

ДВОНАСОЧНА СТРАТЕГИЈА НА ПРОШИРУВАЊЕ И ЦИВИЛЕН КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА ВО ЗАПАДЕН БАЛКАН

Кратка содржина

ЕУ преку својата надворешна политика се инволвира во државите од Западен Балкан во двонасочна стратегија. Обезбедувајќи ги со можноста за идно членство, ЕУ го има иницирано предпристапниот процес кој цели не само кон зајакнување на соработката во сферата на правдата и внатрешните работи туку и постепеното трансформирање на тие држави во полноправни држави членки. Надворешното управување на ЕУ во рамките на Процесот за стабилизација и асоцијација е водено од стратегијата на пренесено владеење засновано врз условеност, каде што мрежа од власти делуваат повеќе како дополнување отколку како замена за владеење со условеност. Како дополна ЕУ ги користат инструментите на цивилниот кризен менаџмент. Поточно, ЕУ има распоредено полициски и мисии за владеење на правото во рамките на ЕБОП во оние држави од Западен Балкан каде што активностите поврзани со правдата и внатрешните работи (ПВР) од Процесот за стабилизација и асоцијација се сметаа за недоволни (Босна и Херцеговина, Македонија и Косово).

***Клучни зборови:* ЕУ, ЗАПАДЕН БАЛКАН, СТРАТЕГИЈА, СТАБИЛИЗАЦИЈА И АСОЦИЈАЦИЈА, КРИЗЕН МЕНАЏМЕНТ**

Вовед

Во Европската Унија постои став дека внатрешната безбедност може да се подобри ако внатрешно безбедносните проблеми на ЕУ се решаваат во нивното надворешно потекло. Оттука, Западен Балкан стана примарна цел на надворешната акција во безбедносната стратегија на ЕУ во сферата на правдата и внатрешните работи (ПВР). Државите од Западниот Балкан имаат особено блиски релации со ЕУ, бидејќи тие заедно со Турци-

ја се преостанатите европски земји на кои ЕУ им даде можност за евентуално членство. Но, настрана амбициите за членство, земјите од регионот се и понатаму област на загриженост за ЕУ. Презентираното подолу ќе ги елаборира односите на ЕУ во Западен Балкан во областа на внатрешно безбедносната политика, фокусирајќи се на две главни прашања: Што сака ЕУ да постигне преку нејзината соработка во сферата на правдата и внатрешните работи во Западен Балкан? И кои се инструментите на надворешната политика кои ЕУ ги употребува за да ги ангажира овие земји во постигнувањето на нивните цели во областа на правдата и внатрешните работи?

Во трудов првин ќе бидат анализирани внатрешно безбедносните цели во регионалниот амбиент на Западен Балкан. Потоа ќе бидат елаборирани „начините на надворешно владеење“ преку кои ЕУ се обидува да го вклучи овој регион во постигнувањето на тие цели. Анализата продолжува со тоа што се осврнува на улогата на останатите инструменти на ЕУ во регионот, особено операциите на цивилен кризен менаџмент спроведени под ЕБОП. Надворешната димензија на Правдата и внатрешните работи (позната како трет столб до стапувањето на сила на Лисабонскиот договор) и операциите на цивилен кризен менаџмент на ЕБОП (позиционирани во вториот столб кој исто така постоеше до стапувањето во сила на Лисабонскиот договор) беа формално одвоени со тогашната столбовата структура на ЕУ но, сепак имаа повеќе сличности отколку што тоа делува на прв поглед, како што е примерот со заедничката „функционална рамка“ на заштитата на внатрешната безбедност на ЕУ.¹ Покрај тоа, можеше да се сретне

¹ Договорот од Лисабон (првично познат како Реформски договор) е меѓународен договор кој измени договори кои ја сочинуваа уставната основа на Европската Унија. Лисабонскиот договор беше потпишан од страна на земјите членки на ЕУ на 13 декември 2007, а стапи на сила две години подоцна. Тој ги измени Договорот за Европската унија (познат како Договорот од Мастрихт) и Договорот за основање на Европската заедница (ТЕС, исто така познат како Договорот од Рим). Во овој процес Римскиот договор беше преименуван во Договор за функционирање на Европската унија (TFEU).

