (ЕУТС). https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/47517/implementing-global-strategy-eu-delivers-security-and-defence_en пристапено 11.11.2020

надворешната соработка на Унијата со другите актери вклучени во справувањето со предизвиците.

Европската Унија во Стратегијата за безбедност - безбедна Европа во подобар свет од 2003 година - нагласува дека ЕУ треба да продолжи да ги зајакнува сопствените капацитети, со што се потврдува политичката волја и напорите на ЕУ за понатамошно инвестирање во цивилни капацитети, особено во мисиите за управување со кризи. Новата стратегија од 2016 година се базира на претходната и искуствата од нејзиното реализирање. Глобалната стратегија на ЕУ нагласува дека е неопходно Унијата да ги подобри своите капацитети да одговорат на безбедносните закани како што се миграцијата, тероризмот, сајбер-криминалот, а последните настани поврзани со Ковид 19 отворија простор за вклучување и на предизвиците за јавното здравје.

Стратешки пристап за зголемување на цивилните капацитети развиваат и други регионални организации, како што се ОБСЕ, Африканската унија, земјите од БРИКС и др. кои се обидуваат да го зголемат своето учество во воените и цивилните мисии. Од овој тренд не се исклучени и државите од западен Балкан кои покрај учество со воени капацитети во мисиите на ЕУ, користејќи ги предпристапните преговори за членство и Поглавјето 31, веќе извесно време се обидуваат да ги развијат сопствените цивилни капацитети.

Со основањето на новото тело во структурата на Унијата, Директорат за управување со кризи и планирање, направен е важен чекор кон понатамошна интеграција на воените и цивилните способности кон управувањето со кризи. Иако постојат и слабости, особено поврзани со сложеноста на синџирот на командување и на можноста воената или цивилната страна да доминира во стратешкото планирање и однесување во управувањето со кризи. Ова сепак се смета за значаен напредок поради тоа што е воспоставена трајна структура за стратешко планирање и имплементација.

Управување со кризи како концепт опфаќа суштински широк спектар на ситуации и активности, иако од теориски аспект претставува

тесен концепт од циклусот на активности за справување на конфликтите.³ Во основа тоа вклучува и интервенции наменети за заштита на цивилното население, ставање крај на вооружениот конфликт како и реконструкција на уништените подрачја. Ова првично се главно воени операции за управување со кризи, но сега се прави комбинација на воените и цивилните средства/способности, кои се одговорни за повторно воспоставување на непречено функционирање на цивилните институции во контекст на реконструкцијата на териториите.

Клучна предност за справување со сложените, повеќе актерски и мултидимензионални кризи и зголемените безбедносни закани, е т.н. сеопфатен пристап како што е нагласено во Стратегијата за европска безбедност.⁴

Во Советот на Европската унија има согласност дека покрај продолжувањето со цивилни мисии и воени операции, Европската унија треба да ја подобри својата способност да поттикнува цивилно и воена соработка и да ја користи Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) како дел од кохерентна акција на Европската унија, која треба да вклучува и дипломатски, политички, правни, развојни, трговски и економски инструменти. Лисабонскиот договор нуди можност за зајакнување на сеопфатниот пристап на ЕУ.

Европската служба за надворешна акција, воспоставена со Лисабонскиот договор, станува оперативна под раководство на високиот претставник, кој исто така е потпретседател на Комисијата. Имплементацијата на договорот ја олеснува и максимизира ефективноста на користењето на различни политики и инструменти на располагање на Европската унија во повеќе кохерентни начини, со цел да се одговори на целиот циклус, од подготвеност до превентивна акција, преку одговор за

³ L. GEORGIEVA "Conflicts Prevention: From the idea to the culture for prevention of conflicts", Friedrich Ebert Stiftung and the Initiative for Peace building and Democracy, Skopje, December 2004.

⁴ Цивилните мисии на ЕУ вклучуваат: Полициски мисии на ЕУ (EUPOL RD Congo, EUPOL Киншаса, ЕУПМ во Босна и Херцеговина, ЕУПОЛ ПРОКСИМА и ЕУПАТ во Македонија, ЕУПОЛ Авганистан и ЕУПОЛ КОППС на палестинските територии), владеење на правото на ЕУ Мисии (ЕУЛЕКС Косово, EUJUST LEX за Ирак и EUJUST THEMIS во Грузија), ЕУ Мониторинг на мисии (EUMM во Грузија, EUMM во поранешна Југославија и ЕУ АММ во Ацех), мисии на ЕУ за гранична помош (EUBAM Рафах и Европската комисија финансиран од ЕУ Молдавија и Украина). Хибридните мисии се неодамна завршени Мисија на ЕУ за реформи во безбедносниот сектор во Гвинеја-Бисао (неодамна беше затворена на 30 септември 2010 година) и поддршката на ЕУ за АМИС (Дарфур).

управување со кризи, вклучително и стабилизација, и одржување на мирот, обновување, реконструкција и враќање кон долгорочен развој.

Во основата на секоја мисија на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) на Европската унија се нејзините цивилни капацитети, односно, доволни и соодветни способности кои се предуслов за успешно спроведување на зададените задачи во оваа област.

1. ФОРМУЛАЦИЈА НА ПРОБЛЕМОТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Во последните децении во мировните мисии, кои дотогаш беа ангажирани пред се како воени мисии, се повеќе се вклучуваат задачи на градење на мирот. Затоа учеството на цивили во мировни мисии, наместо дотогаш периферираната воена поддршка, цивилната способност добива улога, да стане "срцето" на модерните мировните мисии и операции за градење на мирот во рамките на ОН, ОБСЕ, НАТО и ЕУ. Ова доведе до драстично зголемување на бројот на цивилни функции⁵ во меѓународните операции, бидејќи се јави и зголемена потреба за ангажирање на специјализирани експерти и цивилна експертиза во одредени области. Зголемување на бројот на цивилни експерти во мисиите се преточи и во меѓународно признавање од неопходноста, преведени во јавните политики. Всушност се потврди дека е неопходна употреба на ефикасни и навремени цивилните капацитети, кои се потребни за поддршка на националните напори за изградба на мирот во постконфликтните општества.

Цивилна компонента во мисиите треба да осигура градењето на мирот и со тоа да го премости јазот кој се јавува во период на прекин на огнот, за да се обезбеди безбедност веднаш по конфликтот, како и поддршка за развој. Како резултат на тоа, цивилната експертиза врши функции и врши активности кои не се најсоодветен за припадниците на војската, како на пример, постконфликтна реконструкција и

⁵ Георгиева Ј, Творење на мирот; Мирот безбедноста и конфликтите по Студената војна, Филозофски факултет, 2010, стр. 133

имплементација на институционални реформи. Затоа цивилните капацитети се од суштинско значење за исполнување на широк мандат на современите мисии и обично вклучуваат зајакнување на владеењето на правото - вклучувајќи го судството, администрацијата на затворите и правни реформи; реформа на безбедносниот сектор - спроведување на реформа на армијата и полицаиска и правна реформа; почитување на човечките права; обезбедување поддршка за организирање на изборниот систем и спроведување на слободни демократски избори; и други видови на работни места кои бараат секторска експертиза. Слични се и мисиите на Европската унија, а употребата на цивилни капацитети како средство за управување со кризи сега е составен дел на надворешната и безбедносната политика на ЕУ. Исто така, во рамките на операциите на ОБСЕ и НАТО, голем број цивилни експерти ја поддржуваат обновата на цивилните институции по конфликт.

Континуирано испраќање војници и полицајци од земјите од Западен Балкан во мисиите на ОН, НАТО, ОБСЕ и на ЕУ јасно укажува на намерата на земјите во регионот да се зголеми учеството во мировните операции. Сепак, нивниот придонес во мировните операции досега беше претежно воен, додека испраќањето на цивили во меѓународни мисии и организации е само на почетокот.

Важноста од градење на цивилни капацитети и зголемување на ангажманот на цивилни експерти во мировните операции на земјите од Западниот Балкан, значително порасна за време на последното неколку години, првенствено заради изменетото безбедносно опкружување. Земјите од Западен Балкан се соочуваат со последиците од конфликтот на Блискиот Исток и во Африка, како и глобалните безбедносни закани, како што се мигранти и бегалски кризи, тероризмот и слично. Свесни дека на овие закани не е може да се одговори со воени средства и во потрага по нови решенија, локалните политичари одлучија да ја поддржат изградбата на цивилни капацитети, што доведе до воспоставување на правна и институционална рамка за испраќање цивили во мировни мисии.

Испраќањето цивили во мисии е во контекст на преговорите со Европската унија во рамките на поглавјето од преговорите 31 - заедничка надворешна и безбедносна политика. Затоа постои потреба и понатаму да се инвестира во градењето на цивилни капацитети во земјите од Западен Балкан, и се бара подобрувања во оваа област. Земјите од Западен Балкан усвоија првата генерација на закони кои дозволуваат учество на армијата и полицијата во мировните операции. Меѓутоа, со цел да се прошири меѓународниот ангажман и учество на цивилите во мировните операции, многу земји бараат нови законски решенија. Затоа се прават напори да се оформи правна и институционална рамката во оваа област: да се изменат постоечките закони и да се создаде збир на подзаконски акти, со кои ќе им овозможи на цивилите да учествуваат во мировните операции. Во исто време, постои потреба да се инвестира во стратешка комуникација, кои ќе бидат насочени кон различни целни групи, да обезбеди подобро разбирање и поголема поддршка за зголемување на придонесот на земјата во мировните операции со цел да се поддржи развојот на јавните политики и знаење кое бара континуирано образование и обука на државни службеници и експерти.

Европската безбедносна стратегија како концепт на Унијата за справување со ризиците и заканите врз безбедноста претставува основен безбедносен концепт во чии рамки се опфатени и надворешните и внатрешните загрозувања. Поаѓајќи од овој факт, дека Унијата е загрозувана од различни извори на загрозување, справувањето со истите претставува предизвик за ангажирање на сите капацитети кои ги поседува Унијата и земјите-членки. Тие капацитети се содржани во спроведувањето на Европската безбедносна политика, а како инструменти за нејзино спроведување.

Капацитети на Унијата се поделени на воени и цивилни, но тоа е пред сè структурна и орган изациска поделба кор во услови на кризи и закани врз безбендоста ги активира сите расположливи капацитети кои меѓусебно се дополнуваат. Иако, Европската унија настојува да ги засили цивилните капацитети како одговор на современите ризици и закани кои

се сместуваат во немилитарните загрозувања или воглавно не бараат поголема употреба на чисто воени сили како воена операција.

Во рамките на Унијата може да се сретне поимањето на цивилните капацитети во рамките на Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП), а како „дивилни аспекти на управување со кризи“. Всушност цивилното управување со кризи претставува важен инструмент во рамките на ЕБОП, при што нејзината улога е поддршка на Унијата во одржувањето на меѓународниот мир и безбедност, а која улога како глобален безбедносен актер продолжува да се зголемува во новата безбедносна агенда. Во вакави глобални услови и современи извори на загрозување ЕБОП ја прошири својата активност на повеќе региони кои претставуваат извор на нестабилност, ризици и закани врз безбедноста на Европскиот безбедносен простор. Тие региони се поместени од најблиското соседство како Западен Балкан, па се до Јужен Кавказ, Медитеранот, Африка и Блискиот Исток. Суштината е содржана во работата на мисиите на полицијата, зајакнување на владеењето на правото, следење на границите и мировните договори, како и реформите во безбедносниот сектор“.

Цивилната способност претставуваат влог на ЕБОП во развојот на задачите и мисиите кои произлегуваат од потребата за кохерентен настап на Унијата во ЗНБП. Развојот на цивилните способности за управување со кризите покриваат четири приоритетни области кои се дефинирани на самитот на Европскиот совет во Феира во 2000 година и се однесуваат на: полицијата, зајакнување на владеењето на правото, зајакнување на цивилната администрација и цивилната заштита. Преку овие области на делување, дефинирани се и првичните цели кои во истите треба да се постигнат, но оваа дефинирање е направено дури четири години подоцна во 2004 година, како доброволни обврски на земјите-членки во однос на градењето на цивилните способности на Унијата.

Како цели кои треба да се постигнат во областа на полицијата, Европската унија поставува цел за способност да изврши било која полициска операција, било да е таа од советодавен карактер, помош и

обука на локалната полиција или нивна замена во кризи. При тоа земјите-членки се обврзуваат да достигнат способност за обезбедување на над 5.000 полицајци, од кои 1.400 ќе може да бидат распоредени за помалу од 30 дена. Поддршката на дејствувањето на полициските сили треба да се обезбеди преку зајакнување на владеењето на правото. Ова ќе се овозможи со поддршка на функционирањето на судскиот и казниот систем, а за чие функционирање земјите-членки се обврзани да обезбедат 630 службеници (обвинители, судии, затворски персонал), како дел од силите за управување со кризи, особено во оваа област.

Цивилната администрација претставува создавање на база на експерти во рамките на администрацијата на Унијата, способна да прифати мисии во рамките на управувањето со кризите и тоа со распоредување на 565 лица од администрацијата на земјите-членки подготвени за распоредување во многу краток рок. Во областа на цивилната заштита, поставена е цел за остварување на проценката и координацијата на тимовите кои би можеле да се мобилизираат многу брзо (за час), како и интервенцијата на тимови со вкупен број до 2000 лица. Исто така се предвидени и дополнителни средства кои може да бидат испратени во рок од 2-7 дена во зависност од потребите и обемот на кризата, како и 580 експерти за цивилна заштита и персонал од над 4000 лица во состав на тимови за интервенција. Во 2004 година, како приоритети на цивилните способности во рамките на ЕБОП се дефинирани и мониторингот и засилувањето на канцеларијата (улогата) на Високиот претставник на Унијата.

Мониторингот, претставува градење на цивилните способности на Унијата во однос на откривање и докажување на изворите на загрозување, особено во однос на конфликтите, донесувањето на резолуциите за управување со кризите и градењето на мирот. При ова, важна улога на мониторингот е да се обезбеди превентивно делување, но во овој период на самите почетоци на создавањето на цивилните способности на Унијата, тоа претставува „спречување или застрашување на изворот на загрозување со присуство”. На овој начин се тежнеело кон покажување на заинтересираноста и видливоста на Европската унија во

определен регион како и нејзината посветеност, меѓу другото и со присуство на специјални претставници, за што земјите-членки подготвиле 500 лица.

Спроведувањето на мисиите во кои се употребуваат цивилните капацитети на Европската унија може да биде самостојно од страна на Унијата или во соработка и во состав на други меѓународни организации како ООН, ОБСЕ или НАТО. Зголемувањето на потребата од цивилни аспекти на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП), ја зголемува и потребата од зголемување на цивилните способности на Унијата како дел од нејзината безбедносна стратегија (2003 и 2016). Оваа зголемување бара консолидација и развој на, основните цели дефинирани во 2004 година од страна на Европскиот совет. Како резултат на тие активности до крајот на 2010 година Унијата си постави цел да ги дефинира новите цивилни цели. Тие треба да постигнат подобрување на цивилните способности за поефикасен одговор во задачите за управување со кризи.

Токму тука доѓа до израз поврзаноста на засилените цивилни способности и нивната усогласеност со Европската безбедносна стратегија, во рамките на која Европската унија треба да покаже способност за справување со кризите, на високо ниво, со одличен капацитет, функционална поддршка и доволно опрема за кратко време и брза реакција. Имплементацијата на целите за достигнување на цивилните способности во 2010 година го промовира проектот за развој на заедничките компатибилни цивилно-воени способности на ЕБОП земајќи ги предвид релевантните способности кои се на располагање на Унијата.

Клучни области во воспоставувањето на новите цели на цивилните способности на Унијата се:

- синергијата помеѓу цивилните и воените операции во рамките на ЕБОП,
- поврзаноста помеѓу ЕБОП и заедничките активности на Унијата,

- развој на човечките ресурси, со цел регрутирање на квалификуван персонал, а што треба да доведе до постигнување на оптимален успех во управувањето со кризите и достигнувањето на високо ниво на цивилните способности.⁶

Особено е важно да се усогласат потребите за цивилните и воените капацитети на ЕУ. Цивилните капацитети во рамките на ЕБОП во почетниот период, по 2003 година, се послабо структурирани и изградени во споредба со воените. Сепак, мисиите на Унијата се воени, цивилни или комбинирани мисии во кои заеднички учествуваат и воените и цивилните капацитети на Унијата. Во овој момент не постои мисија на Европската унија во која не учествуваат и цивилните и воените капацитети, без разлика дали се формално одвоени или се со мешовит состав.⁷ На овој начин Европската унија покажува решеност да биде во ситуација да направи значаителен придонес во управувањето со кризите, пред се поради тоа што располага со широк спектар на политички економски, цивилни и воени средства. Појќајќи од основната цел на Европската безбедносна стратегија за зачувување на безбедноста на Европскиот простор, но и засилување на улогата на Унијата како глобален безбедносен актер (2016), уште во 2003 година Европската унија во Европската безбедносна стратегија потврди дека ќе даде особен придонес во развивањето на операциите во кои ќе бидат вклучени покрај воените и цивилните способности.

Сепак, Европската унија засилувањето на цивилните способности го темели и врз забележаното губење на разграничувањето на внатрешните и надворешните цели на земјите-членки, кои треба да се уредат во однос на заедничките акции на унијата.

⁶ A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy; https://eeas.europa.eu/topics/eu-global-strategy/17304/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en

⁷ Во моментот има 10 цивилни мисии на ЗБОП во 3 региони: Украина, Грузија, Косово, Либија, Палестинските територии (Рамалах и Рафах), Нигер, Мали, Сомалија и Ирак. Има околу 2.000 вработени во полето, а околу 80 во седиштето. Во јуни 2018 година, од персоналот на терен, речиси 1.300 се меѓународни, главно (но не исклучиво) од земјите-членки на ЕУ. Околу 790 се вработени на локално ниво. Овластената сила на мисиите е 2.347 и потребна е годишна сила од 850 места. Ова значи обработка на околу 6.000 кандидати секоја година. Најголемата мисија има околу 680 вработени, најмала во моментот околу 40. https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/5438/civilian-planning-and-conduct-capability-cpcc_en

Во основа цивилното управување со кризите претставува исклучиво Европски концепт во рамките на Европската безбедносна стратегија застапен како инструмент во рамките на Заедничката надворешна и безбедносна политика, чии цели се утврдени и во Договорот од Лисабон (ДОЛ) и ги опфаќа:

- консолидирањето и поддршката на демократијата, владеењето на правото,
- човековите права,
- почитување на принципите на меѓународното право,
- зачувување на мирот,
- спречување на судирите и
- зајакнување на меѓународната безбедност во согласност со Повелбата на ООН, принципите од Хелсиншкиот финален акт и Париската повелба, втучително и оние кои се однесуваат на непроменливоста на надворешните граници.

Всушност, обезбедувајќи ја реализацијата на Петербуршките задачи преку обезбедувањето на комплементарноста на цивилните и воените аспекти на справување со кризите, Унијата се насочува кон спроведувањето на целите за поддршка на надворешните интервенции. Токму овие цели се дадени во обликот на Европската безбедносна стратегија, особено како потреба од изградба на цивилни способности кои се од витално значење за одговор на широкиот спектар закани со кои се соочува Унијата во 21-от век.

При тоа овие капацитети **претставуваат инструмент за долгорочно управување со кризите, или поточно за долгорочна превенција на конфликтите, одржувањето на мирот и развој на постконфликтните општества, како и достигнување на состојба на одржлив развој и одржлива безбедност.**

Цивилните капацитети се основа на ЗНБП за управувањето со кризите и долгорочната превенција на конфликтите и ризиците и заканите врз безбедноста. Тие се во основата на Европската унија во современата

безбедносна агенда на Европа заснована врз човековата безбедност како основен пристап кон градењето на демократската безбедност, а која е основа на демократското владеење. Затоа, во Европската безбедносна стратегија кога се зборува за справувањето со заканите не го промовира приодот на чисто воени инструменти, туку бара комбинација од инструментите за долгорочна превенција и справување со ризиците и заканите.

Формулирајќи го предметот на истражувањето потребно е да се насочиме кон современите тенденции на подигнувањето на улогата на цивилните способности на Европската унија низ призмата на Договорот од Лисабон, како и низ призмата на улогата на одделни цивилни институции на Унијата и нивните способности. Во ДОЛ (член 87, поранешен член 30 од ДЕУ), Унијата воспоставува полициска соработка која ги опфаќа сите надлежни органи на земјите-членки, како полицијата, царината и другите специјализирани органи за спроведување на законот во однос на спречувањето, откривањето и истражувањето на кривичните дела. Всушност, оваа претставува основа на истражувањето во докторскиот труд во поглед на улогата на цивилните капацитети на Унијата во остварувањето на ЕБС. При тоа првенствено ќе се насочиме кон утврдувањето на делот од цивилните способности кои се однесуваат на полициските способности и улогата на ЕВРОПОЛ.

Определувајќи ги основите на истражувањето, но имајќи пред вид дека и Република Македонија го има искуството на примената на инструментите на ЕБОП во однос на цивилните капацитети, во докторскиот труд ќе направиме компарација на напредокот кои цивилните способности на Европската унија ги имаат постигнато во периодот од ангажманот во Република Македонија до воведувањето на ДОЛ. Во овој контекст преку компарација ќе се обидеме да утврдиме:

- Дали се зголемени цивилните способности на Европската унија?
Колку е изменета ЕБС во однос на улогата на цивилните капацитети и нивното влијание?

- Кои се современите ризици и закани врз безбедноста на Унијата во однос на кои цивилните способности може да придонесат кон долгорочна превенција?
- Кои се основните перспективи на развој на полициските институции како дел од цивилните способности?
- Каква е улогата на полициските институции во рамките на ЕБС?

Основното истражувачко прашање во трудот е следното:

Како влијае Европската безбедносна стратегија на остварувањето на целите на Унијата, особено врз улогата и подготвеноста на цивилните способности на ЕУ и ЗНБП и која е улогата на полициските институции во однос на засилувањето на цивилните способности на Европската унија?

Одговарајќи на оваа прашање, очекуваме да добиеме одговор на некои значајни прашања како што се:

- Како засилувањето на полициските институции и реформите во безбедносниот сектор влијаат врз компатибилноста на Република Македонија во однос на изградбата на цивилните способности?
- Дали современите ризици и закани врз Европската безбедност каде што се потребни ангажирањата на полициските институции во рамките на цивилните способности влијаат врз подготвеноста на Република Македонија?
- Дали Република Македонија располага со соодветни цивилни капацитети за поддршка на мисиите на Унијата во однос на полициските институции?

2. ЦЕЛИ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Истражувањето е иницирано со цел да се добијат релевантни податоци за барањата на Европската унија во однос на градењето и засилувањето на цивилните способности и нивната улога во ЗНБП како и во утврдувањето на цивилните способности на Република Македонија и нивната компатибилност со барањата на Унијата, а како дел од европскиот простор и земја кандидат за членство која учествува во спроведувањето на ЕБС.

Научна цел на истражувањето:

Да се изврши научна дескрипција и анализа на цивилните способности на Европската унија и барањата за подигнување на капацитетите на Унијата како инструменти на ЕБС, односно ЗНБП и ЗБОП.

Да се изврши научни дескрипција и анализа на можностите на Република Македонија за учество во мисиите на Унијата во кои се ангажираат нејзините цивилни способности како земја кандидат за членство во Унијата.

Да се овозможи увид на сегашната и идна улога на цивилните способности на Европската унија во спроведувањето на ЕБС.

Општествена цел:

Да се објасни што се подразбира под цивилни способности на Европската унија, кои сегменти од општеството влегуваат во нив и какви се задачите кои треба да се исполнат.

Да се согледат практичните можности на Република Македонија да го достигне бараното ниво на цивилни капацитети за потребите на цивилните аспекти на ЗНБП.

3. ПРЕДМЕТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Предметот на истражувањето на докторскиот труд се процесот на зајакнување на цивилната способност на Европската унија низ Европската безбедносна стратегија и Глобалната стратегија за безбедност, и нивното влијае врз способноста на ЕУ како меѓународен актер во градењето на нивните цивилни капацитети. Истражувајќи ги воедно и цивилните способности на Република Македонија, но и искуството кое државата го стекна при ангажирањето на цивилните капацитети на Европската унија во Република Македонија.

3.1. Теориско определување на истражувањето

Во теориското определување на истражувањето, основното прашање што се наметнува и бара објективен и научно издржан одговор е: Каква е улогата на цивилните способности на Европската унија во рамките на Европската безбедносна стратегија, на што се темелат тие, како се употребуваат, кои се обврските на земјите - членки и каде се наоѓа Република Македонија во однос на градењето на сопствените цивилни капацитети, а низ призмата на ЕБС.

Теориски модел на цивилните способности и ЕБС

Поставувањето на цивилните способности на Унијата во рамките на ЕБС е поврзано со воспоставувањето на теорискиот модел на Европската безбедносна стратегија. Овој пак модел е поврзан со почетокот на проценката на ризиците и заканите врз безбедноста на Унијата, односно уште порано во времето на ЕЕЗ и со воспоставувањето на столбовската организација на Унијата и Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП). Европската заедничка надворешна и безбедносна политика е создаван постапно во текот на формирањето на Европската заедница и нејзината трансформација во Европска унија. Во 1970 година е создаден проектот за Европска Политичка Соработка (European Political

Cooperation-EPС), кој во следните две децении те функционира како механизам за консултации во рамките на Европската заедница. Тоа претставува директен чекор кон градењето на Заедничка надворешна поолитика, но и заедничко градење на капацитетите за нејзина реализација. Етаблирањето на ЗНБП започнува со договорот во Мاستрихт, во 1991 година. Договорот за формирањето на Европската унија од Мастрихт е поддржан од три столба и тоа:

Прв столб — Европски заедници, со силни супранационални црти, втукувајќи ги Одделот за Хуманитарна помош, Механизмот за Брза Реакција, човековите права и демократијата, рехабилитацијата и развојот;

Втор столб — ЗНБП и ЗБОП, тимовите за Брза Реакција и Европската Безбедносна и Одбрамбена Иницијатива;

Трет столб —Полициска и Судска соработка во кривичните предмети.

Токму во третиот столб се препознаваат основните контури на денешните цивилни способности на Унијата, но во современата поставеност на Европската унија, моделот изгледа поразлично, пред се бидејќи цивилните способности се дел од ЗНБП и ЗБОП, односно, во воените мисии има цивилна компонента, но и во цивилните мисии има воена компонента.

Преку воспоставувањето на Договорот од Мастрихт се започнува со легална и институционална соработка во рамките на Унијата по прашањата поврзани со безбедноста, вклучивајќи го и менаџирањето со кризите, оваа легализација на соработката помеѓу земјите-членки ги регулира обврските на истите на полето на Надворешната и безбедносната политика, и особено ги дефинира инструментите за нејзино спроведување. Дефинирајќи ги легалните можности на Европската унија, и градејќи ја нејзината способност да превземе конкретна акција во однос на меѓународната политика, Унијата овозможува обезбедување на својот безбедносен простор и позиција на глобален безбедносен актер. Подоцна, по Амстердамскиот договор, Советот на Европа, добива примарна задача за усвојување на заеднички стратегии како легални акти. Во политичката и безбедносната сфера,

поедини земји членки може да превземат акции во согласност со своите национални приоритети, но и да учествуваат во заеднички акции.

Основната насока која Европската унија или тогашната Европска заедница ја завзема кон справувањето со кризите и остварување на свое влијание е дефинирана низ таканаречените Петерсбуршки задачи кои оригинално се дефинирани од Западно-европската Унија (1992).

Петерсбуршките задачи се опишани како:

- Хуманитарни и спасувачки задачи
- Задачи за одржување на мирот
- Задачи за воените сили во менаџирањето со кризите, вклучувајќи го и миротворството.

Во оваа фаза на воспоставувањето на ЕБС, цивилните капацитети сеуште не се развиваат, туку ЕУ се потпира на военото менаџирање на кризи. Важно тело кое се формира во случај на кризи е таканаречената "Тројка", тело кое се состои од Претседател на Советот, Генералниот секретар и Комесарот за надворешни односи.

Координирајќи ги своите акции и воздржувајќи се од превземање акции кои се во спротивност со интересите на Унијата, земјите - членки ги прифаќаат петте функционални механизми на ЗНБП, а тоа се:

- придржување кон општите насоки;
- создавање на заеднички стратегии;
- спроведување на здружени акции;
- зачувување на заеднички позиции и
- донесување на заеднички одлуки.

Токму во овие пет функционални механизми се гледа почетокот на создавањето на ЕБС и заедничките акции на земјите-членки кои од ослонување на воени сили се движат кон создавање на цивилни капацитети, односно цивилни способности за спроведување на ЕБС. Способностите и структурата на институциите и телата на Европската унија во однос на безбедносната и одбрамбената политика значително се развива по 1999 година и тие се имплементираат на три начини.

Првиот е преку развивањето на капацитетите за ангажирање во воениот кризен менаџмент.

Вториот е преку создавање на структури за справување со цивилните аспекти од кризниот менаџмент.

Третиот е преку создавање на институции и механизми за ангажирање на Европската унија во превенцијата на конфликти, каде што се неопходни цивилни способности.

На 17-ти Март 2003 година е потпишан НАТО-ЕУ безбедносниот договор, од кога започнува во практика - да функционира независен механизам на Европската унија за менаџирање со кризи, чија идеја и правно поставување беше започнато на самитот во Хелсинки, односно во Келн. Европската унија во Келн и Хелсинки ги постави следните специфични цели (главни цели) за развојот на воените потреби употребувајќи: Кооперативно волонтирање во организациите предводени од Европската унија; Нови политички и воени тела и структури кои ќе бидат воспоставени во Советот на Европа за да го обезбедат и осигураат потребното политичко водство и стратегиски насоки за такви операции, но со почитување на единствената институционална рамка.

Унијата започна да ги тестира своите структури и процедури кои се поврзани со цивилните и воените операции за менаџирање со кризи. ЕУ воспостави структури и процедури за менаџирање со кризи, што и овозможија да анализира, да планира, да превземаат одлуки и да утврди потреба од соодветни цивилни способности. Во основа ЕБС претставува безбедносен концепт на Унијата во чии рамки се реализира теорискиот модел на ЕБП.

Европската безбедносна стратегија во основа ги поддржува и етаблира: проширувањето на методите на доброто владеење, поддршка на социјалните и политичките реформи, борбата против корупцијата и злоупотребата на моќта, етаблирање на правилата на однесување и правото и заштитата на човековите права кои се основниот начин на засилување на меѓународното право.

Во рамките на Безбедносната стратегијата на Европската унија идентификувани се пет клучни закани, а тоа се:

- Тероризам,
- Пролиферација на оружје за масовно уништување,
- Регионални конфликти,
- Распаѓање на држави и
- Организиран криминал.

Европската безбедносна стратегија при идентификувањето на заканите за кои погоре зборувавме, ги утврдува трите стратегиски цели за зачувување на европската безбедност и промовирање на нејзините вредности. Тие цели се:

- Справување со заканите,
- Градење на безбедно соседство,
- Воспоставување на меѓународен поредок, кој ќе се базира на ефикасен мултилатеризам.

Цивилните способности на Европската унија се воспоставени низ призмата на улогата на цивилната компонента на кризниот менаџмент во функција на реализирањето на приоритетите на заедничката надворешна и безбедносна политика. Таа е воспоставена со одлуките од Советот во Фиера во 2000 година и Советот од Гетеборг во 2001 година во соработка со Европската комисија, односно паралелно со започнувањето на функционирањето на Европската унија. Овие одлуки од 2000 и 2001 година насочија развој на четири инструменти кои взаемно се поврзани:

- воспоставување на јавен ред—преку обезбедување повеќе од 5.000 полицајци, вклучувајќи и дополнителни 1.000 во рок од 30 дена, за задачи кои се однесуваат на возобновување на редот во соработка со воените сили па се до тренинг на полицијата;
- да се зајакне владеењето на правото—преку способност да се обезбедат 200 судии, извршители и други експерти од тоа поле; да се воспостави цивилна администрација — преку способност да се обезбеди тим кој ќе воспостави или гарантира избори, даноци, образование, вода и слично;
- да се обезбеди цивилна заштита—преку можноста да им се помогне на хуманитарните актери во итни операции.

Имајќи ја предвид сложеноста на кризите и институциите кои треба да учествуваат во нив, цивилната способност на Европската унија не претставува теориски модел, туку практично имплементирање на ЕБС како безбедносен концепт, во чии рамки дејствува теорискиот концепт на ЕБП, а се остварува преку инструментите на ЗНБП и ЗБОП во чии состав влегуваат и цивилните способности во рамките на цивилната компонента на кризниот менаџмент.

3.2.Дефинирање на поимите

3.2.1. Европска безбедносна политика

Европската безбедносна политика е операционализација на Европскиот безбедносен концепт формулиран преку ЕБС. Креирањето на политиката и донесувањето одлуки претставува сложен процес во кои се употребуваат различни инструменти. Преку овие инструменти безбедносната политика се операционализира. Во рамките на Европската унија, донесувањето на безбедносните одлуки претставува сложен процес кои ја креира практичната ЕБП, но е во зависност од заканите и ризиците врз безбедноста кои понекогаш не се однесуваат на сите земји-членки. ЕБП, се остварува преку инструментите на ЗНБП и ЗБОП во чии состав влегуваат и цивилните способности во рамките на цивилната компонента на кризниот менаџмент.⁸ Безбедносната политика на Европската унија е институционализирана и операционализирана со структурата на ЗНБП и ЕБОП и институциите и телата на Европската унија. Европската безбедносна политика претставува дел од Европската безбедносна стратегија и практично спроведување на истата како безбедносен концепт на Европската унија, со кој Унијата ги дефинира своите интереси во сите безбедносни сектори, а преку влијанието врз трети земји, соседни региони, во меѓународните организации и на глобалната сцена.

⁸ Надворешната и безбедносната политика на ЕУ, која постепено се развивала повеќе години, ѝ овозможува на ЕУ да зборува и да делува како меѓународен актер. Заедничкото дејствување им дава на 28 члена на ЕУ многу поголемо влијание отколку што би го имале доколку секоја од нив продолжила со сопствените политики.

Оттука, може да кажеме дека и нашето истражување за теориски модел ќе ја има ЕБП во рамките на безбедносниот концепт, односно ЕБС, сместувајќи ги цивилните способности на ЕУ во рамките на индикаторите во истражувањето. Токму преку ЕБП и цивилните способности на Унијата во однос на ЗНБП и ЗБОП ќе се операционализира истражувањето.

3. 2.2. Европска надворешна и безбедносна политика

Барањето да се разбере зошто и како европските земји соработуваат едена со друга е предизвик и сложеена задача. Студиите за надворешната политика, безбедноста и одбраната се повикуваат на голем број утврдени теории во областа на меѓународните односи, како што се реализмот и либерализмот. Сепак, не е секогаш лесно за научниците и истражувачите да ги пренесат или преведат теориите, кои на почетокот беа развиени за да го објаснат однесувањето на државите во пошироки рамки, во оние кои поконкретно се однесуваат за настаните што се случија во Европа од крајот на Втората светска војна. Треба да се укаже дека многу од теориите кои се користат за разбирање на меѓународните односи денес, произлегуваат од историските искуства на Европа. Векови на војување се основата за реалистични теории, за природата на човекот и државата, додека мирот по 1945 и европската интеграција дозволија либералните теории за соработка да бидат се поактуелни. Сепак, некои научници веруваат дека Европската унија е премногу уникатен пример за да се разбере преку воспоставените теории за меѓународните односи.

Реализмот сугерира дека на државите ќе им биде многу тешко, ако не и невозможно, да соработуваат на планот на надворешна политика, безбедноста и одбрана. Особено, неореалистичките теории тврдат дека поради тоа што нема надмоќен глобален авторитет за управување со односите меѓу државите (објаснувањето на нео-реалисти "Анархија"), државите треба да се заштитат и да ја обезбедат сопствената безбедност преку воспоставување и развој на воените капацитети.⁹ Неореализмот претпоставува дека државите бараат национални решенија за надворешна политика, безбедноста и одбраната, и таа соработка меѓу

⁹ Георгиева Л (2010), Европска Безбедност, стр 40

државите се појавува во форма на воени алијанси т.е кога нивната колективна безбедност се влошува или е директно загрозени (т.е. НАТО за време на Студената војна). За неореалистите, анархијата резултира во рамнотежа на моќта меѓу државите и целта на меѓународните односи во согласност со овој поглед на светот е да се смета за постојан напор да се осигура дека ниту една држава или група на држави не стане доволно моќни за да ја загрозат безбедноста на другите. Како што вели старата реалистичка поговорка, "ако сакаш мир, подгответе се за војна".

Повеќето неореалисти тврдат дека заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ (ЗБОП) направи малку за да се надмине потребата на државите да се грижат за својата безбедност и одбрана, и укажуваат на фактот дека ЗБОП сè уште се потпира на националните способности и меѓувладините односи. Сепак, нео-реалистите имаат потешкотии во објаснувањето зошто земјите-членки на ЕУ сепак доброволно се согласуваат да отстапат одредени одговорности за нивната надворешна политика, безбедност и одбрана на наднационални институции како што се Европската служба за надворешни работи и Европската комисија.

Неореализмот, исто така, смета дека е проблематично да се земе предвид фактот дека иницијативите како што е ЗБПП беа во голема мера развиени во политички контекст каде што немаше непосредна закана за безбедноста Европа. На Сант-Мало-Самитот од кој се роди ЗБОП се случи во 1998 година, и затоа по падот на Советскиот Сојуз. ЗБОП е родена од фрустрацијата што произлезе од нестабилноста предизвикана од распаѓот и неспособноста на Европа ефикасно да одговори на распаѓот на Југославија и нејзините последици.

Сепак, некои неореалистички научници се обидоа да одговорат на ваквите настани тврдејќи дека ЗБОП не е обид да се справи со несигурноста во Европа, туку има за цел да одговори на глобалната рамнотежа на моќ. Една перспектива дури оди дотаму што укажува на тоа дека ЗБОП е возило преку што Европејците можат да балансираат против американската воена моќ. Сепак, со оглед на континуираното примарство на САД, можеби изгледа нереално да се сугерира дека Европа се обидува воено да се балансира против САД. Всушност, дури и некои реалисти

сметаат дека оваа хипотеза е пресилна. Додека класичниот реализам го дели верувањето на неореализмот дека светот е анархичен и дека моќта е важна, не верува дека европската соработката во надворешната, безбедносната и одбранбената политика ја одразува амбицијата на ЕУ да стане глобална воена сила. Напротив, класичниот реализам тврди дека европската соработка е симптом на слабоста на поединечните држави во Европа. Во оваа смисла, и кога ќе се разгледа порастот на силите на континент, на европската соработка некои гледаат како начин да ја спасат државата "Европа". Според тоа, за некои реалисти, ЕУ може да се смета за "умножување" на моќта на поедини Европските држави.

Либералните теории ја споделуваат со реализмот основната претпоставка дека меѓународните односи се анархични и дека државите се главни актери. Сепак либералната традиција ја отфрла идејата дека меѓународните односите се обележани со политиката на моќ. За либерализмот, светската анархија не треба автоматски да доведе до воена конфронтација и/или конфликт, бидејќи соработката меѓу државите е подеднакво можна. За некои либерални научници, ЕУ претставува една од најуспешните форми на регионална соработка, која не само што доведе до мир во Европа, туку исто така, нови форми на соработка и интеграција меѓу државите. Демократска мировна теорија, која тврди дека "демократиите не одат во војна едни против други", гледа на ЕУ како начин за зајакнување на демократијата во рамките на континентот. Во овој поглед, забележливо е дека земјите кандидати за пристап треба да се согласуваат со правото на ЕУ и нормите пред да станат членка на ЕУ.

Идејата дека соработката меѓу државите може да го подобри нивниот колективен одговор на заедничките предизвици има добро воспоставено место во студиите за ЕУ како глобален актер. Во овој поглед, либерални теоретичарите укажуваат на фактот дека ЕУ има далеку поголемо влијание во политичките области како што се трговијата, климатски промени и развој отколку во безбедноста и одбраната. Ова е сугестивно за ЕУ, што не дава приоритет на силната моќ на начин што го очекуваат некои реалисти. Некои научници дури тврдат дека е веројатно дека ЕУ еден ден ќе има веродостојна надворешна политика, безбедност и одбрана, врз основа на меѓусебната природа на приоритетите и

политиките на ЕУ. Ова функционалистичкото разбирање на ЕУ тврди дека поблиска европска соработка во една област на јавна политиката (на пример, економијата - единствениот пазар, еврото, итн.) ќе се прелеат во други области на политика (на пример, надворешна политика, безбедност, одбрана), бидејќи станува јасно дека се потпира економскиот просперитет и безбедност во Европа и низ светот (внатрешна-надворешна безбедност врска). ЗБОП на ЕУ воопшто не е насочена кон тврда моќ, туку на специфични задачи (како што е реформи на безбедносен сектор, гранично управување и сл.) кои можат да направат разлика на регионалната и глобалната безбедност.

Европската надворешна¹⁰ и безбедносна политика¹¹, претставува операционализација на Европскиот безбедносен концепт формулиран преку ЕБС. Креирањето на политиката и донесувањето одлуки претставува сложен процес во кои се употребуваат различни инструменти. Преку овие инструменти безбедносната политика се операционализира. Во рамките на Европската унија, донесувањето на безбедносните одлуки претставува сложен процес кој ја креира практичната ЕБП, но е во зависност од заканите и ризиците врз безбедноста кои понекогаш не се однесуваат на сите земји-членки.

Според договорот од Лисабон, заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБПП) е составен дел на заедничката надворешна и безбедносна политика. Тоа вклучува прогресивно врамување на заедничка одбранбена политика на Унијата, што ќе доведе до заедничка одбрана, кога Европскиот совет, постапувајќи едногласно, ќе одлучи. Во тој случај тој ќе им препорача на земјите-членки да донесат таква одлука во согласност со нивните уставни барања. Одлуките што се однесуваат на заедничката безбедносна и одбранбена политика ги донесува Советот едногласно по предлог на Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика или иницијатива од земја-членка (член 42 од ДЕУ).

¹⁰ Antonio Missiroli(ed): The EU and the world: players and policies post-Lisbon; European Union Institute for Security Studies, 2017

¹¹ Annegret Bendiek: A Paradigm Shift in the EU's Common Foreign and Security Policy: From Transformation to Resilience; SWP Research Paper, October 2017

За спроведување на ЗНБП, земјите-членки ставаат цивилни и воени капацитети на располагање на Унијата, за да придонесат кон целите што ги дефинира Советот. Советот воспостави механизам наречен "Атена" кој има потребна правна способност за финансирање на операции на ЕУ со воени или одбранбени импликации [Одлука 2008/975]. Оние земји-членки, кои заедно формираат мултинационални сили, исто така, можат да ги направат достапни за заедничката безбедносна и одбранбена политика (член 42 § 3 TEU). Советот може да го довери извршувањето на задачата, во рамките на Унијата, на група земји-членки кои се подготвени и ја имаат потребната способност за таква задача. Овие земји-членки, во соработка со Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, меѓусебно ќе се договорат за раководењето со задачата (членови 42 § 5 и 44 TEU).

Во општата рамка на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) дефинирана во Договорот од Мастрихт од 1992 година, земјите-членки на ЕУ ја формулираа- прво на самит 1998 година во Сен Мало, а потоа и на ниво на ЕУ -Европска безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП), потоа преименувана во Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) во Лисабонскиот договор.

Согласно ДЕУ, ЗБОП ќе и обезбеди на Унијата "формирање на оперативниот капацитет" за цивилни и воени потенцијали "кои може да се користат за "мисии надвор од Унијата за одржување на мирот, спречување на конфликти и зајакнување на меѓународната безбедност во согласност со принципите на Повелбата на Обединетите нации ". Иако ЗБОП теоретски е многу поширока, во пракса таа е во форма на воени и цивилни активности преземени од страна на ЕУ и покриваат широк спектар на активности со цел да придонесе за безбедноста и стабилноста на трети земји, главно на Балканот и Суб-Сахарска Африка. Од 2003 година, ЕУ започна и изврши 34 операции на ЗБОП, од кои 12 се воени, 21 цивилна и една - во Дарфур – мешан карактер. Од влегувањето во сила на Лисабонскиот договор на 1 декември 2009 година, започнаа шест воени операции и шест цивилни мисии. Во целост, од септември 2016 година, има 16 тековни операции на ЗБОП, шест воени и десет цивилни.

3.3.операционализација на предметот на истражувањето

При операционализацијата на предметот на истражувањето потребно е да кажеме дека основа за споредувањето на ЕБС претставува ЕПБ и нејзината операционална рамка во однос на реализацијата преку ЗНБП и ЗБОП. Спроведувањето на безбедносната политика на државите и сојузите е законската операционализација на претходно, теориски и практично утврдените цели. За да се спроведе безбедносната политика, не се доволни исклучиво институциите на безбедносниот систем и воопшто на општеството. Како конкретен чекор тоа се законите, подзаконските акти, уредбите, упатствата, правилниците и другите акти. Во меѓународните односи, во рамките на сојузите, системите на колективна безбедност во ООН или пак колективната одбрана и другите облици на здружување на државите тоа се договорите, конвенциите, протоколите и другите меѓународни акти.

Сите овие акти се однесуваат на безбедносните предизвици и имаат основна намена да овозможат реализација во безбедносната политика. Како инструменти тие даваат правна рамка и легалитет во постапките на институциите и државите во спроведувањето на безбедносната политика и остварувањето на безбедносните цели.

Во основа, предметот на истражувањето е операционализиран преку споредувањето на ЕБП низ институциите на Европската унија, а како посебен дел градењето и употребата на цивилните способности на Унијата за реализација на безбедносната политика во однос на цивилниот кризен менаџмент.

Операционализацијата на предметот на истражувањето бара објаснување на:

Прво, колкави се цивилните способности на Европската унија во овој момент и врз кои апи на Унијата се темели нивното обезбедување од страна на земјите-членки?

Второ, каква е перспективата на употребата на цивилните способности на Европската унија во ЕБС?

Трето, дали Република Македонија има потреба од создавање компатибилни цивилни способности со Унијата и во кои области се однесуваат на безбедносната политика?

Четврто, како клучните индикатори во рамките на цивилните компоненти на кризниот менаџмент влијаат врз проценката на ризиците и остварувањето на ЕБС?

Петто, дали постојат и кои се клучните индикатори на цивилната компонента на кризниот менаџмент во Република Македонија и како се операционализираат?

3.4. Хипотези

Генерална хипотеза

Зајакнувањето на цивилната способност на Европската унија низ Европската безбедносна стратегија и Глобалната стратегија за безбедност, позитивно влијае врз способноста на ЕУ како меѓународен актер и врз соработката на членките и кандидатите за членство и градењето на нивните цивилни капацитети за ЗНБП.

Варијабли

- Независни варијаб
Европска безбедносна стратегија
- Зависни варијабли
Цивилните способности на ЕУ

Индикатори

- Број на усвоени документи за цивилни способности на ЕУ
- Број на реализирани мисии на ЕУ
- Број на цивилни мисии на ЕУ
- Карактеристики на цивилните мисии на ЕУ
- Капацитети и учество на држави од регионот во цивилни

4. МЕТОД НА ИСТРАЖУВАЊЕ

4.1 Методолошки пристап во истражувањето

Поаѓајќи од целите на истражувањето, а поради неговата комплексност и значението на добиените резултати и остварување како на научните, така и на општествените цели, како метод ќе биде примен „интегративниот метод“ (методот на триангулација).

Истражувањето е спроведено со анализа на содржина на документи на ЕУ и анализа на клучни публикации а ќе биде реализирана и анкета на експерти преку анкетен прашалник, во текот на 2017/2018 година. Во истражувањето е насочено кон добивањето на експертско мислење за улогата на цивилните способности на Европската унија и преку тоа и врз спроведувањето на ЕБС.

4.2. Техники на истражувањето

Во истражувањето ќе се употребат следните инструменти:

Анкета-преку анкетен прашалник со индивидуално пополнување на прашалникот од затворен тип, како и употребата на Линкертовата скала за мерење на ставовите на испитаниците за цивилните способности на Европската унија и компатибилноста на Република Македонија во однос на подготвеноста за учество во цивилни мисии на Унијата, а преку соодветни цивилни капацитети. Анализа на содржината, на документите, законите, препораките и декларациите на Унијата кои се однесуваат на новите безбедносни предизвици и реализацијата на ЕБС, особено во контекст на изградбата на соодветни цивилни способности и нивната употреба.

4.3. Примерок на истражувањето

Примерокот на истражувањето ќе биде неструктуриран и избран по слободен избор, а испитаниците ќе бидат припадниците на Министерството за надворешни работи, Секторот за европски прашања при Владата на Република Македонија, Министерството за одбрана,

Министерството за внатрешни работи (со особен осврт кон Сектор за евроинтеграции и орделение за меѓународна соработка), Армијата на Република Македонија (припадници на Генералштабот на АРМ), полицијата (вработени во Бирото за јавна безбедност), Дирекцијата за заштита и спасување и Центарот за управување со кризи. Испитаниците ќе бидат застапени процентуално според бројот на вработени од секоја институција или вкупно 180 испитаници, а според етничката и половата припадност размерно на процентуалната застапеност на државно ниво, според последниот попис. Во најголем дел или 90 % од оваа група испитаници се лица кои живеат на подрачјето на градот Скопје.

Со цел да го запазиме примеркувањето кое на Републичко ниво изнесува 1310 испитаници, а сакајќи да употребиме најмалку 1096 од примерокот на Републичко ниво кое изнесува 131 испитаник, но сметајќи ја можноста за статистичка грешка и бројот на државни институции, примерокот на истражувањето го определивме на 180 испитаници додека планирани е дистрибуција на 230 прашалници. Според половата распределба 49% од испитаниците се мажи, а 51 % жени, што е заокружено на приближно републичката распределеност на населението според полот.

4.4. Постапка при обработка и анализата на податоците

Во рамките на анализата на податоците како содржински метод, преку статистичко оценување ќе се примени тестирањето на хипотезите, преку утврдувањето на процентуалната застапеност на одговорите и утврдувањето на средната вредност. Но, како контролен механизам ќе се употреби тестирањето со помош на тестот.

Тестот е се употребен за да се потврди или отфрли нултата хипотеза дека, сите понудени одговори на прашањата од анкетниот прашалник се појавуваат подеднакво често. Дали некои одговори се појавуваат почести и кои? Во кој степен на значајност се разликуваат добиените одговори со оглед на етничката припадност на испитаниците,

како и во кои степен се разликуваат одговорите помеѓу категориите испитаници според институцијата на која и припаѓаат. Оваа нулта хипотеза, дека одговорите се подеднакво распределени, можеме да ја провериме со споредување на добиените фреквенции со очекуваните одговори врз основа на хипотезата за еднаква веројатност, а на степен на значајност од 0,05 (95 %).

Покрај ова, во дескриптивната обработка се применети: -анализата на содржината на документите на Европската унија поврзани со ЕБС и ЕБП, како и деловите од ДОЛ кои се однесуваат на цивилните капацитети на Унијата и нивната улога во извршувањето на задачите и спроведувањето на цивилниот кризен менаџмент. Потоа и искуствата кои Република Македонија ги стекна и ги имплементираше во своите институции на системот, а се однесуваат на создавањето цивилни капацитети за менаџирање на кризите и компатибилноста со способностите на Европската унија.

Бидејќи, се работи со кодирање на затворени прашања, одговорите се означени (кодирани) со броеви соодветно на бројот на понудени одговори. Самите прашања се нумерирани и се кодирани сите категории на одговори. Пропуштените одговори или неодговорените прашања се кодираат со 99.

5.ОПШТЕСТВЕНА ОПРАВДАНОСТ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Улогата на цивилните способности на Европската унија во остварувањето на Европската безбедносна стратегија а потоа и со Глобалната стратегија е анализирана преку индикаторите на истражувањето, односно на поделните области на кои се однесуваат овие способности. Тоа несомнено ќе влијае врз анализата и општествената операционализација на цивилните способности на Република Македонија. Разбирањето на значењето на цивилните капацитети на Унијата како механизам за спроведување на ЗНБП и ЕБОП како инструменти на ЕБП претставува можност за побрзо прилагодување на

Република Македонија во сите допирни области. Покрај тоа, на внатрешен план може долгорочно да ги засили способностите на државата во однос на разбирањето и спроведувањето на цивилниот кризен менаџмент.

Општествената оправданост на истражувањето се гледа во можноста за добивање на сознанија за улогата која цивилната способност на Европската унија и нејзините земји-членки поодделно ја има во остварувањето на ЕБС и можноста операционализираниот и теориски модел на градење на цивилни капацитети во рамките на кризниот менаџмент да се имплементира како компатибилен и во Република Македонија.

6. ПРОСТОРНО И ВРЕМЕНСКО ОДРЕДУВАЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Истражувањето ќе биде спроведено во Република Македонија во рамките на институциите на системот кои се избрани, а на тој начин што ќе бидат поделени анкетните прашалници и истите потоа лично или преку анкетарите ќе бидат собрани. Теренското истражување како пресек е во траење од две недели. Со анализата на содржаната на документите, препораките, одлуките и декларациите, како и политиките на Унијата и Република Македонија кои се однесуваат на улогата на цивилните способности на ЕУ во остварувањето на ЕБС, а во период од шест месеци по воспоставувањето на теорискиот модел.

I. РАЗВОЈ НА ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

1. РАЗВОЈ НА ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА

Поставувањето на цивилните способности на Европската Унија во рамките на Европската безбедносна стратегија (ESS) е поврзано со воспоставување на теориски модел на Европската безбедносна стратегија. Овој модел е поврзан со почетокот на проценката на ризиците и заканите врз безбедноста на Европската Унија (ЕУ), односно од порано уште во времето на Европската Економска Заедница (ЕЕЗ) и со воспоставувањето на столбовската организација на ЕУ, како и Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП). Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) е организирана, договорена надворешна политика на Европската унија (ЕУ), главно, за дипломатија и акции за безбедност и одбрана. ЗНБП се занимава само со одреден дел од надворешните односи на ЕУ, чии домени вклучуваат главно трговска политика и други области, како што се финансирање на трети земји итн. Одлуките на ЕУ бараат едногласност меѓу земјите членки во Советот на Европската унија, но откако ќе се договорат, одредени аспекти може понатаму да се одлучуваат со гласање со квалификувано мнозинство.

ЗНБП од страна на Северноатлантскиот договор (НАТО) се гледа како одговор на ЕУ за одбрана на Европа и нејзина безбедност. Сепак, од 1999 година, Европската унија е одговорна за спроведување на мисии, како што се мировните операции и политика на договори. Фразата што често се користи за да се опише односот помеѓу силите на ЕУ и НАТО е "одвоена, но не посебна".¹² Истите сили и способности ја формираат основата и за напорите на ЕУ и НАТО, но делови може да се доделат на Европската унија доколку е потребно според структурата на одлучување или Берлин плус ддоговорот. Заедничка надворешна и безбедносна политика е создавана постапно во текот на формирањето на Европската заедница и нејзината постепена трансформација во Европска Унија.

¹² Military Reform Project; www.cdi.org Пристапено, 14 Мај, 2020

Историски гледано овој развој може да се издвои во три временски периоди:

Прв период од 1957–1993 година;

Втор период од 1993-2009 година, познат како систем на столбови;

Трет период од 2009 до сегшно време, познат како консолидација.