Истакнатите промени вклучуваа: замена на неопходната едногласност со принцип на двојно мнозинство во неколку области во Советот на министри, создавање помоќен Европски парламент како што неговата улога во формирањето на дводомна законодавна власт со Советот на министри станува обична постапка, консолидирано правно лице на ЕУ и создавање на долгорочен Претседател на Европскиот совет и Висок претставник на унијата за надворешни работи и безбедносна политика. Договорот исто така ја направи Главата за фундаменталните права од Повелбата на унијата за права, правно обврзувачка. Меѓу другото една од суштинските цели на договорот е бришењето на столбовата структура и нејзино заменување со легален персоналитет за унијата, со кој што на Унијата, на пример, ѝ се овозможу-

еден предлогот за политиката на ЕУ за правда и внатрешни работи да се смета како „универзална политика“ која ги опфаќа прашањата „со кои се справува ЕУ на ниво на вариетет од различни институционални положби (тогаш прв столб, втор столб и остатоци од третиот столб) - и низ сите нив“.²

Целите на безбедносната политика на ЕУ во Западен Балкан

Кога во 1998/99 кризата во Косово поттикна нова рунда на непријателства во регионот, ЕУ прифати дека нејзината постоечка стратегија беше недоволна за да се постигне примарната цел која беше дефинирана како стабилизација на регионот и воспоставување на добрососедски релации меѓу државите. Затоа во мај 1999 ЕУ го отпочна Процесот за стабилизација и асоцијација како регионална предпристапна стратегија со што ги обезбеди земјите од Западен Балкан со статус на *потенцијален кандидат за членство* во ЕУ.

Постојат две причини поради кои Политиката од сферата на правдата и внатрешните работи е од особено значење во контекст на Договорот за стабилизација и асоцијација:

- Првата е создавањето на ефективни и одговорни државни институции - клучни во унапредувањето на стабилноста и просперитетот во регионот. Слабата држава е заедничка карактеристика присутна во Западен Балкан. Интересот на ЕУ затоа беше да им се помогне на овие држави, создавајќи институционална и законска рамка во областа на азилот и миграцијата, тренирањето на полицијата и воспоставување на ефикасно и независно судство.
- Втората се однесува на превенција од прелевањето на небезбедноста од регионот, воглавно низ приливот на мигранти од или низ регионот. Додека извесни делови од регионот се самите извор на нелегална имиграција во ЕУ (особено Албанците и Косоварите), останува фактот дека регионот се користи од локалните криминални банди и како транзит за илегалните имигранти кои доаѓаат од други региони (како на пр. Кина или Средниот Исток). Борбата против организираниот криминал беше најистакнатиот проблем во областа на правдата и внатрешните работи во односот ЕУ-Западен Балкан.

ва да стане дел од меѓународните договори. Со други зборови на Унијата и се зголемува компетентноста за потпишување договори.

² Види: Smith, Karen E., 2009: The Justice and Home Affairs Policy Universe: Some directions for Further Reserach. In: *Journal of European Integration*, 31 (1), 1.

Посебен осврт на организираниот криминал во регионот е направен во Европската безбедносна стратегија (ЕБС). Во неа стои дека криминалната мрежа на Балканот е одговорна за трговијата за најголемиот дел од хероинот кој е запленет во ЕУ и исто така „за околу 200.000 од 700.000 жени жртви на трговијата со секс ширум светот“.³

Спогодбата за стабилизација и асоцијација настојува да оствари трократна цел за стабилизација, трансформација и Европска интеграција. Регионалната предпристапна стратегија на ЕУ се заснова на искуство од претходните проширувања, но се разликува во одредени аспекти од Централна и Источна Европа (ЦИЕ). „Додека во ЦЕИ фазите од стабилизацијата, транзицијата и интеграцијата навистина се поклопуваат, тие во основа се последователни. Во Западен Балкан, интеграцијата во ЕУ е состојба на стабилизација многу повеќе отколку обратно“.⁴ Сепак, ЕУ верува дека во одредени случаи предпристапната стратегија е недоволна во смисла на справување со ситуација на криза и обезбедување на постконфликтна стабилизација. Политичката сцена на Балканот останува променлива и нестабилна, без оглед на фактот дека поголем конфликт е неверојатен во догледна иднина. Додека некои земји како на пр. Хрватска, добро напредуваат во смисла на ЕУ интеграција, други заостануваат позади и се борат со наследствата од војната и неразрешени статусни проблеми, најспецифично кај обидот на Косово и цврстото противење на Србија против тоа. Исто така и Босна и Херцеговина се соочува со проблеми во станувањето на одржлива држава уште со Дејтонскиот мировен договор од 1995.

Накратко, стабилноста е тесно поврзана со онаа на ЕУ. Крис Патен, поранешен Комесар за надворешни односи на ЕУ го има искажано стратешкиот интерес на ЕУ во една реченица: „Изборот за нас во овој случај е многу јасен: или ние ќе извезуваме стабилност во Балканот, или пак Балканот ќе извезува нестабилност кај нас“.⁵

³ European Security Strategy, 2003: *A Secure Europe in a Better World - The European Security Strategy*. Brussels. 12 December 2003. pg 5

⁴ Batt, Judy, 2004: Introduction: the stabilisation/integration dilemma. In: Judy Batt (ed.), *The Western Balkans: moving on*. Chaillot Paper Nr 70. Paris: Institute for Security Studies, 7-21. pg. 19

⁵ Patten, Chris, 2002: *Speech at the Western Balkans Democracy Forum*. Thessaloniki. 11 April 2002. Достапно на: http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/publications/main/pub-speech_thessaloniki_20020411.htm

Методи на надворешна контрола на ЕУ во рамките на поттикот за членство

Круцијалниот инструмент применет од ЕУ за да ги натера кандидатските држави да ги прифатат нејзините правила е употребата на условноста, што значи дека ЕУ ги поставува своите правила како услови кои државата апликант мора да ги исполни со цел да ја добие наградата. Гледано малку поблиску со фокус на *Пошироката европска иницијатива на ЕУ* за источните и југоисточните соседи, концептуализиран е континуиран процес на проширување во делови со критериумите на Заедницата во соседните земји како *надворешно владеење на ЕУ*, презентираан како стратегиски обид да се постигне контрола врз политичкиот развој во третите земји низ процес на надворешно управување.⁶ Оттука надворешното владеење на ЕУ се остварува со т.н. меки безбедносни прашања како што се животната околина, енергетската политика, правдата и внатрешните работи.

Засновано на понатамошни искусвени истражувања, одредени научници предлагаат преработен концепт на „*надворешно владеење на ЕУ во внатрешната безбедност*“. Поаѓајќи од динамиката на Европската политика за соседство се сугерира *трансвладина мрежа* како замена на похиерархиски начини на политичко влијание во полето на ПВР. Проширувањето на воспоставените трансвлади мрежи на ЕУ во соседните земји е перципирано како алтернативна форма на надворешно управување, бидејќи надворешното управување со условеност претпоставува постоење на јасни наднационални критериуми и силна надворешна мотивација да се стане дел од Унијата-два фактори кои не се неопходно сместени во критериумите за ПВР и во Европската политика за добрососедство. Претпоставки е дека проширената мрежа на управување може да биде „возило за пренос на политика со *меки методи*“.⁷

⁶ Lavenex, Sandra, 2004: EU external governance in “Wider Europe”. In: *Journal of European Public Policy*, 11 (4), 680 - 700.