Во првиот период, соработката во меѓународните трговски преговори, според Заедничката трговска политика на ЕУ, датира од основањето на заедницата во 1957 година.¹³ Самиот ЗНБП потекнува од формирањето на Европската политичка соработка (ЕРС) во 1970 година.¹⁴ Европската политичка соработка е процес на неформална консултација меѓу земјите членки за прашањата на надворешната политика, со цел да се создаде заеднички пристап кон прашањата на надворешната политика и да се промовираат и сопствените интереси на ЕК и оние на меѓународната заедница во целина. Ова вклучува промовирање на меѓународна соработка, почитување на човековите права, демократија и владеење на правото.¹⁵

Договорот за Европската унија (ДЕУ), исто така познат како Договор од Мастрихт е еден од двата договори кои ја формираат уставната основа на Европската унија (ЕУ), а другиот е Договорот за функционирање на Европската унија (TFEU), исто така познат како Договорот од Рим. ДЕУ првично е потпишан на 7 февруари 1992 година од страна на членовите на Европската заедница во Мастрихт, Холандија, за понатамошна европска интеграција.¹⁶ Од 9-10 декември 1991 година истиот град беше домаќин на Европскиот совет кој го изготви договорот.¹⁷ По влегувањето во сила на 1 ноември 1993 година за време на Делорс Комисијата, која ја создаде структурата на три столба на Европската унија.¹⁸ Договорот за Европската унија (ДЕУ), содржи два нови наслови за

¹³ Qualified-Majority Voting: Common commercial policy. The European commission. http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.2.3.pdf

¹⁴ Исто

¹⁵ Article 11 of the Maastricht Treaty,

https://europa.eu/europeanunion/sites/europaen/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf

¹⁶ The history of the European Union-1990-1999. Europa. https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999/1999_en

¹⁷ The EU at a glance - The History of the European Union. Europa. https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1990-1999/1999_en

¹⁸ Исто

Заедничката надворешна и безбедносна политика и соработка во областите на правдата и внатрешните работи, кои ги заменија поранешните неформални меѓувладини тела за соработка наречени ТРЕВИ и Европската политичка соработка за координација на надворешната политика на ЕУ. Покрај тоа, ДЕУ, исто така, содржи три наслови кои ги изменија трите постоечки договори за заедницата: Договорот за основање на Европската заедница за атомска енергија, Договорот за основање на Европската заедница за јаглен и челик и Договорот за основање на Европската економска заедница, чие кратенка е преименувана од ТЕЕС на ТЕС а од 2007 година познат како TFEU. Договорот од Мастрихт (ДЕУ) и сите претходно постоечки договори, дополнително се дополнуваа со договорите од Амстердам (1997), Ница (2001) и Лисабон (2009).

Препознавањето на основните контури на денешните цивилни способности на унијата е токму во третиот столб, но во современата поставеност на ЕУ, моделот изгледа поразлично, најнапред поради тоа што цивилните способности се дел од ЗНБП и ЗБОП, односно во воените мисии има и цивилна компонента, како што и во цивилните мисии ја има воената компонента. Со воспоставување на Договорот од Мастрихт се започнува со легална и институционална соработка во рамките на ЕУ по прашања поврзани со безбедноста, вклучувајќи го и менаџирањето со кризите. Оваа легализација на соработката помеѓу земјите членки ги регулира обврските на истите во полето на надворешната и безбедносната политика, а исто така особено ги дефинира инструментите за нејзино спроведување. Со дефинирање на легалните можности на ЕУ, како и градејќи ја нејзината способност да превземе конкретна акција во однос на меѓународната политика додека Унијата овозможува обезбедување на својот безбедносен простор и да се постави како глобален безбедносен актер. Насоката која тогашната Европска заедница ја превзема кон справувањето со кризите како и остварување на свое влијание е дефинирана низ таканаречените Петерсбершки задачи.¹⁹ Тие се опишани како:

¹⁹ https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html

- Хуманитарни и задачи за спасување;
- Задачи за одржување на мирот;
- Задачи на воените сили во управувањето со кризи, вклучувајќи го и миротворството.

Задачите конкретно се споменати како аспекти на Безбедносната политика на Унијата, која сите земји-членки, вклучувајќи ги и неутралните, ќе придонесат за спроведување. Овие задачи беа утврдени во Петерсберската декларација усвоена на Министерскиот совет на Западно-европската унија (ЗЕУ) во јуни 1992 година. По тој повод, земјите-членки на ЗЕУ ја изразија својата подготвеност да им стават на располагање на ЗЕУ, но исто така и на НАТО и на ЕУ, воени единици од целиот спектар на нивните конвенционални вооружени сили.

Оттогаш, тие се опфатени како:

- хуманитарни и спасувачки задачи;
- превенција на конфликти и задачи за одржување на мирот;
- задачи на воените сили во управувањето со кризи, вклучувајќи го и миротворството;
- заеднички операции за разоружување;
- задачи за воена помош и помош;
- задачи за пост-конфликтна стабилизација.

Во оваа фаза на воспоставување на Европска безбедносна стратегија (ESS), цивилните капацитети сеуште не се развиваат, туку се потпира на воено менаџирање на кризи. Слабостите забележани во Европската политичка соработка (ЕРС), очигледни за време на војните во Југославија, доведоа до желба за зајакнување на надворешната политика. Тоа беше консолидирано во Договорот од Мاستрихт, кој стапи во сила во 1993 година и ја основа Европската унија. Додека претходно постоечката наднационална Европска економска заедница стана една од трите столба, а беа изградени уште два столба. Вториот столб на ЗНБП беше заснован на меѓувладин пристап, што значеше едногласност меѓу членовите на Советот на министри и малку влијание од другите институции.

Договорот од Амстердам ја создаде канцеларијата на Високиот претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика за координирање и застапување на надворешната политика на ЕУ.²⁰ Договорот од Амстердам, официјално го изменува Договорот за Европската унија, Договорите за основање на Европските заедници и одредени сродни акти, е потпишан на 2 октомври 1997 година и стапи во сила на 1 мај 1999 година, со измени на Договорот од Мاستрихт, кој беше потпишан во 1992 година. Според Договорот од Амстердам, земјите членки се согласни да пренесат одредени овластувања од националните влади во Европскиот парламент низ разни области, вклучувајќи и донесување закони за имиграција, донесување на граѓански и кривични закони и донесување на надворешна и безбедносна политика (ЗНБП), како и спроведување на институционални промени за проширување за влез на нови земји членки во ЕУ. Делот три од Договорот од Амстердам е посветен на ефективна и кохерентна надворешна политика и содржи две поглавја, еден за ЗНБП и еден за надворешни економски односи. Во поглавјето за заедничката надворешна и безбедносна политика со измените се определува дека Советот и Комисијата се обврзани да соработуваат со цел да обезбедат доследност на надворешните активности на Унијата како целина.

Целите на ЗНБП, чија цел е заштита на заедничките вредности, фундаментални интереси и независност на Унијата, се проширени и вклучуваат зачувување на интегритетот на Унијата во согласност со принципите на Повелбата на Обединетите нации. Слично на тоа, целта за зачувување на мирот и меѓународната безбедност е проширена со упатување на принципите на Повелбата на Обединетите нации, Хелсиншкиот Завршен акт и Париската повелба за нова Европа, кои експлицитно ги вклучуваат принципите кои се однесуваат на надворешните граници. Понатаму, клаузулата за политичка солидарност е вклучена со што се наведува посветеноста на земјите членки за активно и безрезервно подржување на ЗНБП во дух на лојалност и взаемна солидарност, преку зајакнување и развивање на меѓусебна политичка

²⁰ Common Foreign and Security Policy (CFSP) – Overview. European Commission. 2002. https://eeas.europa.eu/topics/common-foreign-security-policy-cfsp_en

солидарност, што подразбира воздржување од какви било дејствување спротивно на интересите на Унијата или кое може да ја наруши нејзината ефикасност како кохезивна сила во меѓународните односи.

Дефинирани се следниве пет инструменти на ЗНБП:

- дефинирање на принципите и општите упатства за ЗНБП;
- одлучување за заеднички стратегии;
- донесување заеднички акции;
- донесување заеднички позиции;
- зајакнување на систематска соработка меѓу земјите членки.

Европскиот совет треба да ги дефинира принципите и општите упатства за ЗНБП, вклучувајќи ги и оние со одбранбени импликации, врз основа на кои Советот мора да ги донесе потребните одлуки за дефинирање и спроведување на ЗНБП. Понатаму, Европскиот совет е должен да одлучува за заедничките стратегии на синдикатите препорачани од Советот во областите каде што земјите членки имаат заеднички интереси. Овие заеднички стратегии ги утврдуваат нивните цели, времетраењето и средствата што ги даваат Унијата и земјите членки. Советот, исто така, е одговорен за спроведување на овие стратегии, особено со донесување на заеднички акции и заеднички позиции. Советот е одговорен и за обезбедување единство, доследност и ефективност на дејствување од страна на Унијата.

Што се однесува до заедничките акции, Советот ќе ги усвои за да се справи со конкретни ситуации во кои оперативните активности на Унијата се неопходни. Овие активности, кои се обврзувачки за земјите членки, мора да ги утврдат нивните цели, обемот, средствата што треба да им се стават на располагање на Унијата и, доколку е потребно, нивното времетраење и условите за нивно спроведување. Понатаму, Советот може да побара од Комисијата да поднесе соодветни предлози за да обезбеди спроведување на заедничка акција

Исто така, Советот треба да усвои заеднички позиции за да го дефинира пристапот на Унијата кон одредено прашање од географска или тематска природа и земјите членки мора да ги прилагодат своите национални политики за истиот предмет. Земјите членки, исто така, се

обврзани да информираат и да се консултираат меѓусебно во рамките на Советот за какво било прашање од надворешната и безбедносната политика од општ интерес, со цел да се осигура дека влијанието на Унијата се остварува колку што е можно поефективно со помош на усогласено и конвергентно дејство.

Позитивни аспекти од овој договор се:

- ја зајакнува улогата што ја бара Европскиот совет во дефинирањето на принципите на ЗНБП и општите и стратешките упатства за сите области кои се под него;
- ги утврдува целите на ЗНБП, особено во однос на заштитата на интегритетот на Унијата и нејзините надворешни граници;
- вклучува декларација во Завршниот акт за нова единица за планирање политики и рано предупредување во рамките на Генералниот секретаријат на Советот, чиј персонал ќе биде составен од Генералниот секретаријат, земјите-членки, Комисијата и ЗЕУ;
- ги објавува концептите за заеднички акции и заеднички позиции;
- заклучува клаузула за политичка солидарност;
- обезбедува дека воздржувањата на членовите кои се присутни или застапени нема да го спречат донесувањето на одлуки, при што во тој случај од страна на засегнатите земји членки нема да се бара да ја применат одлуката, туку ќе прифатат дека одлуката ја обврзува Унијата. Доколку воздржани претставуваат повеќе од една третина од гласовите пондирани во согласност со член 148, одлуката ќе се смета дека не е усвоена.

Можното вклучување на ЗНБП во столбот на Заедницата, никогаш не било сериозно разгледано. Изјавите дадени во врска со прогресивниот развој на институциите и постапките врз основа на политичката волја на земјите членки само укажуваат на тоа дека повеќето од нив очигледно немаат вистинска амбиција.

Спротивно на желбите, сите одредби кои се однесуваат на различните аспекти на надворешната политика не се споени во едно поглавје од Договорот. Овие аспекти опфаќаат комерцијална политика, политика за развој, хуманитарната помош и ЗНБП, вклучувајќи ја политиката за човекови права и идната заедничка одбранбена политика и тие се несомнено исклучени. Како последица на тоа, шансите за обезбедување конзистентност се всушност лоши, а уште помалку е веројатно дека ефективната на надворешното дејство на Унијата ќе биде обезбедена со козметичките промени направени во стариот текст.

Подоцна, по Амстердамскиот договор, Советот на Европа, добива примарна задача за да усвојува заеднички стратегии како легални акти. Во политичка и безбедносна сфера, поедини земји членки може да превземаат акции во сопствените земји, како и да учествуваат во заеднички акции. Европскиот совет ја потврдува својата заложба за градење на заедничка европска безбедносна и одбранбена политика, способна да ги зајакне надворешните активности на Унијата преку развивање на способност за воено управување со кризи, како и цивилна, со целосно почитување на принципите на Повелбата на Обединетите нации. При тоа е поздравен извештајот на Претседателството одобрен од Советот за “Зајакнување на заедничката европска политика за безбедност и одбрана” и придружните документи. Во овој контекст, Европскиот совет го забележува прогресивниот развој на привремените Политички и безбедносен комитет и привремените воени тела основани во Хелсинки.

Подобрувањето на европските воени способности останува од централно значење за кредибилитетот и ефективната на Заедничката европска безбедносна и одбранбена политика. Европскиот совет е решен да ги исполни целите на главната цел во 2003 година, како што е договорено во Хелсинки. Во овој контекст, е и Конференцијата за заложба за способности подоцна истата година, каде што земјите-членки прават иницијални национални обврски, како и создавање механизам за преглед за мерење на напредокот кон постигнување на тие цели. Обезбедена е неопходната транспарентност и дијалог меѓу Унијата и НАТО и експертизата на НАТО за потребите за целите на способноста. Принципите и модалитети за договори се идентификувани за да им се

овозвозможи на земјите членки на НАТО кои не се членки на ЕУ и другите кандидати за членство во ЕУ да придонесат за воено управување со кризи во ЕУ. Принципите за консултации со НАТО за воени прашања и модалитети за развивање на односите ЕУ-НАТО, исто така, се идентификувани во четири области кои ги опфаќаат безбедносните прашања, целите за способност, модалитетите за пристап на ЕУ до средствата на НАТО и дефинирањето на аранжманите за постојана консултација. Европскиот совет го поздравил формирањето и првиот состанок на Комитетот за цивилни аспекти за управување со кризи, како и идентификување на приоритетните области за целите во цивилните аспекти на управувањето со кризи и конкретните цели за способностите на цивилната полиција. Во таа смисла, земјите-членки доброволно соработуваа дека до 2003 година ќе можат да обезбедат до 5.000 полицајци за меѓународни мисии во рамките на операциите за спречување на конфликти и операции за управување со кризи. Земјите-членки, исто така, се обврзаа да можат да идентификуваат и распоредат до 1.000 полицајци во рок од 30 дена. Прифатена е подготвеноста на Комисијата да придонесе за цивилно управување со кризи во рамките на нејзините сфери на дејствување. Европскиот совет ја нагласува определбата на Унијата во својот пристап кон спречување на конфликти и управување со кризи, за целосно да ги преземе своите одговорности за задачите на Петерсберг. Постојаните политички и воени структури треба да бидат воспоставени по Европскиот советот во Ница.

Европската Унија е посветена на развој и рафинирање на своите способности, структури и процедури со цел да ја подобрат својата способност да преземат целосен опсег на превенција на конфликти и задачи за управување со кризи, користејќи ги воените и цивилните средства. Според Извештајот на Претседателството и неговите анекси усвоени од Советот, развојот на ESDP го зајакнува капацитетот на Унијата да придонесе во меѓународниот мир и безбедност во согласност со принципите на Повелбата на ОН. Поставени се нови конкретни цели за цивилните аспекти на управувањето со кризи кои треба да бидат постигнати до 2003 година преку доброволни придонеси. Постојани политички и воени структури се воспоставени во Советот и

Секретаријатот на Советот. Фондации се поставени за успешно спроведување на конференции за подобрување на воените капацитети и за полициските способности во текот на следното претседателство. Забележан е напредок во развојот на постојани и ефективни односи со НАТО. Исто така договорени се постојани аранжмани за консултации и соработка и се имплементирани, како што е нагласено со тесната соработка во управувањето со кризи во Западен Балкан. Нагласено е дека се бара брз договор за аранжмани што дозволуваат пристап на ЕУ до средствата и способностите на НАТО.²¹

Европскиот совет ја одобри програмата на ЕУ за спречување на насилни конфликти што ќе го подобри капацитетот на Унијата да преземе кохерентно рано предупредување, анализа и акција. Превенцијата на конфликти е една од главните цели на надворешните односи на Унијата и треба да се интегрира во сите релевантни аспекти, вклучувајќи ја и Европската безбедност и одбранбена политика, развојна соработка и трговија.

Договорот од Ница е потпишан од европските лидери на 26 февруари 2001 година и стапи на сила на 1 февруари 2003 година. Тој го измени Мاستришкиот договор или Договорот за Европската унија и Договорот од Рим или Договорот за основање на Европската заедница, кој пред Договорот од Мастрихт беше Договорот за основање на Европската економска заедница. Договорот од Ница ја реформира институционалната структура на Европската унија за да издржи експанзијата на исток, задача која првично беше наменета да се направи со Договорот од Амстердам, но не беше адресирана во тоа време. Европскиот совет во Ница го усвои извештајот на Претседателството за европската политика во областа на безбедноста и одбраната, кој, меѓу другото, предвидува развој на воените капацитети на Унијата, создавање на постојани политички и воени структури и вклучување на функциите на управување со кризи на ЗЕУ во Унијата. Иако ова не е предуслов за брзото функционирање на безбедносната и одбранбената политика врз основа на постојните одредби од Договорот, Договорот од Ница го

²¹ Presidency Conclusions – Göteborg, 15 and 16 June 2001 SN 2001/01 REV 1 12
<https://www.consilium.europa.eu/media/20983/00200-r1en1.pdf>

изменува член 17 од Договорот за Европската унија со отстранување на одредбите со кои се дефинираат односите меѓу Унијата и ЗЕУ.

Дополнително, Советот може да одобри политичкиот и безбедносниот комитет (PSC), со цел да се справат со кризата и за времетраењето на таа криза, да преземе соодветно одлуки во рамките на вториот столб со цел да се обезбеди политичка контрола и стратешко водство на операцијата за управување со кризи

1.1. ДОГОВОРОТ ОД ЛИСАБОН И ЗНБП

Договорот од Лисабон кој првично е познат како Реформски договор е меѓународен договор кој ги менува двата договори кои ја формираат уставната основа на Европската унија (ЕУ). Договорот од Лисабон е потпишан од земјите-членки на ЕУ на 13 декември 2007 година и стапи на сила на 1 декември 2009 година.²² Тој го менува Договорот од Мастрихт (1993), познат во ажурирана форма како Договор за Европска Унија од 2007 година или ДЕУ и Договорот од Рим од 1957 година, познат во ажурирана форма како Договор за функционирање на Европската Унија од 2007 година или TFEU.²³

Терминот, Лисабонскиот договор е правен документ врз кој се потпира и функционира сегашната Унија како израз на севкупните досегашни достигнувања во развојот на европската демократија и идејата за остварување на Унијата. Лисабонскиот договор произлезе од Меѓувладината конференција која започна во јуни 2007 година додека конечниот текст беше одобрен за време на неформалниот состанок на Европскиот совет кој се одржа на 18-19 октомври 2007 година. Договорот го ратификуваа 27 земји членки и стапи во сила во јуни 2009 година. Договорот од Лисабон ги надополнува постоечките Договори за

²² "Lisbon Treaty: The making of Council of the European Union. Archived from the original (PDF) on 20 May 2013.

²³ Official Journal of the European Union, ISSN 1725-2423 C 115 Volume 51, 9 May 2008, <http://eur-lex.europa.eu>:

Европската заедница и Европската Унија. Основни причини за создавањето на реформскиот договор претставуваат следните:

- со 27 земји членки Европската Унија функционира по принципот на правила кои се однесуваат за 15 земји членки (содржано во Договорот од Ница);
- нема соодветни инструменти во доменот на примарното право и
- договорот носи реформи во доменот на политичките, економските и културните прашања.

Со Договорот од Лисабон се воведуваат нови права за граѓаните и гаранција за почитување на основните човекови права, демократски принципи, солидарност и сигурност и измени и дополнувања во темелните вредности на Унија. Една од најголемите институционални новини со која се обезбеди изедначеност на политиките на Европската Унија во односите со странските држави и меѓународните организации е позицијата Висок претставник на Европската Унија за надворешна и безбедносна политика / потпретседател на Европската комисија претставува. Високиот претставник има двострана улога и тоа, мандат да го претставува Советот и потпретседател на Европската комисија за надворешни односи, да претседава со периодичните состаноци на Министрите за надворешни работи и да биде меѓународен претставник на Заедничката надворешна и безбедносна политика при што ќе му помага ново тело (European External Action Service) составено од претставници од Советот на Европската Унија, Комисијата и Националните дипломатски служби. Неговата функција на навлегува во самостојната политика на земјите членки бидејќи се базира на едногласни одлуки. Што се однесува до Заедничката надворешна и безбедносна политика, се применуваат поинакви правила. Уставот на ЕУ не дозволува усвојување на законодавни акти и на институциите им го даде на располагање инструментот "Европска одлука".²⁴

²⁴ Европската одлука е акт "Задолжителен во целина". Кога одлуката точно ќе ги одреди лицата на кои се однесува, таа ќе биде задолжителна само нив (член 1-33(1), подстав 5). Тоа значи дека актите кои сега се усвојуваат во форма на одлуки, во иднина, ќе може да се појават во

Во областите што спаѓаат во Заедничката надворешна и безбедносна политика -ЗНБП, Договорот за ЕУ, Глава V или Полициската и судска соработка во кривичните работи - ПССК, Договорот за ЕУ, Глава VI или Правда и внатрешни работи, Европскиот совет и Советот на министри, донесуваат акти со различна правна сила. Најчесто се усвојуваат декларации или позиции коишто претежно содржат политички ставови или изјави за одредени намери. Тоа се "принципите", "генералните насоки (упатства)" и "заедничките стратегии" утврдени од Европскиот совет во контекст на ЗНБП, (членови 13(1) и (2) Договорот за ЕУ).

Некои резолуции или препораки на Советот содржат детални аранжмани. Договорот за ЕУ, исто така, упатува на други инструменти за делување на Советот во контекст на ЗНБП (заеднички акции, заеднички позиции) и ПССК (заеднички позиции, рамковни акции, одлуки коишто земјите членки, покрај конвенциите во ПССК и договорите на Советот склучени на меѓународно ниво, може меѓусебно да ги склучуваат). Со исклучок на конвенциите и договорите на Советот, овие инструменти не се предмет на никаква посебна процедура на прифаќање или ратификација од земјите членки. Сите заедно претставуваат инструменти на меѓународното право, што во принцип, мораат да бидат применувани од земјите членки од моментот на нивното стапување на сила. Секогаш кога Советот донесува таков еден акт тој може, едногласно, да одлучи истиот да биде објавен во Службениот весник на ЕУ.

Советот може да склучува и меѓународни договори со една или повеќе земји или меѓународни организации во врска со ЗНБД и ПССК (Договор за ЕУ, Член 24 и 38). Договорот за ЕУ, не ѝ доверува правна способност на Унијата, па затоа се поставува прашањето дали при склучувањето на таков договор, Советот едноставно не влегува во меѓународно обврзување од име на сите земји членки заедно. Сепак,

форма на Европски одлуки. За разлика од постоечките одлуки Европските одлуки не мора задолжително да се однесуваат на одредено лице. Кога со Европската одлука ќе се имплементира друг правно обврзувачки акт, таа ќе се нарекува "Имплементирачка одлука" (член 37 (4)).

од моментот кога Советот склучува договори од името на ЕУ, на меѓународно ниво, ЕУ е обврзана со договорот, а не земјите членки поединечно.

Со новиот Устав институциите на Унијата делуваат на полето на ЗНБП и ПССК преку инструментите утврдени со Уставот. Во врска со ПССК тоа значи дека Европскиот парламент и Советот ќе донесуваат Европски закони и Европски рамковни закони коишто ќе може да бидат имплементирани на рамниште на Унијата преку различните акти што ќе може да се употребуваат за имплементирање на законските акти. Основните правила на Уставот, што се однесуваат на склучување на меѓународни договори се применливи за договори склучени од Унијата за прашања од ПССК. Во врска со ЗНБП, продолжуваат да постојат специфични правила. Членот 1-40(6) предвидува дека Европските закони и Европските рамковни закони се исклучени од прашањата на ЗНБП. Европскиот совет и Советот усвојуваат Европски одлуки (член 1-40(3)). Тоа значи дека заедничките позиции и заедничките акции, заедно со актите донесени за нивната имплементација имаат форма на Европски одлуки.

Лисабонскиот договор вклучува клучни промени насочени кон зголемување на конзистентноста и кохерентноста на надворешните активности на ЕУ. Тој предвидува таканаречен "Висок претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика", кој ќе биде одговорен во Советот за заедничките надворешни и одбранбени политики на ЕУ. Високиот претставник ќе претседава со Советот за надворешни односи на ЕУ и ќе биде потпретседател на Европската комисија. Високиот претставник ќе биде одговорен за координирање на надворешните активности на Комисијата со цел да се обезбеди конзистентност и кохерентност помеѓу сите надворешни активности на ЕУ, без разлика дали тие се во надлежност на Советот или Комисијата. Високиот претставник ќе биде поддржан од Европска служба за надворешни работи, составена од претставници од Советот и од Комисијата, како и со државни службеници од земјите-членки на ЕУ.

Покрај гореспоменатите институционални промени, Лисабонскиот договор, исто така, предвидува и голем број промени во надворешните политики на ЕУ, кои ја зајакнуваат и ја појаснуваат политиката за развојна соработка на ЕУ и, за првпат, поставува хуманитарна помош како посебна компетенција на Комисијата.

Други значајни промени утврдени со Лисабонскиот договор се:

- реформирање на системот на претседавањето на Европскиот совет од неговата сегашна шестмесечна ротација до назначување на полновремен претседател на Европскиот совет во период од две и пол години;
- промена на пондерирањето на гласовите од страна на земјите-членки кое е применливо од 2014 година; и
- проширување на опсегот на гласање со квалификувано мнозинство во нови области.²⁵

Европскиот совет, постапувајќи со квалификувано мнозинство, со согласност на претседателот на Комисијата, ќе го назначи Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика. Европскиот совет може да го заврши својот мандат со иста постапка. Високиот претставник ја спроведува заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата. Тој ќе придонесе со неговите предлози за развој на таа политика, која тој ќе ја изврши како што е мандат од Советот. Истото важи и за заедничката безбедносна и одбранбена политика. Високиот претставник претседава со Советот за надворешни работи. Високиот претставник е еден од потпретседателите на Комисијата. Тој ќе обезбеди конзистентност на надворешното дејство на Унијата. Тој е одговорен во рамките на Комисијата за одговорностите што ги презема во надворешните односи и за координирање на други аспекти на надворешно делување на Унијата. Високиот претставник е одговорен за ЗНБП и ЗБОП во Советот, но не за сите проширени надлежности на Комисијата. Тој е само одговорен за обезбедување дека сите надворешни

²⁵ Георгиева Л. (2010) стр. 91

политики на ЕУ се конзистентни и координирани. Политичките области на надворешната трговија, развојната соработка и хуманитарната помош продолжуваат да се дефинираат и спроведуваат посебно од другите членови на Комисијата. ²⁶

²⁶ Договорот од Лисабон стапи на сила во декември 2009 година и стави крај на системот на столбови. Понатаму, во обид да обезбеди поголема координација и конзистентност во надворешната политика на ЕУ, Лисабонскиот договор создаде Висок претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, де факто спојувајќи го местото на Високиот претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика и Политички и европски комесар за надворешни односи и европска соседска политика. Од декември 2011 година, Високиот претставник (HR) е одговорен за Европската служба за надворешни работи (EEAS), која исто така е креирана со Договорот од Лисабон. Тоа во суштина е наменето да биде заедничко Министерство за надворешни работи или дипломатски кор за Европската унија. Подетално, Георгиева Л: Европска безбедност, 2010

II. ЕУ КАКО МЕЃУНАРОДЕН БЕЗБЕДНОСЕН АКТЕР

2.1. ЕУ КАКО МЕЃУНАРОДЕН АКТЕР

Земјите-членки на Европската унија (ЕУ) координираат, дефинираат и спроведуваат надворешна политика во контекст на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП). Оваа област на политика честопати се нарекува надворешна политика на ЕУ и има широк опсег. Ги опфаќа сите области на надворешната политика, вклучувајќи ги и сите прашања поврзани со безбедноста и одбраната.²⁷ Други надворешни политики на ЕУ, како што се трговијата, развојната соработка и хуманитарната помош, не спаѓаат во нејзиниот обем. ЗНБП беше воспоставена со Договорот од Мاستрихт во 1993 година. Таа успеа во Европската политичка соработка (ЕРС), преку која земјите членки ги координираа своите надворешни политики од 1970-тите. ЗНБП е поддржана со посебна институционална рамка, во која националните дипломати и претставници на ЕУ заеднички ја креираат политиката врз основа на консензус. Тој е предводен од високиот претставник, кој е "лице и глас" на надворешната политика на ЕУ, и поддржан од Бриселската Европска служба за надворешни работи (ЕЕАС) и околу 140 делегации на ЕУ во трети земји и меѓународни организации. ЗНБП особено ги збунува застапниците на традиционалните теории за меѓународните односи и европската интеграција, кои имаат потешкотии да објаснат што ЕУ ги прави во надворешната политика. Со оглед на отсуството на формално дипломатско признавање и силното потпирање на ресурсите на земјите-членки ја прави ЕУ неконвенционален меѓународен актер. Сепак, ЕУ има развиено силно меѓународно присуство. Ова, исто така, покренува прашања во врска со меѓународниот идентитет на ЕУ. Се поставува прашањето дали, ЕУ претстави поинаков вид актер, цивилна или нормативна сила, која го изразува своето влијание од нетрадиционални извори на моќ или ЕУ како суверени држави, е управувано од материјални интереси?

²⁷ Duke, S. (2016). The Common Security and Defence Policy. Oxford Research Encyclopedia of Politics. Стр.223

Односите меѓу ЕУ и националната надворешна политика се критички важни. Земјите-членки можат да дејствуваат преку ЕУ за да постигнат поголемо влијание на меѓународно ниво. Во исто време, ЗНБП врши притисок врз земјите-членки да ги прилагодат своите национални надворешни политики. Иако надворешната политика на ЕУ честопати ја надополнува националната надворешна политика, таа исто така може да ги замени и да ги предизвика националните политики. Ова ги покренува прашањата за кохерентност. Конечно, важно е да се обрне внимание на управувањето со надворешната политика на ЕУ. Единствениот метод на креирање политики, преку кој земјите-членки и институциите на ЕУ ги координираат, дефинираат и имплементираат ЗНБП, влијаат на политичките резултати. Како таква, машината зад надворешната политика на ЕУ е инструментална за разбирање на улогата на ЕУ како меѓународен актер и нејзините односи со националната надворешна политика.

2.2. ЕУ И НАЦИОНАЛНАТА НАДВОРЕШНА ПОЛИТИКА

Појдовната точка при изучувањето на надворешната политика на ЕУ е да ја концептуализира ЕУ како меѓународен актер. Доменот на меѓународните односи вообичаено е резервиран за суверени држави. Како недржавен актер, ЕУ не е автоматски признаена од другите држави, не може да се приклучи на сите меѓународни организации и има тешкотии да учествува во преговорите. Оттука, клучното прашање за теоритичарите е било дали, всушност, ЕУ е меѓународен актер. И ако ЕУ може да се смета за актер, кој тип на актер е и кои се нејзините цели и средства.

Надворешната политика на ЕУ има долга историја. Откако Европската заедница за одбрана (EDC) не успеа да ратификува во францускиот парламент во 1954 година и по отфрлањето на плановите за Фухети во почетокот на 1960-тите, земјите-членки го основаа ЕРС во 1970

година. Тоа беше скромн обид за координација на надворешната политика. ЕРС првично беше одвоена од економската интеграција во контекст на Европската заедница. Министрите за надворешни работи и националните дипломати повремено се состануваа за да разменат информации за прашањата на меѓународната политика и да работат на усогласување на ставовите и заедничките активности секогаш кога тоа е можно и пожелно. Фреквенцијата на овие состаноци и обемот на агендата се зголеми со текот на времето. Процесот, исто така, стана институционализиран.²⁸ Сепак, европската политичка соработка остана неформален меѓувладин дебетен клуб до формирањето на ЗНБП со Договорот од Маастрихт во 1993 година.

Објаснувањето за релативното отсуство на ЕУ во областа на надворешната политика не е тешко. Хофман во 1966 година прави разликува помеѓу "ниската" и "високата" политика кога дискутираше за европскиот проект. Економската интеграција можеби беше остварлива, но соработката во надворешните и безбедносните работи беше поинаква игра со топка. Валц укажа на приматот на земјите-членки.²⁹ Исто така Бул беше скептичен во врска со изгледите за европска интеграција во надворешната политика: "Европа" не е актер во меѓународните односи и не изгледа веројатно да стане негова, Европа со која сум загрижен е вистинската држава на владата".³⁰

Додека теоретичарите на меѓународните односи и европската интеграција би можеле да го откријат бавното темпо со кое ЕРС се развива, тие беа многу помалку способни да направат смисла за она за што всушност била надворешната политика на ЕУ. Ова резултираше со нов пристап. Наместо да ги дефинира актерите долж линиите на карактеристиките на државите, неколку теоретичари се обиделе да изнајдат иновативни критериуми за "актерство". На пример, Сјостед изјавил дека "ако Европа е способна да се однесуваат како актер, мора да се смета за таков". За да има актерска способност, би требало Европа да

²⁸ Smith, M. E. (2004). Europe's foreign and security policy: The institutionalization of cooperation. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

²⁹ Waltz, K. (1979). Theory of International Politics. Reading, MA: Addison-Wesley. стр 152

³⁰ Bull, H. (1982). Civilian power Europe: A contradiction in terms? Journal of Common Market Studies, стр.151

се истакне како посебна единица во системот од своите земји-членки.³¹ По дефинирањето на таквите нови критериуми, теоретичарите би можеле да проценат до кој степен Европа е актер во меѓународната политика. Врз основа на овие идеи, Јупил и Капорасо предложија многу корисна операционализација на актерството на ЕУ. ЕУ бара признавање со тоа што е членка на меѓународни организации или партија во меѓународните преговори. Треба да има овластување да делува на меѓународно ниво со тоа што има законски надлежности да ги претставува земјите-членки. Преку посебни и независни институции, таа добива автономија од своите земји-членки. Треба да има кохезија во однос на своите цели, тактики, процедури и резултати. Исполнувањето на овие критериуми претставува предизвик за ЕУ, особено во областа на ЗНБП. Сепак, поентата е да се има мерило за мерење на степенот на актуелноста на ЕУ низ политичките области, региони и време.³²

Кога ЕРС беше ребрендиран во ЗНБП во 1993 година, беше широко прифатено дека иако ЕУ можеби не беше полноправен актер, ЕУ имаше значително "присуство" во меѓународните односи.³³ По крајот на Студената војна и распаѓањето на Советскиот Сојуз во 1991 година, ЕУ продолжи да го зголемува својот белег во надворешната политика. Надворешната политика на ЕУ, исто така, беше зајакната преку воспоставување на нови институции, како што е Високиот претставник во 1999 година. Оттаму, дебатата беше привремено решена и се пресели на прашањето каков тип на актер всушност е ЕУ.

ЕУ традиционално се сметаше за "цивилна сила", која беше "долго време на економска моќ и релативно кратко како вооружена сила".³⁴ Преку своите трговски и развојни политики, успеа да ја трансформира својата економска тежина во политички цели. Употребата на санкции, кои станаа омилена алатка за надворешна политика на ЕУ, е уште еден

³¹ Sjöstedt, G. (1977). *The external role of the European Community*. Farnborough, U.K.: Saxon House. стр 66

³² Jupille, J., & Caporaso, J. (1998). *States, agency and rules: The European Union in global environmental politics*. In C. Rhodes (Ed.), *The European Union in the world community*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

³³ Allen, D., & Smith, M. (1990). *Western Europe's presence in the contemporary international arena*. *Review of International Studies*,

³⁴ Duchêne, F. (1973). *The European Community and the uncertainties of interdependence*. In M. Kohnstamm & W. Hager (Eds.), *A nation writ large? Foreign policy problems before the European Community*. Basingstoke, U.K.: Macmillan. p. 19

пример. Цивилната власт понатаму дава приоритет на решавањето на меѓународните спорови преку дипломатски средства и придава значење на меѓународното право. Идејата за цивилна моќ уредно се вклопи во законот со што Европа нема вистинска воена моќ. Бул, ја нарече цивилната моќ "контрадикција во смисла". Тој укажа на потребата од воена сила по ескалацијата на Студената војна во раните 1980-ти.³⁵ Идејата за цивилна моќ, сепак, служела како отскочна пштица за дебатата "ЕУ како моќ" на 2000-тите. Манерс, влијателно тврди дека треба да ја анализираме не само способноста на ЕУ да ги користи цивилните и воените инструменти, туку и нејзината способност да ги обликува концепциите на она што се смета за "нормално" во меѓународните односи.³⁶ Од основните човекови права кон стабилни институции, ЕУ се обидува да ги прикаже своите норми во остатокот од светот. Тезата на "нормативната моќ" на Европа тврди дека тоа го прави успешно. За Манерс способноста да се привлечат другите да ги прифатат сопствените норми е "најголемата моќ на сите".³⁷ Други теоретичари предложиле и други придавки, како што е етичка моќ³⁸, структурна моќ³⁹ и пазарна моќ⁴⁰. Неколкумина го оспорија концептот во кој се тврди дека ЕУ е нормална или реалистичка сила и се однесува како и секоја друга држава.⁴¹

Со оглед на важноста на тезата на нормативната власт во Европа, важно е исто така да се споменат различни критики. Манерс, забележувајќи како ЕУ е "различна од претходно постоечките политички форми", како резултат на нејзиниот историски контекст, хибридни форми на управување и правен устав.⁴² Втората критика се однесува на легитимноста на нормите на ЕУ, за кои Сјерсен забележува дека линијата помеѓу ЕУ која дејствува како "сила за добро" и "евроцентричен

³⁵ Bull, H. (1982). Civilian power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*

³⁶ Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, стр. 239

³⁷ Исто, стр. 253

³⁸ Aggestam, L. (2008). Ethical power Europe? [Special Issue]. *International Affairs*,

³⁹ Keukeleire, S. (2003). The European Union as a diplomatic actor: Internal, traditional and structural diplomacy. *Diplomacy and Statecraft*,

⁴⁰ Damro, S. (2012). Market power Europe. *Journal of European Public Policy*,

⁴¹ Duke, S. (2016). The Common Security and Defence Policy. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-156>

⁴² Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*, стр. 242

империјализам", всушност, е тенка.⁴³ Бикертон слично укажува на арбитрарната природа на клучните вредности на ЕУ.

Можеби најмоќната критика е дека нормативната моќ на Европа може да се види како производ на своето време⁴⁴. Дебатата се совпадна со инвазијата на САД во Ирак во 2003 година, што резултираше со значителни трансатлантски тензии. Брисел сакаше да ја прикаже ЕУ како унапредување на респектабилните норми со поддршка на меѓународното право. Оваа реторика беше некритички употребувана од страна на нормативната моќ на Европа како доказ за нивната теза ⁴⁵. Освен тоа, 1990-тите и 2000-тите години беа златното доба на европската интеграција. Преку проширувањето, ЕУ ги промовираше своите норми во земјите кандидати. Во глобалното владеење имаше истакнат глас во дискусиите како климатските промени. Сепак, тестот на нормативната моќ на Европа секогаш бил дали големите сили, како што се САД и Кина, се во согласност со нормите на ЕУ, кое станува сè помалку веројатно.

Дебатата за видот на актер што ја претставува ЕУ продолжува до денес. Теоретичарите се уште дискутираат за тоа во колкава мера ЕУ е актер и, ако е така, каков е неговиот надворешен идентитет.⁴⁶ Променливиот меѓународен поредок, во којшто новите сили се повеќе се натпреваруваат за влијание, претставува понатаму нов предизвик за ЕУ како меѓународен актер. Тоа ја принудува ЕУ да ја преиспита улогата на норми и интереси во својата надворешна политика. Глобалната стратегија на ЕУ се чини чекор во оваа насока⁴⁷. Многу нови сили, исто така, му придаваат значење на суверенитетот, што природно прави компликации на ЕУ како неконвенционален меѓународен актер. Затоа, истражувањето на ЕУ како меѓународен актер ќе остане важно во наредниот период.

Ако ЕУ може да се концептуализира до одреден степен како меѓународен актер, ова веднаш го покренува прашањето како

⁴³ S. Sjursen, H. (2006). The EU as "normative" Power: How can this be? *Journal of European Public Policy*, стр. 241–242

⁴⁴ Bickerton, C. (2011). *European Union foreign policy. From effectiveness to functionality*, Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan. стр. 76–77

⁴⁵ Nicolaidis, K., & Whitman, R. (Eds.). (2013). *Normative power Europe* [Special issue]. *Cooperation and Conflict*, https://link.springer.com/chapter/10.1057/9781137316967_14

⁴⁶ Исто

⁴⁷ European External Action Service. (2016). *EU global strategy* p. 13–16

надворешната политика на ЕУ се однесува на националната надворешна политика. Впрочем, за ЕУ да биде актер бара одреден степен на автономија од своите земји-членки и треба да се смета за посебна единица во меѓународниот систем. Под етикетата на теоријата на европеизација, теоретичарите дискутираат за интеракцијата помеѓу надворешната политика на ниво на ЕУ и надворешната политика на национално ниво. Исто така, треба да се разјасни дали надворешната политика на ЕУ ги надополнува, заменува или се натпреварува со националната надворешна политика.

Теоретичарите почнаа да го користат концептот на европеизација во 1990-тите за да го испитаат влијанието на европската интеграција врз земјите-членки.⁴⁸ Многумина се фокусираа на традиционалните регулаторни политики на ЕУ, како што се транспортот, кохезијата и политиките за заштита на животната средина, кои требаше да се спроведат на национално ниво. Еден од првите научници кои ја примениле идејата за европеизација на ЗНБП бил Тонра во неговата студија за холандската, данската и ирската надворешна политика.⁴⁹ Иако ефектите од европеизацијата се сметаат за послаби во надворешната политика отколку во регулаторната политика, концептот се покажа корисен во анализирањето на односите меѓу ЕУ и националната надворешна политика. Интеракцијата обично се смета за двонасочна улица. Земјите-членки се обидуваат да ја искористат надворешната политика на ЕУ за да ги остварат своите сопствени интереси. Сепак, во исто време, тие исто така се предмет на европски барања.

Една од причините за земјите-членки да учествуваат во надворешната политика на ЕУ е да се постигне "политика на обем".⁵⁰ Повеќето земји-членки имаат ограничени капацитети и тешкотии да постигнат меѓународно влијание. Наместо да спроведуваат еднострана надворешна политика, тие можат да одлучат да дејствуваат преку структурите на ЕУ. ЕУ не само што честопати им дава на земјите-членки

⁴⁸ Vink, M., & Graziano, P. (2006). Challenges of a new research agenda. In P. Graziano & M. Vink (Eds.), *Europeanization: New research agendas*, Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan.

⁴⁹ Tonra, B. (2001). *The Europeanisation of national foreign policy: Dutch, Danish and Irish foreign policy in the European Union*. Aldershot, U.K.: Ashgate.

⁵⁰ Ginsberg, R. (1989). *Foreign policy actions of the European Community: the politics of scale*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

поголемо влијание, туку ги штити и кога се соочува со големите сили. Наместо да се обраќаат самите на Русија, на пример, балтичките држави многу повеќе сакаат да поминат низ Брисел. Исто така, кога станува збор за дискутирање за човековите права со Кина, земјите-членки имаат тенденција да ја искажат својата загриженост преку ЕУ, а не со националните канали за дипломатија. Еден начин на гледање на надворешната политика на ЕУ е продолжување на националната надворешна политика преку различни канали.

Теоретичарите кои работат во традицијата на европеизација анализираат до кој степен земјите-членки се успешни во проектирањето на нивните национални интереси на ниво на ЕУ. Употребата на надворешната политика на ЕУ како "мултипликатор на влијание" игра на различни начини.⁵¹ На пример, за францускиот претседател Де Гол, самата суштина на Европа да стане "трета сила" за време на Студената војна беше за Франција да продолжи со своето влијание во светските односи. На повеќе микро ниво, Белгија може да настојува да влијае на политиките на ЕУ за Демократска Република Конго. Идејата за национална проекција е неконтроверзна во академската литература. Добро е познато дека земјите-членки дејствуваат преку меѓународните институции кога им одговара. Надворешната политика на ЕУ не е поинаква.

Повеќе спорен предлог е дали земјите-членки ја адаптираат својата национална надворешна политика како резултат на членството во ЕУ и учеството во надворешната политика на ЕУ. Кога се испитуваат националните процеси на адаптација, може да се направи разлика помеѓу промените во однос на нормите и идентитетот, процедурите и суштината. Преку учество во формулирањето и спроведувањето на надворешната политика на ЕУ, министрите за надворешни работи и националните дипломати се запознаваат со политиките на ЕУ, како и со практиките и интересите на другите земји-членки. Ова веројатно влијае на нивните перцепции и надворешно-политички идентитети.⁵² Социјализацијата

⁵¹ Wong, R. (2011). The Europeanization of foreign policy. In C. Hill & M. Smith (Eds.), *International relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press. ctp. 158

⁵² Wong, R., & Hill, C. (Eds.). (2011). *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*. London: Routledge. ctp. 210

меѓу елитите не значи дека тие веднаш ги отфрлаат националните интереси, но можат да развијат подобро разбирање на другите земји-членки и да ги интернализираат европските норми на однесување и размислување.

Учеството во ЗНБП, исто така, резултираше со нови институционални структури. Земјите-членки имаат цела екипа на дипломати во Брисел и во националните главни градови кои се занимаваат со надворешната политика на ЕУ.⁵³ Ова е значајно и покажува дека учеството во ЗНБП е двигател за модернизација на Министерствата за надворешни работи откако земјата ќе се приклучи на ЕУ. На крај, може да се идентификува европеизација на суштината на националната надворешна политика. Во компаративна студија на 10 различни земји-членки, Вонг и Хил сметаат дека надворешната политика на сите земји-членки, дури и оние кои не се подготвени, е погодена од европеизација. Тие, на пример, се однесуваат на неутралните земји-членки кои мораа да ги преиспитаат своите надворешни политики. Учеството во ЗНБП, исто така, го зголеми обемот на националната надворешна политика. На пример, Шпанија одеднаш мораше да се грижи за Западен Балкан.⁵⁴ Во исто време, Вонг и Хил исто така, покажуваат дека земјите поставуваат ограничувања за тоа колку далеку сакаат да одат.⁵⁵

Сликата што ни ја нудат теоретичарите за европеизација е, во најдобар случај, различна. Постојат јасни докази дека надворешната политика на ЕУ е засегната од надворешната политика на ЕУ. Влијанието на европеизацијата, сепак, варира во земјите-членки и во предметните области. Јасно е дека европеизацијата на националната надворешна политика не е линеарен процес на постојано зголемување на конвергенцијата.⁵⁶ Насоката на националната надворешна политика е обликувана од европската интеграција, но и од многу други фактори, што го отежнува доаѓањето до дефинитивни заклучоци.

⁵³ Manners, I., & Whitman, R. (Eds.). (2000). The foreign policies of European Union member states. Manchester: Manchester University Press. стр. 257

⁵⁴ Исто. стр. 210–215

⁵⁵ Исто. стр. 210–215

⁵⁶ Исто, стр. 218

Концептот на европеизација ни помага да ја разбереме интеракцијата меѓу националната и надворешната политика на ЕУ. Сепак, подеднакво е важно да се разгледа позиционирањето на надворешната политика на ЕУ наспроти националната надворешна политика. Дали го заменува, дополнува или се натпреварува со националната надворешна политика на земјите-членки? Додека ова прашање често не е експлицитно прашано, тоа е имплицитно во поголемиот дел од анализата и политичката практика на надворешната политика на ЕУ. Понатаму, е значајно кога се размислува за кохерентност помеѓу е она што го кажува Брисел и кои национални престолнини тоа го прават.⁵⁷

Според, Лисабонскиот договор од 2007 година, некои земји-членки сè уште ја чувствуваат потребата од вклучување на декларација во која се вели дека ЗНБП нема да влијае на постојната правна основа, одговорности и овластувања на секоја земја-членка во врска со формулацијата и спроведувањето на својата надворешна политика.⁵⁸ Земјите членки беа загрижени за можноста надворешната политика на ЕУ да ја надмине националната надворешна политика.

Излегувајќи од овие апстрактни "уставни" дебати и гледајќи во секојдневната практика, јасно е дека надворешната политика на ЕУ во голема мера ја надополнува националната надворешна политика. Надворешната политика на ЕУ им даде на земјите-членки форум за размена на информации и ставови и за координирање на нивните национални позиции за да се постигне поголемо влијание на меѓународно ниво. Високиот претставник, EEAS и приближно 140 делегации на ЕУ, исто така, во голема мера вршат комплементарни функции. Делегациите на ЕУ ширум светот, исто така, се обидоа да избегнат да се натпреваруваат со националните амбасади и да се обидат да ја надополнат својата работа.⁵⁹ Подеднакво важна е и можноста земјите-членки да ги игнорираат целите на надворешната политика на ЕУ, кога ќе комуницираат билатерално со трети држави и меѓународни

⁵⁷ Gebhard, C. (2011). Coherence. In C. Hill & M. Smith (Eds.), *International relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press. Gebhard, 2011; Nuttall, 2000.

⁵⁸ TFEU: Declaration 14

⁵⁹ Balfour, R., & Raik, K. (2013). *Equipping the European Union for the 21st century: National diplomacies, the European External Action Service and the making of EU foreign policy*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs. ctp. 33

организации. Ова го покренува севкупното прашање за кохерентност меѓу надворешната и надворешната политика на ЕУ.⁶⁰

2.3. УПРАВУВАЊЕ СО НАДВОРЕШНАТА ПОЛИТИКА НА ЕУ

За ЗНБП често се вели дека е меѓувладина политика во која правилата за консензус и земјите-членки се семоќни. Сепак, во реалноста, ЕУ е повеќеслојна со систем на институции слични на лавиринт. Ова исто така важи и за ЗНБП, каде што власта е дисперзирана на различни нивоа и актери. Активностите во ЗНБП исто така се често поврзани со други области на политиката, како што се трговијата и развојот, кои се предмет на различни постапки за донесување одлуки. Прашањето за владеење е тесно поврзано со дискусијата за ЕУ како меѓународен актер. Впрочем, актерството на ЕУ во голема мера зависи од тоа како се организираат внатрешната машинерија и надворешната застапеност. Таа, исто така, зборува за европеизација и за интеракцијата помеѓу ЕУ и националната надворешна политика.

Договорот од Мастрихт, кој стапи во сила во 1993 година, ја воспостави ЗНБП. Оваа област на политика уште повеќе се развиваше од страна на земјите-членки. ЗНБП, исто така, доби широко внимание од научната заедница. Таа предизвика голем број нови прашања и загатки за учениците од европската интеграција. Таа ги охрабри академиците да експериментираат со различни пристапи, почнувајќи од меѓународните односи до компаративна политика, надворешна политика и јавна администрација. Актерството на ЕУ и нејзиниот идентитет беа тема на дебата. Не е очигледно дека ЕУ, како суверени држави, има "капацитет да се однесува активно и намерно во однос на другите актери во

⁶⁰ Gebhard, C. (2011). Coherence. Во трудот на C. Hill & M. Smith (Eds.), International relations and the European Union. Oxford: Oxford University Press.

меѓународниот систем".⁶¹ Покрај тоа, дискутирано е дали ЕУ ги следи сличните цели и средства како суверени држави. Влијателна концептуализација е онаа на ЕУ како нормативна моќ, аргумент е дека ЕУ се обидува да ги трансформира нормите и стандардите на светската политика.

Ако ЕУ навистина има некоја актерска активност, важно е да се знае каде стои во споредба со надворешната политика на земјите-членки. Дебатата за европеизација, која започна во раните 2000-ти, беше најкорисна. Таа ја разјасни интеракцијата помеѓу ЕУ и националната надворешна политика. Исто така, резултираше со многу земји студии кои го истражуваа влијанието на европеизацијата. Иако е јасно дека земјите-членки и понатаму љубоморно ја чуваат контролата над надворешната политика, сите од нив, вклучувајќи ги и поголемите земји-членки, ја прифаќаат ЕУ како референтна рамка. Надворешната политика на ЕУ ги ограничува националните избори за надворешна политика. Подеднакво важно е дека надворешната политика на ЕУ повеќе не само што ја надополнува националната надворешна политика, туку понекогаш ја заменува и се натпреварува со неа.

Со појавата на повеќекратни актери со седиште во Брисел, сè повеќе релевантно прашање е дали централизацијата и делегирањето влијаат врз резултатите од надворешната политика на ЕУ. Одлуките остануваат во рацете на земјите-членки, но нивните постојани интеракции влијаат врз ставовите и идентитетите на националните дипломати. Институциите на ЕУ, исто така, сè повеќе имаат автономија во формулирањето и спроведувањето на надворешната политика.

Теоретичарите од ЗНБП широко ги користат концептите и перспективите кои потекнуваат надвор од нивната дисциплина, како што се агендите за истражување за европеизација и управување со ЗНБП се два примери. Фактот што теоретичарите се отворени за увид не само од студиите на ЕУ и меѓународните односи, туку и компаративната политика, јавната администрација, економијата и социологијата е позитивен знак. Со тоа, останува тешко да се најде вистинската

⁶¹ Sjøstedt, G. (1977). The external role of the European Community. Farnborough, U.K.: Saxon House. стр.16

рамнотежа помеѓу единственоста на надворешната политика на ЕУ, од една страна, и користењето на концепти и увиди на други дисциплини, од друга страна. Кога ќе функционира, тоа несомнено ќе придонесе за нашето разбирање на ЗНБП. Но, во некои случаи, трансферот на концепти низ дисциплини предизвикува повеќе проблеми отколку што решава.

2.4. ПАРТНЕРСТВО И СОРАБОТКА НА ЕУ

Членот 21 од TEU потсетува дека мултилатерализмот е во суштината на надворешното дејство на ЕУ. "Унијата ќе промовира мултилатерални решенија за заедничките проблеми, особено во рамките на Обединетите нации". "Опишаните закани се заеднички закани, споделени со сите наши најблиски партнери. Меѓународната соработка е неопходност. Ние треба да ги следиме нашите цели и преку мултилатерална соработка во меѓународни организации и преку партнерства со клучните актери".

Овој цитат од Стратегијата за европска безбедност ја поставува сцената за соработката на ЕУ со земјите-партнери и меѓународната организација во управувањето со кризи. Во согласност со ова, ЕУ развива ефикасно и избалансирано партнерство со САД за безбедносни прашања, вклучително и во борбата против ширењето на оружјето за масовно уништување и во управувањето со кризи. САД учествуваат во мисиите на ЗБОП во Косово и во Конго. Во мај 2011 година ЕУ и САД склучија рамковен договор кој го олеснува учеството на САД во операциите за управување со кризи предводени од ЕУ. Слични договори се на сила и со Канада, Исланд, Црна Гора, Норвешка, Србија, Турција и Украина.

Исто така постојат специјални аранжмани за вклучување на европските сојузници кои не се членки на ЕУ во воените операции на ЕУ, во согласност со автономијата на ЕУ за донесување одлуки. Други земји-кандидати за пристапување во ЕУ се исто така тесно вклучени. Посебни

рамки за соработка за ЗБОП се исто така воспоставени за Канада, Русија и Украина. Досега, 25 земји-партнери придонесоа за 16 мисии и операции на ЗБОП. Дванаесетте земји (Албанија, Канада, Чиле, Хрватска, Македонија, Црна Гора, Норвешка, Нов Зеланд, Швајцарија, Турција, Украина и САД) учествуваат во седум од вкупно 12 мисии и операции на ЗБОП. ЕУ, исто така, има намера да се вклучи во соработката со ЗБОП со источните и медитеранските партнери, со што ќе придонесе за подобрување на регионалната безбедност и стабилност.

Меѓународните организации се повеќе ги испраќаат цивилите во кризни операции. Без разлика дали тие се полицајци распоредени како интегрирана единица, експертите за владеење на правото, кои ги менуваат локалните службеници или го следат спроведувањето на мировниот договор, целта на овие операции е да се подобри безбедноста за да се овозможи имплементација и на другите политики.

Иако вообичаено се сметаше дека војската може да придонесе за стабилност и заштита на цивилите во конфликтните региони, тие не соодветно опремени да обезбедат безбедност во специфични услови како во камповите за бегалци или да ги поддржат земјите домаќини во градењето на соодветни и професионални полициски сили. Европската унија (ЕУ), Обединетите нации (ООН) и Организацијата за безбедност и Соработката во Европа (ОБСЕ) се најистакнати контрибутори на цивилни мисии за спречување на конфликти и мисии за градење мир. ЕУ во моментот има единаесет цивилни мисии во рамките на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП), вклучувајќи ја и големата мисија за владеење на правото во Косово. Во меѓувреме, Европската комисија врши надзор над многуте проекти за градење капацитети во сродни области на политики. Многу од шеснаесетте мировни операции на ОН вклучуваат значајни цивилни компоненти. Значаен пример е Мисијата во Демократска Република Конго. ОН, исто така, има осум политички и мисии за градење на мирот. Некои се мали, но тие исто така ги вклучуваат и големите операции во Авганистан и Ирак. ОБСЕ има осумнаесет цивилни мисии, од кои мисијата во Украина е најизразена. Кога земјите-членки на ЕУ, ОН и ОБСЕ дејствуваат преку овие меѓународни организации за да воспостават цивилни операции за

постигнување на одредени цели, тие треба да ги искористат своите капацитети.

Цивилните мисии за да одговорат на потребите на мисиите треба да бидат планирани и финансирани, експертите треба да бидат регрутирани и обучени. На мисиите им е потребна опрема, како што се ИКТ системи, возила, лаптопите и пристап до разузнавачки информации, но исто така и сигурно седиште, канцелариски простор, сместување, логистика и медицински установи. Сите овие работи во комбинација - финансии, персонал и опрема - се цивилните способности потребни за цивилните мисии да ги постигнат претходно дефинираните цели.

Подобро разбирање на механизмите потребни за да се направат цивилните капацитети достапни во критични ситуации е од клучно значење за брзото распоредување. Прво, станува збор за планирање однапред, рано предупредување за конфликтот и доволно рано во процесот на планирање и донесување одлуки. Второ, станува збор за способноста на ЕУ и другите меѓународни организации да реагираат брзо и соодветно според разузнавачките информации кои произлегуваат од овие системи за рано предупредување. ЕУ направи значајни напори во подобрувањето на своите цивилни капацитети да реагираат на кризи и да се вклучат во управувањето со кризи. За ЕУ да се вклучи поефикасно во цивилната ЗБОП, покрај поедноставните, сепак, треба да се насочи и кон некои од посложените предизвици. ЕУ и нејзините цивилни мисии честопати се соочуваат со "политичка неподготвеност" на некои од земјите-членки да потрошат ресурси. Исто така се соочуваат со високиот степен на централизацијата, институционализацијата и легализацијата и во ЕУ создаваат недостаток на флексибилност.

Извештајот укажува на неколку клучни наоди:⁶²

- Во текот на првата деценија на цивилните аспекти на ЗБОП, задачата е да се лоцираат доволно финансиски ресурсите што речиси секогаш претставува проблем. Меѓутоа, подоцна, буџетот за ЗНБП е значаен и е доволно флексибилен за тоа како може да се распредели низ мисии (годишните 37 милиони евра наменети за "итни мерки"). Проблемот е

⁶² Hylke Dijkstra, Petar Petrov and Ewa Mahr: Reacting to Conflict: Civilian Capabilities in the EU, UN and OSCE; Technical Report · Maastricht University, November 2016

што набавките остануваат строги и, исто така, дека премалку персонал од мисијата е способен да се движи низ мрежата на сложени финансиски процедури на ЕУ. Исто така проблематично е тоа што недоволното финансирање на мисијата може да се потроши во Брисел за прашања како што се обуката и поддршка на мисијата:

- Во однос на персоналот на мисијата, ЕУ значително го подобри регрутирањето и работеше на подобрување на обуката за пред-распоредување за упатен персонал. Меѓутоа, секако остануваат два основни проблеми. Прво, со оглед на тоа што земјите-членки се задолжени за избор и обука на нивниот деклариран персонал, а како надлежности на национално ниво се широко распространети низ различни министерства (со различни приоритети), тешко е да се пополнат слободни работни места со квалификуван персонал. Второ, никој не презема соодветна одговорност за меѓународно договорениот персонал. За разлика од оние кои работат за ОН и ОБСЕ, вработените во ЕУ со договор често не добиваат обука за пред-распоредување. Ова е проблематично, бидејќи администрацијата на мисијата вообичаено се состои од вработените по договор, кои треба да се справат со административните процедури на ЕУ.
- ЕУ направи напори да ја подобри својата улога и мисија и воспостави различни рамковни договори. Меѓутоа, поединечните мисии имаат главно одговорност за набавката. Ова резултираше со ситуација во која различни ИКТ системи се користат во различни мисии. ЕУ се согласи да формира платформа за поддршка на мисијата во Брисел, која ја плаќаат мисиите. Меѓутоа, кога е оперативна, тоа ќе биде мала единица, особено во споредба со службата за поддршка на мисиите на ОН во Њујорк и Глобални и регионални сервисни центри на ОН. За да воспостави нови мисии, ЕУ сега се потпира на седиште во Германија.

2.5 СОРАБОТКА ПОМЕЃУ ЕУ И ОРГАНИЗАЦИЈАТА НА ОБЕДИНЕТИ НАЦИИ

Соработката ЕУ и ООН е многу важна и корисна за двете организации, бидејќи ЕУ има корист од политичкиот легитимитет што го дава мандатот на Советот за безбедност на Обединетите нации, додека ООН има корист од кредибилитетот и оперативната способност што ја донесоа ЕУ, особено кога станува збор за водечките комплексни операции на ЕУ. Европската унија со текот на годините, обезбеди оперативна, финансиска и политичка поддршка за мировните напори на ООН. Отпочнувањето на околу дваесет операции на ЗБОП, воени и граѓански, на неколку континенти, сведочи за таква континуирана поддршка. Соработката меѓу ЕУ и ООН во управувањето со кризи е формализирана во 2003 година со Заедничката декларација, по операцијата Артемида. Потоа е надополнета и засилена со понатамошната Заедничка изјава во јуни 2007 година.

Заеднички консултативен механизам, познат како Управувачки комитет ЕУ-ООН за управување со кризи, е формиран во 2003 година како продолжение на Заедничката декларација, во која беа вклучени претставници на ЕУ и ООН на високо ниво вклучени во управувањето со кризи. Состаноци на Управувачки комитет ЕУ-ООН за управување со кризи се одржуваат двапати годишно, со можни дополнителни ад хок состаноци во случај на криза.

2.6 СОРАБОТКА ПОМЕЃУ ЕУ И НАТО

Соработката меѓу НАТО и ЕУ датира од средината на деведесеттите во Западен Балкан. Неколку години подоцна, Самитот на НАТО во Вашингтон, во 1999 година и Европскиот совет во Ница во 2000 година, ги поставија темелите за соработка меѓу двете организации. Ова стратешко партнерство помеѓу ЕУ и НАТО е формализирано на 16 декември 2002 година преку Декларацијата за европска унија и НАТО за европска безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП). "Декларацијата на Европската унија-НАТО за европската безбедносна и одбранбена

политика (ESDP)" и договорите "Берлин плус" се основните документи за стратешкото партнерство на ЕУ и НАТО.

Стратешкото партнерство воспоставено помеѓу Европската унија и НАТО во управувањето со кризи се темели на заеднички вредности и на неделивоста на безбедносната димензија во 21 век.

Со оглед на тоа што НАТО останува основа за колективна одбрана на своите членки, Европската безбедносна и одбранбена политика (ESDP) додаде на опсегот на инструменти кои веќе и се на располагање на ЕУ, и капацитет за самостојно спроведување операции за управување со кризи. НАТО и ЕУ ја потврдија својата решеност за зајакнување на нивните способност што за НАТО, задржувањето на посилна улога за Европа значи дека ќе има форма на зголемена виталност, посебно во областа на управувањето со кризи.

Декларацијата свечено ги потврдува принципите на основање на стратешкото партнерство помеѓу двете организации:

- партнерство, кое меѓусебно зајакнува две организации од различна природа;
- ефективни меѓусебни консултации, дијалог, соработка и транспарентност;
- еднаквост и соодветното почитување на автономијата и интересите на одлучување на Европската унија и НАТО;
- почитување на интересите на земјите-членки на Европската унија и НАТО;
- почитување на принципите на Повелбата на Обединетите нации;
- кохерентен, транспарентен и заемно зајакнувачки развој на барањата за воените капацитети заеднички за двете организации.

Со овој договор се идентификуваат три цели:

- Европската унија ќе обезбеди целосна можна вклученост на земјите-членки на НАТО кои не се членки на ЕУ во рамките на ЕБОП;
- НАТО ќе ја поддржи ЕБОП и ќе и обезбеди на Европската унија сигурен пристап до капацитетите на НАТО за планирање;

- Двете организации ќе усвојат аранжмани за да обезбедат кохерентен, транспарентен и заемно зајакнувачки развој на нивните заеднички барања за способност.

Договорот "Берлин плус", потпишан на 17 март 2003 година, ги поставува темелите за соработката на НАТО и ЕУ во областа на управувањето со кризи, со што се овозможува на Алијансата да ги поддржува операциите предводени од ЕУ во кои НАТО не е посветена целосно.⁶³ Главните елементи на овој аранжман може да се сумираат на следниов начин:

- Обезбеден е пристапот на ЕУ во капацитетите за планирање на НАТО со цел ефикасно да се користи во контекст на военото планирање на операциите за управување со кризи предводени од ЕУ;
- Функцијата заменик на врховниот командант на НАТО за Европа (SACEUR), кој ќе ги командува операциите предводени од ЕУ и кој е секогаш европски, како и опциите за команда на НАТО во Европа;
- Обезбеден пристап до колективните средства и способности на НАТО комуникациски единици, штаб, итн. за операции за управување со кризи предводени од ЕУ;
- Договор меѓу НАТО и ЕУ за безбедност со размена на класифицирани информации според правилата за заемна заштита;
- Процедури кои треба да се следат за управување со средства и способности на НАТО;
- Договор за консултации со НАТО и ЕУ во контекст на операцијата за управување со кризи предводена од ЕУ, повикувајќи на средства и способности на НАТО;

⁶³ Од договорот за Берлин Плус во 2003 година, околностите се променија драматично. Сепак, неодамна повторно се појавија одгласи на старите дебати кои покажуваат дека триењето на кое одговори Берлин Плус сè уште постои. Барањата на САД за повеќе европски трошења во одбраната се поистрани - сепак, нејзиниот одговор на предлозите за воена способност на ЕУ и автономија ехо сомневања за минатото. ЕУ ја реализира можноста да стане сериозен актер во одбраната и безбедноста, но нејзините амбиции остануваат како и секогаш ограничени од отсуството на клучни можности на ЕУ, што наскоро ќе ги влоши Брексит.
<https://www.europeanleadershipnetwork.org/commentary/nato-eu-cooperation-dont-forget-berlin-plus/>

- Интеграција во долготрајниот систем на НАТО за планирање на одбраната на воените барања и способности кои можеби се потребни за воените операции предводени од ЕУ, со цел да се гарантира достапноста на добро опремени сили обучени за операциите предводени од НАТО или предводени од ЕУ.

Овие аранжмани беа спроведени во пролетта 2003 година за Операцијата CONCORDIA во Македонија, а потоа за тековната операција ЕУФОР Алтеа во Босна и Херцеговина.

2.7 СОРАБОТКА НА ЕУ СО АФРИКАНСКА УНИЈА, ОБСЕ И АСЕАН

ЕУ освен со НАТО исто така, развила блиска соработка во областа на управувањето со кризи со Африканската унија (АУ). Партнерството со АУ има посебни аспекти како што е зајакнување на политичкиот дијалог, со што африканската мировна и безбедносна архитектура целосно функционира и обезбедува предвидливо финансирање за мировните операции на АУ.

ЕУ, исто така, одржува важен дијалог за управување со кризи со Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ) и Асоцијацијата на нации во Југоисточна Азија (АСЕАН).

III. ЗАЕДНИЧКА НАДВОРЕШНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА НА ЕУ И РАЗВОЈ НА ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ

3. ЗАЕДНИЧКА НАДВОРЕШНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА НА ЕУ И РАЗВОЈ НА ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ

Земјите-членки на Европската унија (ЕУ) координираат, дефинираат и спроведуваат надворешна политика во контекст на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП). Оваа област на политика честопати се нарекува надворешна политика на ЕУ и има широк опсег. Ги опфаќа сите области на надворешната политика, вклучувајќи ги и сите прашања поврзани со безбедноста и одбраната.⁶⁴ Други надворешни политики на ЕУ, како што се трговијата, развојната соработка и хуманитарната помош, не спаѓаат во нејзиниот обем. ЗНБП беше воспоставена со Договорот од Маастрихт во 1993 година. Таа успеа во Европската политичка соработка (ЕРС), преку која земјите членки ги координираа своите надворешни политики од 1970-тите. ЗНБП е поддржана со посебна институционална рамка, во која националните дипломати и претставници на ЕУ заеднички ја креираат политиката врз основа на консензус. Тој е предводен од високиот претставник, кој е "лице и глас" на надворешната политика на ЕУ, и поддржан од Бриселската Европска служба за надворешни работи (ЕЕАС) и околу 140 делегации на ЕУ во трети земји и меѓународни организации. ЗНБП особено ги збуни застапниците на традиционалните теории за меѓународните односи и европската интеграција, кои имаат потешкотии да објаснат што ЕУ ги прави во надворешната политика. Со оглед на отсуството на формално дипломатско признавање и силното потпирање на ресурсите на земјите-членки ја прави ЕУ неконвенционален меѓународен актер. Сепак, ЕУ има развиено силно меѓународно присуство. Ова, исто така, покренува прашања во врска со меѓународниот идентитет на ЕУ. Се поставува прашањето дали, ЕУ претстави поинаков вид актер, цивилна или нормативна сила, која го изразува своето влијание од нетрадиционални извори на моќ или ЕУ како суверени држави, е управувано од материјални интереси?

⁶⁴ Duke, S. (2016). The Common Security and Defence Policy. Oxford Research Encyclopedia of Politics.

Односите меѓу ЕУ и националната надворешна политика се критички важни. Земјите-членки можат да дејствуваат преку ЕУ за да постигнат поголемо влијание на меѓународно ниво. Во исто време, ЗНБП врши притисок врз земјите-членки да ги прилагодат своите национални надворешни политики. Иако надворешната политика на ЕУ честопати ја надополнува националната надворешна политика, таа исто така може да ги замени и да ги предизвика националните политики. Ова ги покренува прашањата за кохерентност. Конечно, важно е да се обрне внимание на управувањето со надворешната политика на ЕУ. Единствениот метод на креирање политики, преку кој земјите-членки и институциите на ЕУ ги координираат, дефинираат и имплементираат ЗНБП, влијаат на политичките резултати. Како таква, машината зад надворешната политика на ЕУ е инструментална за разбирање на улогата на ЕУ како меѓународен актер и нејзините односи со националната надворешна политика.

3.1. ЗАЕДНИЧКА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА НА ЕУ

Ефикасното започнување на Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП) всушност датира од Франко-британскиот самит во Сен Мало во декември 1998 година. Целите поставени за време на самитот во врска со одбраната на Европа беа ратификувани од страна на другите земји-членки за време на Европскиот совет во Келн во јуни 1999 година. Европскиот совет во Хелсинки во декември 1999 година доведе до дефинирање на главната цел која има за цел ЕУ да обезбеди автономна акција и способност поддржана од веродостојни воени сили ", како и од силите за цивилна поддршка. Природата и важноста од цивилните капацитети беа дефинирани за време на Европските совети на Феира во јуни 2000 година и Гетеборг во јуни 2001 година. Во 2002 година ЕБОП беше проширена на борбата против тероризмот, додека модалитетите на соработка помеѓу Европската безбедносна и одбранбена политика и

НАТО беа формализирани. Во 2004 година се најави Главна цел 2010, со што се прошири и се комплетира Главна цел дефинирана во Хелсинки во 1999 година.

Извршениот потег за премин од Европската безбедносна и одбранбена политика во ЗБОП во Лисабонскиот договор е пожелен за зголемување на кохерентноста во надворешната активност на ЕУ, вклучувајќи ги и нејзините напори за управување со кризи. Се забележуваат неколку клучни трендови во оваа област, и сите тие укажуваат на тоа дека ЕУ се движи во насока кон посложени и хибридни операции за кои треба да се користат сеопфатни стратегии за планирање и однесување. Признаена е потребата од поинтензивна координација во рамките на ЕУ, како и надворешната соработка на ЕУ со другите актери вклучени во управувањето со кризи. Иако со основањето на новото тело, SMPD, е направен важен чекор кон понатамошна интеграција на цивилните и воените пристапи кон управувањето со кризи, исто така постојат и слабости, особено поврзани со сложеноста на синџирот на команда и на можноста дека или воената или цивилната страна ќе доминира во стратешкото планирање и однесување во областа на управувањето со кризи. Токму поради тоа е направен случај за воспоставување на трајна структура за стратешко планирање и однесување.

Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) е дел од ЗНБП, која се однесува на одбраната и управувањето со кризи, имплементирани од структурите на ЕУ во мисиите на ЗБОП, кои се однесуваат на цивилни и воени средства обезбедени од земјите-членки. Врз основа на членовите од Договорот за Европската унија (ДЕУ), ЗБОП, исто така, вклучува меѓусебна одбранбена клаузула меѓу земјите членки, како и постојана структурирана соработка во која 25 од 28-те национални вооружени сили прават структурна интеграција.

Членот 42.2 од Договорот за Европската унија (ДЕУ) наведува дека ЗБОП вклучува "прогресивно врамување" на заедничката одбранбена политика на Унијата и ќе доведе до заедничка одбрана кога Европскиот совет на државните шефови на држави или влади, кој ќе дејствува, за тоа ќе одлучи едногласно.

Кога учествуваат во мисиите на Заедничката безбедносна и одбранбена политика во странство за одржување на мирот, превенција на конфликти и зајакнување на меѓународната безбедност во согласност со принципите на Повелбата на Обединетите нации, националните вооружени сили можат или да дејствуваат во постоечка рамка на национална сила, како дел од меѓувладината сила што е достапна во Заедничката безбедносна и одбранбена политика преку членот 42.3 од Договорот за Европската унија (ДЕУ), како што е Европскиот корпус, или во борбените групи на ЕУ.

Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, е одговорен за предлагање и спроведување на одлуките на Заедничката безбедносна и одбранбена политика. Таквите одлуки ги донесува Советот за надворешни работи (FAC), при што вообичаено се бара едногласност. Организацијата за Заедничката безбедносна и одбранбена политика, предводена од Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, ги опфаќа релевантните делови од Службата за надворешна акција (EEAC), вклучувајќи го и оперативниот штаб (MPCC) на Воениот Персонал (EUMS), голем број подготвителни тела на Советот за надворешни работи (FAC) како што е Воениот комитет (EUMC) како и четири агенции, вклучувајќи ја и Агенцијата за одбрана (EDA). Од 2017 година, Заедничката безбедносна и одбранбена политика исто така има поддршка од страна на одбранбен фонд и Координиран годишен преглед за одбрана (CARD).

Заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ (ЗБОП) ја обезбедува Унијата со оперативен капацитет за распоредување на цивилни мисии и воени операции.⁶⁵ Опсегот на задачи е утврден во Договорот за ЕУ: хуманитарни и спасувачки задачи; превенција на конфликти и задачи за одржување на мирот; задачи на борбените сили во управувањето со кризи, вклучувајќи го и миротворството; заедничко разоружување; задачи за воена помош и помош; задачи за пост-конфликтна стабилизација.

⁶⁵ Council Conclusions on strengthening civilian CSDP - Council Conclusions (28 May 2018) <https://www.consilium.europa.eu/media/35380/sto9288-en18.pdf>

3.1.1. ГРАДЕЊЕ ИСКУСТВО И ПРИЛАГОДУВАЊЕ НА НОВИ БЕЗБЕДНОСНИ ПРЕДИЗВИЦИ

Во пресрет на конфликтот во Западен Балкан во 1990-тите, ЕУ и нејзините земји-членки одлучија дека ЕУ треба да може да планира и да спроведува сопствени мисии и операции. Беа преземени чекори за да се постават потребните тела за донесување одлуки, структури за планирање и договори за команда и контрола. Во 2003 година, првите мисии на ЕУ ја започнаа полициската мисија на ЕУ во Босна и Херцеговина и воена операција во Република Македонија. Од тогаш, ЕУ започна и извршува 34 операции и мисии на три континенти. Од нив 22 биле цивилни, а 11 биле воени, а една во Дарфур е мешана. Од денес, има 16 тековни операции на ЗБОП, 10 цивилни и шест воени.

Во текот на овие години ЕУ континуирано ги зајакнува своите структури, механизми и алатки за да се промовира стабилноста и безбедноста во нашето пошироко соседство, како и да се зголеми европската безбедност. Иако досега не се распоредени, борбените групи на ЕУ нудат дополнителен инструмент кој им овозможува на ЕУ и нејзините земји-членки да бидат независни и соодветно поврзани со појавите на конфликти и кризи. Покрај дипломатијата и развојната помош, одбранбените и безбедносните мерки оттаму стануваат клучни елементи на одговорот на ЕУ за кризи во непосредното соседство и надвор од неа, како и глобалните предизвици, кои директно влијаат и на сопствената безбедност на ЕУ.

3.1.2 ОД ПОМОШ ДО ИНТЕРВЕНЦИЈА КАКО ШИРОК СПЕКТАР НА МИСИИ И ОПЕРАЦИИ НА ЗБОП

За разлика од претходниот период кога во традиционалните мировни операции имаше многу мал број цивилни лица како што се политички советници, правни советници, административен персонал, како и лица за разни служби на терен, кои првенствено беа обезбедени од кругот на вработени во Секретаријатот на ОН, денес веќе не е можно да се

реализира т.н интегрирана мисија. Во современи околности, бројот и потребите на цивилниот персонал специјализиран за одржување на мирот ја надминува способноста на меѓународните организации да ги обезбеди самостојно овие експерти. Затоа, денес секоја држава мора да обезбеди цивилни лица како и законска рамка во врска со нивниот избор, упатување, евиденција, плата/ надоместок за работа и други бенефиции итн. Ова е важно за секоја земја што учествува во мисии под покровителство на ООН и во други организации. Цивилните капацитети и способности се предизвик и за ЕУ, имајќи предвид дека најголем број од мисиите се цивилни.

Мисиите и операциите на ЗБОП се единствена алатка на ЕУ што овозможува директна акција, брзо и во помалку безбедни средини, доколку е потребно, да управуваат и да помогнат во решавањето на конфликтот или кризата. Ова вообичаено се прави на барање на земјата на која и се обезбедува помош и секогаш со целосна почит кон меѓународното право. Одлуките на ЕУ за распоредување на мисија или операција, исто така, ги земаат во предвид безбедносните интереси на ЕУ и се приспособени на локалните околности и на задачите кои треба да се спроведат.

Додека одлуките за воспоставување на овие мисии се донесуваат од случај до случај, тие се дел од стратешките напори за обезбедување безбедност од Сахел до Рогот на Африка, на Блискиот Исток, да обезбеди поморска безбедност долж клучните правци и да им овозможи на земјите од Западен Балкан и Источна Европа целосно да закрепнат од конфликтот и да ги зајакнат сопствените капацитети за безбедност.

Тие имаат за цел да одговорат на надворешните конфликти и кризи кога ќе се појават, да ги зголемат капацитетите на партнерите и конечно да ја заштитат Европската унија и нејзините граѓани преку своето надворешно делување. Мисиите и операциите на ЗБОП можат да бидат отворени за придонес и од трети држави. Досега се потпишани 18 договори за рамковно учество (ФПА) со цел да се олесни таквото учество.

Одлуките за воспоставување и започнување на мисии и операции бараат одобрување на сите земји-членки преку одлука на Советот. Процесот на планирање е регулиран со постапки за управување со кризи. Мнозинството од средствата и персоналот потребни за воени операции, како и цивилни мисии се обезбедени од страна на земјите-членки.

Во текот на фазата на спроведување, Политичкиот комитет каде што се застапени сите земји-членки врши политичка контрола и обезбедува стратешка насока на мисиите и операциите за цивилни и воени кризи, под надлежност на Советот и високиот претставник. Секоја мисија и операција има единствена и препознатлива низа команди за негово безбедно и ефикасно однесување:

- За воени операции со извршен мандат (на пример, ЕУНАВФОР МЕД Софија во Јужен Централен Медитеран), оперативното седиште обично е обезбедено од земја-членка која дејствува како рамковна нација.
- Алтернативно, ЕУ, исто така, може да прибегне кон командните структури на НАТО според договорите Берлин-Плус (на пример, ЕУФОР Алтеа во Босна и Херцеговина) или да го активира Центарот за операции на ЕУ.
- Воените мисии за обука во Мали, Сомалија и Централноафриканска Република се од јуни 2017 година ставени под една команда лоцирана во рамките на Воениот штаб на ЕЕАС во Брисел - Воената способност за планирање и спроведување (МРСС), обезбедувајќи подобра координација и соработка помеѓу војската и цивилни актери.
- Сите цивилни мисии се под команда на Граѓанската способност за планирање и спроведување (КПЦК) на ЕЕАС.

3.2 ИНСТИТУЦИИ НА ЗБОП ПОВРЗАНИ СО ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ НА ЕУ

Глобалната стратегија на ЕУ даде значителен импулс за подобрување на цивилните капацитети за спречување на конфликти, управување со кризи и градење на мирот. Овој интензитет резултираше со конкретни достигнувања, особено во цивилната заедничка безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП). Сепак, потребен е многу поголем напредок во контекст на тековните дискусии за Цивилниот договор.

Од аспект на позитивен развој треба да се истакне дека:

- Преземени се разни мерки на ниво на ЕУ за да се подобри спроведувањето на **цивилната ЗБОП**.
- Создадена е буџетска линија за "итни мерки". Ова се однесува на десетици милиони евра годишно и овој буџет може да се искористи за одговор на непредвидени кризи, како што е руската инвазија во Украина во 2014 година.
- ЕУ сега исто така воспостави Worewouse 2.0, склариште преку кое се обезбедуваат многу барања за опрема за нови и постоечки мисии.

Цивилната заедничка безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) обезбедува единствена додадена вредност за глобалната улога на ЕУ во меѓународниот мир и безбедност. Зголемувајќи го своето петнаесетгодишно искуство, цивилната ЗБОП треба да се зајакне, имајќи ја предвид загрижувачката трансформација на стратегиското опкружување на ЕУ во текот на изминатите години, вклучувајќи го и појавувањето и ескалацијата на конфликтите околу Европската унија и упорноста на нестабилност и транснационални закани. Во овој контекст, констатирано е дека се потребни квалитативни и квантитативни чекори напред во цивилната ЗБОП, со цел да се зајакне улогата на ЕУ како глобален актер во цивилното управување со кризи. Зајакната цивилна ЗБОП е суштински елемент на **пристапниот приод** на ЕУ, работи

заедно со другите инструменти на ЕУ на интегриран начин, во потрага по својата **Глобална стратегија за надворешна и безбедносна политика.**

Ова од ЕУ бара дефинирана улога за цивилната ЗБОП фокусирана на долготрајните приоритети и справување со сегашните и новите предизвици, преку нов флексибилен, пристап, како и ефикасно обезбедување ресурси за мисиите.

Советот нагласува дека приоритетите на Феира за зајакнување **на полицијата, владеењето на правото и цивилната администрација во кривките и конфликтните средини остануваат суштинска функција на цивилната ЦБПР.**

Исто така, Советот ја нагласува важноста на реформите во безбедносниот сектор (РБС) и задачите за следење, како и можноста за распоредување на мисиите на ЗБОП со извршни или полуизвршни мандати, во согласност со договорените модалитети. Советот ја нагласува и важноста на способноста на земјата-домаќин да обезбеди ефективни и одржливи резултати и со тоа да придонесе значително за издржливоста и безбедноста на земјите-партнери. Тој нагласува дека цивилната ЗБОП реагира на одредени ситуации, врз основа на приоритетите на ЕУ за надворешно делување и проценети потреби и барања на земјата домаќин. Овој одговор се спроведува во кохерентност и соработка со релевантните инструменти на ЕУ и земјите-членки на ЕУ и другите активности на меѓународните партнери во рамките на интегрираниот пристап.

Советот забележува дека цивилната ЗБОП може да се користи во текот на целиот циклус на конфликти, со посебен акцент на **стабилизацијата и спречувањето.**

Притоа се нагласува важноста од зголемена координација меѓу мисиите на ЗБОП и други релевантни алатки за надворешна акција на ЕУ во различни точки на циклусот на конфликти. Советот исто така укажува дека операциите кои се распоредуваат низ целиот конфликтен циклус ќе се соочуваат со различни видови на предизвици за цивилната ЗБОП.

Советот ја признава вредноста на градење на капацитети и улогата ЗБОП во поддршката на локалните актери и влади за деескалација на

конфликтот и развивање на политичка средина која ќе придонесе за градење на капацитетите.

Во овој контекст, Советот повторува дека цивилната ЗБОП е важен надворешен инструмент на поширокиот одговор на ЕУ, кој исто така придонесува за справување со безбедносните предизвици, вклучувајќи ги и оние поврзани со **нелегалната миграција, хибридните закани, сајбер безбедноста, тероризмот и радикализацијата, организираниот криминал, граничното управување и поморска безбедност, како и спречување и борба против насилниот екстремизам, истовремено земајќи ја предвид потребата за зачувување и заштита на културното наследство.**

Тој истакнува дека Цивилната ЗБОП придонесува за справување со таквите предизвици во рамките на меѓународниот нексус, во соработка со актерите на ПВР, онаму каде што е соодветно. Ова вклучува широк спектар на активности кои подолго од сите поважни станува нивните цивилни компонента не се, но само доволно сили, со традиционалната форма на мировни мисии (мировните) се повеќе се појавува мисија на градење на мирот (градење на мирот), воспоставувањето на мирот (миротворство) да воведе мир (спроведување на мирот) и постконфликтна градење на мирот. Различни видови на мировните мисии бараат мноштво на вештини, не само на војната, но повеќе од еден цивил компонента која е од исклучително значење во градењето на услови за траен и одржлив мир. Со други зборови, тоа беше потврдена потребата за цивилни експерти, кои ќе во клучен период веднаш по вооружен конфликт, а со согласност на земјата-домаќин, во суштина придонесуваат за реконструкција на системот или на некои елементи на активно учество во процесот, обезбедување помош каде што е потребно и создавање на основа за повторно градење на националните капацитети во различни области на јавната администрација. Од тој момент постојано проширување на бројот на области каде цивилни експерти се потребни, со оглед на "учење од искуство" и практики во одредени мисии се идентификуваат нови потреби и нови области во кои е потребно реконструкција постконфликтните.

Врз основа на претходните искуства, Советот ги поддржува широките идеи и степенот на амбиција утврдени во концепт-документот за цивилните капацитети, а особено повикува на операционализација на обновениот стратешки пристап кон цивилната ЗБОП со цел:

а. Подобрување на ефикасноста на цивилната ЗБОП преку:

- Зајакнување и забрзување на планирањето на ЗБОП преку релевантни структури за донесување одлуки и поедноставни и побрзи процедури, под политичка контрола и стратешка насока на Политичкиот и безбедносен комитет во согласност со член 38 од ДЕУ, со цел за утврдување на специфичните задачи за цивилна мисија на ЗБОП во одредена ситуација;
- Базирајќи го таквото планирање за заедничка анализа на конфликти во ЕУ, преку Политичката рамка за пристап кон кризи (PFCA) како клучна алатка во овој поглед; - Интегрирање во фазата на планирање на регионален пристап, каде што тоа е соодветно, на тој начин обезбедувајќи максимална кохерентност на целите на мисијата со целите утврдени со регионалните стратегии на ЕУ кои се однесуваат на земјата домаќин;
- Развивање врз оваа основа јасно дефинирани мандати за да се овозможат повеќе модулари, скалабилни цивилни мисии на ЗБОП во рамките на опфатот на чл. 42 и 43 TEU, вклучувајќи, каде што е соодветно, извршни или полу-извршни мандати под договорени услови;
- Развивање плански документи со кои се утврдуваат одредниците за следење на напредокот и овозможување периодични стратешки прегледи, во соработка со други релевантни инструменти, програми и активности на ЕУ;
- Подобрување на квалитетот и влијанието на цивилните мисии на ЗБОП, земајќи ги предвид научените лекции, следењето и евалуацијата фокусирана на влијание, најдобрите практики и оперативни повратни информации во стратегиите за планирање, спроведување и транзиција;

- Натамошно зголемување на реактивноста на цивилните мисии, од подобра информираност за ситуацијата, донесување одлуки и планирање за распоредување, градење на напредокот што веќе е постигнат во овој поглед;
- Преглед на процедурите за вработување на ЕЕАС за мисиите, во тесна координација со земјите-членки и со Комисијата;
- Развивање на понатамошни практични мерки за промовирање на заеднички европски пристап, базиран на цивилно-воени синергии во рамките на ЗБОП, како и тесна соработка со Комисијата и не-ЗНБП актери, како дел од интегрираниот пристап на ЕУ кон конфликти и кризи со цел да се обезбеди кохерентност и координација со поширокиот ангажман на ЕУ, вклучувајќи ги развојните, стабилизирачките, хуманитарните и политичките димензии;
- Понатамошно подобрување на координацијата и барајќи комплементарности со тековните и планираните активности на ЕУ, особено за развојната соработка и програмите за одговор на кризи и програми за стабилизација, меѓу другото и ИЦСП. Ова вклучува преку координирање на стратешкото планирање на мисиите на ЗБОП и програмирање од страна на учесниците на ЕУ во рана фаза за да се олесни синхронизацијата со и непречена транзиција кон други видови ангажирање на ЕУ, обезбедувајќи континуирано дејствување и влијание на ЕУ во земјата или регионот во удел или премин кон локални актери или други меѓународни организации;
- поттикнување на синергии и комплементарност помеѓу цивилните и воените мисии на ЦБПП распоредени во истиот простор;
- Вклучување на човековите права и родовите прашања во сите активности и обезбедување усогласеност со меѓународното право, особено меѓународните човекови права, бегалците и хуманитарното право, целосно земајќи ги во предвид Резолуцијата 1325 на Советот за жени, мир и безбедност и последователните резолуции и заштитата на цивилите , во текот на планираните и оперативните фази на мисиите;

- Продолжување на подобрувањата на стратешката комуникација за да се подобри видливоста на цивилната ЗБОП и нејзините придонеси за обезбедување безбедност.
- Понатамошно развивање на ефикасноста на цивилната ЗБОП во решавањето на заканите и предизвиците долж внатрешната / надворешната безбедносна поврзаност, преку: Подобрување на соодветноста на кохерентноста и соработката помеѓу цивилната ЗБОП и активностите преземени од страна на ЕУ во надворешната димензија на правдата и внатрешните работи (ПВР) и во аспектите поврзани со безбедноста и програмите за развој на соседството, со целосно почитување на надлежностите и правните основи од секој инструмент и управувано од проценки специфични за ситуацијата и планирање на здружен начин од самиот почеток;
- Земајќи ги во предвид можните линии на операциите на ЦБПР идентификуван во концепт-документот во поглед на идното планирање на цивилните мисии на ЗБОП, во тесна консултација со земјите-членки;
- Развивање на подобрени модалитети за координација на ниво на ЕУ, почитувајќи ги релевантните постапки за донесување одлуки (вклучително помеѓу релевантните формации на Советот и подготвителните тела и помеѓу структурите за планирање на ЗБОП и актерите на ПВР), со земјите-членки и во полето, како и во следните чекори во развојот на цивилните капацитети;
- Поттикнување на синергии помеѓу ЗБОП и актери на оперативное ниво од ПВР (Правда и внатрешни работи), со цел да се зголеми размената на информации за да се подобри ситуативната свест, планирање, распоредување и оперативное влијание на теренот и да се зајакне соработката во областа на обука и развој на способности. Релевантните учесници во ПГС може да бидат консултирани, онаму каде што е соодветно, од почетната фаза на планирање на цивилната мисија на ЗБОП, почнувајќи од PFCA.⁶⁶ Дополнително,

⁶⁶ Political Framework for Crisis Approach (PFCA), Политичка рамка за пристап кон кризи;
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6777-2015-INIT/en/pdf>

може да се воспостават дополнителни аранжмани за да се вградат експерти од ПГС во соодветните мисии на ЗБОП, онаму каде што е потребно;

- Да се надоградува тековната работа за да се олесни соработката со агенциите и другите актери во областа на ПВР, во врска со собирањето и размената на информации, каде што дозволуваат мандатот на мисијата и релевантните правила за заштита на податоците;
- Идентификацијата на деталите на капацитетите на цивилната ЗБОП бара да се одржи ефективен одговор на приоритетните области на Феира (полицијата, владеењето на правото и цивилната администрација), вклучително и РБС и мониторингот, исто така, за решавање на безбедносните предизвици утврдени погоре, истакнувајќи ја зголемената побарувачка за ресурсите на земјите-членки во оваа област.⁶⁷

По неколку годишни дискусии, ЕУ донесе **Платформа за поддршка на мисии**.⁶⁸ Иако сеуште нема доволно персонал, оваа платформа создава корисен континуитет за мисиите и им овозможува на ЕУ да се акумулира и задржи експертиза. Посилната и поефикасна заедничка безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) останува од суштинско значење во денешното непредвидливо и брзо менување на безбедносната средина. Повикувајќи се на заклучоците на ЗБОП од 18 мај 2015 година, Советот ги поздравува напорите за понатамошно подобрување на ефикасноста и одговорноста на цивилната ЗБОП преку воспоставување на **Платформа за поддршка на мисијата (МСП)**⁶⁹, чија цел е подобрување на управувањето, брзото распоредување и ефикасно спроведување на мисии за цивилно управување со кризи. МСП ќе се воспостави во координација помеѓу Комисијата и Европската служба за надворешни работи за да обезбеди поддршка и да донесат

⁶⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/35380/st09288-en18.pdf>

⁶⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/04/18/fac-mission-support/>

⁶⁹ Mission Support Platform (MSP) Платформа за поддршка на мисијата
<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/04/18/fac-mission-support/>

поголема ефикасност, флексибилност и економичност на цивилните мисии на ЗБОП.

Советот нагласува дека воспоставувањето на МСП/MSP е дел од напорите за продолжување на концептот на **заеднички сервисен центар**. Резултатите што се очекуваат од страна на МСП ќе бидат доставени до Советот преку редовни извештаи за влијанието на МСП врз подобрувањето на ефикасноста на мисиите на ЗБОП и финансиските придобивки за буџетот на ЗНБП. Советот предвидува да ги ревидира перформансите на МСП и нејзината можна понатамошна еволуција најдоцна за две години.

Платформата за поддршка на мисијата сега е дополнета со капацитет за реагирање, кој ги идентификува клучните членови на персоналот кои можат веднаш да се распоредат за да воспостават нови мисии. Воспоставена е и ад хок ENTRi обука до поинституционализирана обука преку Европскиот колеџ за безбедност и одбрана.

И покрај овие достигнувања, јасно е дека е потребно многу повеќе. Всушност, со оглед на Цивилниот договор кој е усвоен во ноември / декември 2018 година, се очекуваат подобрувања и во обемот и во амбицијата на цивилната ЦБПП. Обемот се зголемува како дел од напорите за цивилна ЗБОП да придонесат кон Интегрираниот пристап. Амбициите се зајакнуваат како дел од напорите на ЕУ да се докаже како безбедносен актер.

Во моментот цивилната ЗБОП има релативно тесен опфат, со тоа што првенствено е за **градење на капацитетите и реформа на безбедносниот сектор**. Меѓутоа, ЕУ одлучи дека треба да се додадат дополнителни приоритети - вклучувајќи ги безбедносните прашања поврзани со **миграцијата, хибридите закани, сајбер закани, тероризмот, организираната криза, граничното управување и поморските предизвици** - во мандатите на цивилните мисии на ЦБПП.

Додека оригиналните цивилни цели вклучуваат 5.000, а потоа и 1.000 полициски персонал да бидат посветени со брз одговор, во моментот се на ниво на околу 300 полицајци и само 1.100 цивилни функционери. Всушност, ЕУ распоредува значително помалку цивилен

персонал отколку ОН, па дури може и да заостане зад ОБСЕ. ЕУ, исто така, има висока стапка на слободни работни места од околу 30% од наредниот персонал. Сепак, ЕУ сака повеќе да се фокусира на брзиот одговор и повторно да ги воведе извршните мисии.

Советот очекува во 2018 година да се донесе Планот за развој на цивилните капацитети (CCDP), разработен во тесни консултации со и земајќи ги предвид релевантните информации од земјите-членки, службите на Комисијата и актерите на Правда и внатрешни работи (ЈНА) (вклучувајќи ги и агенциите). Ова ќе ги одреди следните чекори во развојот на цивилните способности.

Препознавајќи ја надлежноста на земјите-членки за развој на цивилни капацитети, градење на капацитетите и обезбедување експертиза за цивилните мисии на ЗБОП, Планот за развој на цивилните капацитети CCDP треба:

- да биде поткрепена со сеопфатна проценка на потребите, вклучувајќи ги и оние на теренот;
- да утврдат кои квантитативни и квалитативни способности имаат потреба од развој, земајќи ги предвид надлежностите што се достапни во земјите-членки и да предложат низа соодветни алатки како што се обука и едукација, организациски мерки и конкретни стимулации, вклучувајќи и финансиски, за да се подобри достапноста ;
- предлагаат како понатамошно подобрување на одговорноста;
- да ја искористи претстојната цивилна група за обука на ЕУ за да се идентификуваат заедничките барања за обука, земајќи ги предвид и пред-распоредувањето и обуката во мисија;
- да дадат конкретни предлози кои ќе придонесат за зголемено учество на националните експерти со оглед на различните национални патни правци и да ги направат цивилните мисии на ЗБОП поатрактивни за властите што испраќаат;
- да ги земе предвид тешките области на екипирање во тековните мисии, како и единствен сет на ресурси достапни за домашни цели, оперативни активности од страна на актерите на ПВР и други

релевантни меѓународни организации, да ги максимизираат можните синергии и да обезбедат кохерентност во настојувањето за развој на цивилните капацитети на ниво на ЕУ;

- истражуваат опции во рамките на буџетот на ЗНБП, како и можни синергии со другите финансиски инструменти. Советот, исто така, ја охрабрува Комисијата да го испита можното дополнително финансирање во рамките на својот мандат и буџет.⁷⁰

2.2.1. ПОЛИТИЧКИ И БЕЗБЕДНОСЕН КОМИТЕТ (PSC)

Политичкиот и безбедносен комитет е, Комитет на Советот на Европската унија, кој се занимава со заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) споменат во член 38 од Договорот за Европската унија. Се состои од претставници од 28 земји членки на ЕУ. Создавањето на Политичкиот и безбедносен комитет е резултат на Договорот од Амстердам, по што основањето на ПСК беше договорено во декември 1999 година, на Европскиот совет во Хелсинки. Политичкиот и безбедносен комитет за прв пат беше основан како привремено тело во 2000 година, но во декември 2000 година, на Европскиот совет во Ница беше договорено да стане постојан.⁷¹ Официјалната одлука за формирање на Политичкиот и безбедносен комитет е донесена на 22 јануари 2001 година од страна на Советот на Европската унија.⁷²

Политичкиот и безбедносен комитет го замени претходниот Политички комитет, кој ретко се состануваше и се состоеше од претставници од

⁷⁰ <https://www.consilium.europa.eu/media/35380/st09288-en18.pdf>

⁷¹ Europa glossary: Political and Security Committee (PSC) Archived 2008-03-09 at the Wayback Machine., accessed on April 21, 2008

⁷² Activities of the European Union: Summaries of Legislation: Political and Security Committee; <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>

главни градови на земјите-членки, а не од амбасадори со седиште во Брисел.⁷³

Во надлежност на овој комитет е:

- да ја следи меѓународната ситуација во областите опфатени со ЗНБП;
- да придонесе за дефинирање на политиките;
- да го следи спроведувањето на политиките, без да е во спротивност со овластувањата на високиот претставник на ЕУ за надворешни работи и безбедносна политика.

Под надлежност на Советот и високиот претставник, Комитетот врши политичка контрола и стратешко насочување на операциите за управување со кризи. На тој начин може да биде овластен да донесува одлуки за политичката контрола и стратешкото насочување на операцијата. При ова комитетот добива поддршка од Политико-воена група, Комитет за цивилни аспекти на управување со кризи, и Воен комитет и воен штаб.

Главните функции на Политичкиот и безбедносен комитет е да ја следи меѓународната ситуација и помага да се дефинираат политиките на ЕУ во рамките на ЗНБП и ЗБОП.⁷⁴ Политичкиот и безбедносен комитет испраќа упатства и добива совети од Воениот комитет на Европската унија (ЕУМЦ), Комитетот за цивилни аспекти на управувањето со кризи (CIVCOM), како и Институтот за безбедносни студии на Европската унија. Исто така, тоа е форум за дијалог за прашањата на ЗБОП помеѓу земјите-членки на ЕУ. Политичкиот и безбедносен комитет, исто така, подготвува мислења за Советот за надворешни работи, кој е една од институциите на Советот на Европската унија. Прашањата на ЗНБП се пренесуваат до Советот за надворешни работи преку COREPER II.

⁷³ France-Diplomatie: The main bodies specific to the CFSP: The Political and Security Committee, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/158/foreign-policy-aims-instruments-and-achievements>

⁷⁴ The Council of the European Union: ESDP Structures, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en

3.2.2. КОМИТЕТ ЗА ЦИВИЛНИ АСПЕКТИ НА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ (CIVCOM)

Комитетот за цивилни аспекти на управувањето со кризи (CIVCOM), е советодавно тело во рамките на Европската унија кое се занимава со цивилни аспекти на управувањето со кризи. Затоа активностите на Комитетот за цивилни аспекти на управувањето со кризи се дел од Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) на ЕУ и цивилната страна на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП). Комитетот за цивилни аспекти на управувањето со кризи е составен од претставници на земјите-членки на ЕУ.

Одлуката за основање на Комитетот за цивилни аспекти на управувањето со кризи беше донесена во 2000 година од страна на Советот на Европската унија.⁷⁵

Активностите на Комитетот за цивилни аспекти на управувањето со кризи за цивилни задачи на ЗБОП се случуваат паралелно со задачите на Воениот комитет на Европската унија. Воениот комитет на Европската унија и Комитетот за цивилни аспекти на управувањето со кризи добиваат упатства и го известуваат Комитетот за политички и безбедносни прашања.

3.2.3. ВОЕН КОМИТЕТ НА ЕУ (EUMC)

Воениот комитет на Европската унија (EUMC) е највисокото воено тело формирано во рамките на Советот, со одлука на Советот од 22 јануари 2001 година за формирање на Воениот комитет на Европската унија.⁷⁶

Воениот комитет на Европската унија е составен од началници на одбраната (НГШ) на земјите-членки, кои редовно ги претставуваат нивните постојани воени претставници. Воениот комитет на Европската

⁷⁵ Preparatory document related to CESDP: Establishment of a European Union committee for civilian crisis management (Press Release: Brussels 10/3/2000)

⁷⁶https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5428/european-union-military-committee-eumc_en

унија го обезбедува Комитетот за политички и безбедносни прашања со совети и препораки за сите воени прашања во рамките на ЕУ.

Имено, во ситуации на управување со кризи по барање на ПСК, генералниот директор на Воениот комитет на Европската унија издава директива за изготвување и презентирање на стратешки воени опции. Исто така ги оценува стратешките воени опции развиени од страна на Воениот комитет на Европската унија и ги предава на ПСК заедно со нивното оценување како и воени совети. Врз основа на воената опција избрана од Советот, одобрува директива за почетна планирање за командантот на операцијата.

Врз основа на проценката, Воениот комитет на Европската унија дава совети и препораки до ПСК:

- за концептот на операции развиен од страна на оперативниот командант,
- за нацрт оперативниот план подготвен од оперативниот командант.

За време на операцијата, Воениот комитет на Европската унија го следи правилното извршување на воените операции спроведени под одговорност на командантот на операцијата.

Воениот комитет на Европската унија има постојан претседавач, избран од шефовите на одбраната на земјите-членки и назначен од Советот за три години.⁷⁷

3.2.4. ВОЕН ШТАБ НА ЕУ (EUMS)

Воениот штаб на ЕУ (EUMS) е оддел на Европската унија (ЕУ), одговорен за надгледување на операции во рамките на Заедничката безбедносна и одбранбена политика. Воениот штаб на ЕУ (EUMS) е директно поврзан со канцеларијата на високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика и формално е дел од Европската служба за надворешни работи.

⁷⁷ Исто

Во прилог на обезбедување на стратешки совети на Високиот претставник, Воениот штаб на ЕУ го доставува извештајот до Воениот комитет на Европската унија (EUMC), меѓувладино тело на Советот составен од шефови на одбраната. Негова главна задача е да изврши рано предупредување, проценка на ситуацијата и стратешко планирање за задачите на Петерсберг, како и да ги спроведе мисиите на ЗБОП. Структурата на EUMS се состои од 200 воени и цивилни лица.

Воениот штаб на ЕУ не ги контролира директно воените мисии на ЕУ. Со цел да се спроведе воена операција за управување со кризи во ЕУ, Оперативниот штаб (OHQ) е номиниран со соодветна одлука на Советот на Европската унија. Оперативниот штаб го насочува седиштето на силите или FHQ, исто така, обезбедени од земја-членка, која ја извршува операцијата на теренот. Ако операцијата на ЕУ е планирана и спроведена со прибегнување кон средствата и способностите на НАТО, Оперативниот штаб (OHQ) автоматски е НАТО-командантот на НАТО-командантите за операции, порано познат како SHAPE, лоциран во Монс, Белгија.⁷⁸

3.2.5. ДИРЕКЦИЈА ЗА ЦИВИЛНО ПЛАНИРАЊЕ И СПРОВЕДУВАЊЕ (CRCC)

Дирекцијата за цивилно планирање и спроведување (CRCC) е Дирекција на ЕЕАС, која е оперативен штаб за цивилните мисии на ЗБОП. Поединечно и колективно, цивилните мисии на ЗБОП промовираат стабилност и градат еластичност преку зајакнување на владеењето на правото на стратешко и оперативно ниво во крехки нестабилни средини.

Мандатите на цивилните мисии на ЗБОП се договорени од страна на Советот на Европската Унија, а испораката е управувана од стратешкото раководство на Командантот за цивилни операции и под политичка насока на ПСК. Силните и одговорни институции за владеење на правото, подвлечени со добро владеење, ја зголемуваат стабилноста и ја намалуваат ранливоста од хибридните закани.

⁷⁸ https://ipfs.io/ipfs/QmXoypizjW3WknFiJnKLwHCnL72vedxjQkDDP1mXWo6uco/wiki/European_Union_Military_Staff.html

Во моментот има 10 цивилни мисии на ЗБОП на 3 континенти: Авганистан, Украина, Грузија, Косово, Либија, Палестинските територии Рамалах и Рафах, Нигер, Мали и Рогот на Африка и Сомалија.

Во рамките на оваа дирекција постојат 2600 лица вработени на терен, а 68 лица во седиштето. Од персоналот на теренот, 1412 се меѓународни, главно но не и исклучиво од земјите-членки на ЕУ. Најголемата мисија има 1500 вработени лица, додека кај најмалата мисија има 5 вработени лица.

Во цивилните мисии на ЗБОП има околу 120 различни видови на работни места. Од шеф на мисија до ревизор, судски археолог за транспорт службеник, градоначалник на експерт за комуникации, полициски советник на обвинител, законодавен одбор на судија на уставниот суд, правен службеник за финансиски верификатор, возач на преведувач, портпарол на планер, менаџер на човечки ресурси за компонента менаџер, началник на кабинет за прес-службеник, постојат и многу други разновидни позиции во цивилните мисии на ЗБОП. Во седиштето, исто така е вклучена уникатна мешавина на експертиза, како и со службениците така и со назначените национални експерти кои работат на прашања како што се полицијата, владеењето на правото, набавките, логистиката и финансиите.⁷⁹

Директорот на Дирекција за цивилно планирање и спроведување (CPCC), како командант на цивилната операција за секоја мисија, врши команда и контрола на стратешко ниво за оперативно планирање и спроведување на сите цивилни операции за управување со кризи. Тој е поддржан од голем број високи експерти за политики. Дирекција за цивилно планирање и спроведување (CPCC) е составена од следниве делови:

Дирекцијата за цивилно планирање и спроведување

Одделот за спроведување на операции е во секојдневен контакт со сите цивилни мисии на ЗБОП. Ги поддржува штабовите на мисијата и персоналот на мисијата за да ги исполнат своите мандати во име на Командантот на цивилната операција, и обезбедува дека политичките

⁷⁹ https://eeas.europa.eu/topics/nuclear-safety/5438/the-civilian-planning-and-conduct-capability-cpcc_en

цели на високиот претставник и земјите-членки ги следат мисиите. Одделението се состои од три географски организирани секции Европа, Африка, Азија / Среден Исток, составени од експерти од областа на полицијата, владеењето на правото и поморските прашања. Овој оддел, исто така, е одговорна за ревизија на оперативниот план во согласност со CIVCOM и PSC советите.

- Дирекцијата за цивилно планирање и спроведување
- Началник на штаб и
- Оддел за хоризонтална координација

Одделот на началник на Генералштабот е одговорен за внатрешна координација на секојдневните прашања. Покрај тоа, има стратешки одговорности кои ги спроведуваат два сектори.

- **Сектор за оперативни способности** е првенствено одговорен за давање насоки за меѓусекторските прашања, како што се научените лекции, вклучувајќи го и развојот на оперативни упатства за да се обезбеди поголема конзистентност и кохерентност при доставувањето на оперативниот мандат.
- **Секторот за оперативно планирање** го поддржува оперативното планирање и воспоставување на цивилни мисии на ЗБОП, формирајќи тимови за планирање за изготвување на документи за оперативно планирање, како што е Концептот на операција и Оперативниот план, како и за поддршка на мисиите во сите аспекти од нивното започнување и секоја фаза на реализација.
- **Дирекцијата за цивилно планирање и спроведување** - Оддел за поддршка на мисијата, Одделот за поддршка на мисијата, исто така, има два дела. Одделот за човечки ресурси го ангажира персоналот на мисијата и помага во управувањето со персоналот, како и помагање на командантот на цивилните операции во воспоставувањето политики и најдобри практики за човечки ресурси. Одделот за набавки, финансии, право и логистика управува со испораката на опрема до мисиите, обезбедувајќи дека сите финансиски и правни правила се придржуваат кон набавката

и употребата на таквата опрема. Исто така, им помага на мисиите во дефинирањето и управувањето со нивните буџети со релевантните засегнати страни како земјите-членки и инструментите за надворешна политика. Двата дела имаат интегрална улога во планирањето и поставувањето на нови мисии.⁸⁰

3.2.6. ДИРЕКЦИЈА ЗА ПЛАНИРАЊЕ И УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ (CMPD)

Влегувањето во сила на Лисабонскиот договор создаде нова динамика во односите помеѓу актерите во кризниот менаџмент во рамките на институциите на ЕУ. Дирекцијата за планирање на управување со кризи (CMPD) е во основата на Заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ и е задолжена за интегрирано цивилно-воено планирање во рамките на Европската служба за надворешни работи (EEAS). Оваа дирекција ги интегрира главните структури и најголемиот дел од донесувањето одлуки во Европската служба за надворешни работи (EEAS).

Дирекцијата за планирање и управување со кризи е дел од Европската служба за надворешни работи и опфаќа основен дел од Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ (ЗБОП). Дирекцијата е формирана во 2009 година, по заклучоците на Европскиот совет за поттикнување на воспоставување на нова, единствена структура за цивилно-воено стратешко планирање за мировни и хуманитарни операции и мисии на ЕУ. Дирекцијата за планирање на управување со кризи (CMPD) работи под политичка контрола и стратешка насока на Комитетот за политички и безбедносни прашања (PSC) кој се состои од претставници на сите 28 земји-членки. Дирекцијата за планирање на управување со кризи (CMPD), исто така, обезбедува помош и совети до високиот претставник и релевантните тела на Советот на ЕУ.⁸¹

⁸⁰ https://eeas.europa.eu/topics/nuclear-safety/5438/the-civilian-planning-and-conduct-capability-cpcc_en

⁸¹ https://eeas.europa.eu/topics/common-security-and-defence-policy-csdp/5433_en

3.2.7. ЦЕНТАР ЗА ОПЕРАЦИИ НА ЕУ

На 23 март 2012 година, Советот за надворешни работи одлучи за прв пат да го активира Центарот за операции на ЕУ, со цел координирање и зајакнување на цивилно-воените синергии помеѓу трите мисии на ЗБОП во Африканскиот Рог. Првично, мандатот на Оперативниот центар на ЕУ беше продолжен до 23 март 2015 година за потоа на 1 декември 2014 година Советот за надворешни работи да го продолжи мандатот на центарот за операции на ЕУ до крајот на 2016 година со што го прошири и географскиот и функционалниот опфат во регионот Сахел, во Африка.⁸²

- Во регионот на Рогот на Африка, ЕУ спроведува операција наречена EUNAVFOR ATALANTA која ги штити пратките за хуманитарна помош и се бори со пиратеријата од сомалискиот брег;
- Мисија EUTM Сомалија која придонесува за обука на сомалиските безбедносни сили и обезбедува воени совет на сомалиските национални власти;
- Цивилна мисија наречена EUCAP NESTOR за зајакнување на поморските капацитети во Рогот на Африка.