⁷ Исто, 83

Условено управување

Обезбедувајќи ги со статус на земја потенцијален кандидат за членство во ЕУ, ЕУ направи позицијата на секоја од земјите од Западен Балкан во етапниот процес кон евентуално членство во ЕУ да зависи од респективната изведба во смисла на исполнувањето на критериумите од Копенхаген 1993 и специфичните услови на другите земји. Хрватска и Македонија успеаја многу брзо да го сменат нивниот статус од потенцијален во вистински кандидат за членство во јуни 2004 и декември 2005 соодветно. Во своето оценување дали некоја земја се квалификува за следната фаза на пристапниот процес на ЕУ, ЕУ има ставено најсилна нагласка на прашањето за предавањето на осомничените за воените злосторства до Меѓународниот криминален трибунал за поранешна Југославија (ICTY). Сепак, извесни побарувања поврзани со ПВР како што се реформите на полицијата и на судскиот систем и борбата против организираниот криминал се исто така рангирани високо во оценувањето на ЕУ. Недостатокот на прогрес во полициската реформа, на пример, беше една од причините зошто ЕУ неколку години се воздржуваше од потпишување Договор за стабилизација и асоцијација со Босна и Херцеговина.

ЕУ ги охрабри државите од Западен Балкан да стават особен нагласок на четири приоритетни области (полиција, јавен ред и организиран криминал; интегриран граничен менаџмент; судски реформи; и азил и миграции) и да се справуваат со сите форми на нелегална трговија-особено со луѓе-како и криумчарење на дроги, оружје и стоки.⁸ Специфичните приоритети по сфери се разликуваат, но сепак, тие се дефинирани за секоја земја во т.н. Европско или *Партнерство за пристап*.⁹ Прогресот на државите кон имплементирањето на краткорочните и среднорочните приоритети од Партнерството е надгледувано од Европската Комисија, додека Советот на ЕУ може да обезбеди дополнителни насоки на ЕУ-Западен Балкан министерскиот состанок за ПВР, кој се одржува еднаш годишно како и преку иницијативи на ротирачкото претседателство. Во ноември 2002 год. ЕУ го покани Западен Балкан на конференција за организираниот криминал во Југоисточна Европа. Со Лондонската изјава е утврдена заедничка решеност за поразување на организираниот криминал во Југоисточна Ев-

⁸ Види Council of the European Union, 2003a: *EU-Western Balkans Forum. Joint Conclusions*. Brussels. 15578/03: 28 November 2003, 2

⁹ Благодареејќи на нивниот напреднат статус, Хрватска и Македонија беа обезбедени со Партнерството за пристап. Главната разлика меѓу Европското партнерство и Партнерството за пристап е што второто е структурирано согласно поглавијата за нормите а не според краткорочните и среднорочните приоритети.

ропа и ги обврза државите од Западен Балкан поединечно да ги поднесат извештаите за постигнувањата.¹⁰ Фокусот врз организираниот криминал беше дополнително засилен на ЕУ-Западен Балкан на самитот во Солун во јуни 2003. Под насловот *Борба со организираниот криминал. Соработка во останатите области од правдата и внатрешните работи*, Солунската агенда го нагласува растечкото значење на активностите од ПБР во релацијата ЕУ-Западен Балкан. Под претседателство на Австрија во 2006, Советот усвои „Книга на насочени акции за подобрување на соработката, организираниот криминал, корупцијата, илегалната миграција и противтероризмот, меѓу ЕУ, Западен Балкан и релевантните држави од Европската соседска политика (ENP)“.¹¹

Условениот пристап на ЕУ во регионот беше засилен со поврзувањето на поттикот за слободен визен режим за земјите во зависност од резултатите во борбата против илегалната миграција и организираниот криминал.¹² Во септември 2008, Србија, Црна Гора, Албанија, Босна и Херцеговина и Македонија го потпишаа визното олеснување на Европската Комисија и договорите за реадмисија кои им обезбедија на овие држави можности за олеснето патување на одредени категории популација во замена за блиска соработка во враќањето на нелегалните мигранти и одбиените баратели на азил.¹³ Откако овие договори стапија на сила во јануари 2008, ЕУ им дозволи на овие држави да воспостават *дијалози за визна либерализација* кои се засновани врз сфаќањето дека доколку државите ги исполнат утврдените референцијални точки како што е истакнато во нивните насоки, тие постепено ќе се приближуваат кон визната либерализација. Поттикот за визна либерализација се претвори во моќен пат до успехот на надворешната поддршка за охрабрување на домашната правда и внатрешни работи во Западен Балкан.