Трите мисии на ЗБОП поддржани од центарот за операции на ЕУ во регионите на Сахел се:

- EUTM Мали да го обноват уставниот и демократскиот поредок, авторитетот на владеењето на правото и човековите права и да го неутрализираат организираниот криминал и терористичките закани во Мали;
- Мисии EUCAP SAHEL во Мали и EUCAP SAHEL во Нигер се наменети да дадат совети и обука за поддршка на напорите на

⁸² https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en

властите во Нигерија за зајакнување на нивните безбедносни способности.⁸³

3.2.8. ЕВРОПСКА АГЕНЦИЈА ЗА ОДБРАНА (EDA)

Европската агенција за одбрана е формирана во рамките на заедничката акција на Советот на министри на 12 јули 2004 година, за поддршка на Советот и на земјите членки во нивните напори за подобрување на одбранбените капацитети на ЕУ во областа на управување со кризи и да ја одржи Европската безбедносна и одбранбена политика (ESDP). За спроведување на одредбите од Лисабонскиот договор, оваа заедничка акција прво била заменета со одлука на Советот на 12 јули 2011, која подоцна беше ревидирана со Одлуката на Советот (CFSP) 2015/1835 од 12 октомври 2015 година и се однесува за статутот, седиштето и оперативните правила на Европската агенција за одбрана. Агенцијата е предводена од високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика, кој исто така е потпретседател на Европската комисија.

Европската агенција за одбрана го поддржува развојот на одбранбените способности и воената соработка меѓу нејзините земји членки на ЕУ, освен Данска. Со агенцијата раководи Висок претставник за на унијата за надворешни работи и безбедносна политика, кој е исто така потпретседател на Европската комисија. Со седиште во Брисел, Европската агенција за одбрана овозможува и ја олеснува одбранбената соработка меѓу нејзините земји членки за целовремен циклус на способност, вклучувајќи соработка во истражувањето и технологијата, како и набавки или обука.

Првичните главни мисии на Европската агенција за одбрана се да развијат:

⁸³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en

- одбранбени способности;
- промовирање на одбранбено истражување и технологија ;
- соработува со вооружените сили;
- да се создаде конкурентен пазар на европска опрема за одбрана,
- како и да се зајакне Европската одбранбена, технолошка и индустриска база.

Во мај 2017 година, по долгорочниот преглед инициран од страна на шефот на Агенцијата, министрите за одбрана се согласија да ја зајакнат мисијата на Европската агенција за одбрана преку јакнење на нејзината улога како главен инструмент за планирање на меѓувладини способности во Европа; како главен форум и координатор за целовремен циклус на развој на способности; и како централен интерфејс на земјите членки и портал кон институциите на ЕУ и засегнатите страни.

Европската агенција за одбрана има потпишано административни аранжмани со Норвешка во 2006 година, Швајцарија во 2012 година, Србија во 2013 година и со Украина во 2015 година, овозможувајќи им да учествуваат во проектите и програмите на EDA.⁸⁴

3.2.9. РАБОТНА ГРУПА ЗА СОВЕТНИЦИ ЗА НАДВОРЕШНИ ОДНОСИ (RELEX)

Работна група за советници за надворешни односи (RELEX) се занимава со правни, финансиски и институционални прашања од Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП).

Како приоритети на оваа работна група се вклучуваат:

- Санкции;
- Операции за управување со кризи во ЕУ;
- Специјални претставници на ЕУ;
- Финансирање на надворешни активности;
- Непролиферација.

⁸⁴ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5392/csdp-structure-instruments-and-agencies_en

Во 2004 година во рамките на работната група беше формирана нова формација наречена Санкции, со главна задача е да ги споделат најдобрите практики и да ги ревидираат и имплементираат заедничките насоки за да обезбедат ефективна и унифицирана имплементација на режимите на санкции на ЕУ.⁸⁵

Работна група за советници за надворешни односи е група од истражувачки групи, наменета да ги собере истражувачите од сите дисциплини заинтересирани за надворешните односи на ЕУ. Групата редовно се состанува еднаш месечно за да дискутира за теми кои ги покриваат следниве области:

- ЕУ како актер за надворешна безбедност и одбрана;
- Улогата на ЕУ во светот;
- ЕУ како извозник на норми;
- Институциите на ЕУ ја обликуваат европска надворешна акција;
- Улогата на земјите членки во надворешната, безбедносната и одбранбената политика на ЕУ;
- Улогата на Европскиот суд за правда во надворешните односи;
- Заедничката Пост-Лисабон комерцијална политика.

Работна група за советници за надворешни односи ги охрабрува членовите да ги презентираат и да дискутираат за нивните истражувања во работната група која, како неформален форум, обезбедува пријателска атмосфера за да добива коментари, сугестии и мислења за предметот за работа и методологијата за работа. Исто така поканува посета на научници и надворешни говорници да учествуваат во работните групи, да ја презентираат нивната работа и да разменуваат ставови со членовите на работната група. Покрај тоа, работната група организира и работилници, семинари и конференции во областа на надворешните односи на ЕУ.

Во текот на целата година членовите на Relex создаваат мрежа која поддржува заеднички напори и ги охрабруваат учесниците да

⁸⁵ <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/working-party-foreign-relations-counsellors/>

присуствуваат на редовна основа за да создадат кохезивна група и да обезбедат континуитет во дискусиите.⁸⁶

3.2.10. ЦИВИЛНО ВОЕНА ЌЕЛИЈА (CivMil Cell)

За да врши асистенција во стратешкото планирање и оперативните задачи и во цивилните и во воените операции, Европскиот совет во декември 2003 година одлучи да создаде Цивилна Воена Ќелија (CivMil Cell) во рамките на Воениот штаб на ЕУ (EUMS). Централната улога на Цивилна Воена Ќелија е дизајнирана да развие способност брзо за да воспостави Оперативен Центар за секоја операција.

Структурниот хендикеп на Цивилна Воена Ќелија, иако се состои од цивилен и воен персонал, може да лежи во фактот дека како дел од EUMS, ја претставува воената страна на ЕБОП, што би можело да го нагласи воениот пристап во операциите. Сепак, од цивилновоената ќелија и Оперативен Центар постојат високи очекувања, особено во областа на стратешко планирање на заеднички цивилни и воени операции за управување со кризи.

Цивилновоената ќелија, исто така, може да придонесе за развојот на доктрини и концепти за понатамошно подобрување на цивилновоената интеракција. Покрај тоа, Цивилновоена ќелија може да дејствува како посредник меѓу цивилната и воената компонента, бидејќи ги известува и Комитетот за цивилни аспекти во кризниот менаџмент (CIVCOM) и Воениот комитет на Европската унија (EUMC). Цивилна Воена Ќелија исто така е во позиција да спроведе заеднички научени лекции од двете цивилни и воени мисии на истата територија, како и од вежби на ЕУ.

Граѓанско-воената координација е вклучена во две програми за обука, при што една е во употреба од страна на Комисијата од 2001 година, а другата од страна на Советот од 2004 година.

⁸⁶ <https://www.eui.eu/DepartmentsAndCentres/Law/ResearchAndTeaching/WorkingGroups/EUEXternalRelations>

Во декември 2004 година, ПБК ја одобри Политиката за обука на ЕУ во концептот на ESDP, во која граѓанско-воената област се смета за важен аспект на обуката на двете стратешки и оперативни нивоа, потенцирани како резултат на искуството од операција Алтеа во Босна.⁸⁷

3.3. КАПАЦИТЕТИ НА ЗАЕДНИЧКА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА

Светот секојдневно се менува а со тоа и Европа се соочува со се покомплексно и неизвесно безбедносно опкружување. Постои зголемено барање Европската унија да стане поспособна, покохерентна и постратешка како глобален актер. ЕУ располага со единствена низа инструменти за да помогне во промовирањето на мирот и безбедноста таму каде што е потребно. Сеопфатен пристап е клучна предност за справување со сложените, повеќе актерски и мултидимензионални кризи и зголемените безбедносни закани од денес и утре, како што е нагласено во Стратегијата за европска безбедност. Советот на Европската унија се согласува дека покрај продолжувањето со цивилни мисии и воени операции, ЕУ мора да ја подобри својата способност да поттикнува цивилно-воена соработка и да ја користи Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) како дел од кохерентна акција на ЕУ, кој треба да вклучува и политички, дипломатски, правни, развојни, трговски и економски инструменти.

Договорот од Лисабон нуди можност за зајакнување на сеопфатен пристап. Со оглед на тоа што Европската служба за надворешна акција станува оперативна под раководство на високиот претставник, кој исто така е потпретседател на Комисијата, имплементацијата на Договорот ја олеснува и максимизира ефикасноста на користењето на различни политики и инструменти на располагање на ЕУ во повеќе кохерентни начини, со цел да се одговори на целиот циклус, од подготвеност и

⁸⁷ Jari Mustonen Coordination and Cooperation on Tactical and Operational Levels Studying EU-ESDP Crisis Management Instruments in Bosnia and Herzegovina CMC Finland Civilian Crisis Management Studies, стр 8

превентивна акција, преку одговор и управување со кризи, вклучително и стабилизација, мир и одржување на мирот; за градење на мирот, обновување, реконструкција и враќање кон долгорочен развој. Цивилните капацитети се во основата на секоја мисија на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) на ЕУ. Соодветни и доволни способности се предуслов за успешно спроведување на зададените задачи во оваа област.

Од 2003 година, процесот на генерирање на потребните способности за цивилни мисии на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) останува стратешки приоритет за ЕУ. Европскиот совет од декември 2013 година повикал на засилен развој на цивилните капацитети и ја истакнал важноста на целосното спроведување на Планот за развој на цивилните капацитети. Исто така, Европскиот совет во јуни 2015 година повторил дека активностите треба да продолжат со поефикасна, видлива и концентрирана кон целта ЗБОП како и понатамошниот развој на цивилните и воените капацитети.

Амбициозното ниво на ЕУ во врска со цивилното управување со кризи се изразува преку два цивилни насловени цели (CHG 2008 и CHG 2010). За време на нивната имплементација, се постигнати охрабрувачки резултати со обезбедување политички импулс на процесите на регрутирање, обука и распоредување на цивилен персонал во меѓународни мисии.

Цивилната главна цел е основата и рамката за имплементација на повеќегодишниот План за развој на цивилните способности (CCDP) донесен во јули 2012 година.

Целокупната цел на Планот за развој на цивилните способности CCDP е да им помогне на земјите членки на ЕУ да ги решат постојаните недостатоци на цивилни способности преку конкретни акции во доменот на нејзините двигатели како што се:

- Амбиции на ЕУ;
- Трендови на способност кои можат да бидат оперативни и долгорочни;
- Национални стратегии и научени лекции кои имаат последици во областа на можностите.

Во рамките на ова постигнат е одреден напредок, како на пример: Зголемување на бројот на земјите членки со национална стратегија за поттикнување на националните капацитети за мисиите на ЗБОП; Напредок во воспоставувањето на националните буџетски линии за цивилно управување со кризи и споделување на најдобрите практики на земјите членки на ЕУ. Планот за развој на цивилните способности CCDP, исто така, има за цел максимизирање на ефикасното искористување на ресурсите преку овозможување на покохерентен и, оттаму, исплатлив развој на цивилните капацитети.

Планот за развој на цивилните способности CCDP претставува трајна рамка за развој на цивилните капацитети на ЗБОП, бидејќи предвидува периодични измени кои произлегуваат од промените во амбициите на ЕУ, политичкиот стратешки контекст, оперативните повратни информации и други променливи.

Формирањето на **листата на генерички цивилни задачи на ЗБОП** во 2015 година беше еден од важните чекори кон имплементацијата на Планот за развој на цивилните способности (CCDP) со цел да се изгради заедничко разбирање за генеричките задачи кои се случуваат во цивилната ЗБОП во текот на целиот циклус на мисијата. Оваа листа ги поддржува структурите на ЗБОП и земјите членки во идентификувањето на барањата за способности поврзани со планирањето, спроведувањето и целокупната поддршка на цивилните мисии на ЗБОП. Како таква, таа е исто така дел од проектот за обука и регрутирање на цивилен персонал кој се испраќа во мисиите на ЗБОП.

Главното тело одговорно за обезбедување одржлив процес за развој на цивилни капацитети на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) е Комитетот за цивилни аспекти на управувањето со кризи (CIVCOM). Во своите активности во домен на способностите, CIVCOM е поддржан од Дирекцијата за управување со кризи и планирање на Европската служба за надворешни работи (EEAS).⁸⁸ Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) овозможува Унијата да има

⁸⁸ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5393/csdp-capabilities_en

водечка улога во мировните операции, спречувањето конфликти и во зајакнувањето на меѓународната безбедност. Таа е составен дел на сеопфатен пристап на ЕУ кон управувањето со кризи, при што се потпира на цивилни и воени средства. Со цел да и овозможи на Европската унија целосно да ги преземе своите одговорности за управување со кризи, Европскиот совет во Ница, во декември 2000 година одлучи да воспостави постојани политички и воени структури.⁸⁹

Европската Унија презеде многу операции во странство, користејќи цивилни и воени инструменти во неколку земји на три континенти Европа, Африка и Азија, како дел од Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП). Секоја мисија на ЕУ работи во рамките на т.н. сеопфатен пристап. Мисијата работи во согласност и координација со делегациите на ЕУ во истата област и во рамките на регионалните политики на ЕУ. Одлуките за распоредување и управување со мисијата ги преземаат земјите на ЕУ за време на Советот за надворешни работи.

3.4 СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ НА МИСИИТЕ И ОПЕРАЦИИТЕ НА ЗБОП

Целта на стратешкото планирање е да се развијат можни опции за акција на ЕУ. Исто така, служи како основа за одлуката на Советот на ЕУ за што да направи, зошто, каде и со кого, во ситуација на меѓународна криза. Овие опции се составени во Концепт за управување со кризи (СМС), кој се предлага на министрите на ЕУ за одобрување. Тоа претставува основа за оперативно планирање и спроведување на мисија.

Стратешкото планирање се спроведува на интегриран начин, кој вклучува и цивилни и воени планери и е во консултација со други служби во и надвор од EEAS. Неодамнешните концепти за управување со кризи (СМС), кои се развиени, ги вклучуваат оние за цивилна мисија за поддршка на силите за внатрешна безбедност во Мали, воена операција

⁸⁹ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5393/csdp-capabilities_en

за придонес за безбедна средина во Централна Африканска Република и советодавна мисија за реформа на безбедносниот сектор во Украина.

3.4.1. СТРАТЕГИСКИ ОСВРТИ НА ПОСТОЈНИТЕ МИСИИ И ОПЕРАЦИИ НА ЗБОП

Стратегиските осврти го испитуваат мандатот, целите, големината и одржливоста на постојните мисии и операции во контекст на промена на стратегискиот контекст или нова локална или меѓународна политичка ситуација. Посебно внимание се посветува на ефективността на мисијата и на кохерентноста со другите инструменти на ЕУ, со билатерални активности на земјите членки и од други меѓународни актери. Дирекцијата за планирање на управување со кризи (CMPD), спроведува Стратешки Осврти консултации со други релевантни EEAS услуги како и со локални и меѓународни партнери.

Дирекцијата за планирање на управување со кризи (CMPD), исто така, развива научени лекции за мисии и операции или за конкретни теми како што се човековите права, разоружувањето, демобилизацијата и реинтеграцијата, како и да се подобри ефикасноста на активностите на ЗБОП. Овие лекции се враќаат во процесот на стратешко планирање.

3.5. РАЗВИВАЊЕ ПАРТНЕРСТВА ВО ЗБОП

Дирекцијата за планирање на управување со кризи (CMPD), има мандат да работи со различни партнери во полето за управување со кризи со актери. Тие можат да бидат меѓународни организации, како што се ОН, НАТО, Африканска унија, ОБСЕ или поединечни земји кои се наречени "трети држави" како што се на пример Кина, Норвешка, Русија, Турција или САД. Во повеќето случаи, ова партнерство се заснова на т.н. договори за рамковно учество (FPA). Договорите обезбедуваат правна основа за учества и придонеси во мисии и операции.

3.5.1. РАЗВИВАЊЕ НА ПОДРЖУВАЧКИ ПОЛИТИКИ КОНЦЕПТИ СПОСОБНОСТИ ОБУКИ И ВЕЖБИ НА ЗБОП

Предизвиците за напредување на ЗБОП се сложени, во исто време безбедносниот контекст во кој функционира ЕУ продолжува да се развива и да се отежнува. Дирекцијата за планирање на управување со кризи (CMPD), има мандат да иницира и координира активности во понатамошниот развој на европските цивилни и воени капацитети. Во овој процес се посветува посебно внимание за да се пронајде синергија помеѓу цивилните и воените средства и да се зајакнат врските меѓу ЗБОП и областа на слободата, безбедноста и правдата, човековите права и другите хоризонтални аспекти на управувањето со кризи во ЕУ. Во согласност со таканаречениот сеопфатен пристап, исто така се изнаоѓаат можни интеракции со спречување на кризи и постконфликтна реконструкција.

Политиката за обука на ЕУ во ЗБОП е насочена кон создавање култура на европска безбедност и исполнување на оперативните потреби за управување со кризи и во цивилното и во военото поле

3.6. МИСИИ И ОПЕРАЦИИ НА ЕУ КАКО ДЕЛ ОД ЗАЕДНИЧКАТА БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАНБЕНА ПОЛИТИКА НА ЕУ (ЗБОП)

Заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ (ЗБОП) обезбедува на Унијата оперативен капацитет, распоредување на цивилни мисии и воени операции.

Опсегот на задачи е изложен во Договорот за ЕУ и се однесува на:

- Хуманитарни и спасувачки задачи;
- Спречување на конфликти и мировни задачи;
- Задачи на воените сили во управување со кризи, вклучувајќи го и миротворството;
- Заеднички операции за разоружување;

- Воени совети и помош;
- Задачи за пост-конфликтна стабилизација.

Во пресрет на конфликтот во Западен Балкан во 1990-тите години, ЕУ и нејзините земји-членки одлучија дека ЕУ треба да може да планира и да спроведува свои мисии и операции. Беа преземени чекори за да се постават потребни органи за донесување одлуки, структури за планирање и аранжмани за командување и контрола.

Во 2003 година, првите мисии на ЕУ беа започнати како полициска мисија во Босна и Херцеговина и воена операција во Република Македонија. Оттогаш, ЕУ започна и реализира 34 операции и мисии на три континенти. Од нив 22 биле цивилни, а 11 биле воени, а една во Дарфур е со комбиниран состав. Завршени мисии на ЕУ се: EUPM во БиХ, CONCORDIA во Р. Македонија, EUPOL во Авганистан, EUPOL PROXIMA во Р. Македонија, EUPAT, EU SSR Гвинеа-Бисау, EUFOR во Чад, EUJUST THEMIS во Грузија, EUJUST LEX во Ирак, EUAVSEC во Јужен Судан, EUFOR и EUMAM во Централно Африканска Република, EUPOL, EUPOL KINSHASA, EUSEC, EUFOR и ARTEMIS сите во Демократска Република Конго и Aceh Monitoring Mission (AMM).⁹⁰ Така да денес, има 16 тековни ЗБОП операции со цел чување на мирот, превенција на конфликти и јакнење на меѓународната безбедност, подршка во спроведување на законот, превенција од трговија со луѓе како и спречување на пирати, при што 10 од нив се цивилни и шест воени.⁹¹

Во текот на овие години ЕУ постојано ги зголеми своите структури, механизми и алатки за да ја промовира стабилноста и безбедноста во нејзиното пошироко соседството, како и да се зголеми европската безбедност. Покрај дипломатијата и помошта за развој, одбраната и безбедносните мерки стануваат клучни елементи на одговорот на ЕУ на кризи во непосредна близина на соседството и пошироко, како и

⁹⁰ <https://eeas.europa.eu/topics/military-and-civilian-missions-and-operations/430/military-and-civilian-missions-and-operations>

⁹¹ ALTHEA во Би, EU NAVFOR во Сомалија, EUAM во Ирак, EUAM во Украина, EUBAM во Либија, EUBAM во Рафах, Палестински територии, EUCAP во Сомалија, EUCAP Sahel во Мали, EUCAP Sahel во Нигер, EULEX во Косово, EUMM Грузија, EUNAVFOR MED Operation Sophia, EUPOL COPPS во Палестински територии, EUTM во Централно Африканска Република, EUTM во Сомалија, EUTM во Мали

предизвици на глобално ниво, од кои сите директно влијаат и на сопствената безбедност на ЕУ.

Од помош до интервенција, широк е спектарот на мисиите и операциите на ЗБОП. Мисиите и операциите на ЗБОП се единствена алатка во мноштвото алатки на ЕУ која овозможува директна акција, доколку е потребно, да управува и помогне во решавањето на конфликтот или кризата. Спроведувањето на мисии е со претходно барање на земјата на која и е потребна помошта и секогаш е во целосна согласност со меѓународното право. Одлуките на ЕУ за распоредување на мисија или операција исто така ги земаат во предвид безбедносните интереси на ЕУ и се прилагодени на локалните околности и на задачите што треба да се имплементираат. Иако одлуките за воспоставување на овие мисии се земени од случај до случај, тие се дел од стратешкиот обид да се обезбеди сигурност од Сахел до Рогот на Африка, на Блискиот Исток, да се обезбеди поморска безбедност заедно со клучните правци, и да им се овозможи на земјите од Западен Балканот и Источна Европа целосно да закрепнат од конфликтите и да ги зајакнат сопствените капацитети за да обезбедат безбедност.

Тие имаат за цел да одговорат на надворешните конфликти и кризи кога ќе се појават, да ги зголемат капацитетите на партнерите и на крајот да ја заштитат Европската унија и нејзините граѓани преку надворешно дејство. Во мисиите и операциите на ЗБОП можат да бидат вклучени придонеси и учество и од трети земји. До сега 18 Договори за учество (FPA) се потпишани со цел да се олесни таквото учество. Одлуките за основање и за лансирањето мисии и операции бараат одобрение од сите земји-членки преку одлука на Советот.

Поголемиот дел од средствата и персонал потребен за воени операции, како и цивилните мисии ги обезбедуваат земјите-членки. Во текот на фазата на спроведување, Политичкиот и безбедносниот комитет каде што се претставени сите земји-членки, остварува политичка контрола и обезбедува стратешка насока на двете цивилни и воени мисии за управување со кризи и операции, под надлежност на Советот и на Високиот претставник. Секоја мисија и операција има единствен и

препознатлив ланец на команда за нејзино безбедно и ефикасно спроведување:

- За воени операции со извршен мандат е оперативен штаб обично обезбеден од страна на земја-членка која дејствува како рамковна нација.
- Алтернативно, ЕУ, исто така, може да се повлече во командните структури на НАТО врз основа на Берлин Плус договорот како што е мисијата на ЕУФОР Алтеа во Босна и Херцеговина, или да го активира Центарот за операции на ЕУ.
- Воените мисии за обука во Мали, Сомалија и Централноафриканската Република се од јуни 2017 година ставени под една команда лоцирана во рамките на воениот персонал на ЕЕАС во Брисел, Военото планирање и однесување способност (МРСС), за обезбедување на подобра координација и соработка меѓу војската и цивилните актери.
- Сите цивилни мисии се под команда на Цивилната способност за планирање и спроведување (СРСС) на ЕЕАС.

Цивилните мисии се финансираат преку буџетот на ЗНБП. Вкупните трошоци на воените операции не можат да бидат финансирани од буџетот на ЕУ и наместо тоа, тие се опфатени од земјите-членки преку АТЕНА механизмот.

3.6.1 ОПЕРАЦИИТЕ И МИСИИТЕ НА ЕУ

Операциите и мисиите на ЕУ се основани од Советот на ЕУ, постапувајќи едногласно како одговор на предлог од Високиот претставник на Унијата за надворешни работи и безбедносна политика или иницијатива од земја-членка. Во законски услови, работењето се утврдува врз основа на комбинација од одлука на Советот или покана од земјата-домаќин или резолуција на Советот за безбедност на ОН (УНСС) под Глава VII од Повелбата на ОН. Досега не е создадена операција на ЗБОП во отсуство на согласност на земјата-домаќин. Откако се

воспостави, операциите на ЗБОП се ставени под политичка контрола и стратешка насока на Политичкиот и безбедносен комитет (ПСК). Воените и цивилните операции се финансираат поинаку. Додека воените операции главно се финансираат од страна на земјите-членки кои придонесуваат (со само мал дел од заедничките трошоци) споделени меѓу сите земји-членки преку механизмот АТЕНА), финансирани се цивилни мисии преку буџетот на ЗНБП, како и преку испратен персонал.

Операциите на ЗБОП се распоредени во меѓународно опкружување кое се карактеризира со присуство на мноштво други актери вклучени во управувањето со кризи на различни правни, политички и оперативни нивоа. Пет од шестте операции на ЗБОП и цивилните мисии во Авганистан, Косово, Сомалија и Мали работат заедно со Обединетите нации, НАТО или Африка.

Ова го одразува степенот на споделување на товарот меѓу институциите врз основа на компаративни предности, но исто така повикува на одредено ниво на меѓуинституционална координација. Цивилните мисии на ЕУ се планирани од страна на SMPD, а потоа од страна на Способности за Цивилното планирање и однесување која исто така ги води мисиите. Директорот на СЦПО формално е раководител на сите операции, но секоја цивилна мисија има шеф на мисија на самото место. Исто така, системот за известување е малку поразличен. Во воените операции, командантот на операцијата директно известува на Воениот комитет на ЕУ (ЕУМЦ) во редовни интервали и може да биде поканет во ЕУМЦ или на Состаноци на ПСК, како што е соодветно. Спротивно на тоа, во цивилните мисии, командантот на цивилните операции (Директор на СРСС) преку Советот за човечки ресурси ги известува Советот, како и Политичко безбедносниот комитет.

3.6.2 ЦИВИЛНА ДИМЕНЗИЈА

Заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ (ЗБОП) се разви преку два паралелни процеси- воени и цивилни - кои имаат истата цел, но се одвиваат посебно и значително се разликуваат во некои од клучните карактеристики. Процесот на ревитализација на ЗБОП кој започна со Европскиот совет во декември 2013 година и што доведе до Глобалната стратегија на ЕУ (ЕУГС) која беше објавена во јуни 2016 година има тенденција да се фокусира на воените аспекти на политиката. Во сегашната безбедносна средина, цивилните аспекти на ЗБОП сепак остануваат од суштинска важност и важен инструмент на ЕУ, па дури и со стратешко значење ако е правилно дизајниран, употребен и комунициран.

Дваесет и една цивилна мисија се воспоставени од 2003 година - од кои десет се во тек од октомври 2016 година, со вкупно распоредени околу 2.600 вработени. Со исклучок на мисијата во Грузија (ЕУММ Грузија), мандат да ја следи оспорената граница, останатите цивилни мисии на ЕУ се за градење на капацитетите и зајакнување на владеењето на правото во трети држави кои поминуваат низ фаза на акутна нестабилност.

Постојните мисии ги поддржуваат земјите домаќини во областа на реформите во безбедносниот сектор и доброто владеење (практично сите мисии), борбата против организираниот криминал, борбата против тероризмот и граничното управување (ЕУЛЕКС Косово, ЕУПОЛ Авганистан, ЕУКАП Сахел Нигер, ЕУБАМ Рафах), анти-пиратерија и поморски капацитет (ЕУКАП Нестор Сомалија), како и управување со илегална миграција (ЕУСАР Сахел Нигер, ЕУКАП Сахел Мали). Ова се прави преку следење, менторирање и советување (МЛД), како и обука и во некои случаи обезбедување на опрема. ЕУЛЕКС Косово е единствената мисија со извршни овластувања, а исто така и најголема во поглед на персоналот. Просечно, цивилните мисии на ЗБОП се релативно мали, просечно од околу 120 припадници од ЕУ и локален персонал.

Цивилните мисии на ЗБОП се политички инструменти под контрола на земјите-членки кои се релативно евтини и теоретски

флексибилни. Нивната меѓувладина природа, исто така, служи за нивниот кредибилитет во однос на локалните соговорници, бидејќи цивилните мисии се проширувања на политиките на земјите-членки.

Брзото менување на безбедносната средина претставува серија предизвици за цивилното управување со кризи. Оттука се поставува прашањето: што треба да биде нивото на амбиција за цивилна ЗБОП, и како треба да се развива? Ако утрешните безбедносни предизвици главно се однесуваат на ендемични процеси на тероризам и радикализација, транснационален организиран криминал и постојани приливи на илегални мигранти во Европа, тогаш какви структури, способности, ресурси и механизми за политички надзор ќе бидат потребни во наредните 10 или 15 години, и колку средства?

Во овој контекст, Советот за надворешни работи од мај 2015 година го истакна значајното ЕУ ангажирање во цивилните мисии на ЗБОП и широк спектар на задачи кои тие сè повеќе се повикуваат да ги исполнат, пред да повикаат "повторно да ги разгледаат приоритетните области кои беа прифатени од Европскиот совет во Феира" во 2000 година (кои беа полицијата, владеењето на правото, цивилната администрација и цивилната заштита).

Полицијата и владеењето на правото сè уште се истакнати во мисиите на ЗБОП, но другите две - граѓанската администрација и цивилната заштита - никогаш не биле централни. Во реалноста, ваквата работа веќе започна пред неколку години во рамките на Планот за развој на цивилните способности (CCDP) за 2012 година, како и во рамките на мисиите. Ова во 2015 година доведе до идентификација на "генеричка цивилна ЗБОП врз основа на која се разработени" листа на барања "за потребните способности, да се спореди со она што во моментот е достапно за да се идентификуваат евентуалните недостатоци.

На 1 декември 2011 година, Советот ги усвои заклучоците во кои ја истакна "важноста на зајакнување и одржување на напорите за развој на цивилните капацитети, особено во контекст на тековните финансиски ограничувања, врз основа на работата спроведена во рамките на двата цивилни главни цели и во синергија со другите инструменти на ЕУ, со цел побрзо и поефикасно да одговори на задачите за управување со

кризи, и го покани Високиот претставник да предложи повеќегодишна програма за работа во овој поглед. Како одговор на погорните задачи на Советот, Европската служба за надворешни работи (ЕЕАС) ја претстави повеќегодишната работна програма за развој на цивилни способности во рамките на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) во два одделни делови:

- Повеќегодишен план за развој на цивилни способности (документ 12110/12), кој ја содржи планираната методологија и структурно однесување на повеќегодишната работна програма;⁹²
- Линии за акција за 2012-2013 година .

Во Повеќегодишниот план за развој на цивилни способности се утврдени конкретните линии на активности на кои ќе се фокусира развојот на цивилните капацитети на ЗБОП во 2012-2013 година. Тие се поврзани со недостатоците кои се идентификувани за време на претходна работа и предизвиците во работењето.

За да се овозможи спроведување на Планот за развој на цивилните способности, како што е наведено во документот, мора да се завршат следните прелиминарни чекори.

- Воспоставување на листа на генерички цивилни задачи на ЗБОП; Тоа подразбира воспоставувањето на списоци за цивилни клучни задачи и подредени задачи според CHG 2008 и CHG 2010 што беше првиот чекор кон евентуално воспоставување на листа на генерички цивилни задачи на ЗБОП. Во заклучокот на CHG 2008 е утврдено дека листата на задачи на CHG 2008 ги предвидела потребите на цивилните мисии на ЗБОП со голема точност. Сепак, истражувањето спроведено во рамките на работниот план за промовирање на синергијата помеѓу развојот на цивилните и воените капацитети на ЕУ покажа дека, за да се добие листа на цивилни задачи, неопходно е да се апстрахираат задачите од сценарија.

⁹² Doc. 17991/11. On the work conducted under the two Civilian Headline Goals, see: Final report on the Civilian Headline Goal 2008 (doc. 14807/07) and Final Report on the Civilian Headline Goal 2010 (doc. 16817/10)

Следниот чекор треба да биде вистинското воспоставување на листа на генерички цивилни задачи на ЗБОП, во согласност со наодите и препораките;

- Воведување на механизам кој овозможува обработка на информации. Имајќи го предвид малиот број вработени во ЕЕАС посветени на развојот на цивилните капацитети на ЗБОП, треба да се воспостави ефикасен механизам што може да го олесни приемот и споредувањето на значителниот број на различни податоци добиени преку спроведување на Планот за развој на цивилните способности. Софтверот EDA развиен за управување со CDP е идентификуван како одржливо решение за управување со матрицата од трите структурни параметри кои го поткрепуваат Планот за развој на цивилните способности. ЕЕАС ќе го претстави овој софтвер за таа цел. Контактите на техничко ниво се воспоставени со ЕДА за организирање на пренос на овој софтвер.

3.6.3 ЦИВИЛНИ МИСИИ НА ЕУ

Бидејќи ЗБОП беше лансиран во 2003 година, не е изненадувачки што ЕУ го забележа најзначајниот развој во однос на вкупниот број мисии во временската рамка 2003-15: од две мисии на крајот од 2003 година до единаесет мисии во 2015 година. Интересно е тоа што бројот на мисиите на ЕУ во 2005 година значително се зголемил (вклучително и Демократска република Конго, Ирак, Рафак) и оттогаш е релативно стабилен.

Како што некои од овие претходни мисии завршија, ЕУ распореди нови важни мисии во Авганистан (2007-денес), Косово (2008-денес) и Грузија (2008-денес). И во периодот 2012-14, повторно се зголеми бројот на мисии кои се занимаваат со Сахел, Рогот на Африка и ситуацијата во Украина. Генерално, сепак, бројот на мисиите на ЕУ остана стабилен во текот на последната деценија. Бројот на персонал во мисиите на ЕУ покажува малку поинаков модел од оној опишан погоре, особено во

првата половина од испитуваниот период. Од првичното ниво од 590 во 2003 година, распоредувањата се зголемија на 974 во 2005 година, значителен пораст, но не во линија со петкратно зголемување на бројот на мисии. Покрај тоа, во 2006 година овој број се намали за половина, на 493, како одраз на одлуката за намалување на двете најголеми мисии во тоа време (во Ачех и во Босна). Бројот на персонал повторно се зголеми на 2.521 во 2008 година, најмногу одразувајќи го почетокот на мисиите во Грузија, а особено во Косово. За следните две години тие останаа релативно стабилни, достигнувајќи го врвот од 2.531 во 2010 година. Од 2010 година, а може да се забележи тренд на опаѓање, најизразено со намалувањето на 1.595 вработени во 2014 година, што беше резултат на намалувањето на косовската мисија. Споредено со ЕУ, ООН е пооснован мировен актер, со значително поголем број мисии (повеќе од двојно од ЕУ во 2015 година) и а дури и поголема разлика во бројот на персоналот на мисијата (повеќе од 11 пати од онаа во 2014 година). Околу две третини од мисиите се мировни операции, додека една третина се политички мисии. Гледаме малку превртена U-крива во однос на вкупниот број на мисии на ОН. Бројот на мисии се зголеми од 22 мисии во 2003 година до рекорден број 27 мисии во 2008, 2011 и 2012 година. Оттогаш повторно може да се забележи мало намалување 24 во 2015 година. Ова е резултат на затворање на некои мали политички мисии, но исто така, и ограничувањето на големите мировни мисии во Судан (УНМИС, заврши во јули 2011) и Источен Тимор (УНМИТ, заврши во декември 2012 година).

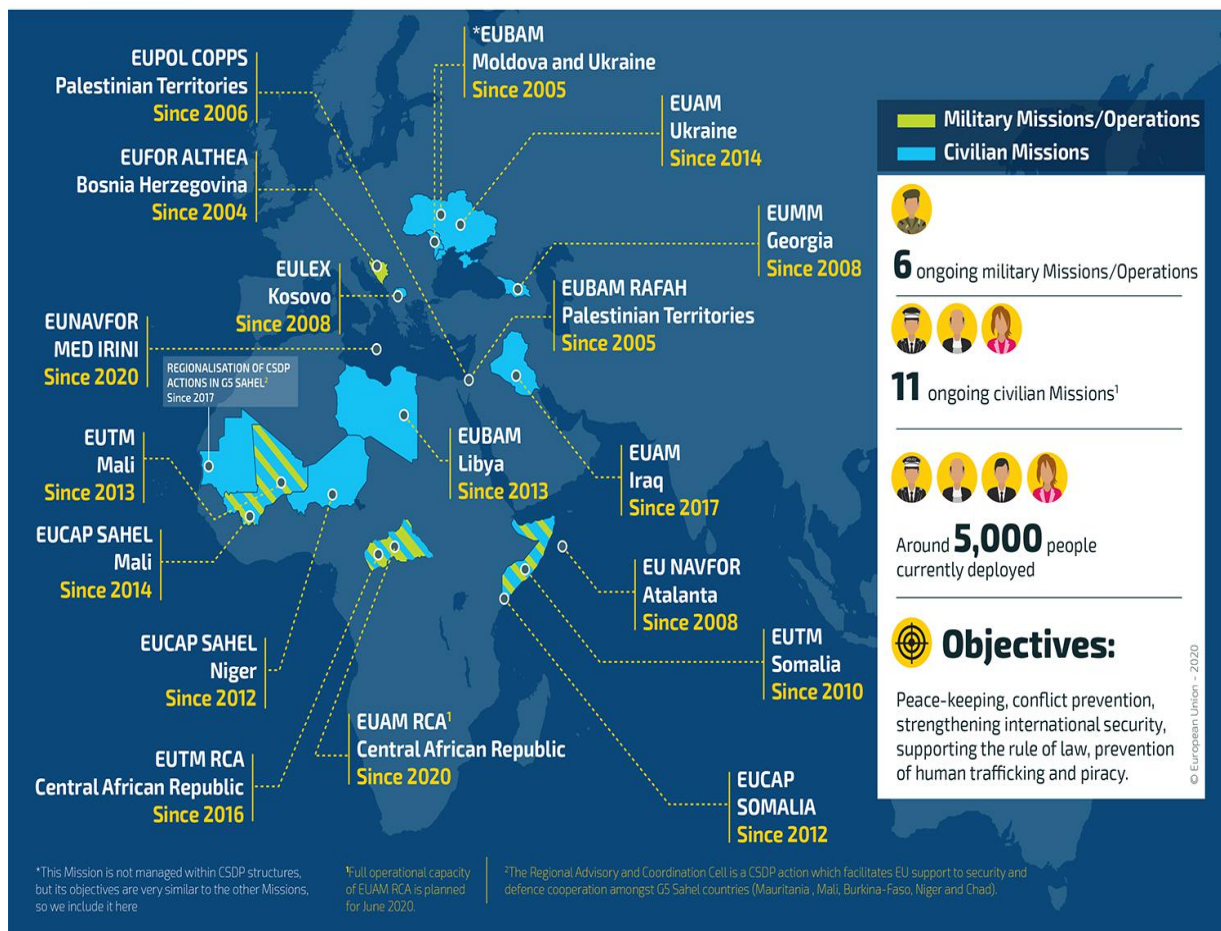
Бројот на персонал распореден во мисиите на ОН значително се зголеми во последната деценија, зголемувајќи се од 8.312 во 2003 на 19.474 во 2015 година. Ова го отсликува значајниот зголемување на мировните распоредувања од страна на ОН, кои достигнаа 107.000 плус униформирани персонал во 2015 година, по "повторно измислување" на мировните операции на Обединетите нации во 1999 година. Додека во апсолутни бројки се цивилните компоненти на мировните операции на ОН вообичаено се многу помали од воените компоненти зголемената важност на мултидимензионалните мисии во текот на 2000-тите години има поголемо влијание акцент на цивилната димензија. Иако

политичките мисии честопати се помали од цивилните компоненти на мировните операции, политичките мисии во Авганистан, Ирак, а во помала мера и во Либија, исто така придонесуваат за зголемување на цивилните распоредувања на ОН.

Во моментот, околу 2.000 жени и мажи работат во десетте цивилни мисии во трети земји во Европа, Африка и на Блискиот Исток. Секоја од овие мисии има специфичен мандат што ги нагласува нивните задачи и е договорено од сите земји-членки на ЕУ. Мисиите главно се фокусираат на зајакнување на локалните капацитети, одржување на безбедноста, управување со границите, борба против тероризмот или примена на владеењето на правото, додека во целост ги почитуваат важни стандарди, како што се прашањата за човековите права и родовата еднаквост. Во текот на 2017, 16 мисии за заедничка безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) и операциите на теренот се суштинска карактеристика на надворешна политика. Околу 2.000 цивили и 3.300 воен персонал - се распоредени во Европа, на Блискиот Исток и во Африка: тие можат да служат далеку од дома, но тие директно придонесуваат кон безбедност внатре во Европската унија.



EUROPEAN UNION CSDP MISSIONS AND OPERATIONS 2020



ПРИЛОГ 1

ЗБОП Мисии и операции 2020⁹³

⁹³ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

IV. ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ

4.1. УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ ВО ЕУ

Управување со кризи како концепт опфаќа суштински широк спектар на ситуации и активности. Во суштина тоа вклучува и интервенции наменети за ставање крај на вооружениот конфликт, заштита на цивилното население и реконструкција на уништените подрачја. Првично ова се главно воени операции за управување со кризи, но сега се комбинираат и воените и цивилните средства, кои се одговорни за повторно воспоставување на непречено вршење на државни служби во контекст на реконструкцијата на териториите.

Управувањето со кризи веќе долго време е внатрешно прашање и неговото вклучување во рамките на ЗНБП на Европската унија од почетокот на 1990 може да се објасни со феноменот на "непријателските држави" што се појави во неколку делови на светот по крајот на Студената војна. Овој "пад на државите" сега се смета за една од главните закани за европската безбедност. Европската унија, исто така, се обезбеди со потребните средства за да се спротивстави на оваа закана.

Задачите од Петерсберг го нагласуваат одржувањето или повторно воспоставувањето на мирот, како и заштитата на цивилното население. Европската стратегија за безбедност, усвои поинтензивна претстава за Европската политика за управување со кризи. Документот истакнува дека во свет каде што "маргините за маневрирање" што ги уживаа неврзаните организации во играње улога во меѓународните односи значително се зголемија од крајот на Студената војна, европската и меѓународната безбедност не можеше да се одделат од способност на сите држави да го одржуваат редот во рамките на своите територии. Затоа, "распадот на државите", кој го поткопува светскиот поредок и придонесува кон регионалната нестабилност, се чини дека е сериозна закана. Повторното воспоставување на државната власт на места каде што сега е отсутен или каде што е исчезнат ја содржи крајна цел на Европската политика за управување со кризи

Кога се смета од гледна точка на поддршка или изградба на држави, операциите за управување со кризи опфаќаат неколку фази:

- превенција, која се обидува да го спречи почетокот на внатрешните конфликти и колапсот на централните власти;
- интервенција, која има за цел да стави крај на внатрешниот конфликт кога тоа започна;
- стабилизација, која веднаш ја следи интервенцијата;
- материјална и институционална реконструкција, која има за цел повторно да воспостави легитимна и ефективна државна власт.

Од аспект на Глобалната стратегија на ЕУ и цивилните аспекти на ЗНБП, управувањето со кризи е значајно заради процесот на донесување на одлуки и ангажман на Унијата во ситуации предвидени со ЕУ ГС а кои се повеќе од нејзиното воено ангажирање. Цивилните способности и капацитети на Унијата се основа за нејзината мека моќ и превенција, градење мир, реформи во безбедносен сектор, миграции и тн.

4.1.1. АЛАТКИ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ

Европската комисија ја спроведува својата надворешна политика и политика за управување со кризи, користејќи пет генерални дирекции за надворешни односи, трговија, проширување, развој, хуманитарна помош, контролирани од четворица комесари кои ја сочинуваат Командата за надворешни односи Преку претседателот на Комисијата.

Алатките за управување со кризи на располагање на Комисијата се главно превентивни и долгорочни по природа.⁹⁴ Различните географски договори меѓу Заедницата и нејзините партнери вклучуваат различни модалитети кои можат да имаат повеќе цели, како што е политичкиот дијалог; економски и трговски договори; макроекономска поддршка; помош за соработка и развој; итна помош; помош за реконструкција.⁹⁵ Активитањето на овие различни алатки и средства е регулирано со почитување на одредени политички критериуми од страна на партнерите

⁹⁴Commission Communication on the Prevention of Conflicts, COM (2000), 11 April 2001.

⁹⁵Civilian Instruments for EU Crisis Management, European Commission Conflict Prevention and Crisis Management Unit, April 2003.

на Унијата, особено во однос на добрата влада. Комисијата исто така може да одлучи да ги суспендира овие договори во контекст на санкциите усвоени против проблематичната држава.

Во текот на последните неколку години, Комисијата, исто така, обезбеди секториски алатки за да може да дејствува во вонредни ситуации или во средини кои се политички нестабилни.⁹⁶ Овие алатки одат подалеку од превенцијата и вклучуваат фази за стабилизација и реконструкција, како внатре, така и надвор од границите на Унијата. Нивното распоредување е дел од системот за брзо донесување одлуки. Главните инструменти се:

- Исклучителна и финансиска помош;
- Долгорочни финансиски инструменти;
- Механизмот за брза реакција (RRM);
- Механизмот за цивилна заштита.

Улогата на Комисијата во ЗНБП е многу поскромна. Сепак, единството за спречување на конфликти и управување со кризи во одделот А (ЗНБП) на Генералниот директорат RELEX е одговорно за координирање на активностите на Комисијата во однос на спречувањето конфликти, особено акцијата преземена од страна на Механизмот за брза реакција (RRM). Неговата улога се состои од обезбедување на техничка експертиза во однос на сите цивилни аспекти кои се однесуваат на управувањето со кризи. Исто така, учествува во стратегискиот мониторинг на потенцијалните кризни зони во соработка со Ситуацискиот центар. Нејзините активности особено придонесоа интеграцијата на индикаторите за спречување на конфликти во програмите за помош склучени со трети земји.

Во однос на одлучувањето Европската Унија обезбеди брзи процедури за донесување одлуки што му овозможуваат да ги прилагоди своите алатки за интервенција во различните фази на кризата.

⁹⁶ Art. 308 of the TEU, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.5.pdf

Може да се разликува рутинската фаза како мониторинг, планирање, антиципација и фаза на рано предупредување. Развојот на кризата и изготвувањето на концепт за негово управување, по почетокот на кризата, ако PSC смета дека интервенцијата на ЕУ може да биде соодветна, таа изработува концепт за управување со кризи (СМС) кој ги поставува политичките интереси на ЕУ, конечната цел, како и главните стратешки опции на располагање. Одобрувањето на концептот и развојот на стратешките опции е по одобрувањето на СМС од страна на Советот, при што PSC му дава задача на EUMC да изготви стратешки воени опции, како и можни стратешки опции за цивилна и полициска акција. Формалната одлука за дејствување и изготвувањето планови е тогаш кога Советот може, според членот 25 од овластената делегација на ЕУ да му овозможи на PSC да обезбеди политичка контрола и стратешко управување со операцијата. Примена на избраните мерки, и конечно рефокусирање на акцијата на ЕУ на крајот на операцијата.⁹⁷

Модалитетите на финансирање на операциите се регулирани со член 28.3 од Договорот за Европската унија. Операциите за управување со цивилна криза се финансирани од буџетот на ЗНБП, што е дел од буџетот на заедницата со кој управува Комисијата, но за чие користење одлучува Советот. Операциите што вклучуваат воена интервенција, сепак, не можат да бидат финансирани од средствата на заедницата. Дел од ова финансирање е заедничко и поделено помеѓу земјите-членки според нивниот БДП. Административниот и финансискиот механизам управува со заеднички трошоци од подготвителната фаза до крајот на операциите.⁹⁸ Остатокот од трошењето се финансира директно од земјите-членки според нивното учество. Во практиката, заеднички се помалку од 10% од вкупните трошоци за воена операција за управување со кризи.

⁹⁷ le Petit Guide de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense published by the Permanent Representation for France at the European Union, стр. 25-26.

⁹⁸ Council decision n° 197/04, 23rd February 2004.

4.2. ЦИВИЛНО-ВОЕНА КООРДИНАЦИЈА ВО СТРУКТУРИТЕ НА ЕУ ЗА УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ

4.2.1. ГЛАВНИ ПОЛИТИЧКИ, СТРАТЕШКИ И ОПЕРАТИВНИ ТРЕНДОВИ

Може да се забележат неколку трендови во развојот на управувањето со кризи во ЕУ. Тие се важни се додека придонесуваат за создавање на изводливи очекувања за мисиите на ЕУ за управување со кризи по 2009 година. Различни видови и географски дестинации, како и подигање на амбициите на спроведените мисии сугерираат дека ЕУ стана посигурна во самостојно оперативното планирање и процес на имплементација. Ова зголемување на амбицијата, сепак, се компензира со неможноста на ЕУ да формулира јасна стратегија за мисии за управување со кризи, факт кој е предизвикан од комбинацијата на два фактора:

- прво, нема долгорочна визија која го поткрепува оперативното планирање;
- второ, дивергенцијата помеѓу интересите на различни земји-членки ги попречува сите обиди да се излезе со заеднички пристап.

Напуштањето на традиционалната граница меѓу цивилното и военото управување со кризи, главно од намерни напори да се воведат хибридни, цивилни и воени операции за управување со кризи, и е еден од клучните трендови во управувањето со кризи. Во овој контекст може да се споменат два настани:

- понатамошна специјализација во повеќе традиционални задачи, како што е полициското работење;
- комплексен и сеопфатен дизајн на операции е воведен во некои случаи, како програмирање во Безбедносниот сектор за реформи (SSR). ЕУ го прифати холистичкиот и интегративен концепт на SSR, бидејќи тој добро се вклопува во претходните активности на ЕУ, како што се одбраната, полицијата, разузнавачките и судските

реформи, како и нормативната определба на ЕУ за консолидација на демократијата и унапредување на човековите права и доброто владеење.⁹⁹

Еден од трендовите во управувањето со кризи во ЕУ, кој понатаму ќе расте како резултат на влегувањето во сила на Лисабонскиот договор е соработката помеѓу ЕУ и Обединетите нации (ОН). Оваа соработката резултираше со претставување на три различни концепти, на стратешки и оперативни нивоа. Прво, ЕУ се обиде да го развие модуларниот пристап кој се состои во обезбедување на одредена компонента за операција на ОН.¹⁰⁰ Вториот концепт на ЕУ за соработката со ОН се заснова на моделот за премостување со ЕУ, брзо интервенирајќи за краток период со јасно дефинирана крајна точка, со цел да им се овозможи на ОН да воведат нова операција или да ја реорганизираат постоечка. Конечно, како трет концепт постои модел на над-хок во кој ЕУ се очекува привремено да ја зајакне постоечката операција на ОН.

Во насока на соработка на ЕУ со ОН е и формирањето на офицер за врска на Воениот штаб на ЕУ во седиштето на ОН во декември 2008 година и претставува значаен чекор во координацијата на комуникацијата.

4.2.2. ЕВОЛУЦИЈА НА НИВО НА ЕУ

Два концепта обично се спомнуваат во напорите за меѓусебно поврзување на цивилните и воените пристапи кон управување со кризите: Цивилно-воена соработка (CIMIC) и цивилно-воена координација (CMCO). Што се однесува до CIMIC, се однесува на соработката на оперативно и тактичко ниво со специфична цел на

⁹⁹ Cf. Kurpas, S., 2007 Consolidating the EU's crisis management structures: civil-military coordination and the future of the EU OHQ

¹⁰⁰ Cf. Council of the European Union, 2008
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32008F0913>

поврзување и користење на воените способности за координација и соработка со национални, меѓународни и невладини цивилни актери.¹⁰¹

Дополнително, EUMS е одговорна во ЕУ за планирање и спроведување на CIMIC на политички и стратешки нивоа.

Развојот на CIMIC на ниво на ЕУ е обележан со две конференции. ЕУ CIMIC. Конференцијата одржана во јуни 2002 година, која беше ориентирана на политичко, стратешко и концептуално ниво и се стремеше кон разграничување на функциите помеѓу цивилните и воените актери во кризни ситуации. Втората конференција на ЕУ CIMIC од јуни 2003 година беше повеќе ориентирана кон оперативни и тактички нивоа и беше презентиран нацрт документ за генерички насоки како почетен чекор за понатамошни консултации помеѓу вклучените актери.

Од 2003 година, нема значаен развој во концептот на ЕУ CIMIC кој може да се толкува како ефективно напуштањето на концептот на ниво на ЕУ, иако земјите-членки на ЕУ го користеа на национално ниво.

Сеопфатен пристап на ЕУ кон управувањето со кризи почива на поимот Цивилно-воена координација (CMCO) за која се вели дека се осврнува на потребата за ефективна координација на активностите на сите релевантни актери на ЕУ вклучени во планирањето и последователната имплементација на одговорот на ЕУ на криза.¹⁰²

На тој начин, CMCO претставува обид да се создаде култура на координација за хибридни ЕУ мисии за управување со кризи. Освен тоа, CMCO е создаден за да се опфати во областа на ESDP цивилно-цивилна и цивилно-воена координација, како и внатрешна во ЕУ координација и надворешна координација помеѓу ЕУ и други актери. Исто така се подразбира дека е потребна на сите нивоа на управување со кризи во ЕУ¹⁰³.

Во основата на CMCO лежи Концептот за управување со кризи (CMC) кој се сфаќа како концептуалната рамка која го опишува целокупниот пристап на ЕУ кон управувањето со конкретната криза.

¹⁰¹http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260410studyfutureohq_/sede260410studyfutureohq_en.pdf

¹⁰² Council of the European Union, 2003

¹⁰³http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260410studyfutureohq_/sede260410studyfutureohq_en.pdf

При тоа два тима се поставени да се справат со координацијата за време на актуелниот кризен менаџмент:

- -ад хок тим за координација на одговор на кризи (CRTC) одговорен за нацрт на СМС на политичко-стратешко ниво
- ад хок кризен акционен тим во рамките на ЕУМС на оперативнo-тактичко ниво.¹⁰⁴

Границите на CIMIC за сеопфатна координација меѓу цивилните и воените страни на сложените операции за управување со кризи во ЕУ се дадени со фактот дека концептот е изведен од воена перспектива првенствено загрижена за заштитата на силите и причината за соработка со не-воените актери кои се подредени на таа цел.¹⁰⁵ CIMIC претставува важна оперативна компонента на СМСО, неговата употреба е за сеопфатни операции за управување со кризи кои ја вклучуваат вистинската координација за сите фазите на планирање, вклучувајќи напредно планирање, но е прилично ограничен. Недостатоците на CIMIC се целосно изложени за време на втората CIMIC конференција спомената погоре во која претставници од невладината сфера тврдеа дека собирот им даде впечаток дека ЕУМС прави да нема разлика помеѓу CIMIC и тактиката на срцата и умовите.¹⁰⁶ Исто така СМСО е критикуван во неколку правци. Во овој поглед, се забележани недостатоци при ставањето на премногу акцент на култура на координација на трошоците на деталните структури и процедури.

¹⁰⁴http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede260410studyfutureohq_/sede260410studyfutureohq_en.pdf

¹⁰⁵http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/4889~v~Breaking_Pillars__Towards_a_Civil-Military_Security_Approach_for_the_European_Union.pdf

¹⁰⁶http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/4889~v~Breaking_Pillars__Towards_a_Civil-Military_Security_Approach_for_the_European_Union.pdf

4.3. КОНСОЛИДИРАЊЕ НА СТРУКТУРИТЕ НА ЕУ ЗА ЦИВИЛНО УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ

Постои потреба ЕУ да инвестира повеќе ресурси и време за развој на способности за цивилно управување со кризи. Ова не е само прашање на апсолутни суми, туку и на недостиг на координација помеѓу SMPD и OHQ со експертиза и тела на Комисијата. Со ова се зајакнува не само цивилно-воената координација, туку и пошироката цивилно-цивилна соработка и координација. За правилно функционирање во иднина, поставување на Комисијата за одговор на кризи и мировната единица директно под Високиот претставник се сметаат за клучни.

Европскиот парламент (ЕП) треба да ја користи својата надзорна и консултативна улога во надворешната политика според Лисабонскиот договор, стратешки. Особено, да воспостави блиски работни односи со Високиот Претставник кој има одговорност редовно да го консултира ЕП и да гарантира дека неговите ставови ќе бидат земени во предвид, што е од клучно значење за подобрување на ЕП во неговиот профил во оваа област. Потребно е да се користат редовните дебати за имплементација на ЗНБП и ЗБОП кои се одвиваат двапати годишно како платформи за подетално знаење и размена на мислења со Високиот Претставник и други клучни актери во областа на управувањето со криза.

4.5. ЦИВИЛНИ СПОСОБНОСТИ

Бидејќи ESDP вложувањата понатаму се насочуваат во своите задачи и мисии, постои континуирана потреба да се развие тело за управување со кризи и да осигура дека ЕУ ги користи сите расположливи средства за кохерентно одговарање на целиот спектар на задачи за управување со кризи.

ЕУ ги развива цивилните аспекти на управувањето со кризи во четирите приоритетни области на цивилна акција дефинирани од Европскиот совет во Феира во јуни 2000 година:

- полиција;
- зајакнување на владеењето на правото;
- зајакнување на цивилната администрација;
- цивилната заштита.

Полицијата на ЕУ има за цел да биде способна за извршување на каква било полициска операција, од советодавни, помош и задачи за обука за замена на локалните полициски сили. Земјите-членки се обврзаа да обезбедат повеќе од 5000 полицајци, од кои до 1400 може да бидат распоредени за помалку од 30 дена.

Во однос на Зајакнување на владеење на правото, напорите кои се вложени на меѓународно ниво за да се зајакнат и по потреба да се врати кредибилитетот на локалните полициските сили за да можат да бидат успешни е ако функционираат правилно судскиот и затворскиот систем кој ги поддржува полициските сили. Земјите-членки се обврзаа да обезбедат 631 службеници задолжени за операции за управување со кризи во таа област како што се обвинители, судии и затворски службеници.

Што се однесува до цивилната администрација, создадени се експерти, способни за прифаќање на мисиите на цивилната администрација во контекст на операциите за управување со кризи, и ако е неопходно, да бидат распоредени во многу краток рок. Земјите-членки ветија вкупно 565 вработени.

Во областа на цивилна заштита, исто така, целта е постигната и се состои од:

- Два или три координативни тимови, способни да бидат мобилизирани навремено;
- Тимови за интервенција до 2000 лица за распоредување на краток рок;

- Дополнителни или повеќе специјализирани средства кои може да се испратат во рок од 2 до 7 дена во зависност од посебните потреби на секоја криза.

Државите членки обезбедија 579 експерти за цивилна заштита и 4445 вработени за интервенциски тимови. Мониторингот е една од цивилните приоритетни области на ЕБОП, идентификувани од декември 2004 година во Советот. Способноста за мониторинг е општа алатка за превенција, разрешување на конфликти, управување со кризи и градење на мирот. Важна функција на мисии за мониторинг е дека придонесуваат за "превенција со застрашување од страна на присуство", а тие, исто така, ја зголемуваат видливоста на ЕУ на земјата, демонстрирајќи ангажираност на ЕУ и посветеност на кризата или регионот. Земјите членки обезбедиле 505 лица за оваа намена. Моносите во овие различни полиња може да се користат во контекст на автономни мисии предводени од ЕУ или во контекст на операции спроведени од водечки организации, како што се ОН или ОБСЕ.

4.5.1. ЗАЈАКНУВАЊЕ НА ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ

Европскиот совет од јуни 2004 година усвои акционен план за способностите за управување со кризи. Овој акционен план ги идентификува приоритетите во однос на зајакнување и интегрирање на европските способности и го одредува 2008 година како краен рок за комплетирање на Цивилната главна цел 2008 година. На крајот на 2004 година, земјите-членки ја обезбедија Унијата со 5.761 полициски службеници, 631 специјалисти на правото, 562 граѓански администратори и 4.988 работници за цивилна заштита. Обврските направени од страна на разните држави во рамките на Главна цел 2008 беа потврдени во 2005 година. Конференцијата за подобрување на граѓанските способности на 21 ноември 2005 година сепак го идентификуваше напредокот што треба

да се направи.¹⁰⁷ Ова особено ја вклучува брзината на распоредување на цивилниот персонал во кризната зона и квалитетот на знаењето на персоналот. Затоа, Конференцијата предложи да се воспостави "целна листа" на несоодветности кои треба да бидат покриени како приоритет, како и работа за подобрување на обуката на персоналот и зајакнување на координацијата меѓу земјите-членки во оваа област, особено благодарение на размена на "добра пракса". Конференцијата, исто така, предложи да се зголеми вклученоста на земјите членки во сите фази на операциите за управување со кризи преземени од Европската унија и ја истакна потребата сите да продолжат со работа со цел да ги постигнат целите утврдени за цивилните способности од страна на ЗНБП. Од своја страна, Европската комисија ги преработи своите програми за помош и соработка во корист на целите на ЗНБП во смисла на решавање на конфликти, управување со кризи и консолидирање на државните структури.¹⁰⁸ Во септември 2004 година, исто така, предложи формирање на инструмент за стабилност дизајниран да ја зголеми кохерентноста и брзината на европскиот одговор на природните катастрофи.

По Акцискиот план презентиран од страна на претседателството на Луксембург на 31 јануари 2005 година, Комисијата предложи серија мерки во Комуникацијата од 20 април 2005 година, која беше дизајнирана да "ја зајакне способноста на Европската унија да се соочи со кризи и катастрофи во трети земји".¹⁰⁹ Предложените мерки особено имаат за цел да ја зголемат брзината и одговорот обезбеден од механизмите за дистрибуција на хуманитарна помош во кризните области, за подобрување на кохерентноста и координацијата на националните, заедничките и меѓународните политики и зајакнување на цивилната заштита преку "подобрување на врските помеѓу програмите на Заедницата и цивилните и воените капацитети на Европската унија". На 27 јануари 2006 година, Комисијата, исто така, предложи серија мерки

¹⁰⁷ Ministerial declaration published after the Conference to Improve Civil Capabilities, 21st November 2005.

¹⁰⁸ Commission Communication on the Prevention of Conflicts, 11th April 2001

¹⁰⁹ Commission Communication: Reinforcing EU Disaster and Crisis Response in Third Countries, COM (2005), 20th April 2005

дизајнирани за унапредување на Механизмот за цивилна заштита на Унијата.¹¹⁰

И покрај значителниот напредок постигнат во текот на последните неколку години, сеуште е веројатно рано да се заклучи дека европскиот метод на управување со кризи е успешен. Повеќето операции што ги презема Унијата сеуште не се завршени. Сепак останува да се види прашањето за идната способност на териториите што се опфатени да владеат сами и на внатрешната и меѓународната политичка легитимност на нивните нови влади. Покрај тоа, овие операции се досега ограничени во големина. Никој не може да предвиди како ќе реагираат Унијата и нејзините држави во услови на голема политичко-воена криза. Неодамнешната историја многу јасно покажува дека само воената моќ е несоодветна во решавањето на современите кризи. Вооружената интервенција што не е проследена со заеднички напори за стабилизација придружена со реконструкција на одржлива политичка структура, напротив, ја загрозува опасноста од оштетување во неконтролирано растројство. Враќањето на внатрешниот политички поредок на територија каде што го немало го сочинуваат основниот предизвик на модерното време. Откако го усвои глобалниот пристап, како воено така и цивилно, за управување со кризи и со продолжување на унапредувањето на своите способности за делување, како и алатките за анализа, Европската унија се потврдува себеси како главен вектор на безбедност на меѓународно ниво.

4.5.2. РАЗВОЈ НА ЦИВИЛНИТЕ СПОСОБНОСТИ И МИСИИ

Појдовна точка е дека цивилните мисии се феномен по Студената војна. Додека ОН ги испрати полицајците во Конго како дел од мировната операција уште во 1960 година, распоредувањата беа ограничени за време на периодот на Студената војна. На пример, само 44 цивилни полицајци вклучени во мисиите на ОН во 1990 година во споредба со 13.560 цивилна полиција офицери во 2016 година. ОН добија сериозна експертиза во

¹¹⁰ IP/06/89, 27th January 2006.

поглед на цивилните мисии со основањето на Транзициска власт на ОН во Камбоџа (УНТАК) и, во помала мера, на силите на ООН за заштита (УНПРОФОР) во поранешна Југославија во 1992 година. Во 1995 година, првата полициска мисија во Босна и Херцеговина (УНМИБХ). Следниот голем чекор дојде со воспоставување на две преодни административни мисии во Косово и Источен Тимор во 1999 година. Важноста на цивилните компоненти во мировните операции дополнително се разви во текот на 2000-тите. Во моментот, скоро сите нови операции на ОН се мултидимензионални распоредувања со значителна цивилна компонента.

Покрај цивилните компоненти на мировните операции на ОН, исто така, воспостави се и низа политички и мисии за градење на мирот. Иако сите се целосно цивилни по природа, ова е прилично широка категорија на мисии кои потекнуваат од три аспекти:

Прво, Генералниот секретар на ОН има формален мандат за мирно решавање на споровите. Ова резултираше со назначување на бројни специјални претставници, како и активности за медијација и "добри услуги", вклучувајќи и мисии.

Второ, следејќи ја Агендата за мир, ОН даде силен акцент на превенцијата на конфликти, која вклучуваше и градењето на мирот. Ова предизвика активирање на мировните мисии на ОН од 1990-тите. Конечно, во голем број земји нема потреба да се распоредат сини шлемови. Во Ирак и Авганистан, на пример, мировните сили ги обезбедија други актери а ОН само се концентрира на цивилни задачи што резултира со распоредување на политички мисии.

Мисиите на ОБСЕ очигледно се феномен по Студената војна. Тие првично беа реакција на распаѓањето на Советскиот Сојуз во 1991 година и војните во поранешна Југославија. По самитот во Хелсинки од јули 1992 година, ОБСЕ започна "мисии" од долго траење на Косово, Санџак и Војводина, како и на Мониторот за прелевање со Мисијата во Скопје во септември 1992 година. Освен овие мисии во поранешна Југославија, ОБСЕ распореди мисии во Естонија, Латвија, Молдавија и Грузија за да помогне во политичката транзиција и малцинските и човековите права. По завршувањето на војните во поранешна Југославија, ОБСЕ стана

активна во градењето на мирот. Во текот на доцните 1990-ти и почетокот на 2000-тите, ОБСЕ, исто така, започна теренски активности во Централна Азија. Косовската мисија за верификација, која беше повлечена во март 1999 година поради воздушни напади на НАТО, беше најголемата мисија на ОБСЕ до денес со 1.500 вработени. Распоредувањето на Специјалната набљудувачка мисија во Украина во 2014 година која се состои од речиси 600 цивилни набљудувачи доведе до заживување на мисиите на ОБСЕ.

ЕУ е меѓународна организација која најдоцна се вклучи во распоредување на цивилни мисии. По создавањето на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) на Европскиот совет во Келн во 1999 година, ЕУ ја основа својата прва цивилна мисија во јануари 2003 година. Полициската мисија на ЕУ (ЕУПМ) во Босна и Херцеговина ја презеде одговорноста за полициската обука и полициските реформи од ОН. Меѓутоа, од 2003 година, ЕУ воспостави широк спектар на цивилни мисии. Некои од најзначајните вклучуваат полициска обука во Авганистан (2007-денес), мониторинг мисија во Грузија (2008-денес) и голема мисија на владеење на правото во Косово (2008-денес). Цивилните мисии на ЕУ се чуваат строго одвоени од воените операции на ЗБОП и од другите цивилни активности на ЕУ (со команда / контрола и финансиски последици).

Иако ЕУ, ОН и ОБСЕ распоредуваат цивилни мисии не е лесно да се споредат. Додека ЕУ прави разлика меѓу цивилни и воени мисии, мировните мисии на ОН често имаат цивилни и воени компоненти. Понатаму, додека специјалните претставници на ЕУ не се дел од цивилните мисии, слични улоги во ОН и ОБСЕ често се прецизно означени како дел од мисии.

За целта на овој труд, се тргнува од потесна дефиниција на цивилни мисии. Наместо да се обидуваме да ги анализираме сите цивилни акции во спречувањето на конфликти, управувањето со кризи и градењето на мирот, претпочитаеме да одиме во поголема длабочина. Меѓународните организации се повеќе испраќаат цивилни експерти во операции за управување со кризи. Без оглед на тоа дали станува збор за полициски службеници, експерти за спроведување на законот или

набљудувачи кои го надгледуваат спроведувањето на мировниот договор, целта на овие операции е да ја подобрат безбедноста.

Со текот на времето, дојде до сознание дека многу задачи може да се спроведат подобро преку цивилни, а не во воени операции. Европската унија, Обединетите нации и Организацијата за безбедност и соработка во Европа (ОБСЕ), најпознатиот организација која реализира цивилни мисии. ЕУ има 11 цивилни мисии во рамките на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП).¹¹¹ Најголем број од 16 мировни операции на ОН содржат значителни цивилни компоненти. Покрај тоа, ООН има осум политички и мисии за градење на мирот. ОБСЕ има осумнаесет цивилни мисии.

Така, за разлика од претходното искуство кога во традиционалните мировните операции учествуваа многу мал број на цивили - политичките советници, правните советници, лицата кои се одговорни за управување на управни работи, како и лица за разни услуги во областа, кои се обезбедени главно од кругот на вработени во Секретаријатот на ОН, денес веќе не е можно. Во современи услови, бројот и потребите на **специјализирани цивилниот персонал** се ангажирани во одржувањето на мирот надвор од способноста на Секретаријатот да ги обезбеди интерно. Затоа денес секоја држава мора да обезбеди лични, како и законската рамка во однос на нивниот избор, упатување, водење регистар / евиденција, плата / надоместок за работа и други бенефиции итн. многу важно за секоја земја што учествува во мисии под покровителство на ООН и други организации. Ова има влијание врз карактерот на законодавството во многу земји, која преку својата законодавна и правна рамка за регулирање на само прашањето на статусот на воените лица и членови на спасувачки служби, но исто така и цивилниот персонал / експерти, го испраќам до мировната мисија, начинот на нивниот избор, со синцирот на команди кои се предмет (на двете држави, каде што тие се во мисија испратени и во рамките на мисијата), во кругот на лица кои можат да аплицираат за цивилна мисија прифатена од Владата на земјата што ги испраќа, како и нивниот однос со

¹¹¹ https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/430/military-and-civilian-missions-and-operations_en

членовите на мисии за спасување и вооружените сили на од истата земја за време на траењето на меѓународната мисија / операција.

ОН да преземе активности во насока на спречување на конфликти, управување со кризи и градењето на мирот преку политички мисии и мисии за градење на мирот со силна цивилни и воени компоненти, преку Пратениците на ОН, тимовите на ОН кои се во одделни земји и преку агенциите на ОН. Грубата поделба ни кажува дека ОН е вклучена во две форми на ангажирање: **мировни мисии и политичка мисија**. И двајцата имаат значајна цивилна компонента. Понекогаш е тешко да се направи јасно разграничување помеѓу мировни операции и политички мисии, како што често има значително преклопување помеѓу нив. Мировните операции речиси секогаш вклучуваат воени трупи и / или воени набљудувачи и често имаат важна цивилна компонента. Од друга страна, политичките мисии се во поголем дел од цивилните. Во однос на нивната големина / сила / обем и мировни мисии и политички мисии значително се разликуваат.¹¹² Повеќето мировни операции се со воена компонента, но цивилниот персонал може да се движи од неколку десетина до неколку стотици членови. И политичка мисија може да биде многу мала, но вклучуваат стотици цивилни членови (како што е случај на пример, со мисијата во Авганистан).

Цивилните мисии се феномен по Студената војна. Иако ОН испратија полицајци, како дел од мировната мисија во Конго од 1960 година, цивилите во мисијата беа крајно ограничени за време на Студената војна. Најдобар пример е фактот дека во 1990 година имало само 449 полицајци во мисиите на ОН во однос на полициските службеници 13.560 во мисиите на ОН во 2016 година. ОН не успеа да се здобијат со големо искуство и експертиза во цивилна мисија преку воспоставување на Преодни власти на ОН во Камбоџа (УНТАК) и во помала мера, преку воспоставување на Силите на ОН за заштита на (УНПРОФОР) во поранешна Југославија во 1992 година. Во 1995 година ОН ја основаа првата ексклузивна **полициска мисија - УНМИБХ** во Босна и

112

Херцеговина. Следните големи чекори беа направени во 1999 година со воспоставување на преодни администрации на ОН во Косово и Источен Тимор. Важноста на цивилните компоненти во мировните мисии беше дополнително развиена на почетокот на 21 век. Во овој момент, скоро сите нови операции на ОН се мултидимензионални операции со значајна цивилна компонента. Во прилог на цивилните компоненти на мировната мисија на ОН, исто така, утврди голем број политичка мисија и мисијата за изградба на мирот. Иако по својата природа на мисијата целосно цивили, тоа е уште една многу различни мисии, кои може да се привремено се класифицираат во три групи.

- Првата група вклучува мисии кои се однесуваат на мандатот на генералниот секретар на ОН за мирно решавање на спорите. Резултатот од ова формално овластување на Генералниот секретар е назначувањето на голем број претставници, како и зголемувањето на услугите за медијација и добра волја, вклучувајќи и мисии.
- Втората група мисии е резултат на Извештајот за агендата за мир, врз основа на кој ОН става силен акцент на превенцијата на конфликти, која вклучува градење на мирот. Ова служеше како поттик за распоредување мировни мисии на ОН, почнувајќи од 1990-тите.
- Конечно, третата група мисии ги вклучува оние во кои нема потреба од воена компонента (во 15 земји не беше потребно да се испраќаат сини шлемови). Таков е случајот со Ирак или Авганистан каде мировниците се обезбедени од други актери, па улогата на ОН е концентрирана исклучиво на цивилни задачи

Како одговор на практичните потреби, а со цел подобрување на политичка свест и поддршка меѓу членството на ОН (и резолуциите на Генералното собрание и Советот за безбедност, А / 60/180 и Кометал 1645 (2005)) ОН во 2006 година создадоа Комисија за градење на мирот чија цел е да "соберат средства и да се советува и да предложи интегрирани стратегии за пост-конфликтно градење на мирот и реконструкција" за да го задржи вниманието на "напорите поврзани со реконструкција и

изградба на институции неопходни за закрепнување од конфликтот" и да им помогне на "координација на сите релевантни актери во рамките на и надвор од ОН. "

Десет членови на Комисијата се претставниците на земјите-членки на ОН, како и разни меѓународни организации и институции (на пр. во ЕУ, Африканската унија, Меѓународниот монетарен фонд, организацијата на исламската соработка, Светската банка, и други).

Зајакнување на клучните области кои бараат цивилни експерти се случи по одлуката на Советот за безбедност на ОН во 2008 година да се изградат капацитет со кои ќе може да се направи сеопфатна реконструкција на општествата во кои тие ја извршуваат мисијата. Основниот пристап кој беше промовиран во наредниот период беше дека целиот процес беше во "сопственост" на земјата домаќин и дека беше фокусиран на градење на домашни / национални капацитети.

Со други зборови, се наведува дека без суштественото вклучување на домашните институции и нивната активна соработка, а со цел да се инкорпорираат ефектите од спроведените реформи, мисиите не можат да сметаат на успех. Една година подоцна (2009) експертската група на високо ниво на ОН до Генералниот секретар на ОН достави извештај за мирољубивост веднаш по завршувањето на конфликтот. Беа идентификувани пет приоритетни области кои се клучни за успехот на пост-конфликтната стабилизација и реконструкцијата на земјите / регионите во кои се случија конфликтите. Овие приоритети се дополнуваат во подоцнежните извештаи од повеќе советодавни групи во 2010 година (Извештај за спроведување на претходниот извештај), 2012 и 2014 година, така што тоа сега се состои од следниве приоритетни области:

1. Поддршка за основна безбедност, реформата на безбедносниот сектор, зајакнување на владеењето на правото и реформата на судството, полицијата, спроведувањето на кривични пресуди, демобилизација и реинтеграција на војниците во општеството, цивилната заштита, борбата против тероризмот,
2. Поддршка на политичките процеси: посредување, избори, инклузивен дијалог и помирување, уставни процеси, развој на

капацитети за управување со конфликти на централно и регионално ниво, поддршка на граѓанското општество, медиуми и информации од јавен карактер итн .;

3. Поддршка за обезбедување на основни услуги: вода, канализација, здравство, образование, нега, одржливо враќање и реинтеграција на бегалци;

4. Поддршка за повторно воспоставување на основните функции на владата: воспоставување на основна јавна администрација и финансирање на национално и регионално ниво, борба против корупцијата, урбанистичко планирање итн .;

5. Поддршка за економска ревитализација: започнување на вработување (земјоделство, јавни работи, инфраструктура), ревитализација на основната инфраструктура, поддршка на јавниот сектор, поддршка на ревитализација на индустријата.

Европската Унија направи видливи напори за подобрување на цивилните способности / способности за да одговори на кризи и да се вклучи во управувањето со кризи. Унијата и нејзиниот придонес кон цивилните аспекти на мисии за поддршка на мирот почна да се развива паралелно со развојот на капацитет да се придонесе за воени мисии. Всушност, за отворање на вратата за создавање на европска политика за безбедност и одбранбена политика (ЕБОП) (од денот на влегувањето во сила на Договорот од Лисабон, на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП)) во рамките на веќе формирана, но до тогаш нешто "немоќни", на Заедничката надворешна и безбедносна политика , создавајќи основа не само за градење на капацитетите и учество, како и авто-распоред, воени мировни мисии на ЕУ, но, исто така, да се создаде развој на цивилното компонента на мисијата, која ќе се однесува поединечно или заедно со воени мисии. Француско-британски договор од Св. Мало од 1998 година беше првиот чекор кон поголема вклученост на ЕУ во областа на управувањето со кризи, како што тогаш беше договорено дека ЕУ во рамките на ЗНБП може да се справи со задачите на Petersburga.

Предизвиците со кои се соочуваше Унијата (и се соочува) се главно поврзани со неподготвеноста на некои земји-членки да инвестираат средства за оваа намена, централизација и ригидност на ЕУ. Овие проблеми беа поизразени во претходните периоди. Унијата успеа да го стабилизира приливот на средства за оваа намена. Многу е важно да се нагласи дека годишниот итен буџет е речиси 40 милиони евра и дека овие средства се исклучително корисни.

Во однос на обезбедувањето персонал / персонал, Унијата значително ги подобри процедурите за регрутирање / селекција и обука. Сепак, значајни проблеми во врска со фактот дека земјите-членки остануваат одговорни за изборот и обуката на кадри укажуваат, од друга страна, никој не ја презема одговорноста за ангажирани меѓународни експерти (Eng - меѓународно договорен персонал). Унијата, исто така, презеде чекори за подобрување на опремата и логистичката поддршка за своите мисии. Во Германија постои голем магацин за опрема за нови мисии, а во Брисел е формирана платформа за поддршка на мисиите. Сепак, оперативните капацитети остануваат ограничени и се сведени на мала организациона единица. Особено е забележливо дека ова е мала структура во споредба со поддршката за мисија на ОН, која е со седиште во Њујорк.¹¹³

4.5.3 ФИНАНСИРАЊЕ НА ЕВРОПСКОТО УПРАВУВАЊЕ СО КРИЗИ

Постојат различни механизми за финансирање на цивилни и воени мисии. Општо земено, оперативните трошоци се на товар на буџетот на ЗНБП, освен за такви трошоци кои произлегуваат од операции што имаат воени или одбранбени импликации (ДЕУ, член 28). Во однос на цивилното управување со кризи, средствата можат да се извлечат од голем број извори: општиот буџет на ЕУ / ОВППС, Европскиот фонд за развој (ЕДФ), Инструментот за стабилност (ИФС), како и ад хок мисии. Буџетот на ЗНБП ги опфаќа оперативните трошоци на конкретните Заеднички акции на ЗНБП, вклучувајќи ја и поддршката за специјалните

¹¹³ EU-CIVCAP, Preventing and Responding to Conflict: Developing EU CIVilian CAPabilities for a sustainable peace, Maastricht University, 2016, стр. 48.

претставници на ЕУ. За цивилни операции на ЕБОП, ги опфаќа заедничките трошоци, но платите на привремениот персонал се раѓаат од земјите-членки.

Во однос на буџетските ресурси за управување со кризи, финансиската рамка за 2007-2013 година издвојува 1.740 милиони евра за ЗНБП, 2.531 евра за ИФС и 8.046 милиони евра за резерва за итна помош и други ад хок коверти, како што е хуманитарната помош. Финансирањето на ИФ, како што е RRM финансирањето претходно, работеше релативно добро и даде драгоцен придонес во иницијативите за управување со кризи со првиот и вториот столб. Сепак, остануваат одредени проблеми со цивилното управување со кризи и грижите околу трошоците и испораката на опрема за операции за управување со кризи, а особено. Набавките за цивилни мисии се случуваат преку рамковни договори, а во минатото има значителни одложувања во циклусот на набавки кои влијаеле на одделни мисии за кризи. И на крај, ЕДФ, исто така, може да се користи за поддршка на цивилното управување со кризи во земјите од АКП. Бидејќи ресурсите на ЕДФ се канализираат преку било кој грантови или заеми, овој ресурс може да се користи за програми за поддршка кои ги водат организации кои работат во тесна соработка со ЕУ.

Военото управување со кризи експлицитно е исклучено од буџетот на ЗНБП. Механизмот ATHENA, кој стапи на сила во март 2004 година, ги институционализираше "трошоците лежат таму каде што паѓаат" за воените придонеси на земјите-членки во операцијата ЕБОП. Вкупните трошоци на воените мисии, од друга страна, се на товар на заеднички оперативен буџет во кој се пресметуваат индивидуални придонеси за уделот на земјите-членки на БДП на ЕУ. Сите земји-членки на ЕУ, со исклучок на Данска, учествуваат, а трети земји исто така можат да придонесат. Вкупните трошоци може да опфаќаат аспекти на фазата на планирање, вклучувајќи ги и трошоците направени преку мисии за утврдување на факти или водење на оперативниот штаб за време на вистинската мисија.

Финансирањето на мисиите преку придонеси од поединечни земји-членки преку "трошоците лежат онаму каде што паѓаат" има недостаток

од нееднакво споделување на товарот меѓу земјите-членки што учествуваат. Помалите земји-членки, според тоа, им е тешко да дејствуваат како водечки нации или да финансираат мисии врз основа на сопствените воени и одбранбени ресурси. Во исто време, поединечни земји-членки се противат на проширување на заедничките трошоци на сметка на националното влијание во процесот на донесување одлуки. Конечно, административните трошоци и кофинансирањето на земјите-членки може да се користат за реализација на одредени проекти со приватни компании, меѓународни организации или ЕУ - на пример, Комисијата на ЕУ ги финансираше CIMIC проектите во рамките на PRTs / ISAF во Авганистан.

V. ИЗГРАДБА НА ЦИВИЛНИ КАПАЦИТЕТИ ВО ЗЕМЈИТЕ ОД ЗАПАДЕН БАЛКАН

Земјите на Западниот Балкан делат искуство на долгогодишна транзиција на политичкиот и економскиот систем по конфликтот на територијата на поранешна Југославија или поединечни етнички и граѓански конфликти на крајот на деведесеттите и на почетокот на двеилјадата година. Како постигнале одреден степен на напредок во постконфликтната транзиција и градење на институциите на државата, може се претпостави дека земјите во регионот се во предност, и тоа стекнато искуство може да се вгради во својата надворешна политика и на тај начин да се обезбеди помош или поддршка на други држави во изградба мир на пост воени региони. Според тоа, земјите од регионот се оддалечиле од долгогодишната слика на "увозници" на безбедноста и се доближија во улогата да даваат безбедност во мировните мисии.

Главната препрека во идејата за ангажирање на цивили во конфликтни области, според мислењето на цивилните стручњаци, е милитантното наследство на земјите од Западен Балкан и нагласено мислење дека оружената сила, односно војската ќе има многу повеќе предности во решавањето на конфликтите отколку цивилите. Врз основа на досегашната практика на државите, може да се очекува дека земјите ќе испратат еден или двајца цивили во некоја мировната мисија, но не е веројатно дека државите ќе одлучат да испратат контингент од, на пример, сто цивили во некоја меѓународна операција, како што е, на пример, мисија во Авганистан (меѓународна безбедносна помош Force - ISAF). Наспроти тоа, многу е веројатно да континентот составен од истиот број на војници многу лесно може да биде испратен во странство. Потребно е да се смени начинот на размислување, не само луѓето што работат во државната администрација, туку и оние кои донесуваат политички одлуки, и да се увери дека цивилите можат значително да придонесат за решавање на конфликти и за градење на мирот. Во спротивно, приказната за цивилните капацитети нема да заживее, бидејќи не се верува во тоа. Заложувањето за поголемо ангажирање на цивили во мисии не подразбира дека оружените сили лошо работат и дека треба да ги заменат цивилите. Војната компонента во мисиите е суштински важна за прекин на оружениот конфликт и за гарантирање на

личната безбедност на населението, како и за создавање на безбедносната средина, што е еден од условите за градење на општеството и создавање институции по конфликтот.

Цивилна компонента во мировните мисии, сепак, мора да добие поголем легитимитет и во земјите од Западен Балкан може многу повеќе отколку досега да се направи за да се подобри состојбата. Бидејќи ова е многу политички чувствителна тема, потребно е правилно да се пренесе оваа порака до јавноста. Се покажало дека за сега кај локалните политичари недостасува знаење да научат да управуваат со цивилните капацитети. Според мислењето на цивилните стручњаци, во овој момент зајакнувањето на цивилите во мисиите не е доволно поддржано ниту финансиски, а не само на ниво на политички дискурси. Ако се разгледаат постојните политички одлуки и државниот буџет, постои огромна разлика меѓу финансирањето за ангажирање на припадници на вооружените сили и цивили во мировни мисии. Износ на пари резервирани за испраќање воен персонал во мисии наспроти парични средства доделени за учество на цивили во одредени земји од Западен Балкан е дури и до 40 пати. Сличен тренд е забележан и на на светско ниво, каде конфликтот е сè уште доминантен со воени средства, што е придружено со зголемување на буџетот за одбрана. Во последните неколку години во многу земји од Западен Балкан настана промена во политичките елити и се промени политиката, што значително влијаеше врз правецот на активностите на државните органи, стратешкото размислување, промени во акциони планови или напуштање на усвојувањето на посебни закони.¹¹⁴

5.1 ПРАКСА ЗА ИСПРАЌАЊЕ ЦИВИЛИ ОД ЗЕМЈИТЕ НА ЗАПАДЕН БАЛКАН ВО МИРОВНИ МИСИИ

Врз основа на сегашната практика на испраќање цивили од регионот од Западен Балкан во мировните мисии може да се извлечат следниве

¹¹⁴ Bjelos M. Izgradnja civilnih kapaciteta na Zapadnom balkanu, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2017, str 3

заклучоци. Сите земји во регионот имаа искуство со упатување полицајци во мисии на ОН, ЕУ и НАТО. Затоа, како цивили биле ангажирани полицајци во граѓанска униформа за цивилни задачи или работни места. Врз основа на ова можеме да заклучиме дека кога размислуваме за тоа кои се тие цивилите кои можат да бидат испратени во мисии се продолжува да се врзуваат исклучиво за безбедносниот сектор. Хрватска води во бројот на испратени цивили во меѓународни мисии и организации, а во исто време е единствениот земја што направила пробив во претходната практика со испраќање дипломат, претставник на Министерството за надворешни и европски прашања во ИСАФ во Авганистан, претставници на Министерството, како и тројца претставници на судството во мисијата ЕУЛЕКС во Косово. Во меѓувреме, неопходно е да се направи повеќе функционален чекор напред и да им овозможи на други државни службеници, освен полицијата, да учествува во мисии.

Второ, приоритетите на надворешната политика на земјите во регионот и влијанието на разни меѓународни организации придонесоа за развој на цивилниот капацитет. Развој на граѓански и невоени капацитети за мировните операции се обврски кои произлегуваат од критериумите за членство во НАТО. Затоа, повеќето земји во регионот токму основниот поттик за развој на цивилни капацитети беше желбата да бидат примени во НАТО. Затоа не е изненадувачки фактот дека цивилите биле испратени во цивилно-воени мисии на НАТО (CIMIC) и приклучување на провинциските Тимови за реконструкција (PRT). Треба да се забележи дека стандардите на НАТО се полесни и побрзо може да се достигнат од стандардите за прием во ЕУ. Во случајот со Хрватска, ангажманот со ИСАФ беше прагматичен приоритет за постигнување на повисока цел - влегување во НАТО. Откако Хрватска влезе во НАТО и политички се одлучи за приклучување кон ЕУ, забележан е пад во воениот и цивилниот персонал во мисиите на ОН, заради Европската унија и нејзините мисии. Наспроти тоа, Србија врз основа на политичката посветеност да стане членка на ЕУ и воената неутралност на земјата тежи првенствено да го зголеми ангажманот во мисии ОН и ЕУ, како што е случајот и со Босна и Херцеговина.

Покрај евро-атлантската интеграција, важен поттик за испраќање на цивилите во мировните мисии се исто така и развојна соработка. По влегувањето во ЕУ, Република Хрватска стана прва донаторска земја, нудејќи помош за развој и цивилна експертска помош во земјите во регионот, но исто така и на Блискиот Исток, Азија и африканските земји, каде што беше присутна преку посредство во меѓународни воени мисии или во кои тие каде имаат интерес да бидат присутни. Врз основа на анализата на потрошените средства за развојната помош од 2012 година, впечатокот е дека е една од целите на надворешната политика на Хрватска е да биде присутна во регионот на Западен Балкан и да ја даде својата помош и да испраќа цивили пред се кон Босна и Херцеговина, Црна Гора и во Косово, а потоа и во други земји каде што веќе беше воено ангажирана. Со оглед на тоа мнозинство од земјите на Западен Балкан нема да бидат во некое време во можност да обезбеди развојна помош на други држави, цивили од овој регион можат да бидат ангажирани преку развојна помош и соработка со други земји. Имајќи го предвид вкупниот број на цивили кои учествуваа во мисии, може да се забележи дека е непропорционално мал во однос на вкупниот број професионални војници и офицери кои се испраќаат во мисии. Заради илустрација, Србија во 2016 година, испрати 643 војници во разни мировни мисии под мандат на ОН, што е шеесет пати повеќе во пропорција на вкупниот број испратени цивили. За испраќање цивили, според нивниот обем на ангажман, е значајно помал буџетот од буџетот за ангажирање на припадници на војската.

Врз основа на достапни информации, во текот на 2012 година Министерството за одбраната на Република Хрватска го одобри буџетот за воено учество во мировни мисии во износ од приближно 43.342.682 евра. Ако го споредиме овој износ со вкупниот износ потрошен за меѓународниот соработка за развој, лесно можеме да видиме како Хрватска има потрошени 2,6 пати повеќе средства на воени отколку на развојни активности. Ако го земеме Авганистан како пример, според официјален одговор од Министерството за одбрана, Хрватска учеството во НАТО / ИСАФ во 2012 година ја чинеше 255.969.083,00 куни, додека вкупниот износ за развојни проекти во Авганистан изнесува 5.275.767,16

куни. Значи, Хрватска потроши 48,5 пати повеќе за воените операции отколку што беше за развојни проекти.

Конечно, испраќањето на цивили во мисии се уште е новина за сите земји, особено ако имаме на ум дека првите полицајци се испратени по 2000 година, и од 2005 и други државни службеници надвор од безбедносниот сектор.¹¹⁵

5.2. ПРАВНА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА ЗА УПАТУВАЊЕ ЦИВИЛИ ВО МИРОВНИ МИСИИ

Упатувањето на армијата, полицијата и цивилите временски претходело на заокружување на стратегиската и правната рамка во оваа област и тоа беше првенствено можно врз основа на уставот или основните закони, како што се законите за одбрана, за вооружени сили и полицијата. Покрај тоа, сите земји од Западен Балкан во последните десет години усвоија посебни закони кои се однесува на упатување на вооружените сили, полицајци и државни службеници во мировни мисии и други активности во странство.

Иако со овие закони испраќањето на цивилите во мисии не се експлицитно предвидени, но тоа е имплицитно овозможено. Сакајќи да ги надминат законските недостатоци кои во меѓувреме се појавиле и за да ја подобри практиката, Хрватска бидејќи имаше најмногу искуство во испраќање на цивили изработи предлог-закон во 2014 година за учество на цивилни експерти во меѓународни мисии и операции.¹¹⁶

Иако законот не е донесен поради изборот и промената на приоритетите на новата влада, Хрватска е единствената држава во регионот што се одлучи да изготви посебен закон за исклучиво да го регулира статусот на цивилите во меѓународните мисии. Работно-правниот статус на оние кои се упатени кон мисиите подетално е регулирано со подзаконски акти.

¹¹⁵ Bjelos M. Izgradnja civilnih kapaciteta na Zapadnom balkanu, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2017, str 5

¹¹⁶ <http://www.cms.hr/system/publication/pdf/66/Analiza_prijedloga_Zakona_o_sudjelovanju_civilnih_strucnjaka_u_medjunarodnim_misijama_i_operacijama.pdf>

Реализација на правото за осигурување, заработка и други парични надоместоци, определување ризичен коефициент, итн. е регулирано со прописите или уредби за испраќање полициски службеници, припадници на војската, цивилна заштита, судски и државни службеници во меѓународни организации и мировни мисии во странство. Меѓутоа, во повеќето земји во регионот постои недостаток на подзаконски акти кои го регулираат учеството на цивилните експерти во меѓународни цивилни мисии и организации, освен полициските службеници. Затоа, клучот е следен чекор да се создаде подзаконска рамка во оваа област.

Стратешки размислувања и преводот на официјални изјави од политичките лидери во стратешките цели и насоки не одеа паралелно со развој на законски прописи. Формирање на надворешно политички стратегии и акциони планови во кои е предвидено испраќањето на цивили во цивилни мисии започна релативно скоро во однос со развојот на стратегии во областа на безбедноста и одбраната.

Упатување на армијата и другите одбранбени сили, како и државни службеници се дел од, пред сè, безбедносна политика, а само во некои земји е составен дел на стратегијата за надворешна политика, насоки за надворешна политика и акциони планови, особено во контекст на европската интеграција.

Во европските земји оваа област е регулирана на различни начини. Една група на земји, оваа област е регулирана составен - посебен закон се уредува надлежноста на органите кои вршат процесот на упатување, експерти за избори, финансии итн (на пример, Естонија, Литванија, Словенија). Во друга група на земји, преку различни посебни закони во различни административни домени, содржи одредби кои се однесуваат на референтната лице во вооружени, спасувањето и слично (на пример, моменталната состојба. Добавувачи). Во третата група на земји, прашањата поврзани со оваа област се особено поблиску регулирано со закон се регулираат само одредени прашања (на пр. Прашањето за социјално осигурување за цивилниот персонал на меѓународните цивилни превенција на кризи како што е случај во Германија) и е главно подзаконски акти (на пример, . прописите на Владата, како и прописи и

други закони на одделни министерства и други органи (Чешка, и главно Германија). и решенија често се различни, што укажува дека националното законодавство имаат голема слобода да решенија создадени во на начин кој најдобро соодветни на природата и видот на националниот правен систем за оваа причина, во обид да се приближат на законодавна и регулаторна рамка во оваа област, врши споредбена анализа на следниве земји: Естонија, Хрватска, Словенија, Латвија, Чешка и Германија.

Естонскиот закон за учество во меѓународни цивилни мисии¹¹⁷ е сеопфатна законска рамка со која се регулира учеството на Република Естонија во меѓународните цивилни мисии, како и правата, обврските и гаранциите за учество на естонски експерти во нив.

Законот се состои од пет дела: основни одредби, подготовка на учество во мисии и организациона рамка, начин на испраќање експерти и нивно повлекување од мисиите во кои тие се ангажирани; права, обврски и гаранции за експерти и преодни и завршни одредби. Законот не важи за учество во меѓународна мисија за отстранување и спасување на експлозивни направи врз основа на барање за помош поднесено според меѓународен договор за спасување или барање за помош поднесено од земја-членка на Европската унија.¹¹⁷ Во овој случај, исполнувањето на барањето за помош ќе се одлучува во согласност со Законот за спасување Република Естонија учествува во мисии со следните цели: обезбедување мир и стабилност; промовирање на демократијата, почитување на човековите права и добро владеење; придонесува за мирно решавање на конфликти и елиминација на нивните причини и ублажување на нивните последици; придонесува за економски развој и борба против сиромаштијата; подобрување на капацитетите за управување со кризи во ЕУ, меѓународните организации и целните земји, како и обезбедување хуманитарна помош. Законот дефинира меѓународна цивилна мисија како мисија која врши хуманитарна помош или меѓународни задачи за управување со кризи. Хуманитарна помош во смисла на овој закон, значи

¹¹⁷ Закон за учество во меѓународни цивилни мисии, "Службен весник на Република Естонија", 2012, изменет од 2014 и 2015 година

финансиска и материјална помош, кој е назначен и која се испраќа на државата, како и испраќање на човечки ресурси, техничка помош и опрема за спасување во областа погодени од катастрофата, со цел, за време и по природни катастрофи и катастрофи овозможи спасување на човечки живот, ублажување на последиците и да се обезбеди минимум финансиски средства за луѓето кои се погодени, така што тие можат да продолжат да живеат во достоинство. Цивилно управување со кризи значи употреба на невоени мерки за надминување на кризи предизвикани од конфликти или природни катастрофи. Експерт е лице кое ги има потребните квалификации за учество во одредена мисија. Законот прави разлика помеѓу краткорочните и долгорочните цивилни мисии. Краткорочни се оние во кои периодични прегледи дека експертите инструкции да не надминува повеќе од 90 дена по ред, и на долг рок се оние кои ја надмине оваа граница. Законот "признава" итна мисија и мисија за обезбедување на хуманитарна помош, каде упатување на експерти изврши во рок од 24 часа од одлуката за упатување, при што периодот во кој експерт предлага да не надминува 90 последователни календарски дена.

Шефот на мисијата е лице назначено од организаторот на мисијата и чија надлежност е секојдневно да управува со мисијата и да ја организира работата на мисијата. Организаторот на мисијата е меѓународна организација, или држава или група на држави што ја обезбедува Организацијата на Мисијата. Подготовката и учеството во меѓународните краткорочни и долгорочни мисии е во надлежност на Министерството за надворешни работи (МНР), но исто така подразбира и вклучување на други тела, доколку тоа има потреба. Што се однесува до итни мисии, тие се организирани од страна на Комитетот за спасување, кој е внатрешна организациска единица во Министерството за внатрешни работи (МВР). Според тоа, МСП ги извршува следниве задачи: (1) Подготовка за мисија која ги опфаќа следните задачи: планирање на учество во мисии; обезбедува учество на експерти во обуката поврзана со мисијата; стекнува опрема потребна за мисијата; обезбедува медицински преглед и вакцинација на експерти; го обезбедува договорот за осигурување потребен за учество во мисијата. (2) Обезбедува учество во

мисијата, со тоа ги поставува експертите во мисиите; исто така, обезбедува финансиски средства потребни за спроведување на мисијата. (3) Во врска со подготовката и обезбедувањето учество во мисијата: ја координира соработката меѓу органите за планирање во мисиите; организира размена на информации со надлежните органи и ја информира јавноста; одржува база на податоци за експерти; организира лекарски преглед и вакцинација на експерти во согласност со подоцнежните членови од овој закон; ја координира организацијата на обуките поврзани со мисијата на експерти; и, доколку е потребно, склучуваат договори со други субјекти и поединци кои се однесуваат на референции.

Во случај на итни мисии, Комитетот за спас на МВР во случаите кога не работи за МСП: обезбедува подготвеност на експерти, екипи за спасување и опрема за итни мисии; насочува експерти во итни мисии; обучува експерти и спасувачки тим да учествуваат во итни задачи; управува со спасувачките тимови за вонредни мисии; склучува договори со други лица или поединци со цел да се обезбеди започнување на итни мисии; организира здравствени прегледи и вакцини од експерти за итни мисии; презема други чекори потребни за организирање на подготовката и учеството во итна задача.

Министерството за надворешни работи собира информации за мисиите, добива повик за учество во мисии и барања за помош и ја анализира потребата, соодветноста и можноста за учество во мисијата. Другите власти ги доставуваат своите предлози во врска со учеството на мисијата во Министерството за надворешни работи. Одлуката ќе се донесе врз основа на меѓународен договор, барање за помош од држава или меѓународна организација или повик од организаторот на мисијата. Министерството за надворешни работи го координира учеството во итна задача со Министерството за внатрешни работи пред да донесе одлука. Министерот надлежен за областа донесува одлука за учество во мисијата. Во однос на финансирањето, законот предвидува дека мисијата може да се финансира и во случај на упатување на експерти, но исто така и кога експерти не се решава, затоа финансирање вклучува поднесување

софтвер, без надомест. Трошоците за подготовка и учество во мисии се дадени во буџетот на Министерството за надворешни работи, освен ако не се покриени од други фондови, трошоците за подготовка за учество и организација на учество во итни мисии на товар на Буџетот на Комитетот за спасување во МУП до степен до кој Одборот обезбедува горенаведените задачи поврзани со упатување на итни мисии.

- Избор на експерти

По одлуката за учество во мисијата со упатување на експерти, Министерството за надворешни работи испраќа повик до експерти за кандидатура за учество во мисијата. Доколку е потребно, малите и средни претпријатија бараат од други тела предлози во врска со експерти кои имаат право на мисија или објавуваат јавен повик за да најдат експерт. Ако експертот службеник или на чело на власта, или работат во министерството или Владата, тој поднесе документи за учество во мисијата на претпоставениот службеник орган или генералниот секретар на Министерството, а кога се работи со друг работодавач, врз основа на работата на договорот, документацијата поднесена од страна на работодавачот. МСП добива пријави за кандидати за шеф на мисија, кои, кога ќе бидат избрани, ќе изберат и експерти кои аплицирале за мисијата. Министерството за надворешни работи го избира шефот на мисијата, освен во случај кога шефот на мисијата е избран од страна на организаторот на мисијата. Во случај на итни мисии, изборот го врши генералниот директор на Одборот за спасување, врз основа на база на податоци за експерти, со согласност на МСП.

Правото на државен службеник распореден во мисија за вршење на јавни овластувања е прекинато за време на траењето на мисијата, освен ако не е поинаку определено. Мисија учесник мора да имаат здравствено осигурување за време на траењето на мисијата, која обезбедува мали и средни претпријатија или организаторот на мисијата преку склучување на здравствено осигурување за краткорочни и долгорочни мисија, како и на Комитетот за спасување и организатор на мисија да испрати експерти во итна мисија. Постапката за упатување на експерти е подетално утврдена со Регулативата на Владата. Законот е поспецифичен и некои конкретни референци за упатување на горенаведените типови на мисии.

- Повлекување на експерти од мисии

Експертот ќе биде отповикан од мисијата од страна на лицето кое го испрати. Комитетот за спасување ги координира експертите за повлекување од итна мисија со Министерството за надворешни работи. Должноста на експертот за време на траењето на мисијата е да биде подредена на шефот на мисијата или на управното тело на соодветната меѓународна организација во организацијата на работата во мисијата. Во други случаи, експертот е подреден и прима наредби од лицето кое го упатил вештакот. Должност на експертот е да ги извршува задачите за време на мисијата, во согласност со барањата на лицето кое го испрати во мисијата. За време на краткорочни и долгорочни мисии, експертите испраќаат извештаи за своите активности на Министерството за надворешни работи најмалку еднаш месечно, освен ако не е поинаку договорено. Во рок од две недели по краткорочната мисија и во рок од три недели по долгогодишната мисија, експертите треба да достават до Министерството за надворешни работи преглед на задачите што ги извршиле. Во рок од две недели по вонредна мисија, експерт или раководител на тимот за спасување доставува извештај до Комитетот за спас. Комитетот ќе испрати копија од резимето на извештајот до Министерството за надворешни работи.

За време на учеството во мисијата, експертите примаат плати во висина на нивните просечни плати, освен ако не е поинаку договорено. Доколку експертот не ја примил платата пред мисијата, експертот ќе добие плата од најмалку три пати поголема од минималната плата во Естонија за време на учество во мисијата. Во зависност од локацијата на мисијата, специфични задачи на експерти или закана за мисијата, лицето кое е избран експерт може да го овласти специјалист повисока плата од погоре, но само до износот до петнаесет пати повисока од минималната Естонски плата на експерти, кои се однесува врз основа на договори во согласност со законот, договорот е задолжителен.

Горенаведеното нема да се применува ако експертот го плати меѓународна организација под чија директна подреденост експертот ја извршува својата мисија. Во случај на итна мисија, надоместокот за експерт се определува во координација меѓу Одборот за спас и

Министерството за надворешни работи. Работно време и дневен и неделен одмор, како и организирање на работното време експерти на мисијата, утврдени од страна на шефот на мисијата или административен орган на релевантни меѓународни организации. Линкот подолу за да видите одмор и одмор за заштита, експерт за право на тоа, со должината на времето за одмор, исто така, се утврдува од страна на шефот на мисијата или органот за управување релевантни меѓународни организации. Експертот го информира Министерството за надворешни работи за должината на нивниот одмор и за користењето на празниците. Експертот добива плата за време на годишниот одмор. Опсегот и условите и постапката за покривање на трошоците на експертите кои се наведени во мисијата, вклучувајќи го и дневниот додаток, се утврдуваат со прописот на Владата. Во случај на смрт на експертите при извршување на задачите во мисијата, државата ќе плати еднакратна надокнада врз основа на просечната месечна плата или платата на експерти во оваа област и во согласност со постапката утврдена во Законот за државни службеници. Во случај на намалување на работните професионални способности што се случи за време на траењето на мисијата или како резултат на извршување на задачите на мисијата, експерт ќе се плати врз основа на просечната месечна плата или платата на експерти во оваа област и во согласност со постапката утврдена во Законот за државни службеници. Во случај на привремено губење на способноста на експерти, бидејќи на нападот на експерти, борбата против заканите од експерти и други слични околности, а ако тоа не е трајно или делумно губење на работната способност државата ќе плати еднакратниот надоместок за оние квалификувани во износ од просечната месечна плата. Законот ги утврдува и обврските во врска со лекарски преглед и вакцинација на лицето кое е или се испраќа во мисијата.

Уште еден пример е **Република Хрватска** која го подготвуваше нацртот на новиот закон кој ги регулира цивилните мисии неколку години. Иако беше предвидено дека Хрватска ќе донесе нов закон во 2016 година, ова

се уште не се случило.¹¹⁸ Предлог-документот беше подготвен во 2014 година, а неколку експертски анализи укажаа на можноста за нејзино дополнително подобрување. Ова значи дека Хрватска оваа област ја регулира со релевантниот закон за учеството на припадниците на хрватските вооружени сили, полицијата, цивилна заштита и државни службеници во мировните операции и други активности во странство (2002, со следните измени - во понатамошниот акт учество) 18, Закон за одбрана (2013) 19 и Закон за системот на цивилна заштита (2015/20).

Законот за учеството до 2013 година го уредува еден правен режим на учество на вооружените сили, полицијата, цивилната заштита и државни службеници и вработени во мировните операции, за прв пат е изменет во усвојувањето на гореспоменатиот Законот за одбрана. Законот за одбрана го дефинира и утврдува правниот режим кој се однесува на припадниците на вооружените сили, и за нив тоа престана да биде правен режим утврдени со Законот за учество. Покрај тоа, во 2015 година, со донесувањето на Законот за системот на цивилна заштита (2015) престанаа да важат одредени одредби за учеството кои се поврзани со донесување на одлука за испраќање на припадници на цивилната заштита во мировните операции и други активности во странство. Законот за партиципација продолжува да го регулира испраќањето на полицијата, државните службеници и монитори

Во однос на учество во мировните операции и други активности во странство се: активности за постигнување и одржување на мирот, активности во областа на мировните операции и мировни мисии, учество во вежби и обука; обезбедување на активностите за хуманитарна помош за унапредување на развојот на демократијата, правната сигурност и заштита на човековите права во рамките на меѓународните организации и сојузи, како и други активности за кои Република Хрватска ги регулира под посебен меѓународен договор.¹¹⁹

¹¹⁸ Република Хрватска (од март 2016 година) учествува во вкупно 10 меѓународни мисии и операции на ООН, НАТО и ЕУ, со вкупно 150 припадници на вооружените сили и 17 полицајци.

¹¹⁹ Закон за учество на припадниците на вооружените сили на Република Хрватска, полицијата, цивилната заштита и државните службеници и државните службеници во мировни операции и други активности во странство, Службен весник на Република Хрватска бр. 33/02, 92/10, 73/13, 82/15 - прочистен текст

Под давање на хуманитарна помош во овој закон, се смета обезбедување на помош во случај на природни, технички, технолошки и еколошки настани кои со обемот и интензитетот или неочекувано може да го загрози здравјето или животот или имотот од голема вредност или животната средина, и чие настанување не е можно да се спречи или да ги отстрани последиците од редовното работење на надлежните органи на областа каде што потекнува настанот. Хуманитарната помош исто така се смета за помош во случај на уништувања од војната и тероризам. Членовите на полицијата, цивилната заштита, како и државните службеници и адвокатите се упатуваат во мировни операции и други активности во странство врз основа на одлука на надлежниот министер или раководителот на органот на државната управа што е донесен согласно со овој закон.

Со Законот за системот на цивилната заштита предвидени се методи за учество на членовите на оперативните сили на цивилната заштита во меѓународни активности, во согласност со одредбите на овој закон и со обврските преземени со меѓународни договори. Членовите на оперативните сили за цивилната заштита може да учествуваат во обезбедувањето на итна меѓународна помош, што претставува активност спасувачки екипи, агенти и експерти, како и уреди опремени со специјална опрема наменета за отстранување на директна и индиректна последица на катастрофи во други земји. Одлуката за учество на членовите на оперативните сили од составот на цивилната заштита во итни меѓународна помош носи Владата на Хрватска, на предлог на шефот на државната администрација. Одлуката за учество на цивилната заштита во меѓународни програми за обука и вежби од страна на шефот на државната управа, во согласност со обврските од меѓународните договори и годишните програми на државната управа. Припадник на оперативните сили на цивилната заштита има право на плата, патни трошоци, осигурување, дневници и други бенефиции, во согласност со одредбите на овој закон и прописите донесени за нејзиното спроведување. За примена, хрватската влада донесе Указ за правата, обврските, начинот и условите за остварување на материјални права на

припадниците на оперативниот систем на цивилната заштита при меѓународните активности и давање на меѓународна помош.

Во 2012 година донесен е Правилник за испраќање полициски службеници во мировни операции и други активности во странство, со кој тесно се регулираат условите, начинот на селекција, обуката, подготовката, упатувањето и учеството на полициските службеници во мировни операции и други активности во странство, нивните права, обврски, како и надзор над нивната работа.

Стратегијата за учество на Република Хрватска во меѓународните мисии и операции (2014) ја дефинира општата рамка, принципи и насоки за учество на Хрватска во меѓународните мисии и операции и начини за нејзино спроведување преку соработка помеѓу клучните сектори и дава забелешки за финансиската рамка. Стратегијата се фокусира посебно на интегрирањето на воените, граѓанските и развојните компоненти на акцијата и го поттикнува развојот и користењето на цивилните вештини.¹²⁰

На национално ниво, учеството на Хрватска во меѓународните мисии и операции е регулирано со Уставот на Република Хрватска, Националната стратегија за безбедност (NN 32/02), Стратегијата за одбрана (NN 33/02), Законот за учество на припадниците на вооружените сили на Република Хрватска, полицијата, цивилната заштита и државата службеници и вработените во мировни операции и други активности во странство (ОГ 33/02, NN 92/10 и NN 73/13), Законот за развојна соработка и хуманитарна помош за странски држави (СР 146/08), Националната стратегија за развојна соработка на Република Хрватска за 2009-2014 (NN 024/09), Националната политика за родова еднаквост за периодот 2011-2015 година (NN 88/11), Законот за одбрана (NN 73/13) и Законот за служба во периодот од 2009 до 2014 година вооружените сили на Република Хрватска (Сл. 73/13) и други релевантни стратешки и нормативни документи, како и измените на овие документи.

¹²⁰ Стратегијата за учество на Република Хрватска во меѓународните мисии и операции (2014) <http://www.mvep.hr/files/file/2014/140516-Strategija.pdf>

Хрватска учествува во меѓународни мисии и операции во согласност со Уставот и релевантните закони и други прописи во рамките на објективно достапните ресурси. Одлуките за учество во меѓународни мисии и операции во секоја од нив ќе биде индивидуален случај врз основа на една рака на општите национални интереси, за надворешна политика и проценки и приоритети за безбедност, а од друга страна за конкретна анализа на сите можни импликации за учество во земјата или регионот добивање на меѓународни мисии и операции.