¹⁰ Види The London Statement, 2002: *Defeating Organised Crime in South Eastern Europe*. Lancaster House Ministerial Conference, London: 25 November 2002.

¹¹ Council of the European Union, 2006a: *Action Oriented Paper on Improving Cooperation, on organised Crime, Corruption, Illegal Immigration and Counter-terrorism, between the EU, Western Balkans and relevant ENP countries*. Brussels. 9272/06: 12 May 2006.

¹² Сите држави од Западен Балкан со исклучок на Хрватска беа ставени на неготивната листа на ЕУ со Одредбата на Советот 539/2001 (Совет на Европската Унија, 2001 а).

¹³ Види Trauner, Florian/Imke Kruse, 2008: *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?*

Достапно на: <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/058.pdf>

Мрежно управување

Мрежното управување во овој случај е двојно. ЕУ од една страна треба да негува оперативна соработка и поврзување меѓу ЕУ и Западен Балкан, а од друга страна да креира структури на регионална соработка и мрежа во регионот.

Во врска со мрежата на владеење меѓу ЕУ и Западен Балкан, ЕУ се фокусираше на создавање мрежи на информирање и имплементација. Специјализираните тела и агенции на ЕУ како што се Канцеларијата на европската полиција ЕУРОПОЛ, имаа задача да разменуваат и анализираат информации и да ја олеснат прекуграничната соработка меѓу органите за спроведување на законот во Западен Балкан и оние на ЕУ. Еуропол, заедно со агенцијата на ЕУ за гранично управување Frontex, исто така изврши проценка на ризици и ги утврди правците на ризик по кои здружени истражувачки тимови треба да делуваат.¹⁴ Информациските канали беа дополнително засилени со барањето од офицерите за врска од државите членки да обезбедат информација во проценката на закани на ЕУРОПОЛ од организираниот криминал во Западен Балкан. Оваа мрежа од имиграциони службеници, која ЕУ почна да ја развива во 2001 год. (како прва таква мрежа во светот), се очекуваше да воспостави поблиски контакти со властите од регионот за да придонесе за спречувањето и борбата против нелегалната миграција, враќањето на нелегалните имигранти и менаџмент на легалната миграција.

Мрежата за имплементација пак настојува кон целта за помагање во имплементацијата на усвоените стандарди и закони на ЕУ. Создавањето на овој тип мрежа беше составен дел на подготовките на државите за членство во ЕУ. Во секоја од земјите се одржуваат семинари и работилници за борба против организираниот криминал и беа финансирани од Програмата за техничка помош и размена на информации (TAEIX). Оваа програма е дизајнирана да одговори на пројавените проблеми (како на пр. Зголемената трговија со луѓе) во краток рок и покрива извесни проблематични области како мерки во финансискиот криминал, корупцијата, шверцот и пеењето пари.

Спротивно на тоа, програмата на ЕУ за помош на Комисијата за реконструкција, развој и стабилност (CARDS), заменета во 2007 со *Инструментот за предпристан* (IPA), беше дизајнирана да ги поддржи долгороч-

¹⁴ Council of the European Union, 2006a: *Action Oriented Paper on Improving Cooperation, on organised Crime, Corruption, Illegal Immigration and Counter-terrorism, between the EU, Western Balkans and relevant ENP countries*. Brussels. 9272/06: 12 May 2006.

ните процеси за изградба на институции и зајакнување на способностите за примена на правото. Програмата на ЕУ за предпристап го поддржуваше отпочнувањето на *твининг* проектите кои вклучуваа привремени цивилни службеници од членките на ЕУ кои работат како советници во корисни институции за период од најмалку дванаесет месеци. Областа на правдата и внатрешните работи, заедно со економската помош се најзначајните области на ЕУ за предпристапно финансирање.

Кога ЕУ ја отпочна својата предпристапна стратегија за Западен Балкан, таа прецизираше дека секоја држава може да влезе во ЕУ со своја сопствена заслуга, но притоа европското зближување мора да оди *рака под рака* со негување на регионалната соработка и помирување.¹⁵ Во проектот *Конвенција за полициска соработка во Југоисточна Европа*, применета во првата половина од 2006 год., земјите учеснички Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Молдавија, Црна Гора, Романија и Србија усвоија мултилатерална конвенција за подобрување на полициската соработка во регионот.