Учеството на Хрватска во меѓународните мисии и операции ќе се одржи во согласност со меѓународното право. Во сите фази на планирањето и спроведувањето на меѓународните мисии и операции, посебно внимание се посветува на почитувањето на човековите права и меѓународното хуманитарно право. Хрватска учествува во мисии и операции во рамките на мандатот на Советот за безбедност на ОН. Во ситуации кога Советот за безбедност не е во состојба да се спречи геноцид, злосторства против човештвото, воени злосторства и етничко чистење, одлуката за учество во меѓународна мисија и работата ќе бидат врз основа на оценка на специфичните политички, меѓународни правни и хуманитарната ситуација, имајќи ги предвид ставовите на другите меѓународните организации од кои Хрватска е членка.

Во овој поглед, при донесувањето на Одлуката за учество во мисиите и операциите предводени од други меѓународни и регионални организации се земаат во предвид согласност со Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ, стратешки концепт и насоки на политиката на НАТО и на целите на ОБСЕ, Советот на Европа и други организации.

Мандатот на меѓународна мисија или операција, заедно со планови, насоки и правила на однесување, ќе бидат подготвени на ниво на водечка организација. Подготовката на националната компонента на дејствувањето е во согласност со меѓународните процедури и цели. Хрватскиот приоритет е учество во меѓународни мисии и операции кои придонесуваат за безбедноста и стабилноста на Југоисточна и Источна Европа, Јужен Кавказ и Јужниот Медитеран и региони кои имаат значително влијание врз националната безбедност на хрватски.

Хрватска може по исклучок учествуваат во меѓународни мисии и операции во оддалечените области на кризата или во области на кризи кои не се директно влијаат на нејзината национална безбедност или националната безбедност на други членки на ЕУ и во НАТО, доколку решавањето на овие кризи е предмет на глобалните напори за безбедност. Каде што е можно, Хрватска ја промовира оваа опција преку заеднички напори активно да се поддржи учеството во меѓународни мисии и операции под раководство на ЕУ и на НАТО и земјите од нивната околина кои не се членки на овие организации.

Како што има растечката потреба за цивилен персонал во меѓународни мисии и операции, Хрватска особено има за цел зајакнување на учеството на цивилниот сегмент во меѓународните мировни напори со експерти од полицијата, судството, дипломатски и експерти од други државни органи. За учество во меѓународни мисии и операции на Хрватска ќе се обиде да помогне за зајакнување на институционалниот капацитет на државите кандидати и меѓу другото, да ги промовира сеопфатните односи и да се создаде основа за развој на други форми на долгорочна соработка, како што се развој, економска и меѓуинституционална соработка. Притоа, ќе ги анализира потребите за развој кои се приоритет на земјите партнери и насочени кон меѓународните мисии и операции во кои, со нивните специфични знаења и искуство за демократска транзиција во услови на војна и повоениот период, може да обезбеди на додадена вредност.

При донесувањето одлука за учество, како и за време на учество во меѓународни мисии и операции, Хрватска посебно се грижи за безбедноста на своите учесници. Исто така, се грижи за безбедноста на своите граѓани кои се дел од хуманитарните, развојните и другите цивилни организации вклучени во водењето на меѓународните мисии и операции.

Учество во меѓународни мисии и операции ќе биде овозможено со експерти од правната димензија, со посебен акцент на заштитата на правата на особено загрозени и ранливи групи, особено жени и деца, и ќе придонесе за спречување на сите форми на насилство, особено сексуално насилство.

Хрватските учесници во меѓународни мисии и операции може да употреби сила само во согласност со принципите на меѓународното право и на мандатот на меѓународните мисии и операции, како и правилата на ангажманот на силите.¹²¹

На национално ниво, учеството на Хрватска во меѓународните мисии и операции е регулирано со Уставот на Република Хрватска, Националната стратегија за безбедност (NN 32/02), Стратегијата за одбрана (NN 33/02), Законот за учество на припадниците на вооружените сили на Република Хрватска, полицијата, цивилната заштита и државата вработените и вработените во мировни операции и други активности во странство (ОГ 33/02, NN 92/10 и NN 73/13), Законот за развојна соработка и хуманитарна помош за странски држави (СР 146/08), Националната стратегија за развојна соработка на Република Хрватска за 2009-2014 (NN 024/09), Националната политика за родова еднаквост за периодот 2011-2015 година (NN 88/11), Законот за одбрана (NN 73/13) и Законот за служба во периодот од 2009 до 2014 година вооружените сили на Република Хрватска (NN 73/13) и други релевантни стратешки и нормативни документи, како и измените на овие документи.

Уште еден пример за начинот на учество во меѓународни мисии со цивилни капацитети е **Република Србија**.

Документи со кои се предвидува учество на државата во меѓународна мисија и активности во странство се Стратегијата за Национална безбедност, Стратегија за одбрана, Доктрина за цивилно-воената соработка меѓу НАТО и поединечни земји, односно програмата Партнерство за мир на НАТО. Учеството во мировните операции, по 2000 година, е резултат на напори на војската и полицијата. Од тогаш, Србија го зголемува своето учество во мировните операции. Сепак, само бројките се зголемени меѓу овие актери и тоа во ООН.

Операции на ЕУ, каде полициските мисии беа единствените цивилни мисии на терен. Таму се заинтересирани страни во Србија и потенцијални меѓу министерствата, државните службеници, членовите

¹²¹ Стратегија за учество на Република Хрватска во меѓународни мисии и операции, 2014
<http://www.mvep.hr/files/file/2014/140516-Strategija.pdf>

на меѓународните организации и граѓанските организации, но таа остана неискористена и непризнаена од Владата. Со идејата дека „повеќе (пристапување во ЕУ), може да се постигне со помалку (надомест на трошоци, без торби за тело)“, се признае дека Србија нема експлицитно раководството на овој процес. Имајќи го тоа предвид, потребно е да се започне целосен пристап кон мировните операции, наместо парчиња од политики.

Во врска со ова, Законот за МНО треба да се измени со одредби за цивилни мисии како што се законите на Хрватска и Црна Гора (развој на демократија, правна безбедност и заштита на човекови права). Потоа, неопходно е да се дефинира министерството кое ќе биде надлежено за координирање на CIVICAP, евентуално МНР. Исто така, усвојување на стратегија за надворешна политика ќе помогне за поврзување на надворешно-политичките цели со цивилните мисии на терен. Понатаму, законодавството треба да биде изготвено и усвоено како најдобра практика на неколку западно европските земји. Во согласност со Законот за МНО, цивилните министерства треба да усвојат секундарно законодавство што прецизно ќе ги дефинира критериумите за избор за мировни операции, со цел да се минимизираат ризиците од корупција. МО треба да ги понуди своите капацитети за обука на претставниците на цивилните министерства за насочени курсеви за мировни операции и треба да се охрабри регионалната размена на обуки.¹²²

Секако, има простор за подобрување и со координирани улоги на МНР и МО во обука и избор на мисии, Србија може да обезбеди повеќе од тоа тековно полиња. Финансискиот аспект можеби не претставува голема пречка, како што се ООН и ЕУ надоместување на (некои) трошоци на мировните операции. Поголем предизвик би бил политичкиот волја за решавање на прашањето за мировните операции како владина, наместо партиска / министерски проект.

¹²² Milošević M.: Serbian Civilian Capacities for Peace Operations: Untapped Potential; Journal of Regional Security (2014), 9:2, 165–183

Наспроти тоа, во Хрватска и Црна Гора, учество на цивилни експерти и дипломатите во меѓународните мисии и операции (ООН, НАТО, ЕУ, ОБСЕ и други меѓународни организации) е стратешки план на Министерството за надворешни и европски прашања и други владини документи. Покрај тоа, Хрватска има развиено Стратегија за учество на Република Хрватска во меѓународни мисии и операции во 2014 година. Споменувањето на цивили и цивилни мисии, исто така, може да се најде во договорите со на овие држави со Европската унија. Албанија и Македонија потпишаа договор со ЕУ во 2012 година, што, помеѓу другото, предвидува нивното учество во мисиите на ЕУ за управување со кризи.

На стратешко ниво, концептуализацијата е недоволна и јасна во определувањето на тоа како државите можат да придонесат за мир и стабилност со употреба на цивилни, а не само воени средства. Резултатот е дека учеството на државите во мировните мисии не се искористуваат доволно во јавната дипломатија, односно не го користи како средство за надворешна политика. Патем, повремено правење стратешки документи во областа на надворешната политика е дека политичките власти постигнуваат социјален консензус за тоа во кои воени и невоени мисии треба да бидат ангажирани. Таа треба да претходи на анализа на бенефиции или последици, што може да се очекува од ангажманот во дадена мисија, кои несомнено треба да се претстават на граѓаните.¹²³

5.4. ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА И КЛУЧНИ АКТЕРИ

Земјите од Западен Балкан прибегнаа кон слични закони и институционални решенија во однос на надлежните органи кои донесуваат одлука да испратат војска и полиција во мировни мисии. Со некои разлики, клучни играчи кои ја започнуваат иницијативата и одлучуваат за испраќање војска и полиција се: Министерство за одбрана, Министерство за внатрешни работи, Претседател, Влада и Собрание.

¹²³ Bjelos M. Izgradnja civilnih kapaciteta na Zapadnom balkanu, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2017, str 6

Со цел испраќање цивили во мисии, повеќето држави имаат воспоставено посебна организациона единица во рамките на постојните министерства или меѓусекторски владини тела со задача за подобрување на цивилните капацитети.

Така Србија во рамките на преговарачката група во преговори за Поглавјето 31 (Надворешна, Безбедносна и одбранбена политика), со одлука на министерот за одбрана во март 2016 година, ја формираше Подгрупата на Министерството за одбрана и Српските вооружени сили да обезбедат правна рамка и зајакнување институционални капацитети за учество на Република Србија во цивилните мисии на Европската унија.

Совет на министри на Босна и Херцеговина иницираа создавање на услови за испраќање цивили во мировни мисии низ целиот свет, со формирање на експертски тим за доставување предлози поврзани со имплементација на партнерска цел за соработката помеѓу Босна и Херцеговина и НАТО "Стабилизација и реконструкција - меѓусекторска соработка", во 2013 година.

За да се исполни истата цел во рамките од програмата Партнерство за мир во Црна Гора со цивилната експертиза се занимава Дирекцијата за НАТО и безбедност политика во рамките на Министерството за надворешни и европски прашања. По членството на Црна Гора во НАТО овој процес е зајакнат.

Во рамките на истото министерство во Хрватска, беше формирана Комисија за меѓународни мисии и операции, а во Македонија, единица за хуманитарна и развојна помош.

Политичките елити во Западен Балкан ја препознаа улогата цивилите да можат да учествуваат во мировни мисии, но, за жал, мнозинството држави нема целосно развиени институционални механизми за нивниот ангажман во мировни мисии. Главна улогата во изборот и испраќањето цивили во мисии треба да ја има Министерството за надворешни работи во согласност со надворешната политичка стратегија. Сепак, неговата улога е ограничена, бидејќи во сите земји овие министерства немаат доволно знаење, искуство и ресурси како човечки, организациски, и финансиски за да ги исполни обврските во оваа област.

Покрај тоа, во некои земји, како на пример, во Србија, институционалниот развој е условен од развојот на правна рамка, бидејќи надлежноста не е дадена во правна рамка за Министерство за надворешни работи во областа на цивилниот ангажман во мисии. Кога ги гледаме институционалните капацитети Хрватска, може да се каже дека, во суштина, сите работат за мисиите на НАТО, но не за мисии на ЕУ. Министерство за надворешни работи и европски прашања на Република Хрватска има недоволно вработени кои ќе се вклучат во цивилни мисии, иако декларативно се произнесува дека мисијата на ЕУ е приоритет на надворешната политика.

Ова ја потврдува разликата помеѓу декларативната волја на политичарите и институционалната практика. И бидејќи придобивките од учеството на цивилите во мисиите не се разбрани, нивниот ангажман не се интегрира во надворешната политика во согласност со практиката на испраќање војници и полициски службеници во мисиите, не е изненадувачки што Министерствата за одбрана и внатрешните работи имаат поголеми капацитети и доминантни улога во одредувањето на приоритетите кога станува збор за меѓународните прашања како што е ангажирање во мировни мисии.

Реално е да се очекува дека министерствата за надворешни работи и внатрешни работи ќе бидат многу ангажирани и ќе имаат поголема улога со подобрување на нивните капацитети. Во овој пристап за градење цивилен капацитет е голема пречка недостатокот на сеопфатен пристап (whole of government), или недостаток на координација на национално ниво меѓу релевантните министерства, кои веќе де факто учествуваат во изборот, обуката и испраќањето на воените и полициските сили и потенцијални актери, кога станува збор за испраќање во цивиливо мировни операции. Тоа е причината зошто во наредниот период нужно е да се подобри координацијата и да се развие меѓу-агенциски пристап во градење на цивилните капацитетите, каде треба да бидат вклучени повеќе цивилни министерства и власти, а не само безбедносни институции.¹²⁴

¹²⁴ Bjelos M. Izgradnja civilnih kapaciteta na Zapadnom balkanu, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, 2017, str 8

5.5. РАЗВОЈ НА ЦИВИЛНА ЕКСПЕРТИЗА

Со оглед на искуството за испраќање полициски службеници во цивилните мисии, оправдано е да се претпостави дека земјите од Западен Балкан има развиено експертиза кога станува збор за полициските реформи, со посебен акцент на создавање мултиетнички полицијата и мирна реинтеграција на полицајците после конфликтите. Во пракса постои голем јаз помеѓу експертската цивилна експертиза кои земјите моментално им ги нудат на другите и неискористените потенцијали на земјите од Западен Балкан. Земјите во регионот имаат искуство на државен конфликт, постконфликтно враќање на државните и општествените институции, како и процесот на транзиција на политичкиот и економски систем. Сите овие искуства можат да се трансформира во експертиза која може да се понуди на разни меѓународни организации и земји со слични искуство.

На пример, Босна и Херцеговина, поради децениското присуството на мисии на нивна територија и ангажманот на локалните експерти во реконструкцијата на државата и општеството може да понуди широк спектар на други мисии и организации голем број експерти во различни области: безбедносни реформи, судски реформи, разоружување, демобилизација и реинтеграција, следење на изборниот процес, државна администрација, стручноста на граѓанското општество, човекови права и родова еднаквост, реформи во медиумите, реформи во здравствен сектор и помош на цивилни жртви и жртви на сексуално насилство, судска медицина, следење на спроведувањето на договорот.

Врз основа на достапни информации, во текот на 2012 година Министерството за одбраната на Република Хрватска го одобри буџетот за воено учество во мировни мисии во износ од приближно 43.342.682 евра. Ако го споредиме овој износ со вкупниот износ потрошен за меѓународниот соработка за развој, лесно можеме да видиме како

Хрватска има потрошени 2,6 пати повеќе средства на воени отколку на развојни активности. Ако го земеме Авганистан како пример, според официјален одговор од Министерството за одбрана, Хрватска учеството во НАТО / ИСАФ во 2012 година ја чинеше 255.969.083,00 куни, додека вкупниот износ за развојни проекти во Авганистан изнесува 5.275.767,16 куни. Значи, Хрватска потроши 48,5 пати повеќе за воените операции отколку што беше за развојни проекти.

Македонија исто така го препознава својот потенцијал во стабилизација, пост-конфликтна реконструкција, реформи во безбедноста, демократизација, разоружување, реинтеграција на воени ветерани, усвојување на мерки и градење на механизми за доверба меѓу конфликтните страни.

Наспроти тоа, Хрватска ги определува како стратешки области во развојната политика, образованието, јавното здравство, туризмот и цивилниот развој на општеството. Заштита и спасување во екстремни ситуации, како и гонењето на воени злосторства е искуство во кое се чувствува Црна Гора.

Покрај, експертиза во областа на медицината, релевантни актерите во Србија веруваат дека државата има значителен удел и искуство во медијација, управување со кризи (бегалски и мигрант ски кризи), судска медицина, следење на изборниот процес, градење на изборниот систем, регистрирање на воени злосторства, гонење на воени злосторства и реформи во безбедносниот сектор.

Во случаи кога државата не може да понуди соодветна експертиза, пазарот може да биде во можност да ја пополни празнината. Цивилна експертиза кои ја поседуваат организации на граѓанското општество често е барана од меѓународните организации (ОБСЕ, Црвен крст, ООН) и цивилни експертите се ангажирани врз основа на поединечни договори и во овој случај тие не одат во мисијата како претставници на државата. Граѓанското општество во Западен Балкан има значајни експертиза кога станува збор за реформите во безбедносниот сектор, воспоставување

стандарди за заштита на човековите и малцинските права, водење на воени злосторства, следење на изборниот процес итн.

Меѓутоа, занемарена е експертизата надвор од владините институции или е недоволно почитувана. Со цел државата да има поголеми бенефиции од ангажманот на експерти од граѓанското општество, потребно е да ја подобрат соработката меѓу државата и граѓанското општество и да го овозможат тоа граѓанското општество да ги ангажира своите експерти како претставници на државата во мисии. Од друга страна, влијанието на пазарот може да се види кога станува збор за обезбедување на медицински услуги бидејќи лекарите и медицинскиот персонал се потребни во голем број мисии. На пример, Србија докажа дека поседува знаење и искуство во областа на воената медицина, која може да се прошири со ангажирање цивилни лекари. И покрај поседувањето на знаењето и искуство во специфични области, ангажирање на експерти во некои области им отежнува тоа што не знаат да говорат специфичен странски јазик.

Пред испраќање цивили во пост конфликтни области многу е важно тие да бидат подготвени за секој предизвик со кој ќе се соочат на теренот. Покрај тоа, многу е важно кога ќе бидат ангажирани цивилите да не прават повеќе штета отколку што користат на локалното население. Затоа е воспоставување на систем за обука за цивили неопходни за градење на цивилни капацитети. Би било пожелно да се развие регионален модел за размена на знаења и искуства, како и цивилна обука и регионална соработка за да ги подобрат сопствените цивилни капацитети. Тоа е моментално највисоко форма на соработка која може да се постигне во цивилна обука и основање база односно список на државни службеници. Постојни центри за обука во Хрватска, Србија и Босна и Херцеговина нудат курсеви за учесниците од целиот регион, а предавачи беа регрутирани од целиот регион кои предаваат во овие центри. Земјите можат поинтензивно да ги користат за цивилна обука, а дополнителна експертиза може да се добие со испраќање на претставници за обука во други меѓународни центри, како на пример, во

Центарот за меѓународни мировни операции - ЗИФ¹²⁵ во Берлин. Центрите исто така може да се користат за да се развие регионална листа на цивилни експерти во одредени области. Регионалниот пристап ќе им овозможи на земјите од Западен Балкан да се обучи цивилен персонал со помалку финансиски трошоци, отколку самостојно да развиваат национални системи за вработување, избор и обука на цивили. Тоа може да биде поттик за натамошна соработка во областа на цивилната заштита и управувањето со вонредни ситуации, владеење на правото и други сродни области. Соработка во областа на подготовка и упатување на цивили во мировните операции може да придонесе за создавање заедница на цивилни експерти и со споделување на нивното знаење и искуство со креаторите на политиката на Западен Балкан е можно за подобрување на политиките во оваа област. Долгорочно, регионално соработката може да доведе до создавање на безбедносна заедница во Западен Балкан, кој ќе има визија за развој на моделот соработка и планирање како кај скандинавските земји. Затоа е неопходно да започне регионален дијалог обука и воспоставување база на цивилни експерти за операции за поддршка на мирот, кој ќе ја поттикне регионалната соработка.

Со дефинирање на стратешките цели за членство во НАТО и Европската Унија, Република Македонија се движи кон концептот на колективна безбедност што подразбира дека безбедноста на нашите граѓани е поврзана непосредно со безбедноста на овие асоциации. Се повеќе доаѓа со ова до израз принципот на неделивост на безбедноста, кој укажува на фактот дека непостои индивидуална безбедност, без безбедноста на другите држави. Не постои исто така, ефикасен одговор на ризиците и заканите, без меѓусебна помош и соработка.¹²⁶ Затоа Загрозувањата на безбедноста на НАТО и ЕУ како безбедносни политички и економски, како и вредностите на организацијата, значително се определуваат идните определби и постапки на Република Македонија во однос на прифаќање на одговорност, обврски и придонес

¹²⁵ <http://www.zif-berlin.org/en.html>

¹²⁶ Нацев, З; Петрески Т; Стратегиски проекции на РМ во надворешната и безбедносната политика, Европа 92 – Кочани, 2013.

за безбедноста на овие асоциации. Република Македонија за да може да придонесе во севкупната безбедност, потребно е да се знаат мерките и активностите во сите области на безбедноста и заштитаа.

Определувајќи ги основите на истражувањето, но имајќи предвид дека и Република Македонија го има искуството на примената на инструментите на ЕБОП во однос на цивилните капацитети, потребно е да се направи компарација на напредокот што го има постигнато Република Македонија во цивилните способности.¹²⁷

Улогата на цивилните способности на Унијата во остварувањето на Европската безбедносна стратегија, е прикажана преку компаративниот пример на полициските способности во рамките на мисиите на Унијата, искуствата на Република Македонија и нејзините достигнувања во реформите на безбедносниот сектор, кои претставуваат основа на истражувањето, а како укажување на можноста за континуирано остварување на целите на Европската безбедносна стратегија и истовремено прилагодување кон новите закани и ризици преку давање соодветен одговор.

¹²⁷ Подетално Нацев, З; Ѓорески, И; Зенделовски, Г; Џафери, Т; Стратегиските концепти на НАТО и Република Македонија, КА ЕЛ ЕС –Принт, Скопје, 2016.

VI. ИНТЕРПРЕТАЦИЈА И АНАЛИЗА НА РЕЗУЛТАТИТЕ

6.1 ПРИМЕРОК НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Описот на инструменти, методите и техниките со кои е извршено ова истражување се поставени во идејната скица. Со нивна примена се дојде до резултати кои ни овозможуваат да дадеме заклучоци како и да дадеме одговор на поставените хипотези. Добиените резултати се анализирани како што е предвидено, со примерокот од истражувањето како и со анализите на содржините на нормативни акти, различни документи и прописи преку кои ќе се одговори на прашањата поставени во истражувањето а со тоа ќе се изврши потврдување или негирање на поставените хипотези. Преку случаен избор на преставници од стручната јавност вработени во државни институции на Р. Македонија од областа на безбедноста и заштитата и спасувањето, односно структуриран примерокот на ова истражување, извршено е интервју со анкетен прашалник кој содржи 26 прашања, од кои дел од прашањата од 1 до 7 ни го даваат профилот на испитаникот. Заради постигнување на цел да се добијат реални и веродостојни информации, анкетирани се 180 испитаници. Ваквиот број на испитаници преставува репрезентативен примерок, поради фактот што најголем дел од истражувања за мерење на јавното мислење во Република Македонија се движат во просек од 1100 до 1300 испитаници, а во ова истражување бројот на анкетирани е околу 15 % од просекот на институциите во кои е реализирано. Добиените резултати за секое прашање од анкетата се преставени табеларно и графички.

Поради тоа што анкетањето е извршено во институции кои се со седиште во Скопје, застапеноста на испитаниците според место на живеење е поголема на тие што живеат во град 124, наспроти 56 испитаници кои живеат во село.

Место на живеење	Број (F)	%
Град	124	69%
Село	56	31%
Вкупно	180	100%

Табела 6.1

Во однос на половата застапеност во ова анкетање процентуално се движи во корист на машкиот пол со 77% наспроти 23% од женски пол. Ваквата застапеност се должи веројатно во фактот дека анкетата е спроведена во институции од безбедносен, и заштитен карактер каде претежно работат лица од машки пол.

Пол	Број (F)	%
Машки	139	77%
Женски	41	23%
Вкупно	180	100%

Табела 6.2

Во четири групи е спроведена распределбата на испитаниците според нивната возраст и тоа:

Во прва група: испитаници на возраст од 20-30 години старост

Во втора група: испитаници на возраст од 31-40 години старост

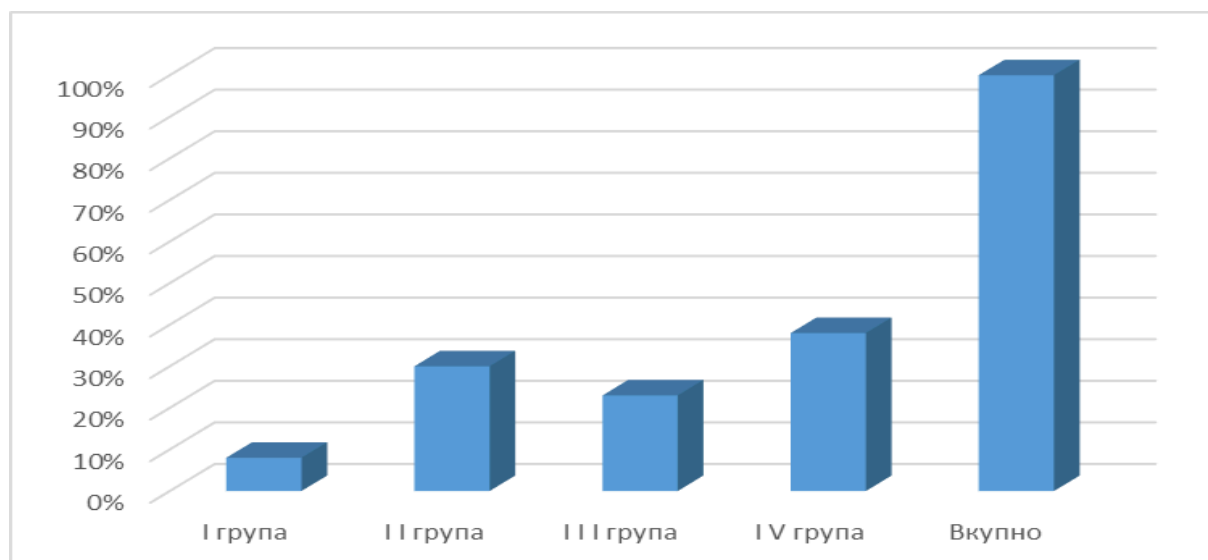
Во трета група: испитаници на возраст од 41-50 години старост

Во четврта група: испитаници на возраст над 51 години старост

Старосна група	I група	I I група	I I I група	I V група	Вкупно
Број (F)	15	55	41	69	180
%	8%	30%	23%	38%	100%

Табела 6.3.

Во табела 6.3 е прикажана старосната распределба на испитаниците по групи. Во првата група спаѓаат 15 испитаници или 8%, во втората група спаѓаат 55 испитаници или 30%, во третата група спаѓаат 41 испитаници или 23% и во четвртата група спаѓаат 69 испитаници или 38%.

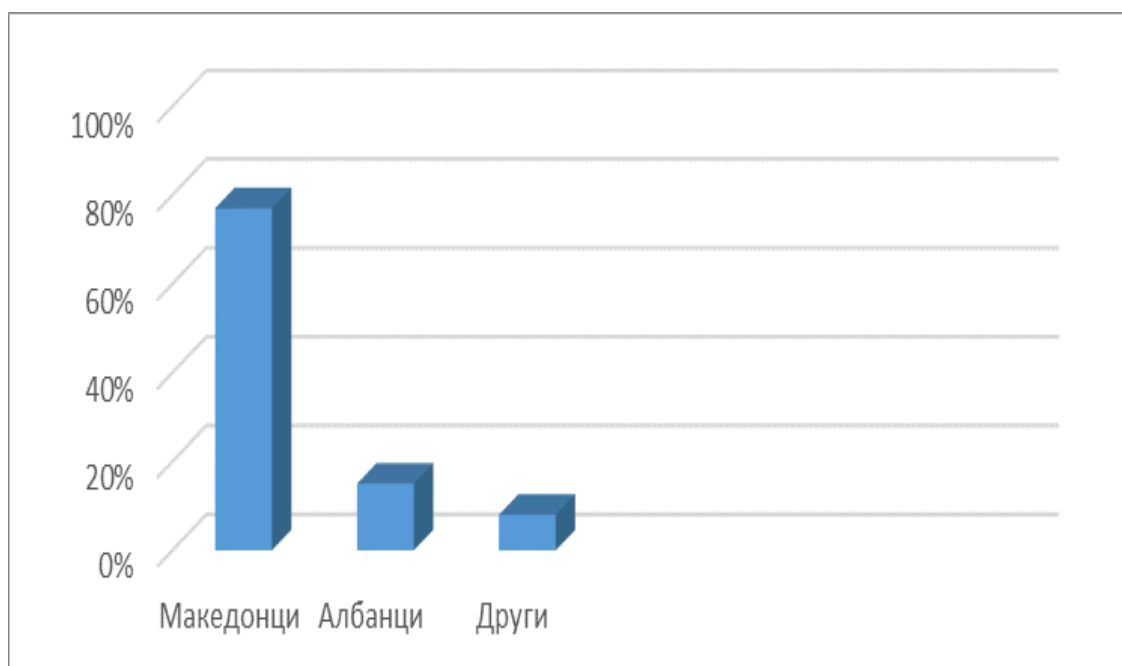


Графикон 6.3.

Во однос на прашањето кое се однесува на националната припадност добиени се резултати според кои Македонци се 137 испитаници или 77%, Албанци 28 испитаници или 15% и други 15 испитаници или 8%.

Национална припадност	Број (F)	%
Македонци	137	77%
Албанци	28	15%
Други	15	8%
Вкупно	180	100%

Табела 6.4

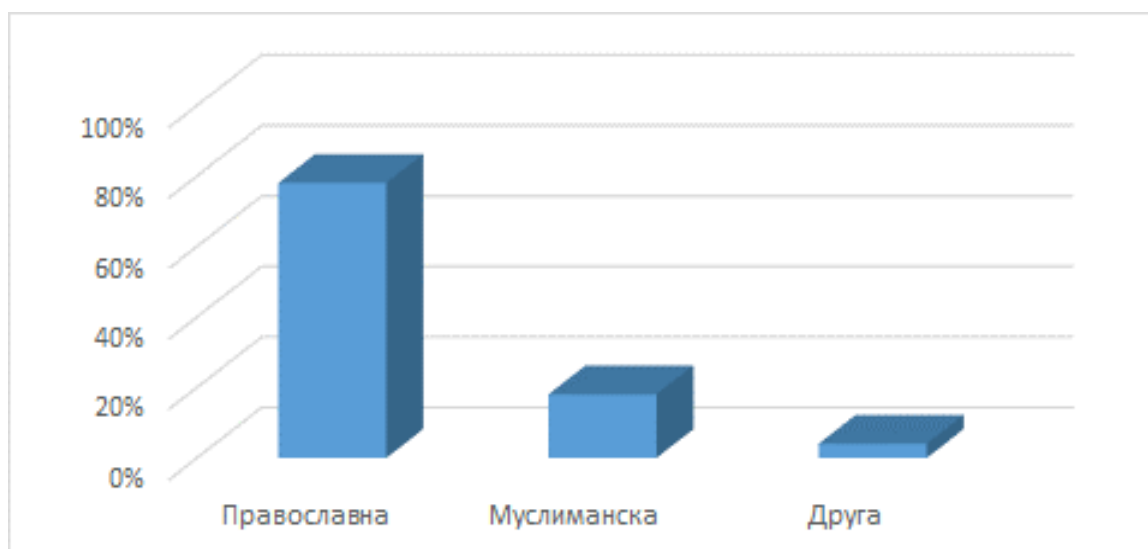


Графикон 6.4

Во однос на верската определеност, испитаниците се поделени во две главни категории православни и муслимани и посебна категорија за други религиски определби. Од добиените резултати најбројна е категоријата православни со 140 испитаници или 78% а потоа следи категоријата муслимани со 32 испитаници или 18% а како други се изјасниле 8 испитаници или 4%.

Вероисповед	Број (F)	%
Православна	140	78%
Муслиманска	32	18%
Друга	8	4%
Вкупно	180	100%

Табела 6.5



Графикон 6.5

Во пет групи е распределена образовната структура на испитаниците и тоа:

Во првата група: испитаници со завршен III степен на образование или основно

Во втората група: испитаници со завршен IV степен на образование или средно

Во третата група: испитаници со завршен VII/1 степен на образование или високо

Во четвртата група: испитаници со завршен VII/2 степен на образование или магистериум

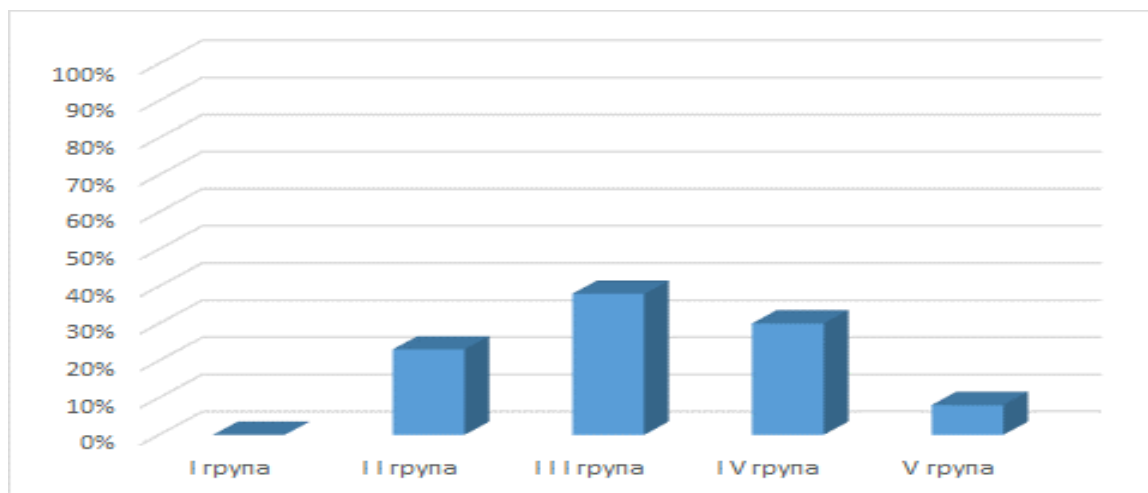
Во петата група: испитаници со завршен VIII степен на образование или докторат

Степен на образование	I група	II група	III група	IV група	V група	Вкупно
Број (F)	0	41	69	55	15	180
%	0%	23%	38%	30%	8%	100%

Табела 6.6.

Од табелата 6.6 може да се забележи дека во првата група испитаници со завршен III степен на образование, немаме ниту еден примерок што се должи на фактот дека во техничкиот персонал вработен во овие институции има многу мал број со вакво образование. Во втората група спаѓаат 41 испитаници или 23%. Во третата група со високо образование спаѓаат на 69 испитаници или 38%. Како магистри на науки се изјасниле

55 испитаници или 30% додека како доктори на науки се изјасниле 15 испитаници или 8%.

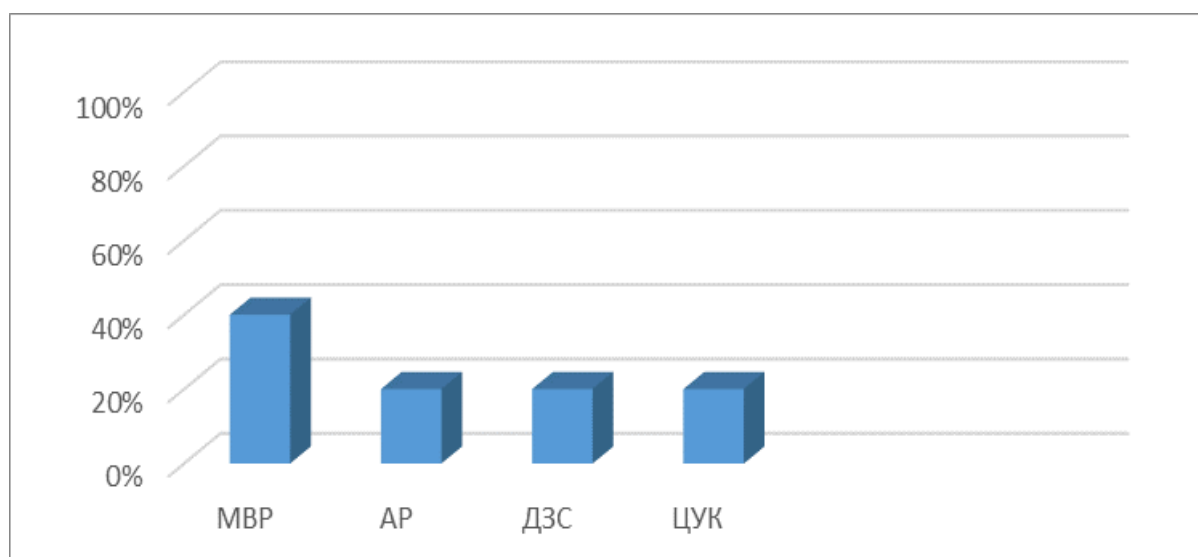


Графикон 6.6.

Во зависност од институцијата во која работи од вкупно 180 испитаници, 90 испитаници работат во Министерството за внатрешни работи. Во Агенција за разузнавање, Центар за управување со кризи и Дирекција за заштита и спасување анкетирани се по 30 вработени. Поголемиот број испитаници од МВР се должи на фактот дека во ова министерство има многу поголем број вработени во однос на останатите три институции.

Место на работа	Број (F)	%
МВР	72	40%
АР	36	20%
ДЗС	36	20%
ЦУК	36	20%
Вкупно	180	100%

Табела 6.7



Графикон 6.7.

6.2. РЕЗУЛТАТИ ОД ТЕСТИРАЊЕТО НА ХИПОТЕЗИТЕ

Преку добиените резултати од анализата на прашањата под реден број од 8 до 26 од анкетниот прашалник, ќе биде извршено тестирање на главната и помошните хипотези.

Од прашањето под број 8 кое гласи **“Според ваше мислење дали од сегашна временска перспектива се зголемени цивилните способности на Европската унија?”** добиени се следните резултати:

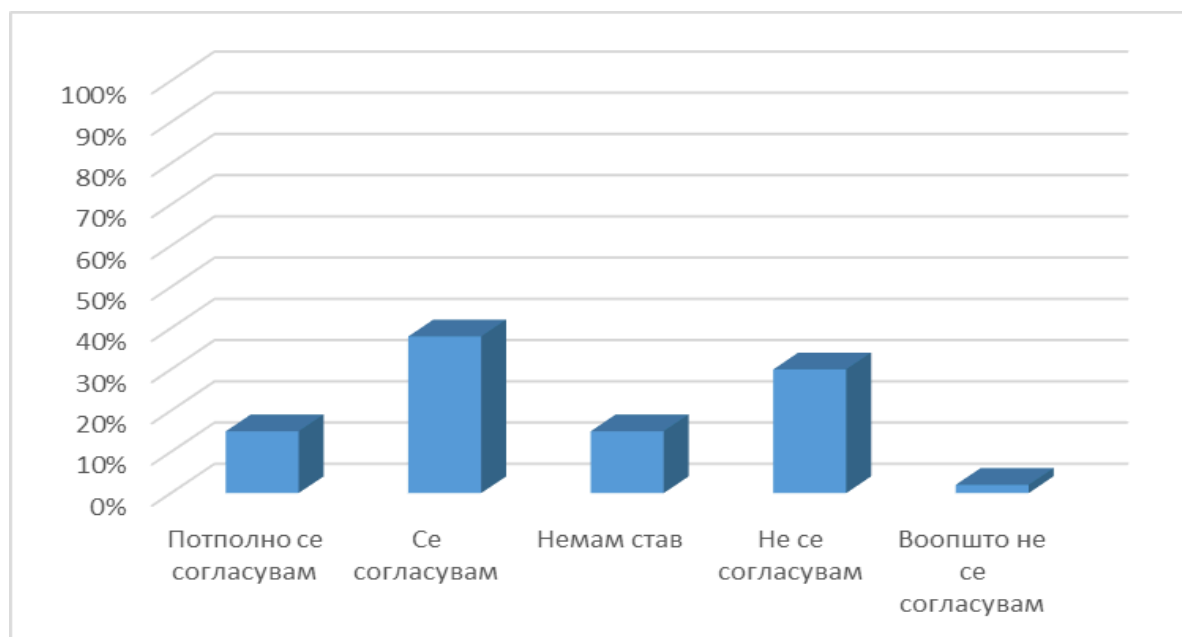
Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	25	69	28	55	3	180
%	15%	38%	15%	30%	2%	100.00%

Табела 6.8

Од табелата 6.8 се гледа дека на ова прашање потполно се согласуваат 25 испитаници или 15%, се согласуваат 69 испитаници или 38%, немаат став 28 испитаници или 15%, не се согласуваат 55 испитаници или 30%, а воопшто не се согласуваат 3 испитаници или 2%.

Резултатите покажуваат дека подеднаков број испитаници имаат спротивно мислење за цивилните капацитети на Унијата.

Од добиените одговори може да се заклучи дека од сегашна временска перспектива перцепцијата е дека минимално се зголемени цивилните способности на Европската унија. Овој резултат може да се должи на недоволната вклученост и информираност за цивилните мисии на Унијата и документите кои ја развиваат идната перспектива на цивилните капацитети.



Графикон 6.8

Прашањето под број 9 се однесува на испитаниците кои на претходното прашање одговориле дека се согласуваат или потполно се согласуваат, и гласи **“Ако се согласувате, одговорете во која мерка тоа влијае на Европската безбедносна стратегија?”**

На испитаниците им се понудени 3 можни одговори и тоа:

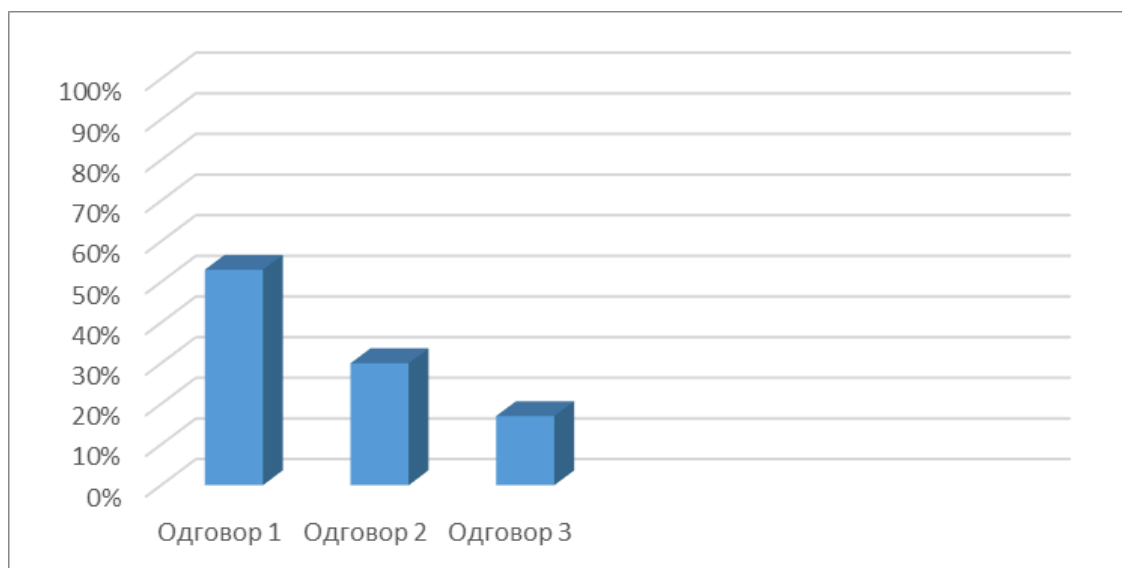
1. Има делумно влијание
2. Влијае во голема мерка
3. Пресудно влијае

Од 94 испитаници кои потврдно одговориле на претходното прашање, 50 испитаници или 53% се за одговорот 1, за одговорот 2 се 28 испитаници или 30%, за одговорот 3 се 16 испитаници или 17%.

Од добиените резултати се гледа дека зголемените цивилните способности на Европската унија имаат делумно влијание на Европската безбедносна стратегија, односно дека искуствата од цивилните мисии на Унијата не се преточени во приоритетите на ЕБС.

Одговори	Број (F)	%
Одговор 1	50	53%
Одговор 2	28	30%
Одговор 3	16	17%
Вкупно	94	100%

Табела 6.9



Графикон 6.9

Од прашањето под број 10 кое гласи **“Дали е изменета Европската безбедносна стратегија во однос на улогата на цивилните капацитети и нивното влијание?”** добиени се следните резултати:

Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	3	120	28	28	1	180
%	2.5%	66%	15%	15%	1.5%	100%

Табела 6.10

Од табелата 6.10 се гледа дека на ова прашање потполно се согласуваат 3 испитаници или 2.5%, се согласуваат 120 испитаници или 66%, немаат став 28 испитаници или 15%, не се согласуваат 28 испитаници или 15%, а воопшто не се согласуваат 1 испитаник или 1.5%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека перцепцијата за Европската безбедносна стратегија во однос на улогата на цивилните капацитети и нивното влијание се менува.



Графикон 6.10

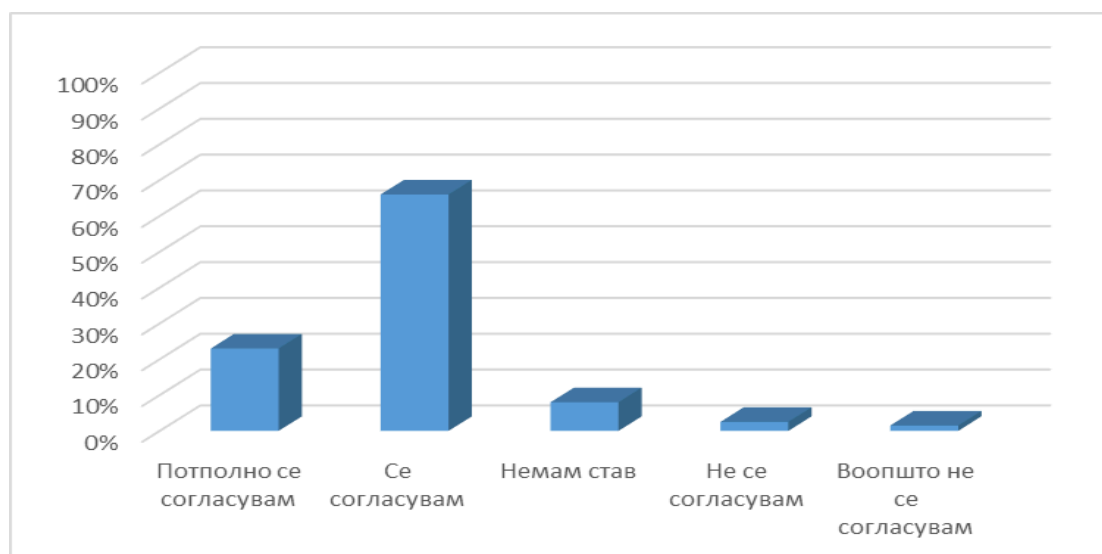
Од прашањето под број 11 кое гласи **“Дали постојат нови предизвици пред Европската унија за ангажирање на цивилни капацитети како дел од спроведувањето на Европската безбедносна стратегија?”** добиени се следните резултати:

Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	41	120	15	3	1	180
%	23%	66%	8%	2.5%	1.5%	100%

Табела 6.11

Од табелата 6.11 може да се види дека на ова прашање потполно се согласуваат 41 испитаници или 23%, се согласуваат 120 испитаници или 66%, немаат став 15 испитаници или 8%, не се согласуваат 3 испитаници или 2.5%, а воопшто не се согласуваат 1 испитаник или 1.5%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека 89% се согласни дека постојат нови предизвици пред Европската унија за ангажирање на цивилни капацитети како дел од спроведувањето на Европската безбедносна стратегија.



Графикон 6.11

Преку прашањето под број 12 кое гласи **“Дали постојат современите ризици и закани врз Европската безбедност во однос на кои цивилните способности може да придонесат кон долгорочна превенција?”** добиени се следните резултат

Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	39	138	3	0	0	180
%	21.5%	77%	2.5%	0%	0%	100.00 %

Табела 6.12

Од табелата 6.12 се гледа дека на ова прашање потполно се согласуваат 39 испитаници или 21.5%, се согласуваат 138 испитаници или 77%, немаат став 3 испитаници или 2.5%, не се согласуваат 0 испитаници или 0%, а воопшто не се согласуваат 0 испитаници или 0%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека од вкупно 180 испитаници, 177 испитаници се согласни дека постојат современите ризици и закани врз Европската безбедност во однос на кои цивилните способности може да придонесат кон долгорочна превенција.



Графикон 6.12

Прашањето под број 13 се однесува на испитаниците кои на претходното прашање одговориле дека се согласуваат, и гласи **“Ако се согласувате одговорете кои се нови ризици и закани?”**

На испитаниците им се понудени 5 можни одговори и тоа:

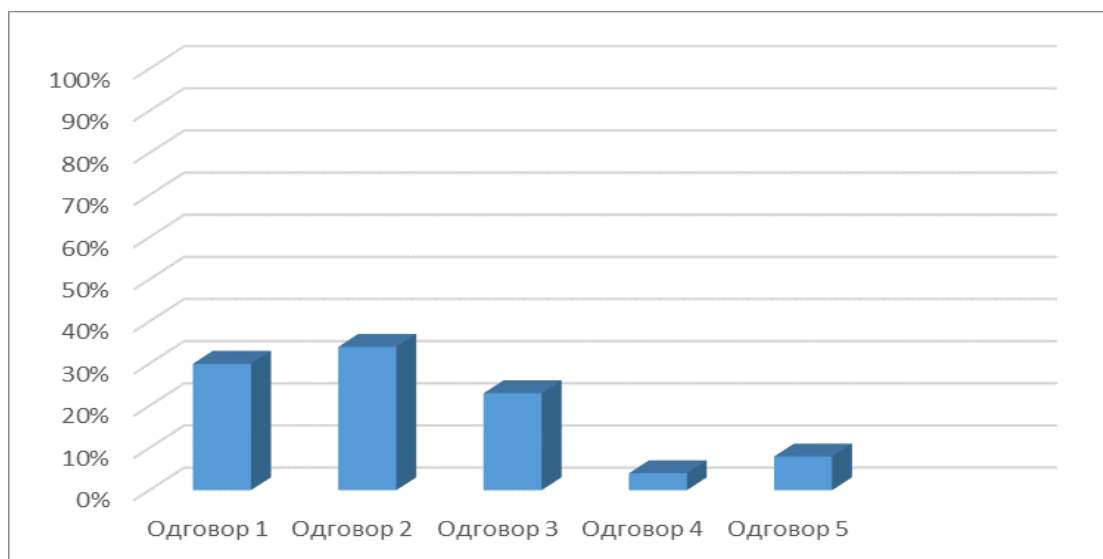
1. Мигрантска криза
2. Исламски фундаментализам
3. Регионални конфликти
4. Распаѓање на држави
5. Организиран криминал

Одговори	Број (F)	%
Одговор 1	55	30%
Одговор 2	61	34%
Одговор 3	41	23%
Одговор 4	6	4%
Одговор 5	14	8%
Вкупно	177	100%

Табела 6.13

Од 177 испитаници кои одговориле на ова прашање, 55 испитаници или 30 % се за одговорот 1, за одговорот 2 се 61 испитаници или 34%, за одговорот 3 се 41 испитаници или 23%, за одговорот 4 се 6 испитаници или 4% и за одговорот 5 се 14 испитаници или 8%.

Од добиените одговори најголем број испитаници 61 или 34% сметаат дека одговорот 2 односно исламскиот фундаментализам е најголем ризик и закана врз Европската безбедност.



Графикон 6.13

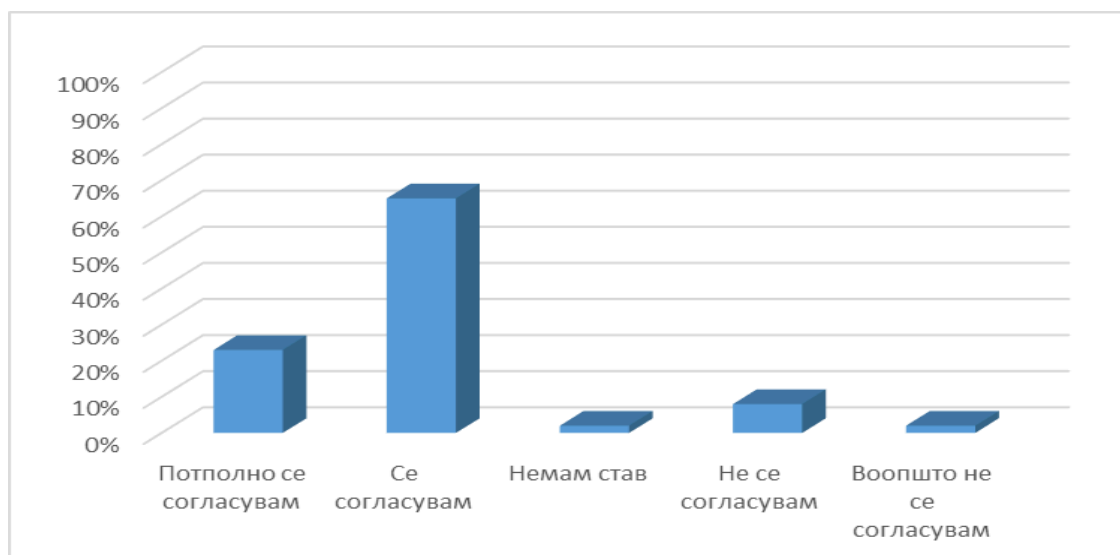
Од прашањето под број 14 кое гласи **“Дали имаат улога полициските институции во рамките на Европската безбедносна стратегија?”** добиени се следните резултати:

Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	41	118	3	15	3	180
%	23%	65%	2%	8%	2%	100%

Табела 6.14

Од табелата се гледа дека на ова прашање потполно се согласуваат 41 испитаници или 23%, се согласуваат 118 испитаници или 65%, немаат став 3 испитаници или 2%, не се согласуваат 15 испитаници или 8%, а воопшто не се согласуваат 3 испитаници или 2%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека од 180 испитаници 159 испитаници се согласни дека полициските институции имаат важна улога во рамките на Европската безбедносна стратегија.



Графикон 6.14

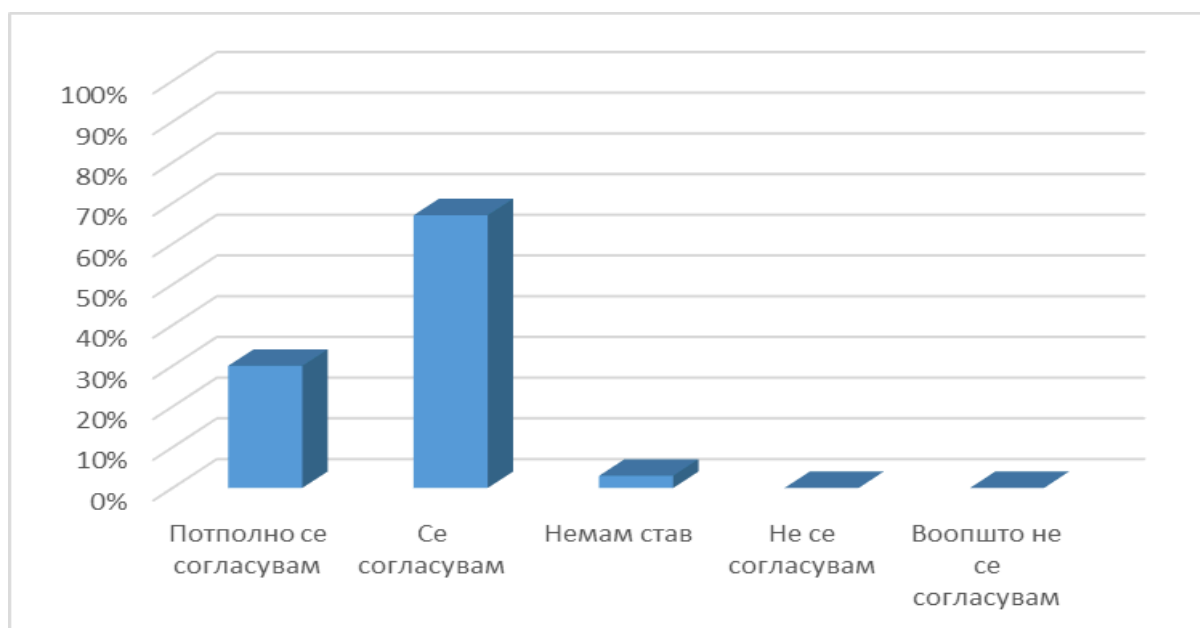
Од прашањето под број 15 кое гласи **“Дали се потребни перспективи на развој на полициските институции како дел од цивилните способности?”** добиени се следните резултати:

Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	55	120	5	0	0	180
%	30%	67%	3%	0%	0%	100%

Табела 6.15

Во табелата е прикажано дека на ова прашање потполно се согласуваат 55 испитаници или 30%, се согласуваат 120 испитаници или 67%, немаат став 5 испитаници или 3%, не се согласуваат 0 испитаници или 0%, а воопшто не се согласуваат 0 испитаници или 0%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека најголем дел од испитаниците или 175 испитаници се согласни дека се потребни перспективи на развој на полициските институции како дел од цивилните способности.