Исто така ЕУ го поддржа воспоставувањето на *Регионален центар за борба против прекуграничниот криминал* во рамките на Иницијативата за соработка во Југоисточна Европа (SECI), кој е еден вид оперативна соработка меѓу царинските и полициските органи во регионот. Сместен во Букурешт, центарот СЕЦИ треба да помогне во борбата против трансграничниот криминал во регионот и претставува обид да се воспостави ЕУРОПОЛ за Југоисточна Европа. Центарот во врска со оперативните прашања е асистиран од мрежа на обвинители наречени Советодавна група на обвинители за Југоисточна Европа (SEEPAG), која бара олеснување на судската соработка и размена на информации во истражувањето на прекуграничниот криминал.

¹⁵ Види Zagreb Summit, 2000: *The Declaration of the Zagreb Summit*. Zagreb. 24 November 2000.

Улога за мисиите на цивилен кризен менаџмент на ЕБОП

Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП), изградена за промовирање на европската одбранбена интеграција, има развиено одредени цивилни инструменти кои се дополнување на воената димензија.¹⁶ До стапувањето во сила на Лисабонскиот договор на 01.12.2009 год. организирани во вториот столб од ЕУ, мисиите на кризен менаџмент на ЕБОП беа институционално издвоени од надворешната акција на ЕУ во сферата на ПВР која го сочинуваше третиот столб. Но, сепак, полициските мисии на ЕБОП и надворешната димензија на ПВР тежнеат кон споредливи цели надвор од Унијата, а тоа е заштитата на просторот на внатрешна безбедност од надворешната околина која е небезбедна. Заклучок од анализата на полициската мисија на ЕУ во БиХ наведува дека „операциите на ЕУ за цивилен кризен менаџмент... треба да се гледаат како средство за заштита на внатрешната безбедност на ЕУ преку спречување на нелегалната миграција, трговијата и тероризмот да стасаат до територијата на Европа. ... со реформирање на безбедносниот сектор на целните земји, европските полициски мисии пренесуваат стандарди на внатрешна безбедност кои се слични на оние дефинирани на европско ниво во политиката на правдата и внатрешните работи“.¹⁷

Во Западен Балкан, ЕБОП операциите на цивилен кризен менаџмент беа распоредени во Босна и Херцеговина, Македонија и Косово. Првата мисија во регионот, која беше и прва мисија на цивилниот кризен менаџмент отпочната од ЕБОП, беше Полициската мисија на ЕУ во БиХ (ЕУПМ) на 1 јануари 2003. Мисијата беше со мандат да ги поддржи полициските реформи и да помогне да се развијат локалните капацитети и регионалната соработка во борбата против големиот и организиран криминал. Реформите во полицијата и чувањето на владеењето на правото беа

¹⁶ Засновано на искуството од конфликтите во регионот на поранешна Југославија, ЕУ научи дека трајниот мир и стабилноста надвор од Унијата бараат вариетет на инструменти, вклучувајќи ги и цивилните, за справување со предкризна, активна кризна и посткризна ситуација. Европскиот совет од Феира од јуни 2000 год. идентификуваше четири цивилни области на интервенција: полиција, владеење на правото, цивилна администрација и цивилна заштита. Точните цели и персонал кој треба да се распореди во секоја од областите на интервенција беше утврден во годините кои следеа. што се однесува на полицијата, државите членки на ЕУ се обврзаа да стават на располагање персонал од 5.000 луѓе за меѓународни и самостојни полициски мисии до 2003 год. од кои 1.400 да бидат распоредливи за триесет дена (Митревска, 2008).