Графикон 6.15

Преку прашањето под број 16 кое гласи “Дали улогата на цивилната способност на Европската унија во Европската безбедносна стратегија претставува дел од механизмите на Европската безбедносна и одбранбена политика, кои како инструмент на Европската безбедносна политика ја реализираат Европската безбедносна стратегија?” добиени се следните резултати:

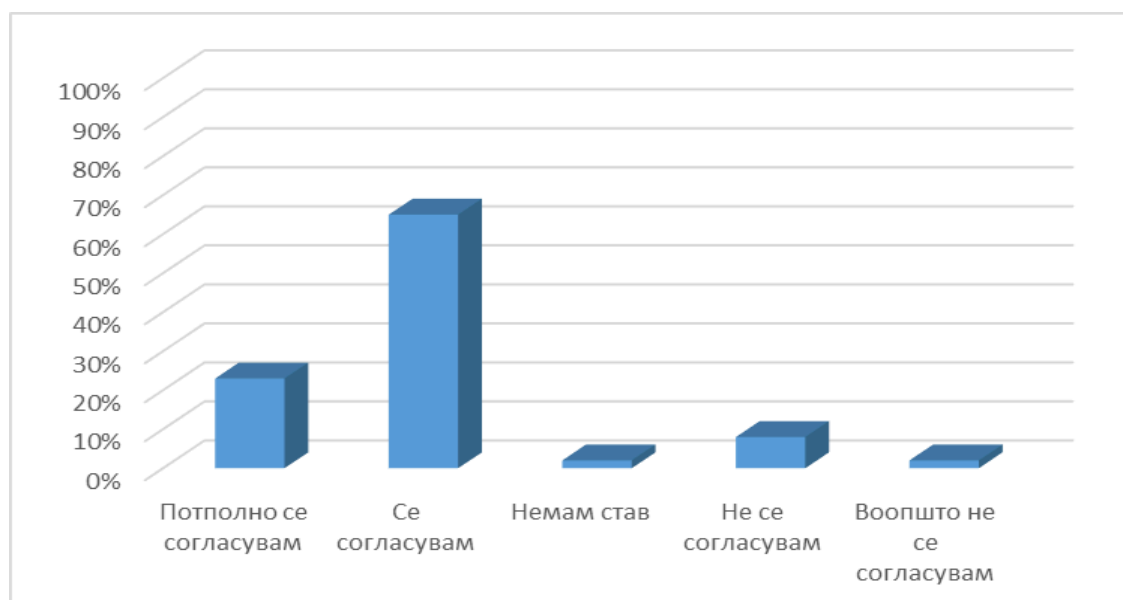
Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	41	118	3	15	3	180
%	23%	65%	2%	8%	2%	100%

Табела 6.16

Во табелата е прикажано дека на ова прашање потполно се согласуваат 41 испитаници или 23%, се согласуваат 118 испитаници или 65%, немаат став 3 испитаници или 2%, не се согласуваат 15 испитаници или 8%, а воопшто не се согласуваат 3 испитаници или 2%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека најголем дел од 180 испитаници или 159 испитаници се согласни дека улогата на цивилната способност на Европската унија во Европската

безбедносна стратегија претставува дел од механизмите на Европската безбедносна и одбранбена политика, кои како инструмент на Европската безбедносна политика ја реализираат Европската безбедносна стратегија.



Графикон 6.16

Од прашањето под број 17 кое гласи **“Дали преку институциите на заедничка национална безбедносна политика и Европска безбедносна и одбранбена политика задолжени за цивилниот кризен менаџмент Европската унија ја реализира Европската безбедносна стратегија”** добиени се следните резултати:

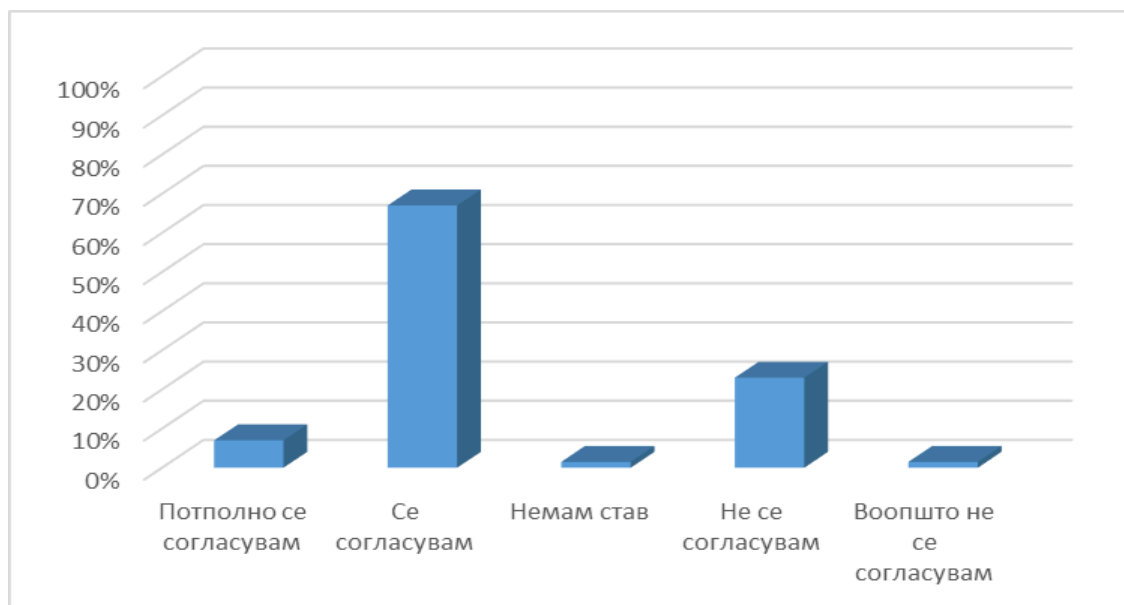
Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	15	120	2	41	2	180
%	7%	67%	1.5%	23%	1.5%	100.0%

Табела 6.17

Од табелата 6.17 се гледа дека на ова прашање потполно се согласуваат 15 испитаници или 7%, се согласуваат 120 испитаници или 67%, немаат став

2 испитаници или 1.5%, не се согласуваат 41 испитаници или 23%, а воопшто не се согласуваат 2 испитаници или 1.5%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека од 180 испитаници 135 испитаници или 74% се согласни дека преку институциите на заедничка национална безбедносна политика и Европска безбедносна и одбранбена политика задолжени за цивилниот кризен менаџмент Европската унија ја реализира Европската безбедносна стратегија.



Графикон 6.17

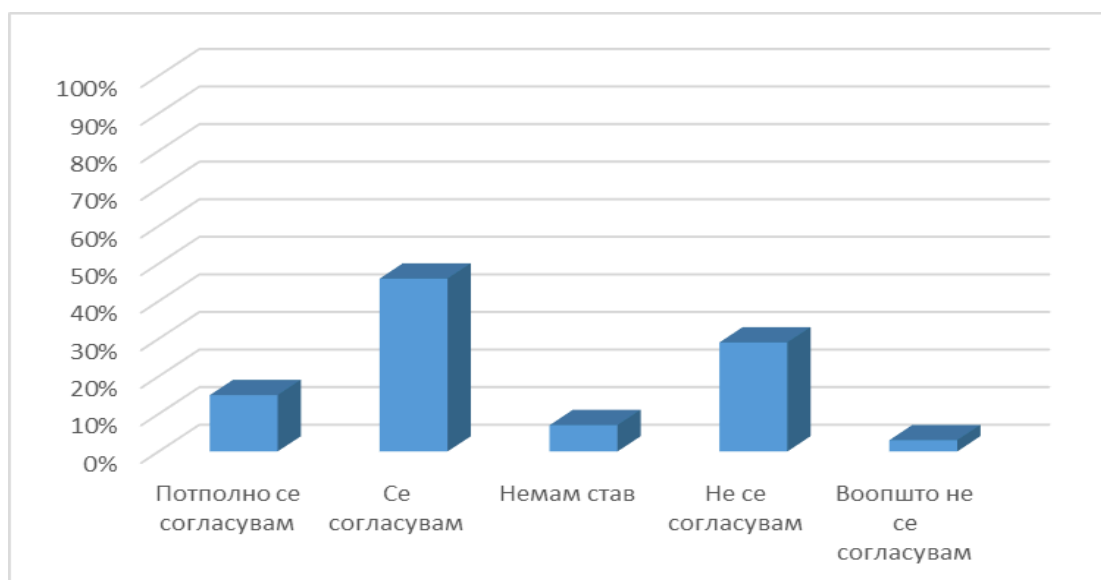
Од прашањето под број 18 кое гласи **“Дали искуствата на Европската унија со досегашните цивилни мисии на кризниот менаџмент доведуваат до подобрување на цивилните способности на Унијата и остварување на целите на Европската безбедносна стратегија?”** добиени се следните резултати:

Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	25	81	15	55	4	180
%	15%	46%	7%	29%	3%	100%

Табела 6.18

Во табелата 6.18 е прикажано дека на ова прашање потполно се согласуваат 25 испитаници или 15%, се согласуваат 81 испитаници или 46%, немаат став 15 испитаници или 7%, не се согласуваат 55 испитаници или 29%, а воопшто не се согласуваат 4 испитаници или 3%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека искуствата на Европската унија со досегашните цивилни мисии на кризниот менаџмент доведуваат до подобрување на цивилните способности на Унијата и остварување на целите на Европската безбедносна стратегија.



Графикон 6.18

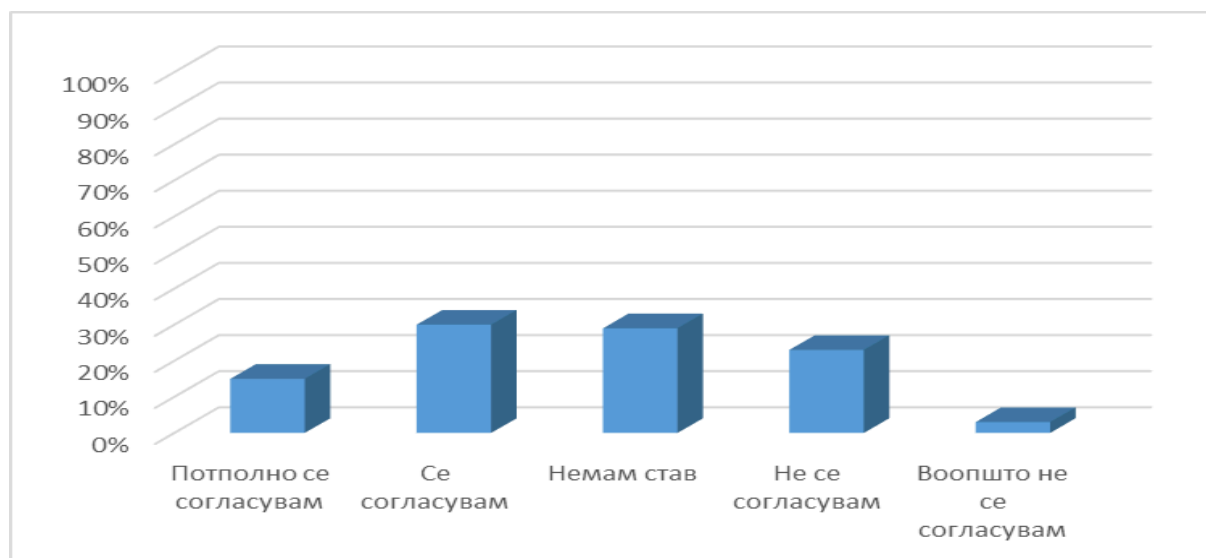
Преку прашањето под број 19 кое гласи **“Дали улогата на цивилна способност на Европската унија се согледува низ реализацијата на операциите за кризен менаџмент на Европската безбедносна и одбранбена политика и индикаторите кои се однесуваат на цивилните способности како инструмент на Европската безбедносна стратегија “** добиени се следните резултати:

Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	25	56	55	41	4	180
%	15%	30%	29%	23%	3%	100%

Табела 6.19

Во табелата 6.19 е прикажано дека на ова прашање потполно се согласуваат 25 испитаници или 15%, се согласуваат 56 испитаници или 30%, немаат став 55 испитаници или 29%, не се согласуваат 41 испитаници или 23%, а воопшто не се согласуваат 4 испитаници или 3%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека дел од испитаниците или 81 испитаник или 45% се согласни но голем е и процентот од 29% или 55 испитаници кои немаат став дека улогата на цивилна способност на Европската унија се согледува низ реализацијата на операциите за кризен менаџмент на Европската безбедносна и одбранбена политика и индикаторите кои се однесуваат на цивилните способности како инструмент на Европската безбедносна стратегија.



Графикон 6.19

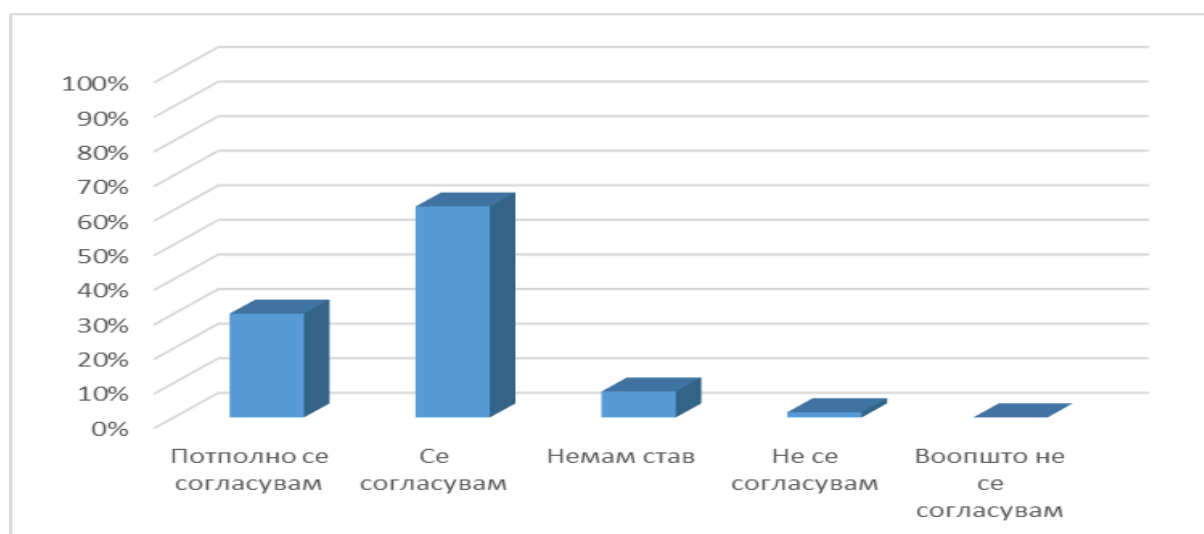
Од прашањето под број 20 кое гласи **“Дали современите ризици и закани врз Европската безбедност каде што се потребни ангажирањата на полициските институции во рамките на цивилните способности влијаат врз Република Македонија?”** добиени се следните резултати:

Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	55	109	14	2	0	180
%	30%	61%	7.5%	1.5%	0%	100%

Табела 6.20

Во табелата 6.20 е прикажано дека на ова прашање потполно се согласуваат 55 испитаници или 30%, се согласуваат 109 испитаници или 61%, немаат став 14 испитаници или 7.5%, не се согласуваат 2 испитаници или 1.5%, а воопшто не се согласуваат 0 испитаници или 0%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека најголем дел од испитаниците или 164 испитаници или 91% се согласни дека современите ризици и закани врз Европската безбедност каде што се потребни ангажирањата на полициските институции во рамките на цивилните способности влијаат врз Република Македонија.



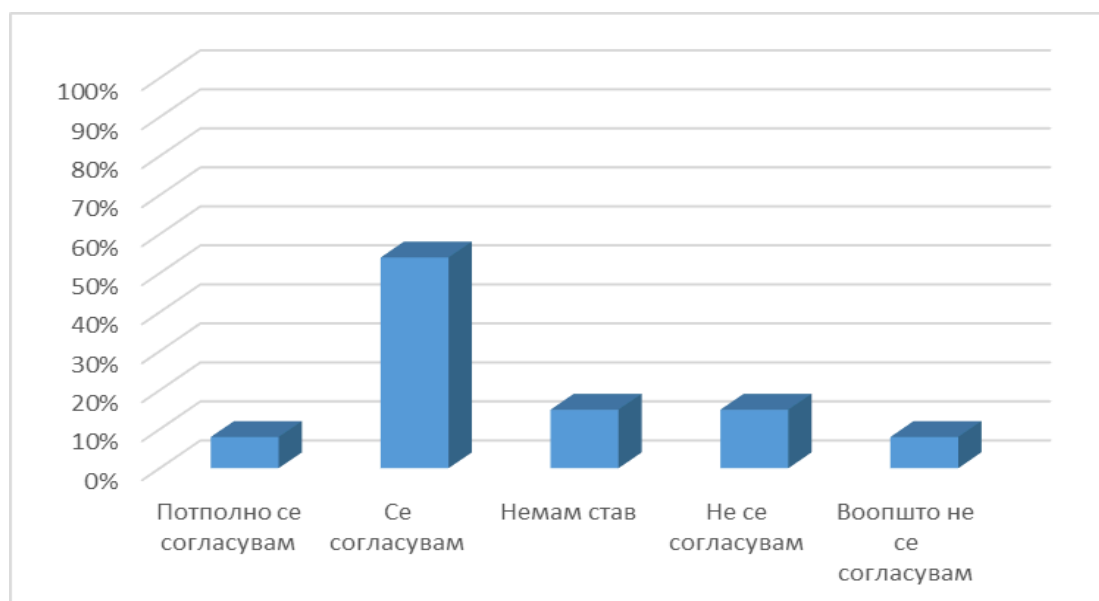
Графикон 6.20

Од прашањето под број 21 кое гласи **“Дали Република Македонија располага со соодветни цивилни капацитети за поддршка на мисиите на Европската Унија?”** добиени се следните резултати:

Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	15	100	25	25	15	180
%	8%	54%	15%	15%	8%	100%

Табела 6.21

Во табелата 6.21 е прикажано дека со ова прашање потполно се согласуваат 15 испитаници или 8%, се согласуваат 100 испитаници или 54%, немаат став 25 испитаници или 15%, не се согласуваат 25 испитаници или 15%, а воопшто не се согласуваат 15 испитаници или 8%. Од добиените одговори може да се заклучи дека поголем дел од испитаниците или 115 испитаници или 62% се согласни дека Република Македонија располага со соодветни цивилни капацитети за поддршка на мисиите на Европската Унија.



Графикон 6.21

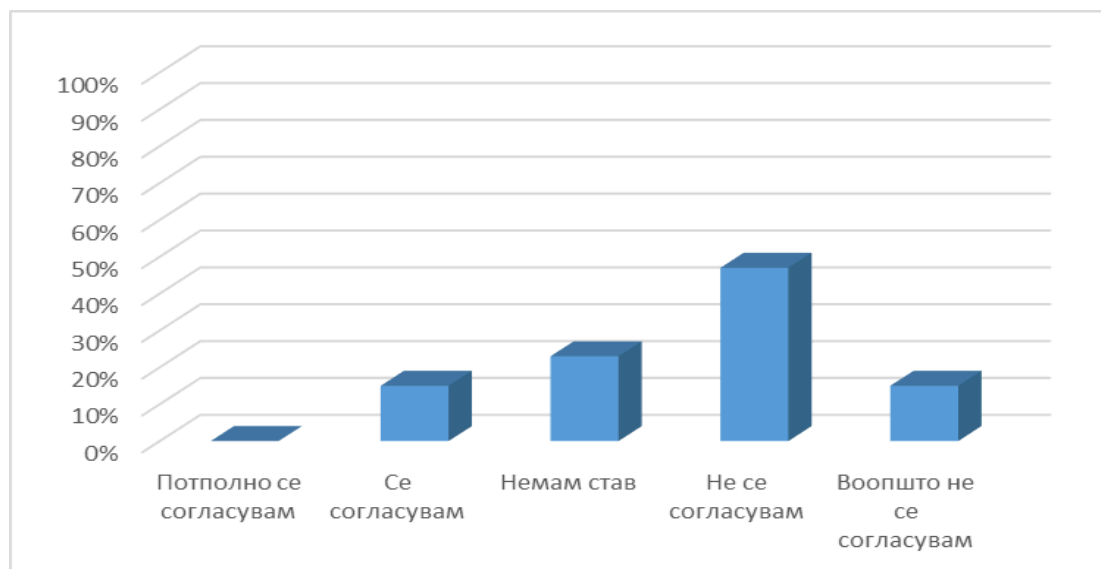
Од прашањето под број 22 кое гласи **“Дали Република Македонија ги има достигнато реформите во безбедносниот сектор?”** добиени се следните резултати:

Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	0	25	41	89	25	180
%	0%	15%	23%	47%	15%	100%

Табела 6.22

Во табелата е прикажано дека на ова прашање потполно се согласуваат 0 испитаници или 0%, се согласуваат 25 испитаници или 15%, немаат став 41 испитаници или 23%, не се согласуваат 89 испитаници или 47%, а воопшто не се согласуваат 25 испитаници или 15%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека поголем дел од испитаниците или 114 испитаници или 72% не се согласни дека Република Македонија ги има достигнато реформите во безбедносниот сектор.



Графикон 6.22

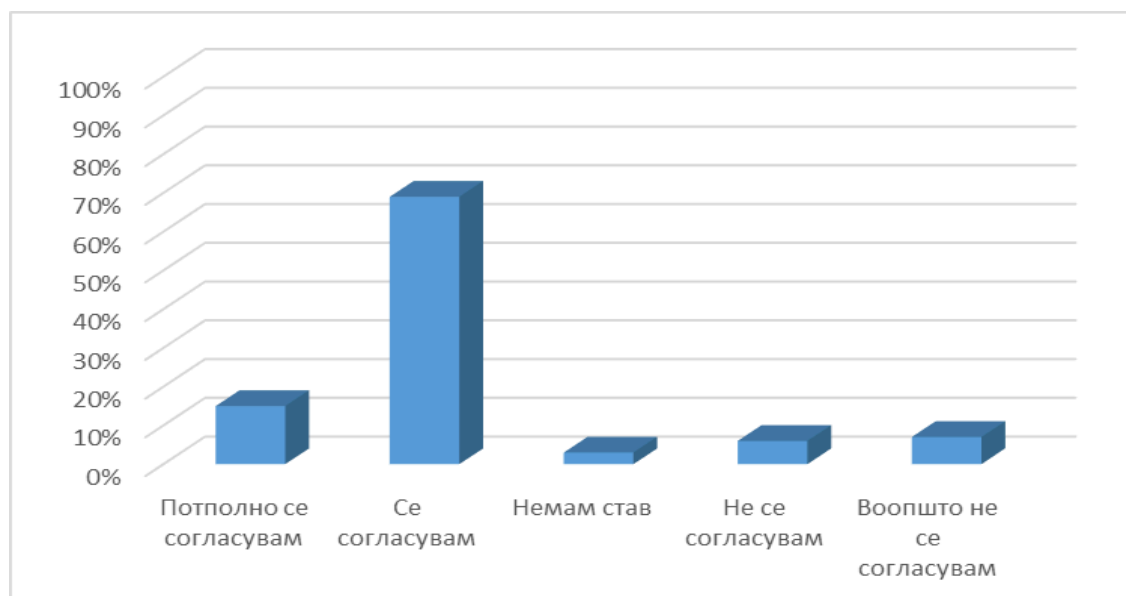
Од прашањето под број 23 кое гласи **“Дали засилувањето на полициските институции и реформите во безбедносниот сектор влијаат врз компатибилноста на Република Македонија во однос на изградба на цивилните способности?”** добиени се следните резултати:

Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	25	123	6	12	14	180
%	15%	69%	3%	6%	7%	100%

Табела 6.23

Во табелата 6.23 е прикажано дека на ова прашање потполно се согласуваат 25 испитаници или 15%, се согласуваат 123 испитаници или 69%, немаат став 6 испитаници или 3%, не се согласуваат 12 испитаници или 6%, а воопшто не се согласуваат 14 испитаници или 7%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека поголем дел од испитаниците или 148 испитаници или 84% се согласни дека засилувањето на полициските институции и реформите во безбедносниот сектор влијаат врз компатибилноста на Република Македонија во однос на изградба на цивилните способности.



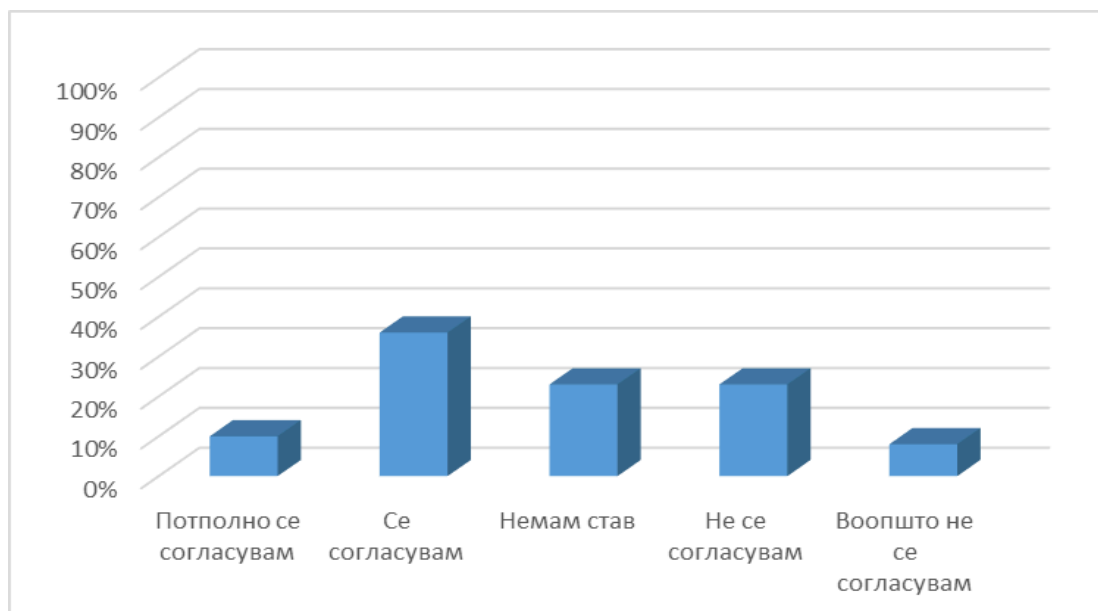
Графикон 6.23

На прашањето под број 24 кое гласи **“Дали цивилните способности на Република Македонија се изградени врз искуствата на Европската унија со досегашните цивилни мисии?”** добиени се следните резултати:

Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	18	64	41	42	15	180
%	10%	36%	23%	23%	8%	100%

Табела 6.24

Во табелата 6.24 е прикажано дека на ова прашање потполно се согласуваат 18 испитаници или 10%, се согласуваат 64 испитаници или 36%, немаат став 41 испитаници или 23%, не се согласуваат 42 испитаници или 23%, а воопшто не се согласуваат 15 испитаници или 8%. Од добиените одговори може да се заклучи дека поголем дел од испитаниците или 82 испитаници или 46% се согласни а воедно 36% немаат став дека цивилните способности на Република Македонија се изградени врз искуствата на Европската унија со досегашните цивилни мисии.



Графикон 6.24

Прашањето под број 25 гласи **“Според ваше мислење, какви се практичните можности на Република Македонија да го достигне бараното ниво на цивилни капацитети за потребите на цивилен кризен менаџмент? “.**

На испитаниците им се понудени 5 можни одговори и тоа:

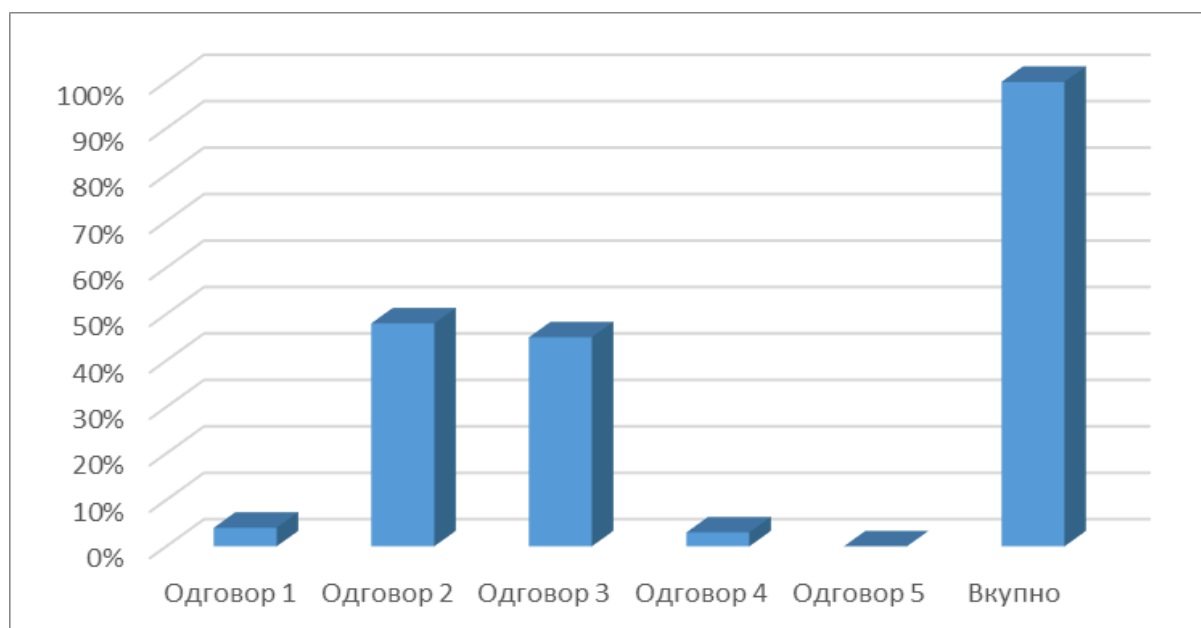
1. На многу високо ниво
2. На добро ниво
3. На делумно ниво
4. На многу ниско ниво
5. Не можам да оценам

Одговори	Број (F)	%
Одговор 1	8	4%
Одговор 2	86	48%
Одговор 3	81	45%
Одговор 4	5	3%
Одговор 5	0	0%
Вкупно	180	100%

Табела 6.25

Од 180 испитаници кои одговориле на ова прашање, 8 испитаници или 4% се за одговорот 1, за одговорот 2 се 86 испитаници или 48%, за одговорот 3 се 81 испитаници или 45%, за одговорот 4 се 5 испитаници или 3%.

Од добиените одговори може да се забележи дека најголем број испитаници односно 86 или 48% наведуваат дека, практичните можности на Република Македонија да го достигне бараното ниво на цивилни капацитети за потребите на цивилен кризен менаџмент се на добро ниво а 81 испитаник или 45% дале одговор дека практичните можности на Република Македонија да го достигне бараното ниво на цивилни капацитети за потребите на цивилен кризен менаџмент се на делумно ниво.



Графикон 6.25

На прашањето под број 26 кое гласи **“Дали Република Македонија има успешно изградени цивилни способности како инструмент за реализација на сопствената безбедносна политика и компатибилно учество во мисиите за кризен менаџмент на Европската унија?”** добиени се следните резултати:

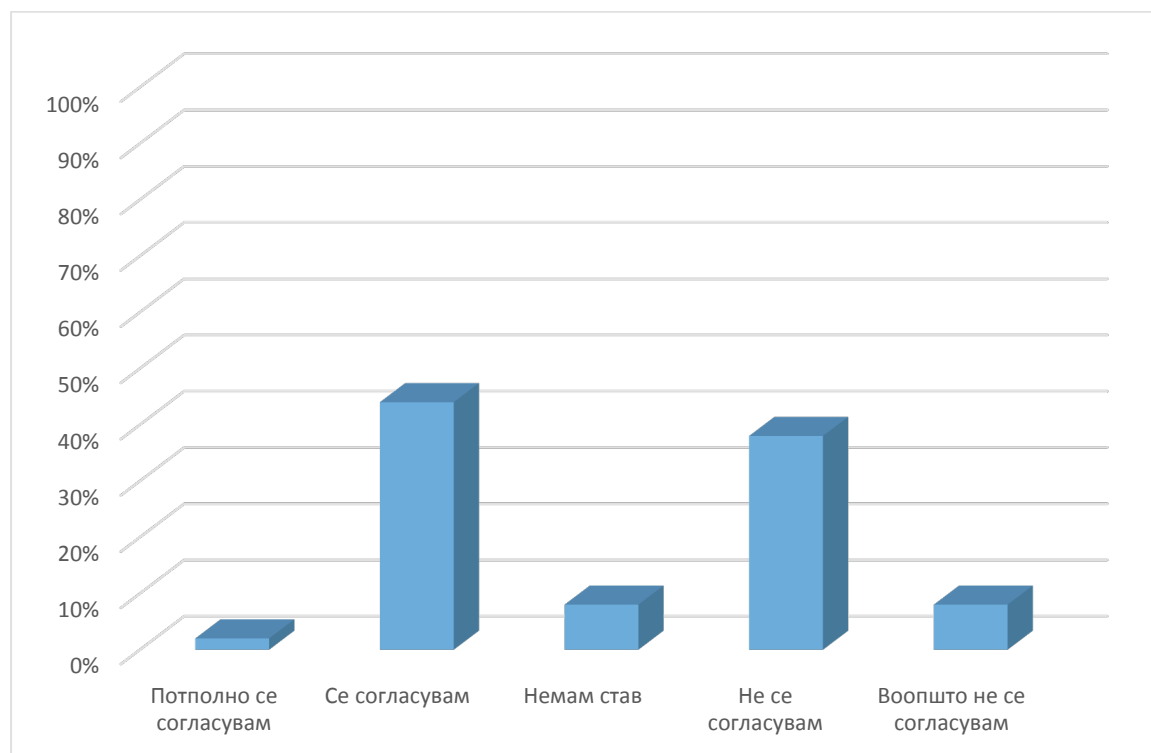
Ниво на согласност	Потполно се согласувам	Се согласувам	Немам став	Не се согласувам	Воопшто не се согласувам	Вкупно
Број (F)	3	78	15	69	15	180
%	2%	44%	8%	38%	8%	100%

Табела 6.26

Во табелата 6.26 е прикажано дека на ова прашање потполно се согласуваат 3 испитаници или 2%, се согласуваат 78 испитаници или 44%, немаат став 15 испитаници или 8%, не се согласуваат 69 испитаници или 38%, а воопшто не се согласуваат 15 испитаници или 8%.

Од добиените одговори може да се заклучи дека еднаков дел од испитаниците или 46 % се согласни а воедно исто толкав процент не се согласни 36% дека Република Македонија има успешно изградени цивилни способности како инструмент за реализација на сопствената

безбедносна политика и компатибилно учество во мисиите за кризен менаџмент на Европската унија.



Графикон 6.26

Анализата на добиените одговори укажува на неколку заклучоци:

Прво, дека од сегашна временска перспектива доминира перцепцијата дека минимално се зголемени цивилните способности на унијата. Овој резултат може да се должи на недоволната вкученост и информираност на испитаниците за цивилните мисии на Унијата и документите кои ја развиваат идната перспектива на цивилните капацитети. Според тоа, една од препораките е да се обезбеди едукација и тренинг за да се постигне позитивна перцепција преку научените лекции од досегашните цивилни мисии;

Второ, најголем дел од испитаниците се согласни дека улогата на цивилната способност на унијата во Европската безбедносна стратегија претставува дел од механизмите кои како инструмент на европската безбедносна политика ја реализираат Европската безбедносна стратегија. Висок процент, или 74% се согласни дека преку институциите на заедничка наворешна и безбедносна политика и Европска безбедносна и одбранбена политика задолжени за цивилниот кризен менаџмент, Европската унија ја реализира Европската безбедносна стратегија.

Трето, од добиените одговори може да се заклучи дека изменета Европската безбедносна стратегија во однос на улогата на цивилните капацитети и нивното влијание ја менува перцепцијата на испитаниците. Голем дел од испитаниците сметаат дека зголемените цивилните способности на Европската унија имаат делумно влијание на Европската безбедносна стратегија, односно дека искуствата од цивилните мисии на Унијата не се соодветно преточени во приоритетите на ЕБС.

Четврто, од добиените одговори може да се заклучи дека 89% се согласни дека постојат нови предизвици пред Европската унија и има потреба од ангажирање на цивилни капацитети како дел од спроведувањето на Европската безбедносна стратегија. Кон тоа од вкупно 180 испитаници, 177 испитаници се согласни дека постојат современите ризици и закани врз Европската безбедност во однос на кои цивилните способности може да придонесат кон долгорочна превенција. Иако Унијата има програма за превенција на конфликти, со ова се укажува дека превенцијата може да зависи и од цивилните а не само од воените капацитети и способности. најголем број испитаници 61 или 34% сметаат дека исламскиот фундаментализам е најголем ризик и закана врз Европската безбедност.

Петто, висок процент испитаници се согласни дека полициските институции имаат важна улога во рамките на Европската безбедносна стратегија. Исто така висок процент испитаниците (175 испитаници) се согласни дека е потребно да се обезбедат перспективи на развој на полициските институции како дел од цивилните способности на Унијата или на државите.

Шесто, искуствата на Европската унија од досегашните цивилни мисии на кризниот менаџмент може да доведат до подобрување на цивилните способности на Унијата и остварување на целите на Европската безбедносна стратегија. Од добиените одговори може да се заклучи дека дел од испитаниците или 81 испитаник или 45% се согласни но голем е и процентот од 29% или 55 испитаници кои немаат став дека улогата на цивилна способност на Европската унија се согледува низ реализацијата на операциите за кризен менаџмент на Европската безбедносна и одбранбена политика и индикаторите кои се однесуваат на цивилните способности како инструмент на Европската безбедносна стратегија.

Седмо, добиените одговори може да се заклучи дека најголем дел од испитаниците или 164 испитаници или 91% се согласни дека современите ризици и закани врз Европската безбедност каде што се потребни ангажирањата на полициските институции во рамките на цивилните способности влијаат врз состојбите во безбедносниот сектор во Република Македонија. Исто така, поголем дел од испитаниците или 115 испитаници или 62% се согласни и споделуваат перцепција дека Република Македонија располага со соодветни цивилни капацитети за учество и поддршка на мисиите на Европската Унија.

Осмо, поголем дел од испитаниците или 114 испитаници или 72% не се согласни дека Република Македонија ги има достигнато реформите во безбедносниот сектор а поголем дел од испитаниците или 84% се согласни дека засилувањето на полициските институции и реформите во безбедносниот сектор влијаат врз компатибилноста на Република Македонија во однос на изградба на цивилните способности. Поголем дел од испитаниците или 46% се согласни а воедно 36% немаат став дека цивилните способности на Република Македонија се изградени врз искуствата на Европската унија со досегашните цивилни мисии.

Деветто, најголем број испитаници односно 48% наведуваат дека, практичните можности на Република Македонија да го достигне бараното ниво на цивилни капацитети за потребите на цивилен кризен менаџмент се на добро ниво додека 45% дале одговор дека практичните можности на Република Македонија да го достигне бараното ниво на цивилни капацитети за потребите на цивилен кризен менаџмент се на делумно

ниво. Ова укажува на резервираност во перцепциите во однос на цивилните способности, а е поткрепено и од перцепциите дека еднаков дел од испитаниците или 46 % се согласни а воедно исто толкав процент не се согласни 36% дека Република Македонија има успешно изградени цивилни способности како инструмент за реализација на сопствената безбедносна политика и компатибилно учество во мисиите за кризен менаџмент на Европската унија.

**VII. OD СТРАТЕГИЈА ЗА БЕЗБЕДНОСТ КОН ГЛОБАЛНА
СТРАТЕГИЈА НА ЕУ**

7.1 КОН БЕЗБЕДНОСНА СТРАТЕГИЈА НА ЕУ

Договорот од Мастрихт од 1991 година ја воспостави Европската унија, вклучувајќи ја и Заедничката надворешна и безбедносна политика, ЗНБП, за справување со предизвиците на менување на безбедносната средина, со распаѓот на Советскиот Сојуз и појавата на неколку нови национални држави во Централна и Источна Европа. Заедничката надворешна и безбедносна политика ЗНБП обезбеди политички процедури и институции за да ги анализира глобалните и регионалните случувања, да формулира стратешки опции и да ги спроведува и организира операциите на ЕУ. Целта е да се поттикне кохерентност меѓу надворешната политика на земјите членки и да се искористат нивните ресурси за заеднички политики. И покрај амандманите на договорите од Мастрихт, Амстердам и Ница, Заедничката надворешна и безбедносна политика ЗНБП немаше стратешки изгледи за справување со насилниот крај на Југославија во 1990-тите и нејзините последици, или за создавање едногласност за инвазијата на Ирак во 2003 година предводена од САД¹²⁸.

Стратегијата за европска безбедност е документ во кој Европската Унија ја разјаснува својата безбедносна стратегија чија цел е постигнување на безбедна Европа во подобар свет, идентификување на заканите со кои се соочува Унијата, дефинирање на нејзините стратешки цели и поставување на политички импликации за Европа. Стратегијата за европска безбедност е изготвена во 2003 година под надлежност на Високиот претставник на ЕУ за заедничка надворешна и безбедносна политика и усвоена од Европскиот совет во Брисел од 12 до 13 декември 2003 година.

Стратегијата беше заменета во 2016 година од Глобалната стратегија на Европската унија. Глобалната стратегија за надворешната и безбедносната политика на Европската унија, накратко Глобалната

¹²⁸ Dover, R. (2013) 'The European Union's Foreign, Security, and Defence Policies', in: CINI, M. and Borragán, N. P. (eds.) *European Union Politics*, 4th ed. Oxford: Oxford University Press. P.247

стратегија на Европската унија (EUGS), е ажурирана доктрина на Европската унија за подобрување на ефикасноста на одбраната и безбедноста на Унијата и нејзините земји членки, заштитата на цивилите, соработката меѓу вооружените сили на земјите членки, управувањето со имиграцијата и кризите. Усвоена е на 28 јуни 2016 година, и ја заменува Стратегијата за европска безбедност од 2003 година. ЕУ ГС е дополнета со документ под наслов План за имплементација за безбедност и одбрана (IPSD).

Постоеше потреба ЕУ да ги специфицира целите на надворешната политика и како истите да ги обезбеди. Во 2003 година Високиот претставник на ЕУ за заедничка надворешна и безбедносна политика ја формулираше Стратегијата за европска безбедност (ESS), насловена како Безбедна Европа во подобар свет. Лисабонскиот договор од 2007 година и ЕБС се дизајнирани да го ублажат недостатокот на кохерентност на надворешната политика на ЕУ преку креирање на стратешка рамка и реформирање на институционалната структура на ЗНБП. Крајната цел беше и е да се промени соочувањето со безбедносните предизвици на глобално ниво. Сложената природа на ЗНБП е доминантен проблем со кој се соочува ЕУ во нејзиниот обид да создаде посилен европски систем на глобално безбедносно управување во кој не само што земјите членки имаат право да кажат, туку и низа други институции ја вклучуваат Комисијата и нејзините Генерални директорати со различни портфолија поврзани со надворешни активности, Високиот претставник и Европската служба за надворешна акција и бројни поспецифични институции. Надворешните тешкотии придонесуваат за проблемот со внатрешната кохеренција на ЕУ. Еден од начелата зацртани во безбедносната стратегија на ЕУ е проширувањето и поопштата европска соработка за зголемување на европската безбедносна заедница.¹²⁹

Оваа експанзивна стратегија се заканува да ги отуѓи соседите, особено Русија¹³⁰. ЕБС е свесна за проблемот со кој проширувањето може

¹²⁹ Dannreuther, R. (2008) 'The European Security Strategy's regional objective. The neighbourhood policy', in: BISCOP, S. and ANDERSSON, J. J. (eds.) *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe*, London and New York: Routledge., стр.62

¹³⁰ Исто, стр.77-78).

да создаде нови линии за поделба во Европа и затоа бара од ЕУ да влијае на сите соседи за да ги намали недоразбирањата ¹³¹.

ЕБС за првпат воспостави принципи и постави јасни цели за унапредување на безбедносните интереси на ЕУ, со што обезбедува водечка стратегија, алатка за креирање политики и управување, за да обезбеди надворешните и безбедносните играчи во ЕУ да дејствуваат кохерентно.¹³² ЕБС е повеќе од оперативен документ, наместо тоа, таа обезбедува стратешка рамка за справување со разни глобални закани.

Според ЕБС, ЕУ ја идентификува како глобален играч која мора да биде поактивна, покохерентна и поспособна. Таа повикува ЕУ да развие стратешка култура која поттикнува рана, брза и, кога е потребно, силна интервенција.¹³³

Европската безбедносна стратегија во основа го подржува и етаблира:

- Проширување на методите на добро владеење;
- Поддршка на социјалните и политичките реформи;
- Борба против корупцијата и злоупотребата на моќ;
- Етаблирање на правилата на однесување;
- Право и заштита на човековите права кои се основниот начин на засилување на меѓународното право.

ЕБС идентификува пет клучни закани за ЕУ:

- Тероризам;
- Пролиферација на оружје за масовно уништување;
- Регионални конфликти;
- Неуспешни државата;
- Организиран криминал.

¹³¹ EUROPEAN COUNCIL (2003) A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy,[Online] available from: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [accessed 28 November 2014]., стр 8.

¹³² Biscop, S. (2011) 'Global Europe: An Emerging Strategic Actor', in: Mérand, F., Foucault, M., and Irondele, B. (eds.) European Security since the Fall of the Berlin Wall, Toronto: University of Toronto Press. стр.133.

¹³³ EUROPEAN COUNCIL (2003) A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, [Online] available from: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> [accessed 28 November 2014]

Од овие закани ниту една не е ограничена само на една единствена држава и поради тоа документот се третира како транснационално. Стратешкиот пристап на ЕСС бара интегрирање на воените мерки во сеопфатен сет на мерки.

Ниту една од новите закани не е чисто воена, ниту пак може да се реши со само воени средства, при што е потребна мешавина од елементи. Европската унија е особено добро опремена за да одговори на такви ситуации.¹³⁴

Во својата современа анализа, Европската безбедносна стратегија при идентификувањето на погоре спомнатите закани, ги утврдува трите стратегиски цели за зачувување на европската безбедност и промовирање на нејзините вредности:

- Справување со заканите;
- Градење на безбедносно соседство;
- Воспоставување на меѓународен поредок кој се базира на ефикасен мултилатеризам.

ЕУ се обидува да ги промени концептите на стратегија, безбедност и моќ, да се оддалечи од употребата на сила, како што е директниот воен ангажман и кон создавање на средина во која насилството е спречено преку цивилни алатки за управување со кризи. Таа се обидува да го надмине најнискиот заеднички именител кој, како што веруваат либералните меѓувладини организации, е резултат на типично меѓувладиниот стил на ЗНБП, кој ги промовира специфичните интереси на моќните земји членки на ЕУ, како Франција или Германија.¹³⁵

ЕБС ја обврзува ЕУ на ефективен мултилатерализам, централен дел од стратешката рамка дизајнирана за промена на глобалното безбедносно опкружување. Ефективниот мултилатерализам значи дека меѓусебно поврзаните и транснационални безбедносни прашања идентификувани од страна на ЕСС мора да се решат со приспособена група акции и политики од страна на групи на држави и ги отфрла едностраните пристапи. Ефективниот мултилатерализам бара широк

¹³⁴ EUROPEAN COUNCIL (2003) A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, [Online] available from: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

¹³⁵ HYDE-PRICE, A. (2007) European security in the twenty-first century. The challenge of multipolarity, London and New York: Routledge. стр.109

коалиции, не само со САД, туку и со други држави, како Русија, Кина и Индија.¹³⁶ Други меѓународни организации исто така се истакнуваат во ESS како дел од ефективниот мултилатерализам. ЕУ се обидува да ја легитимира својата безбедносна улога преку прибегнување кон табелата на Обединетите нации, чии вредности се настојува да ги брани и поддржува преку мисии за надминување на кризи и за управување со кризи.¹³⁷

Дури и кога ЕУ верува дека дејствува во согласност со нормите на ОН и го поттикнува ефективниот мултилатерализам, може да ги поткопа Обединетите нации како такви, постапувајќи без негова поддршка¹³⁸. Покрај тоа, ЕУ не значително придонесува кон мисиите на ОН, поткопувајќи ја европската реторичка поддршка за ОН¹³⁹. Ефективниот мултилатерализам и нејзиното прибегнување кон табелата на ОН не е толку јасен како што би можел да предложи ЕБС. Од друга страна, Обединетите нации, не се согласуваат со регионалните организации, како што е полноправно членство во ЕУ, што дополнително ги поткопува односите меѓу ОН и ЕУ.¹⁴⁰

Структурата на меѓународниот систем има реперкусии и за безбедносниот пристап на ЕУ, при што ESS го опишува светот како мултиполарен. Мултиполарноста може да биде стабилна, но само преку одреден пристап кон новата безбедносна средина, при што повторно документот се однесува на ефективен мултилатерализам како решение. ESS нагласува дека Унијата треба да има ефективни и избалансирани односи со САД како еднакви партнери. Во еден многу сложен и меѓусебно поврзан свет, Европа мора да води обновување на мултилатералниот

¹³⁶ TELO, M. (2013) 'The EU: A Civilian Power's Diplomatic Action after the Lisbon Treaty. Bridging Internal Complexity and International Convergence', во трудот: TELO, M. and PONJAERT, F. (eds.) *The EU's Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?*, Farnham and Burlington, VT: Ashgate p.47, 56-57).

¹³⁷ GOWAN, R. (2008) 'The European Security Strategy's global objective: effective multilateralism', во трудот: BISCOP, S. and ANDERSSON, J. J. (eds.) *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe*, London and New York: Routledge.

¹³⁸ Gowan, R. (2008) 'The European Security Strategy's global objective: effective multilateralism', во трудот: Biscop, S. and Andersson, J. J. (eds.) *The EU and the European Security Strategy. Forging a global Europe*, London and New York: Routledge., p.42-43

¹³⁹ Biscop, S. (2011) 'Global Europe: An Emerging Strategic Actor', во трудот: Mérand, F., Foucault, M., and Irondelle, B. (eds.) *European Security since the Fall of the Berlin Wall*, Toronto: University of Toronto Press., p. 138-140).

¹⁴⁰ Telo, M. (2013) 'The EU: A Civilian Power's Diplomatic Action after the Lisbon Treaty. Bridging Internal Complexity and International Convergence', во трудот: TELO, M. and PONJAERT, F. (eds.) *The EU's Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?* Farnham and Burlington, VT: Ashgate.p.61

поредок со карактеристичен европски пристап кон надворешната и безбедносната политика, кој ќе соработува со суверени влади ширум светот, како и меѓународните и регионалните организации како ОН, ОБСЕ или АСЕА.¹⁴¹ Крајната цел е посилно меѓународно општество со добро функционирање на меѓународните институции и меѓународно уредување врз основа на правила за извоз на модел на владеење кој ЕУ го користи внатрешно кон надворешниот свет и со тоа, суштински, дефинирајќи го како норма на која вреди да се стреми.¹⁴² Ова преставува обид да се легитимизира ЕУ како глобален актер. Меѓународните организации, како ЕУ, се гледаат во ЕБС како одговорни за почитување на правилата на меѓународното општество и санкционирање на повредите. За ова, на ЕУ и се потребни структурите и можностите на ЗНБП. Преку вака поставено меѓународно општество, ЕУ сака да ја промовира демократијата и владеењето на правото на глобално ниво, бидејќи верува дека системот на демократско владеење најмногу одговара на сопствените безбедносни потреби. Лисабонскиот договор, исто така, ја нагласува вредноста на мултилатералниот пристап во тоа што ЕУ мора да промовира меѓународен систем заснован на посилна мултилатерална соработка и добро глобално владеење.¹⁴³

Прегледот на ЕБС во 2008 година јасно ја формулира мотивацијата зад ЗНБП, "Соочени со заеднички проблеми, не постои замена за заеднички решенија"¹⁴⁴. ЕБС е добро формулиран водич кој повикува на активна, кохерентна и способна ЕУ посветена на менување на регионалниот и глобалниот безбедносен ред, обезбедувајќи мултиполарност. За да го стори тоа, ЕУ го промовира меѓународното општествено решение базирано на правила, базирано на табелата на ООН, и во кое европските вредности на демократијата, владеењето на

¹⁴¹ EUROPEAN COUNCIL (2008) Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World:

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf

¹⁴² EUROPEAN COUNCIL (2003) A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>

¹⁴³ European union (2007) Treaty of Lisbon amending the treaty on european union and the treaty establishing the european community, signed at lisbon, 13 december 2007, official journal of the european union, c 306, 17 december 2007: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/txt/pdf/?uri=oj:c:2007:306:full&from=en>

¹⁴⁴ European council (2008) report on the implementation of the european security strategy – providing security in a changing world, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf

правото и човековите права постепено се шират преку развој и соработка со организации и државите за да ја зајакнат безбедносната заедница. Пример за обидот на ЕУ за проширување на регионалната соработка, демократски влади и слободна трговија е нејзиното партнерство со MERCOSUR, регионална организација составена од Аргентина, Бразил, Парагвај, Уругвај и Венецуела. MERCOSUR, кој ЕБС изрично го споменува, е посветен на економската и политичката интеграција во Јужна Америка. ЕУ финансиски придонесува за понатамошен развој на институциите од Јужноамериканскиот партнер, како што се парламентот и секретаријатот.

Но, постојат тешкотии, при што ЕУ и MERCOSUR не успеале да се договорат за режимот на слободна трговија и билатералните односи меѓу членовите на двете организации што имаат тенденција да спречат посуштинска меѓурегионална соработка¹⁴⁵. Сепак, ова е израз на целосниот пристап на ЕУ кон безбедноста, промовирајќи регионална стабилност и демократско владеење со цел да обезбеди развој преку регионален, кооперативен пристап¹⁴⁶. Ги истакнува тешкотиите за вклучување на бројни аспекти во концептот на безбедност и обид да се создаде обединета позиција на ЕУ додека се обидува да и помогне на друга регионална организација да развие слични структури за креирање на политики.

Постои потреба ЗНБП дополнително да се поедностави. Наместо тоа, договорите го зголемија бројот на институции и на тој начин сложеноста. Обидите за создавање стабилен и безбеден европски континент до сега не успеаја, со недостатоци програмите за соседство и отежнати ЕУ-Руски односи што доведоа до несигурност и нестабилност, а не како начин на управување базиран на соработка. Реформа е неопходна ако ЕУ треба да биде атрактивен партнер за ефективно мултилатерално дејствување способно за создавање на западно меѓународно општество

¹⁴⁵ Santander, S. and Ponjaert, F. (2009) 'the eu and its far-abroad: interregional relations with other continents', во трудот: Telò, M. (ed.) the european union and global governance, london and new york: routledge. Стр.292-293

¹⁴⁶ Delcourt, B. and Remacle, E. (2009) 'Global Governance. A challenge for common foreign and security policy and European security and defence policy', in: TELÒ, M. (ed.) The European Union and Global Governance, London and New York: Routledge.стр.235

засновано на правила, коешто го предвидува ЕБС.¹⁴⁷ Поделбата меѓу "атлантистите" и "Европејците", оние кои се залагаат за силно трансатлантско партнерство за безбедност и оние кои се залагаат за независен европски глас во рамките на НАТО и надвор од неа потсетува на фактот дека, на крајот, ЕУ се потпира на своите земји-членки и може да дејствува само како ефективен глобален играч ако е обединет зад целите на ESS.¹⁴⁸

ЕБС се обидува да ја рedefинира меѓународната политика, но не се движи подалеку од моќта.¹⁴⁹ Доколку ESS ги вклучува воените мерки, како дел од Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП), која е дел од ЗНБП, како последно средство во нејзиниот целосен концепт за управување со безбедноста, тоа има голем недостаток, така што дури и најголемите воени сили на ЕУ, Велика Британија и Франција, ги намалуваат трошоците за нивните воени сили, а земјите-членки на ЕУ не сакаат да се вклучат во сеопфатна одбранбена интеграција.¹⁵⁰ Сè уште нерешениот однос меѓу ЕУ и НАТО, исто така, го комплицира прашањето како може да се комбинираат НАТО и ЗНБП и кој е конечно одговорен за одбраната.¹⁵¹ Поради тоа што ЕУ нема веродостојни воени капацитети, значи дека сите други мерки страдаат од идејата и притисокот во ЕУ дека преку заканите нема да биде лесно да се помине. Очекувањата и способностите продолжуваат да се разликуваат, вклучително и во областите на мултилатерално управување со кризи.¹⁵² Досега, ЕУ не е еден од столбовите во мултиполарниот свет што го идентификува и се додека е така ЕУ не е во состојба да ја направи промената на глобалното безбедносно управување што го посакува.

Потребно е ЕБС мора да исполни три важни барања:

¹⁴⁷ Witney, N. (2014) 'Rebooting EU Foreign Policy', ECFR Policy Brief 114. September 2014, London: ECFR.

¹⁴⁸ Biscop, S. (2011) 'Global Europe: An Emerging Strategic Actor', во трудот: Mérand, F., Foucault, M., and Irondelle, B. (eds.) European Security since the Fall of the Berlin Wall, Toronto: University of Toronto Press., p.136, p.144

¹⁴⁹ Bailes, A. J. K. (2009) 'External security policies and the European model', во трудот: Tsoukalis, L. (ed.) An EU "fit for purpose" in the global age. The EU in a world in transition: Fit for what purpose?, London: Policy Network., стр.27-28

¹⁵⁰ Telo, M. (2013), стр.33

¹⁵¹ Howorth, J. (2013) 'The Lisbon Treaty, CSDP and the EU as a Security Actor', in: Telò, M. and Ponjaert, F. (eds.) The EU's Foreign Policy. What Kind of Power and Diplomatic Action?, Farnham and Burlington, VT: Ashgate.p.65.

¹⁵² ECFR (2014) European Foreign Policy Scorecard 2014, London: ECFR.p.96-p.112

Прво, потребно е да се земе предвид променливата рамка на политиката, вклучувајќи ги и европското пошироко соседство, како и безбедноста сама посебе.

Второ, потребно е да ги формулира надворешните и безбедносните предизвици на Европската унија, нејзините политички амбиции да ги претстави пореално и повеќе скромно отколку до сега, и

Трето, мора да воспостави односи помеѓу Европската унија и членките на нова основа. Тоа се однесува на билатералната димензија, а уште повеќе да споделат идеи за меѓународниот поредок и односите со другите актери во меѓународниот систем.

7.2 ГЛОБАЛНА СТРАТЕГИЈА НА ЕУ ЗА НАДВОРЕШНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА

На 28 јуни 2016 година, Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика и потпретседател на Европската комисија, Федерика Могерини, официјално го претставија текстот на "Глобалната стратегија на ЕУ за надворешна и безбедносна политика" на шефовите на држави или влади во итен состанокот на Европскиот совет во голема мера посветен на исходот на британскиот референдум.

Глобалната стратегија на ЕУ (EUGS) претставува конечен и тешко постигнат резултат на двегодишен одраз, поттикнат од Заклучоците на Европскиот совет во декември 2013 година, а координиран од Кабинетот на Могерини и Европската служба за надворешни работи (EEAS), и Дипломатскиот кор на ЕУ. Тоа го стори со вклучување на екстензивни консултации со земјите-членки и институциите на ЕУ, особено Европската комисија и Парламентот, европски експерти и претставници од трети земји.

Потребата од аналитички цврста и значајна преписка на анализата на регионалниот и глобалниот стратешки пејзаж околу Европа, всушност, беше во голема мера задоцнета. Влошеното геополитичко опкружување во јужно и источното соседство, турбулентноста на политичко-безбедноста во регионите на "стратешка дистанца", како што се

Субсахарска Африка, Централна Азија и Далечниот Исток, се појавуваат повеќе транснационални предизвици како што се тероризмот, климатските промени и сајбер нападите, и самата криза на самиот европски проект, сите го отфрлија утешителниот поттик на Стратегијата за европска безбедност од 2003 година: "Европа никогаш не била толку просперитетна, толку безбедна, ниту толку слободна".

Глобалната стратегија на ЕУ (ЕУГС) е широк и амбициозен документ во однос на нејзиниот географски опсег и тематски приоритети. Сепак, ЕУ не може да посвети подеднакво внимание на сите аспекти на ЕУГС; така што сè уште има простор за поголема јасност во однос на клучните стратешки цели на ЕУ. Овој член тврди дека, покрај поттикнувањето на внатрешната кохезија, стратешкиот приоритет на ЕУ мора да вклучи стабилизирање на сопственото соседство. Оваа задача со децении ја предизвика ЕУ поради вродениот дефицит на кредибилитетот во однос на сопствените способности на ЕУ, но ЕУГС не го дијагностицира и го исправи овој проблем толку ефикасно колку што можеше. Затоа, ќе треба да се направи уште многу работа во смисла на реформирање на институциите на ЕУ и развој на заеднички способности доколку ЕУ се надева дека ќе ги постигне своите централни внатрешни и надворешни безбедносни цели како што е наведено во ЕУГС и соодветните изјави за политиците.

Земјите-членки на Европската унија мора да продолжат да ја продлабочуваат својата воена соработка. Без соработка, нивните напори за одбрана не се доволно ефективни. Поради фрагментацијата и дуплирањето, расходите за одбрана - дури иако во некои земји се зголемува - не дава доволна можност за вработување. Во меѓувреме, недостатоците на клучните способности остануваат нереализирани. Јавноста очекува европските влади и ЕУ да се справат со безбедносните предизвици во и околу Европа. Исто така, САД, чијшто стратешки фокус се насочи кон Кина и Пацификот, и затоа нема, а не можат да ги решат сите европски проблеми.¹⁵³

¹⁵³ Бери Посен, Воздржаност: нова фондација за американска голема стратегија (Итака, Њујорк: Универзитетот Корнел прес, 2014).

Повикот за "стратешка автономија" во новата Глобална стратегија за надворешна и безбедносна политика на ЕУ (ЕУГС) од јуни 2016 година, не доаѓа прерано.¹⁵⁴ Брексит, изборот на Велика Британија да ја напушти ЕУ, нема да ги промени овие факти. Ниту, пак, тоа неизбежно ќе создаде никаква пречка за надминување на недостатокот на соработка во рамките на ЕУ, бидејќи Велика Британија никогаш не покажа голема желба да ги здружи и да ги сподели своите способности со други земји. Напротив, доколку се реализира идејата за Brexit, ВБ веќе нема да биде во позиција да ги блокира останатите земји-членки целосно да ги користат институциите на ЕУ и одредбите од Договорот. Бишоп смета дека сега е до другите главни градови за да се забрза соработката и да се докаже дека тие не се погодни за криење зад британските приговори, но се сериозни во врска со одбраната на Европа.¹⁵⁵

Со развојот на мултинационалните способности, Brexit би можел да ги олесни работите. Кога станува збор за распоредување на тие способности за операции, тоа најверојатно нема многу да влијае на постоечката ситуација. Британскиот придонес кон активностите во рамките на Заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ (ЗБОП) беше ограничен, а Велика Британија сè уште можеше да учествува во операциите на ЗБОП доколку сака, како што прават и неколку земји што не се членки на ЕУ. Уште поважно, останатите земји-членки на ЕУ не сакаат да распоредат војници во рамките на ЗБОП. Во последниве години операциите на ЕУ се повеќе се монтирани од ад хок коалиции надвор од формалната рамка на ЕУ и НАТО, без учество на сите земји-членки или сојузници (дури и кога коалицијата ја користи командната структура на НАТО).¹⁵⁶ Brexit веројатно ќе ја зголеми оваа

¹⁵⁴ Европската унија, "Заедничка визија, Заедничка акција: посилен Европа: глобална стратегија за надворешна и безбедносна политика на Европската унија" (јуни 2016), https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_review_web.pdf

¹⁵⁵ Esther Barbé, Pol Morillas. (2019) The EU global strategy: the dynamics of a more politicized and politically integrated foreign policy. *Cambridge Review of International Affairs* 0:0, pages 1-18. Свен Бископ, Мир без пари, војна без Американци. Може ли европската стратегија да се справи? (Abingdon: Asghate, 2015).

¹⁵⁶ Сара Крепс, "Кога мисијата ја одредува коалицијата? Логиката за мултилатерална интервенција и случајот на Авганистан, безбедносни студии, том. 17, бр. 3 (2008) и коалиции за погодност: воени интервенции на Соединетите Американски Држави по Студената војна (Оксфорд: Оксфорд Универзитетски Прес, 2010); и Патриција А. Вейцман, Водење војна: сојузи, коалиции и институции на меѓудржавно насилство (Стенфорд, Калифорнија: Универзитетот Стенфорд, 2013);

тенденција, иако шансите се дека Велика Британија ќе биде толку преокупирана со падот на Брексит што ќе страда негово меѓународно присуство.

Сепак, Brexit во голема мера го усложнува стратешкото донесување одлуки што ги опфаќа развојот и операциите на способностите. ЕУГС наведува дека со цел да се постигне посакуваната стратешка автономија, "секторската стратегија, за која треба да се договорат Советот, треба дополнително да го специфицира цивилно-военото ниво на амбициите, задачите, барањата и приоритетите за способност што произлегуваат од оваа Стратегија". Оперативната димензија на стратешката автономија се сведува на способноста да дејствува без САД. Од тоа произлегува индустриската димензија: да има одбранбена индустрија која може да произведе се што е тоа потребно, особено на стратешките фактори. Но, дали целта сега треба да биде стратешка автономија на ЕУ, без Велика Британија, или пак аспирацијата сепак да биде европска стратешка автономија, со Велика Британија? Ако е вториот, како да се вклучи Британија?¹⁵⁷

Понатаму, причините зошто и контекстот во кој се реализираат актуелните операции, често се одредуваат со колективни избори за надворешна политика на ЕУ и дека надворешната политика, пак, ќе биде врамена од новиот ЕУГС. Ова е случај и кога војниците се распоредени од НАТО или од ад хок коалиција.¹⁵⁸ Само помислете на акциите на НАТО

Стефан М. Сајдеман, "Амбиентална коалиција: прави најнепосредниот против Исламската држава", Современа безбедносна политика, том. 37, бр. 2 (2016), стр. 289-305.

¹⁵⁷ Сигурно, Велика Британија претставува не помалку од 25 отсто од вкупните расходи за одбрана од 265 милијарди долари од ЕУ-28, и десет проценти од вкупно 1,5 милиони војници. (IISS). Освен тоа, многу искусни британски сили претставуваат голем дел од европските сили што можат да се применат за експедитивни операции. Ова прашање за квалитет, исто така, се појавува од фактот дека ЕУ-28 денес троши 175.000 долари по војник и ЕУ-27 само 146.000 долари. Доколку британскиот придонес се повлече од каталогот на силите на ЕУ, тоа ќе создаде празнини кои не можат лесно да се полнат со постоечките способности на останатите земји-членки.

¹⁵⁸ Од друга страна, сегашната Главна цел беше поставена во 1999 година, за Унија од 15 земји-членки, со 1,6 милиони војници (вклучувајќи голем дел од регрутите) и трошење на 160 милијарди долари за одбраната (и само 96,000 долари по војник). Ревидираната главна цел ќе биде цел на Унијата од 27, сепак со 1,35 милиони војници (сега главно волонтери) и вкупно одбранбени трошоци од 200 милијарди долари. Данска има отстапување за ЗБОП, но за ЕУ-26 бројките сè уште се 1,33 милиони и 196 милијарди евра. Затоа, за ЕУ-27, во најмала рака, сегашната Главна цел треба да остане еминентно изводлива. Но, со такви вкупни броеви дури и двојната главна цел која треба да ја надмине паралелноста (можноста да се распоредат 50-60.000 војници поддржани само од европските активисти, а истовремено да се одржи стратешка резерва што уште повеќе треба да се распореди) треба да биде изводливо со текот на времето, под услов меѓу одбранбената

како одговор на руското воено нагласување по украинската криза - во која Европа и САД се вклучија како актери.

ЕУГС е документ од 50 страници кој започнува со наведување на вредностите и интересите на ЕУ, односно: мирот и безбедноста, просперитетот, демократијата и меѓународниот поредок базиран на правила, кои ЕУ цели да ги промовира и во Европа и на глобално ниво. Признавајќи дека сеуште е присутна вродената тешкотија во балансирањето на реалполитиката и идеализмот, во своето надворешно-политичко однесување, ЕУГС го дефинира **"принципиелниот прагматизам"** како водилка на нејзино надворешно дејствување, засновано на принципите на единство, ангажирање, одговорност и партнерство.

Потоа ЕУ ГС ги дефинира петте приоритети на надворешната и безбедносната политика на ЕУ.

Прво, безбедност на Унијата како приоритет, фокусирајќи се на безбедносните и одбранбените политики, борбата против тероризмот, сајбер-енергетската безбедност и стратешките комуникации.

Второ, источното и јужното соседство е "голем простор", покривајќи географски периметар граничен со Западен Балкан, субсахарна Африка и Централна Азија и бара вклучување на поефикасна миграциска политика која ќе се фокусира на земјите на потекло и транзит на мигранти и бегалци.

Трето, интегриран приод на ЕУ кон конфликтите и кризите се заснова на превентивен мир, безбедност и стабилизација, решавање конфликти и решавање на "политичката економија" на несигурност.

Четврто, флексибилна и континуирана поддршка за регионалната соработка во Европа, кои ја отсликуваат селективната акција на Русија во Украина со селективен ангажман на други глобални и

интеграција на ЕУ-27 да се турка многу посилено. <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1238120>
Sven Biscop (2016) All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit, Contemporary Security Policy, 37:3, 431-445,

регионални досиеја, Медитеранот, Средниот Исток и Африка, Северниот и Јужниот Атлантис, Азија и Арктикот.

Петто, обновена заложба за мултилатерален систем на глобално владеење базиран на правила, воден од трансформација, наместо зачувување на постоечките форуми, како што се ООН и институциите од “Бретон Вудс”.

Со цел да се преведе таквата визија во акција, ЕУГС конечно повикува на колективно инвестирање во кредибилитетот на ЕУ, особено, но не само преку зголемени одбранбени и безбедносни способности, туку и преку повеќе реактивни дипломатски, безбедносни и развојни алатки, како и здружениот пристап базиран на институционални и политички иновации, вклучувајќи ја и улогата на Европската служба за надворешни работи (EEAS), и "сеопфатен пристап" на ЕУ кон конфликти и кризи и преку подобри врски меѓу внатрешните и надворешните политики на ЕУ, како што се бара од миграцијата и тероризмот.

Севкупно, ЕУГС претставува претпазлив обид на водечкото надворешно-политичко раководство на ЕУ да управува со надворешните активности на Европа во се попозитивен геополитички контекст, како во унијата, така и на меѓународно ниво. Мора да се каже, ЕУГС може да се појави како стилски оптоварена со повремена прекумерна употреба на жаргонот на ЕУ и неконтролирана должина низ делови и останува значително нејасна во некои од нејзините прописи, на пример, за очекуваната ревитализација на нејзините политики за проширување и соседство, или за тоа како би можеле конкретно да ги обезбедат финансиските и човечките ресурси потребни за вистински глобални амбиции на ЕУ.¹⁵⁹

Сепак, таа ја задржува неоспорната заслуга за обезбедување на некои потпорни блокови за можна еволуција и потенцијално зајакнување на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП), почнувајќи можеби со многу потребна надградба на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) во своите институционални, способни и

¹⁵⁹ Sven Biscop (2016) All or nothing? The EU Global Strategy and defence policy after the Brexit, Contemporary Security Policy, 37:3, 431-445

индустриски компоненти. Поважно, таа исто така предвидува повеќефазен процес на имплементација, прво да ги ревидира постојните секторски стратегии, а потоа да формулира дополнителни работни насоки според приоритетите на Стратегијата. Во време на голема неизвесност за самата иднина на европскиот проект, ЕУГС сеуште ризикува да остане незабележана а со тоа и непрочитана од креаторите на политиката и пошироката јавност, и во Европа и пошироко. Сепак, нејзиниот потенцијален придонес кон посилната кохезија на надворешната политика низ "Стариот континент" може да обезбеди корисен секторски придонес за европската политичка интеграција да се рестартира на нови основи.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Maria Mälksoo (2016) From the ESS to the EU Global Strategy: external policy, internal purpose, *Contemporary Security Policy*, 37:3, 374-388,

ЗАКЛУЧОЦИ

Темата која се обработува во докторската дисертација и е предметот на истражување, “Улогата и придонесот на цивилните способности на Европската унија во остварувањето на Европската безбедносна стратегија”, до сега не била предмет на пошироко проучување низ специфична призма на мировните студии, како во Република Македонија, така и пошироко. Во научните анализи на мировните истражувања акцентот е на причините и последиците од воени конфликти но мал дел од истражувањата е во однос на инструментите за градење мир и улогата на цивилните капацитети во остварувањето на безбедносната политика на ЕУ. Овие истражувања се реализираат од аспект на улогата на ЕУ но недоволно и од аспект на учеството на партнерски држави со нивни цивилни капацитети кои придонесуваат кон реализацијата на европската безбедносна стратегија.

Со договорот од Мастрихт, кој стапи во сила во 1993 година, се воспостави Заедничка надворешна и безбедносна политика на ЕУ. Оваа област на политика со текот на времето се повеќе се развиваше од страна на земјите членки на Европската Унија. Заедничка надворешна и безбедносна политика, исто така, доби широко внимание од научната заедница. Исто така предизвика голем број нови прашања за теоретичарите. Оваа политика ги охрабри теоретичарите да експериментираат со различни пристапи, почнувајќи од меѓународните односи до компаративна политика, јавна администрација и надворешна политика. Тема на дебати беа актерството на Европската Унија и нејзиниот идентитет. Очигледно е дека Европската Унија, како суверени држави, има капацитет да се однесува активно и намерно во однос на другите актери во меѓународниот систем. Освен тоа, има дискусија дали Европската Унија ги следи сличните цели и средства како суверените држави. Концептуализацијата на Европската Унија како нормативна моќ, е аргумент дека Европската Унија се обидува да ги трансформира

нормите и стандардите на светската политика. Ако Европската Унија реално има некоја актерска активност, важно е да се знае каде таа стои во споредба со надворешната политика на земјите членки. Дебатата за европеизација, која започна во раните двеилјадити години, беше најкорисна. Со тоа се разјасни интеракцијата помеѓу Европската Унија и националната надворешна политика. Тоа резултираше со многу студии кои го истражуваа влијанието на европеизацијата. Постои фактот дека земјите членки и понатаму љубоморно ја чуваат контролата над надворешната политика, сите на број, вклучувајќи ги и поголемите земји членки, ја прифаќаат Европската Унија како референтна рамка. Надворешната политика на Европската Унија врши ограничување на националните избори за надворешна политика. Исто така е важно дека надворешната политика на Европската Унија повеќе не само што ја надополнува националната надворешна политика, туку понекогаш ја заменува и се натпреварува со неа. Со појавата на повеќе актери во седиштето во Брисел, се повеќе е релевантно прашањето дали централизацијата и делегирањето влијаат врз резултатите од надворешната политика на Европската Унија. Во рацете на земјите членки, остануваат одлуките но нивните постојани интеракции влијаат врз ставовите и идентитетите на националните дипломатии. Исто така, институциите на Европската Унија, сè повеќе имаат автономија во формулирањето и спроведувањето на надворешната политика.

Теоретичарите, во однос на Заедничка надворешна и безбедносна политика широко ги користат концептите и перспективите кои потекнуваат надвор од нивната дисциплина, како што се агендите за истражување за европеизација и управување со Заедничка надворешна и безбедносна политика кои преставуваат два примери. Фактот што теоретичарите се отворени за увид не само од студиите на Европската Унија и меѓународните односи, туку и јавната администрација, компаративната политика и економијата е позитивен знак. Останува потешкотија, да се најде вистинската рамнотежа помеѓу единственоста на надворешната политика на Европската Унија, од една страна, и користењето на концепти на други дисциплини, од друга страна. Кога ова

ќе профункционира, тоа несомнено ќе придонесе за нашето подлабоко разбирање на Заедничка надворешна и безбедносна политика и улогата на нејзините цивилни капацитети и способности. Едностраното гледиште низ реалистична или неореалистична или либерално демократска призма не се доволни да се разбере влијанието на ЕУ врз состојби на постонфликти интервенции. Затоа гледиштето на мировните студии за улогата на повеќе мировни актери, како што се цивилните институции на државата допринесува за расветлување на ефектите на овие интервенции.

Стабилното лидерство и ефективното одлучување се две клучни карактеристики за управување со кризи и за цивилните аспекти на Заедничката надворешна и безбедносна политика во Европската Унија по Лисабонскиот договор. Со ова ЕУ ја проширува и поместува улогата во справување со кризи во делот на надворешната политика на Унијата. Квалификувано мнозинство во гласањето може да се искористи за финансирање, креирање и администрирање на почетен фонд за да се обезбеди брз пристап до буџетот на Европската Унија за итна помош за да се финансираат иницијативи на Заедничка надворешна и безбедносна политика и Заедничка безбедносна и одбранбена политика, како што се мисии за управување со кризи. Земјите членки иако се сепак, клучни во политичката моќ, Лисабонскиот договор дава значајно политичко влијание на Високиот Претставник и Комисијата, бидејќи тие се одговорни за заеднички предлози во Заедничка надворешна и безбедносна политика и Заедничка безбедносна и одбранбена политика. Ваквата практиката може да има трансформативен ефект во постигнувањето и зајакнувањето на конзистентно лидерство предложени со Лисабонскиот договор, со што се поместува подалеку потребата за одделни процедури за Заедничка надворешна и безбедносна политика и Заедничка безбедносна и одбранбена политика. Во однос со структурите на Европската Унија за планирање и однесување во прашањето за управување со кризи, Европската Унија постигна значителен напредок во креирањето на различни опции кои се движат од аранжманот Берлин Плус преку рамковната нација до оперативниот центар. Создавањето на постојана структура за стратешко планирање и однесување на Европската Унија во Брисел, се препорачува како вистински одговор на емпириски

потребните способности на Европската Унија во областа на управување со кризи. Овој потег ја зголемува институционалната меморија и сеопфатност на Европската Унија во ова поле, и доведува до поголема кохерентност и конзистентност во примена на цивилни и за воено планирање и спроведување процедури и концепти. Иако има значителниот напредок постигнат во текот на последните неколку години, сеуште е рано да се заклучи дека европскиот метод на управување со кризи е успешен. Дел од операции што ги презема Унијата сеуште не се завршени. Останува сепак да се види прашањето за идната способност на териториите што се опфатени да владеат сами и на внатрешна и меѓународната политичка легитимност на нивните нови влади. Овие операции, покрај тоа, се досега ограничени во големина. Не може никој да предвиди како ќе реагираат Унијата и нејзините држави во услови на голема политичка и воена криза

Настаните од неодамна многу јасно покажуваат дека само воената моќ е несоодветна во решавањето на современите кризи. Доколку вооружената интервенција не е проследена со заеднички напори за стабилизација придружена со реконструкција на одржлива политичка структура, спротивно на тоа ја зголемува опасноста од конфликти.

Процесот на ревитализација на ЗБОП кој започна со Европскиот совет во декември 2013 година и што доведе до Глобалната стратегија на ЕУ (ЕУГС) која беше објавена во јуни 2016 година има тенденција да се фокусира на воените аспекти на политиката. Во сегашната безбедносна средина, цивилните аспекти на ЗБОП сепак остануваат од суштинска важност и важен инструмент на ЕУ, па дури и со стратешко значење ако е правилно дизајниран, употребен и комуницира. Советот усвои заклучоци во кои ја истакна "важноста на зајакнување и одржување на напорите за развој на цивилните капацитети, особено во контекст на тековните финансиски ограничувања, врз основа на работата спроведена во рамките на двата цивилни главни цели и во синергија со другите инструменти на ЕУ, со цел побрзо и поефикасно да одговори на задачите за управување со кризи". Како одговор на погорните задачи на Советот, Европската служба за надворешни работи (ЕЕАС) ја претстави повеќегодишната работна програма за развој на цивилни способности во рамките на Заедничката

безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) во два одделни делови: Повеќегодишен план за развој на цивилни способности (документ 12110/12), кој ја содржи планираната методологија и структурно однесување на повеќегодишната работна програма; Линии за акција за 2012-2013 година .

ЕУ е меѓународна организација која најдоцна се вклучи во распоредување на цивилни мисии. По создавањето на Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) на Европскиот совет во Келн во 1999 година, ЕУ ја основа својата прва цивилна мисија во јануари 2003 година. Полициската мисија на ЕУ (ЕУПМ) во Босна и Херцеговина ја презеде одговорноста за полициската обука и полициските реформи од ОН. Меѓутоа, од 2003 година, ЕУ воспостави широк спектар на цивилни мисии. Некои од најзначајните вклучуваат полициска обука во Авганистан (2007-денес), мониторинг мисија во Грузија (2008-денес) и голема мисија на владеење на правото во Косово (2008-денес). Цивилните мисии на ЕУ се чуваат одвоени од воените операции на ЗБОП и од другите цивилни активности на ЕУ (со команда / контрола и финансиски последици). Иако ЕУ, ОН и ОБСЕ распоредуваат цивилни мисии не е лесно да се споредат. Додека ЕУ прави разлика меѓу цивилни и воени мисии, мировните мисии на ОН често имаат цивилни и воени компоненти.

Во 2016 година, Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика и потпретседател на Европската комисија, Федерика Могерини, официјално го претставија текстот на "Глобалната стратегија на ЕУ за надворешна и безбедносна политика" на шефовите на држави или влади во итен состанокот на Европскиот совет во голема мера посветен на исходот на британскиот референдум. Глобалната стратегија на ЕУ (EUGS) претставува конечен и тешко постигнат резултат на двегодишен напор, поттикнат од Заклучоците на Европскиот совет во декември 2013 година, а координиран од Кабинетот на Могерини и Европската служба за надворешни работи (EEAS), и Дипломатскиот кор на ЕУ. Тоа го стори со вклучување на екстензивни консултации со земјите-членки и институциите на ЕУ, особено Европската комисија и Парламентот, европски експерти и претставници од трети земји.

Влошеното геополитичко опкружување во јужно и источното соседство, турбулентноста на политичко-безбедноста во регионите на "стратешка дистанца", како што се Субсахарска Африка, Централна Азија и Далечниот Исток, се појавуваат повеќе транснационални предизвици како што се тероризмот, климатските промени и сајбер нападите, и самата криза на самиот европски проект, сите го отфрлија утешителниот поттик на Стратегијата за европска безбедност од 2003 година: "Европа никогаш не била толку просперитетна, толку безбедна, ниту толку слободна".

Глобалната стратегија на ЕУ (EUGS) претставува конечен и тешко постигнат резултат, поттикнат од Заклучоците на Европскиот совет во декември 2013 година, а координиран од Кабинетот на високиот претставник Могерини и Европската служба за надворешни работи (EEAS), со вклучување на екстензивни консултации со земјите-членки и институциите на ЕУ, особено Европската комисија и Парламентот, европски експерти и претставници од трети земји. Поради влошеното геополитичко опкружување во јужното и источното соседство, турбулентноста на политичко-безбедноста состојба во регионите на "стратешка дистанца", како што се Субсахарска Африка, Централна Азија и Далечниот Исток, се појавуваат повеќе транснационални предизвици како што се тероризмот, климатските промени и сајбер нападите, и самата криза на самиот европски проект, сите го отфрлија утешителниот поттик на Стратегијата за европска безбедност од 2003 година: "Европа никогаш не била толку просперитетна, толку безбедна, ниту толку слободна". Документот носи наслов „Обединета визија, која работи заедно: Посилна Европа - глобална надворешна и безбедносна политика на ЕУ“ и ги утврдува главните принципи на надворешната и безбедносната политика на ЕУ.

Овој документот се гледа како голем чекор кон независноста на ЕУ од НАТО и враќање на целите поставени во 1998 година во Декларацијата на Св. Мало кога се декларира дека Унијата мора да има капацитет да дејствува самостојно, со веродостојни воени сили, средства да одлучи да ги користи и подготвеност да го стори тоа со цел да одговори на

меѓународните кризи, безбедносните проблеми и да се создаде унифицирана воена структура што може да ги надмине ривалствата меѓу земјите на Унијата. Новата глобална стратегија на ЕУ декларира дека земјите-членки остануваат суверени во своите одбранбени одлуки: сепак, за воспоставување и одржување на многу од овие овластувања, одбранбената соработка мора да стане норма. ЕУ систематски ќе ја поттикнува соработката во одбраната и ќе настојува да создаде цврста европска одбранбена индустрија, која е клучна за независни одлуки и активности во Европа. Новата европска глобална стратегија користи и нов термин - „стратешка автономија“. Ова значи независност од САД и другите актери во донесувањето одлуки и нивното спроведувањето. Затоа, постигнувањето на стратешка автономија е поврзано со создавање ефикасен воен состав на ЕУ (Европската армија, де факто). „Добро управување“ е термин специфичен за ЕУ, што значи дека ЕУ се гледа себеси како пример за тоа како треба да се организира процесот на управување. Неговата промоција значи реплицирање и проширување на нормите и правилата на ЕУ кон земјите што не се членки на ЕУ. Но наместо овој концепт, Европската унија зборува многу поопшто за промовирање на демократијата и човековите права. ЕУ во документот потврдува дека останува на агендата за глобализам иако го користи терминот „мултилатерализам“, а не „мултиполарност“. Додека мултиполарниот свет вклучува создавање светски поредок базиран на рамнотежа на одредени цивилизациски и регионални сојузи, мултилатерализмот бара обединет свет каде одлуките се донесуваат заеднички од најголемите играчи врз основа на единствен систем на споделени вредности.

Поголема стратешка автономија значи дека ЕУ е подобро во состојба да дејствува (по автономно) во областа на безбедноста и одбраната. Заедно со поседување на потребните можности, ЕУ и нејзините земји-членки треба да имаат дефиниран збир на приоритети и активности за управување, додека исто така имаат структури за спроведување на одлуките. Покрај тоа, земјите-членки мора да бидат подготвени да ги користат своите можности. Новиот граѓански договор за ЦДП обезбедува материјални ресурси, како и обврски од земјите-членки

да ги зголемат придонесите во цивилните мисии за ЦБПР. Така е важен чекор во вистинската насока. Сепак, треба да се направат повеќе, бидејќи компактниот момент во кратки црти на неколку начини.

Бидејќи одлуката да се започне мисија треба да се донесе едногласно, отсуството на заедничка стратешка визија (кога и зошто да се започнат нови мисии) резултира во побавно донесување одлуки. Земјите-членки малку направија за да го решат ова. Ова може и треба да се подобри со употреба на квалификувано гласање за мнозинство мнозинство (QMV) во одлуките на ЕУ, како што беше предложено од Претседателот на Европската комисија Јеан-Клод Јункер во своето обраќање за државата во Унијата за 2018 година. Тој ги покани земјите-членки да одлучат за гласање QMV на Самитот на ЕУ во Сибиу во мај 2019 година. Сепак, и малите земји-членки како Кипар и големите, како Италија, Унгарија и Грција, најверојатно, ќе го блокираат предлогот. Со оглед на тоа што отстапувањето од едногласност ќе ја намали нивната способност да влијаат врз одлучувањето, малите и средни земји се очекува да ја заштитат формалната еднаквост преку едногласност во рамките на Советот.

За „европската стратешка автономија“ да биде значајна, таа мора да ги опфати и цивилните и воените аспекти на НБОП. Денес ЕУ има (релативно) голема цивилна алатка на ЗНБП и искуство со огромен број мисии. Како и да е, многу земји-членки не се подготвени да учествуваат во цивилните мисии, заради недостаток на заедничка стратешка визија (и политичка волја) за распоредување на мисиите. Тринаесет земји-членки не ја признаваат стратешката важност на управувањето со цивилните кризи во нивните национални безбедносни стратегии. Ова несовпаѓање треба да се реши и од него зависи идниот успех на сеопфатната стратегија на ЕУ.

Практика на испраќање цивили од регионот од Западен Балкан во мировните мисии е разновидна имајќи предвид дека сите земји во регионот имаа искуство со упатување полицајци во мисии на ОН, ЕУ и НАТО. Хрватска вина најголем број на испратени цивили во меѓународни мисии и организации, а во исто време е единствениот земја што

направила пробив во претходната практика со испраќање дипломат, претставник на Министерството за надворешни и европски прашања во ИСАФ во Авганистан, претставници на Министерството, како и тројца претставници на судството во мисијата ЕУЛЕКС во Косово. Второ, приоритетите на надворешната политика на земјите во регионот и влијанието на разни меѓународни организации придонесоа за развој на цивилниот капацитет. Развој на граѓански и невоени капацитети за мировните операции се обврски кои произлегуваат и од критериумите за членство во НАТО. Затоа не е изненадувачки фактот дека цивилите биле испратени во цивилно-воени мисии на НАТО (CIMIC) и приклучување на провинциските Тимови за реконструкција (PRT). Треба да се забележи дека стандардите на НАТО се полесни и побрзо може да се достигнат од стандардите за прием во ЕУ. Во случајот со Хрватска, ангажманот со ИСАФ беше прагматичен приоритет за постигнување на повисока цел - влегување во НАТО. Откако Хрватска влезе во НАТО и политички се одлучи за приклучување кон ЕУ, забележан е пад во воениот и цивилниот персонал во мисиите на ОН, заради учество во Европската унија и нејзините мисии. Наспроти тоа, Србија врз основа на политичката посветеност да стане членка на ЕУ и воената неутралност на земјата тежи првенствено да го зголеми ангажманот во мисии ОН и ЕУ, како што е случајот и со Босна и Херцеговина.

Покрај евро-атлантската интеграција, важен поттик за испраќање на цивилите во мировните мисии се исто така и развојна соработка. По влегувањето во ЕУ, Република Хрватска стана прва донаторска земја, нудејќи помош за развој и цивилна експертска помош во земјите во регионот, но исто така и на Блискиот Исток, Азија и африканските земји, каде што беше присутна преку посредство во меѓународни воени мисии или во кои тие каде имаат интерес да бидат присутни. Врз основа на анализата на потрошените средства за развојната помош од 2012 година, впечатокот е дека е една од целите на надворешната политика на Хрватска е да биде присутна во регионот на Западен Балкан и да ја даде својата помош и да испраќа цивили пред се кон Босна и Херцеговина, Црна Гора и во Косово, а потоа и во други земји каде што веќе беше воено ангажирана. Со оглед на тоа мнозинство од земјите на Западен Балкан

нема да бидат во некое време во можност да обезбеди развојна помош на други држави, цивили од овој регион можат да бидат ангажирани преку развојна помош и соработка со други земји. Имајќи го предвид вкупниот број на цивили кои учествуваа во мисии, може да се забележи дека е непропорционално мал во однос на вкупниот број професионални војници и офицери кои се испраќаат во мисии. Заради илустрација, Србија во 2016 година, испрати 643 војници во разни мировни мисии под мандат на ОН, што е шеесет пати повеќе во пропорција на вкупниот број испратени цивили. За испраќање цивили, според нивниот обем на ангажман, е значајно помал буџетот од буџетот за ангажирање на припадници на војската.

Конечно, испраќањето на цивили во мисии се уште е новина за сите земји, особено ако имаме на ум дека првите полицајци се испратени по 2000 година, и од 2005 и други државни службеници надвор од безбедносниот сектор. Во тој контекст, во согласност со Уставот и законите на Република Македонија и ратификуваните меѓународни договори, единиците на Армијата од постојаниот и од резервниот состав или нивни делови, како и воени старешини и цивилни лица на служба во Армијата и вработени во Министерството за одбрана, учествуваат во вежбовни активности, обука и во хуманитарни или мировни операции надвор од територијата на Републиката. До денес, Македонија учествуваше со еден член на полицијата во 2007 година во Мисијата на ОН во Либериа во советодавна улога за активности за демократизација, демобилизација и разоружување, како и родови прашања за полицијата во Либериа. Уште од времето кога МВР инвестираше во полициски шеми за обука, но без да постави јасни и опишани цели за учество во мировните операции. Во последниве години, напорите за градење на полициските капацитети на Македонија за присуство на ЦИВЦАП беа спроведени и се спроведуваат како дел од напорите за интеграција во НАТО, преку процесот на Партнерство за мир и планирање на мирот во НАТО. Сепак, учеството на цивилите во мировните операции не беше приоритет. Фокусот беше ставен на воените операции, главно преку мисиите на ЕУ и НАТО, но не и во мисии на ООН.

Анкетирањето во рамките на докторскиот труд имаше за цел да ги утврди ставовите на вработените во безбедносните институции во Република Македонија во однос на ЕБС и градењето и употребата на цивилните капацитети. Истражувањето е реализирано во институции кои се со седиште во Скопје, застапеноста на испитаниците (180) според место на живеење е поголема на тие што живеат во град 124, наспроти 56 испитаници кои живеат во село. Во однос на половата застапеност во ова анкетање процентуално се движи во корист на машкиот пол со 77% наспроти 23% од женски пол. Ваквата застапеност се должи веројатно во фактот дека анкетата е спроведена во институции од безбедносен, и заштитен карактер каде претежно работат лица од машки пол. Во четири групи е спроведена распределбата на испитаниците според нивната возраст и тоа: од 20-30 години старост; од 31-40 години старост; од 41-50 години; над 51 години старост. Во однос на прашањето кое се однесува на националната припадност добиени се резултати според кои Македонци се 137 испитаници или 77%, Албанци 28 испитаници или 15% и други 15 испитаници или 8%. Во однос на верската определеност, испитаниците се поделени во две главни категории православни и муслимани и посебна категорија за други религиски определби. Од добиените резултати најбројна е категоријата православни со 140 испитаници или 78% а потоа следи категоријата муслимани со 32 испитаници или 18% а како други се изјасниле 8 испитаници или 4%. Во зависност од институцијата во која работи од вкупно 180 испитаници, 90 испитаници работат во Министерството за внатрешни работи. Во Агенција за разузнавање, Центар за управување со кризи и Дирекција за заштита и спасување анкетирани се по 30 вработени. Поголемиот број испитаници од МВР се должи на фактот дека во ова министерство има многу поголем број вработени во однос на останатите три институции.

Анализата на добиените одговори од спроведената анкета укажуваат на неколку заклучоци:

Прво, дека од сегашна временска перспектива доминира перцепцијата дека минимално се зголемени цивилните способности на унијата. Овој резултат може да се должи на недоволната вклученост и информираност

на испитаниците за цивилните мисии на Унијата и документите кои ја развиваат идната перспектива на цивилните капацитети. Според тоа, една од препораките е да се обезбеди едукација и тренинг за да се постигне позитивна перцепција преку научените лекции од досегашните цивилни мисии;

Второ, најголем дел од испитаниците се согласни дека улогата на цивилната способност на унијата во Европската безбедносна стратегија преставува дел од механизмите кои како инструмент на европската безбедносна политика ја реализираат Европската безбедносна стратегија. Висок процент, или 74% се согласни дека преку институциите на заедничка наворешна и безбедносна политика и Европска безбедносна и одбранбена политика задолжени за цивилниот кризен менаџмент, Европската унија ја реализира Европската безбедносна стратегија.

Трето, од добиените одговори може да се заклучи дека изменета Европската безбедносна стратегија во однос на улогата на цивилните капацитети и нивното влијание ја менува перцепцијата на испитаниците. Голем дел од испитаниците сметаат дека зголемените цивилните способности на Европската унија имаат делумно влијание на Европската безбедносна стратегија, односно дека искуствата од цивилните мисии на Унијата не се соодветно преточени во приоритетите на ЕБС.

Четврто, од добиените одговори може да се заклучи дека 89% се согласни дека постојат нови предизвици пред Европската унија и има потреба од ангажирање на цивилни капацитети како дел од спроведувањето на Европската безбедносна стратегија. Кон тоа од вкупно 180 испитаници, 177 испитаници се согласни дека постојат современите ризици и закани врз Европската безбедност во однос на кои цивилните способности може да придонесат кон долгорочна превенција. Иако Унијата има програма за превенција на конфликти, со ова се укажува дека превенцијата може да зависи и од цивилните а не само од воените капацитети и способности. најголем број испитаници 61 или 34% сметаат дека исламскиот фундаментализам е најголем ризик и закана врз Европската безбедност.

Петто, висок процент испитаници се согласни дека полициските институции имаат важна улога во рамките на Европската безбедносна

стратегија. Исто така висок процент испитаниците (175 испитаници) се согласни дека е потребно да се обезбедат перспективи на развој на полициските институции како дел од цивилните способности на Унијата или на државите.

Шесто, искуствата на Европската унија од досегашните цивилни мисии на кризниот менаџмент може да доведат до подобрување на цивилните способности на Унијата и остварување на целите на Европската безбедносна стратегија. Од добиените одговори може да се заклучи дека дел од испитаниците или 81 испитаник или 45% се согласни но голем е и процентот од 29% или 55 испитаници кои немаат став дека улогата на цивилна способност на Европската унија се согледува низ реализацијата на операциите за кризен менаџмент на Европската безбедносна и одбранбена политика и индикаторите кои се однесуваат на цивилните способности како инструмент на Европската безбедносна стратегија.

Седмо, добиените одговори може да се заклучи дека најголем дел од испитаниците или 164 испитаници или 91% се согласни дека современите ризици и закани врз Европската безбедност каде што се потребни ангажирањата на полициските институции во рамките на цивилните способности влијаат врз состојбите во безбедносниот сектор во Република Македонија. Исто така, поголем дел од испитаниците или 115 испитаници или 62% се согласни и споделуваат перцепција дека Република Македонија располага со соодветни цивилни капацитети за учество и поддршка на мисиите на Европската Унија.

Осмо, поголем дел од испитаниците или 114 испитаници или 72% не се согласни дека Република Македонија ги има достигнато реформите во безбедносниот сектор а поголем дел од испитаниците или 84% се согласни дека засилувањето на полициските институции и реформите во безбедносниот сектор влијаат врз компатибилноста на Република Македонија во однос на изградба на цивилните способности. Поголем дел од испитаниците или 46% се согласни а воедно 36% немаат став дека цивилните способности на Република Македонија се изградени врз искуствата на Европската унија со досегашните цивилни мисии.

Деветто, најголем број испитаници односно 48% наведуваат дека, практичните можности на Република Македонија да го достигне бараното

ниво на цивилни капацитети за потребите на цивилен кризен менаџмент се на добро ниво додека 45% дале одговор дека практичните можности на Република Македонија да го достигне бараното ниво на цивилни капацитети за потребите на цивилен кризен менаџмент се на делумно ниво. Ова укажува на резервираност во перцепциите во однос на цивилните способности, а е поткрепено и од перцепциите дека еднаков дел од испитаниците или 46 % се согласни а воедно исто толкав процент не се согласни 36% дека Република Македонија има успешно изградени цивилни способности како инструмент за реализација на сопствената безбедносна политика и компатибилно учество во мисиите за кризен менаџмент на Европската унија.

ПРИЛОГ: АНКЕТЕН ПРАШАЛНИК

Пред вас е доставен анкетен прашалник кој за потребите за изработка на докторска дисертација под наслов “Улогата на цивилната способност на Европската унија во Европската безбедносна стратегија“, го спроведува м-р Тони Ѓуровски.

Спроведувањето на анкетата е анонимно и нејзините резултати ќе се користат за научни цели. Одговорете на поставените прашања со заокружување на само еден одговор кој најмногу одговара на вашите размислувања и ставови.

1. Место на живеење 1) Град 2) Село

2. Пол: 1) Машки 2) Женски

3. Возраст 1) 20-30 2) 31-40 3) 41-50 4) над 51 години

4. Национална припадност

1) Македонска 2) Албанска 3) Други

5. Вероисповед:

1) Православна 2) Муслиманска 3) Други

6. Степен на образование:

1) Основно 2) Средно 3) Високо 4) М-р на науки 5) Д-р на науки

7. Каде работи:

1) Министерство за внатрешни работи

2) Дирекција за заштита и спасување

3) Агенција за разузнавање

4) Центар за управување со кризи

8. Според ваше мислење дали од сегашна временска перспектива се зголемени цивилните способности на Европската унија?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

9. Ако се согласувате, одговорете во која мерка тоа влијае на Европската безбедносна стратегија?

1) Има делумно влијание
2) Влијае во голема мерка
3) Има пресудно влијание

10. Дали е изменета Европската безбедносна стратегија во однос на улогата на цивилните капацитети и нивното влијание?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

11. Дали постојат нови предизвици пред Европската унија за ангажирање на цивилни капацитети како дел од спроведувањето на Европската безбедносна стратегија?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

12. Дали постојат современите ризици и закани врз Европската безбедност во однос на кои цивилните способности може да придонесат кон долгорочна превенција?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

13. Ако се согласувате одговорете кои се нови ризици и закани?

- 1) Мигрантска криза
- 2) Исламски фундаментализам
- 3) Регионални конфликти
- 4) Распаѓање на држави
- 5) Организиран криминал

14. Дали имаат улога полициските институции во рамките на Европската безбедносна стратегија?

- 1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

15. Дали се потребни перспективи на развој на полициските институции како дел од цивилните способности?

- 1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

16. Дали улогата на цивилната способност на Европската унија во Европската безбедносна стратегија преставува дел од механизмите на Европската безбедносна и одбранбена политика, кои како инструмент на Европската безбедносна политика ја реализираат Европската безбедносна стратегија?

- 1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

17. Дали преку институциите на заедничка национална безбедносна политика и Европска безбедносна и одбранбена политика задолжени за

цивилниот кризен менаџмент Европската унија ја реализира Европската безбедносна стратегија ?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

18. Дали искуствата на Европската унија со досегашните цивилни мисии на кризниот менаџмент доведуваат до подобрување на цивилните способности на Унијата и остварување на целите на Европската безбедносна стратегија?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

19. Дали улогата на цивилна способност на Европската унија се согледува низ реализацијата на операциите за кризен менаџмент на Европската безбедносна и одбранбена политика и индикаторите кои се однесуваат на цивилните способности како инструмент на Европската безбедносна стратегија?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

20. Дали современите ризици и закани врз Европската безбедност каде што се потребни ангажирањата на полициските институции во рамките на цивилните способности влијаат врз Република Македонија?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

21. Дали Република Македонија располага со соодветни цивилни капацитети за поддршка на мисиите на Европската Унија?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

22. Дали Република Македонија ги има достигнато реформите во безбедносниот сектор?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

23. Дали засилувањето на полициските институции и реформите во безбедносниот сектор влијаат врз компатибилноста на Република Македонија во однос на изградба на цивилните способности?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

24. Дали цивилните способности на Република Македонија се изградени врз искуствата на Европската унија со досегашните цивилни мисии?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

25. Според ваше мислење, какви се практичните можности на Република Македонија да го достигне бараното ниво на цивилни капацитети за потребите на цивилен кризен менаџмент?

- 1) На многу високо ниво
- 2) На добро ниво
- 3) На делумно ниво
- 4) На многу ниско ниво
- 5) Не можам да оценам

26. Дали Република Македонија има успешно изградени цивилни способности како инструмент за реализација на сопствената безбедносна

политика и компатибилно учество во мисиите за кризен менаџмент на Европската унија?

1) Потполно се согласувам 2) Се согласувам 3) Немам став 4) Не се согласувам 5) Воопшто не се согласувам

KORIŠTENJA LITERATURA

Adler-Nissen, R. (2014). Symbolic power in European diplomacy: The struggle between national foreign services and the EU's External Action Service. *Review of International Studies*,

Aggestam, L. (Ed.). (2008). Ethical power Europe? [Special Issue]. *International Affairs*,

Alecu de Flers, N., & Müller, P. (2013). Dimensions and mechanisms of the Europeanization of member state foreign policy: State of the art and new research avenues. *Journal of European Integration*,

Allen, D. (1998). "Who speaks for Europe?": The search for an effective and coherent external policy. In J. Peterson & H. Sjursen (Eds.), *A common foreign policy for Europe?* London: Routledge.

Allen, D., & Smith, M. (1990). Western Europe's presence in the contemporary international arena. *Review of International Studies*,

Bjelos M. (2017) Izgradnja civilnih kapaciteta na Zapadnom balkanu, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd

Balfour, R., & Raik, K. (2013). Equipping the European Union for the 21st century: National diplomacies, the European External Action Service and the making of EU foreign policy. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs.

Batora, J., & Spence, D. (Eds.). (2015). *The European External Action Service: European diplomacy post-Westphalia*. Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan. Find this resource:

Bauer, M. & Trondal, J. (Eds.). (2015). *The Palgrave handbook of the European administrative system*. Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan.

Bickerton, C. (2011). *European Union foreign policy. From effectiveness to functionality*, Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan.

Bickerton, C., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). The New intergovernmentalism: European integration in the post-Maastricht era. *Journal of Common Market Studies*,

Bull, H. (1982). Civilian power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*

Burgess, M. (2009). Federalism. In A. Wiener & T. Diez (Eds.), *European integration theory* Oxford: Oxford University Press.

Cross, M. (2011). Security integration in Europe: How knowledge-based networks are transforming the European Union. Ann Arbor: University of Michigan Press.

da Conceicao-Heldt, E., & Meunier, S. (Eds.). (2014). Speaking with a single voice: The EU as an effective actor in global governance? *Journal of European Public Policy*,

Damro, S. (2012). Market power Europe. *Journal of European Public Policy*,

Dijkstra, H. (2011). EU external representation in conflict resolution: When does the presidency or the High Representative speak for Europe? *European Integration Online Papers*, 15(1),

Dijkstra, H. (2013). Policy-making in EU security and defense: An institutional perspective. Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan.

Dijkstra, H. (2014). Approaches to delegation in EU Foreign Policy: The case of the commission. In M. Wilga & I. Karolewski (Eds.), *New approaches to EU foreign policy*. London: Routledge.

Duchene, F. (1973). The European Community and the uncertainties of interdependence. In M. Kohnstamm & W. Hager (Eds.), *A nation writ large? Foreign policy problems before the European Community*. Basingstoke, U.K.: Macmillan.

Duke, S. (2016). The Common Security and Defence Policy. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

Duke, S., & Vanhoonacker, S. (2006). Administrative governance in the CFSP: Development and practice. *European Foreign Affairs Review*, 11(2), 163–182.

European External Action Service. (2016). EU global strategy. Retrieved from http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf.

Featherstone, K., & Radaelli, C. (Eds.). (2003). *The politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.

Георгиева Л. (2006). Менаџирање на ризици, Филозофски факултет, Скопје

Георгиева Л. (2014). Европска Безбедност, Филозофски факултет, Скопје

Георгиева Л, Творење на мирот, Мирот безбедноста и конфликтите по Студената војна, Филозофски факултет, 2010

Georgieva I. (2004). “Conflicts Prevention: From the idea to the culture for prevention of conflicts”, Friedrich Ebert Stiftung and the Initiative for Peace building and Democracy, Skopje

Gebhard, C. (2011). Coherence. In C. Hill & M. Smith (Eds.), *International relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press.

Ginsberg, R. (1989). *Foreign policy actions of the European Community: the politics of scale*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Henokl, T., & Trondal, J. (2015). Unveiling the anatomy of autonomy: Dissecting actor-level independence in the European External Action Service. *Journal of European Public Policy*,

Hill, C., & Smith, M. (Eds.). (2011). *International relations and the European Union* (2d ed.). Oxford: Oxford University Press.

Hill, C., & Wong, R. (2011). Many actors, one path? The meaning of Europeanization in the context of foreign policy. In R. Wong & C. Hill (Eds.), *National and European foreign policies. Towards Europeanization* London: Routledge.

Hix, S. (1994). *The study of the European Community: The challenge to comparative politics*. West European Politics,

Hoffmann, S. (1966). *Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe*. Daedalus,

Hyde-Price, A. (2006). "Normative" power Europe: A realist critique. *Journal of European Public Policy*,

Jørgensen, K., Aarstad, A., Drieskens, E., Laatikainen, K., & Tonra, B. (Eds.). (2015). *SAGE handbook on European foreign policy*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

Juncos, A., & Pomorska, K. (2011). Invisible and unaccountable? National Representatives and Council Officials in EU foreign policy. *Journal of European Public Policy*,

Jupille, J., & Caporaso, J. (1998). States, agency and rules: The European Union in global environmental politics. In C. Rhodes (Ed.), *The European Union in the world community*. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Kavalski, E. (2013). The struggle for recognition of normative powers: Normative Power Europe and normative power China in context. *Cooperation and Conflict*,

Keukeleire, S. (2003). The European Union as a diplomatic actor: Internal, traditional and structural diplomacy. *Diplomacy and Statecraft*,

Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014). *The foreign policy of the European Union* (2d ed.). Basingstoke, U.K.: Palgrave.

Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies*,

Митревска М.(2010) Превентивна дипломатија и мировни операции, Филозофски факултет, Скопје

Митревска М.(2008). Кризен менаџмент, Европа 92, Кочани

Manners, I., & Whitman, R. (Eds.). (2000). *The foreign policies of European Union member states*. Manchester: Manchester University Press.

Müller-Brandeck-Bocquet, G., & Rüger, C. (Eds.). (2011). *The High Representative for the EU foreign and security policy—review and prospects*. Baden-Baden, Germany: Nomos Verlag.

Musu, C. (2003). European foreign policy: A collective policy or a policy of “converging parallels”? *European Foreign Affairs Review*,

Нацев, З; Ѓорески, И; Зенделовски, Г; Џафери, Т; Стратегиските концепти на НАТО и Република Македонија, КА ЕЛ ЕС –Принт, Скопје, 2016.

Нацев, З; Петрески Т; Стратегиски проекции на РМ во надворешната и безбедносната политика, Европа 92 – Кочани, 2013.

Nicolaidis, K., & Whitman, R. (Eds.). (2013). *Normative power Europe* [Special issue]. *Cooperation and Conflict*,

Norman, P. (2003). *The accidental constitution. The story of the European Convention*. Brussels: EuroComment.

Nuttall, S. (1992). *European political co-operation*. Oxford: Clarendon Press.

Nuttall, S. (2000). *European foreign policy*. Oxford: Oxford University Press.

Pomorska, K. (2007). The impact of enlargement: Europeanisation of Polish Foreign Policy? Tracking adaptation and change in Polish Ministry of Foreign Affairs. *The Hague Journal of Diplomacy*,

Sjostedt, G. (1977). *The external role of the European Community*. Farnborough, U.K.: Saxon House.

Sjursen, H. (2006). The EU as “normative” Power: How can this be? *Journal of European Public Policy*,

Smith, K. (2014). *European Union foreign policy in a changing world*. London: Polity Press.

Smith, M. E. (2004). *Europe's foreign and security policy: The institutionalization of cooperation*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.

Smith, M., Keukeleire, S., & Vanhoonacker, S. (Eds.). (2016). *The diplomatic system of the European Union: Evolution, change and challenges*. London: Routledge.

Spence, D. (2016). The European Commission's External Service. In M. Smith, S. Keukeleire, & S. Vanhoonacker (Eds.), *The diplomatic system of the European Union: Evolution, change and challenges* London: Routledge.

Tonra, B. (2001). *The Europeanisation of national foreign policy: Dutch, Danish and Irish foreign policy in the European Union*. Aldershot, U.K.: Ashgate.

Vanhoonacker, S., & Pomorska, K. (2013). The European External Action Service and agenda-setting in European foreign policy. *Journal of European Public Policy*,

Vink, M., & Graziano, P. (2006). Challenges of a new research agenda. In P. Graziano & M. Vink (Eds.), *Europeanization: New research agendas*, Basingstoke, U.K.: Palgrave Macmillan.

Wagner, W. (2003). Why the EU's common foreign and security policy will remain intergovernmental: A rationalist institutionalist choice analysis of European crisis management policy. *Journal of European Public Policy*,

Wallace, H., & Reh, C. (2015). An institutional anatomy and five policy modes. In H. Wallace, M. Pollack, & A. Young (Eds.), *Policy-making in the European Union* (7th ed. Oxford: Oxford University Press.

Waltz, K. (1979). *Theory of international politics*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Wong, R. (2011). The Europeanization of foreign policy. In C. Hill & M. Smith (Eds.), *International relations and the European Union*, Oxford: Oxford University Press.

Wong, R., & Hill, C. (Eds.). (2011). *National and European Foreign Policies: Towards Europeanization*. London: Routledge.

,