¹⁷ Mournier, Gregory, 2007: European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security beyond the Borders. In: *HUMSEC Journal* (1), 47-64

предуслови кои Босна требаше да ги исполни за да започне преговори со ЕУ за Договорот за стабилизација и асоцијација. ЕУПМ требаше да ги претвори полициските сили на Босна во поефикасен борец против криминалот и да ги зајакне босанската Државната агенција за истражување и заштита (SIPA) и Државната служба за граници.¹⁸ Слабиот мандат на мисијата, недостатокот на искуство како и персонал кој е неподобен да ги исполни очекуваните задачи направија ЕУПМ да биде неефективна и неуспешна мисија според оценката на Меѓународната кризна група.¹⁹ Под обновениот мандат ЕУПМ, продолжен до крајот на 2009 год. и со интензивниот притисок што го изврши во рамките на Процесот за стабилизација и асоцијација, Босна прогресираще во реструктурирање на полициските структури, иако државната полиција остана фрагментирана и со тоа нејзината ефикасност лимитирана.

Втората полициска мисија на ЕУ (EUPOL Proxima) беше воспоставена во Македонија во декември 2003 год. Со јачина од 200 полицајци и цивили, Проксима беше задолжена да ја надгледува, води и советува локалната полиција и со тоа да помогне во борбата против организираниот криминал поефективно и да ја консолидира довербата на јавноста во полицијата.²⁰ Проксима остана две години во Македонија и потоа беше заменета со значително помалиот Полициски советодавен тим на ЕУ (EUPAT), со мандат до јуни 2006 год. Полициските мисии беа задолжени да ја надгледуваат имплементацијата на Охридскиот рамковен договор. По безбедносната криза од 2001 год. ЕУ ги одреди реформите на секторите правда и внатрешни работи во Македонија како централен елемент во стабилизирањето на државата и подобрувањето на меѓуетничките релации. Мисијата ЕУПОЛ Проксима беше дел од двонасочниот пристап на ЕУ кон Македонија, со задача да се справи со ургентните потреби во Министерството за внатрешни работи и полицијата, додека помошта од Европската Комисија требаше да се фокусира на долгорочни структурни измени во поддршка на институционалниот развој на земјата, согласно приоритетите на предпристапниот процес.²¹ Со македонската влада која ги поддржуваше голе-

¹⁸ Овие цели беа главен предмет на загриженост кој Комисијата го има идентификувано во поглавието на ПВР во годишниот Извештај за напредок. Види на пр. Извештај на Комисијата за напредокот на Босна од 2003 и 2004. (Commission of the European Communities, 2003a: 27-29; 2004: 13-14)

¹⁹ Види ICG, 2005a: *Bosnia's stalled Police Reform: no Progress, no EU*. Europe Report Nr 164, 6 September 2005: International Crisis Group.

²⁰ Council of the European Union, 2003c: *Press Briefing: Termination of the EU-led military operation Concordia. Launch of the EU police mission Proxima*. Brussels, 08 December 2003.

²¹ Исто

мите реформски програми во Министерството за внатрешни работи и полицијата, полициските мисии на ЕУ се сметаа за успех, единствено во одреден период од време, бидејќи предпристапниот процес, кој вклучува повеќе насочена помош под CARDS и IPA, ја презема постконфликтната стабилизација.

Најсеопфатниот ангажман на ЕУ под ЕБОП се одвива во Косово. Мисијата за владеење на правото на ЕУ во Косово (EULEX), треба да им помогне на косовските власти во сите области поврзани со владеењето на правото, особено во полицијата, судството и царината. Одобрена од Советот во февруари 2008, ЕУЛЕКС имаше буџет од 205 милиони евра за првите 16 месеци и вкупен персонал од околу 3.000 луѓе (1.900 меѓународен и 1.100 локален персонал).²² Иако мисијата е врамена како техничка мисија со задача за менторство, набљудување и советување, таа сепак имаше и извршна моќ, особено во сферата на полициската работа. Мисијата на ЕБОП заедно со Специјалниот претставник на ЕУ, ја претворија ЕУ во водечки играч во Косово во смисла на стабилизирање и превенирање на криза, но сепак значајно е да се забележи дека ЕУ е слаб играч кога се работи за проширувањето. Досега само 22 од 27-те држави членки на ЕУ го признаа Косово како независна држава, при што останатите одбиваат да го направат тоа благодарјќи на стравот дека домашните сепаратистички движења ќе добијат поттик (како на пр. Баските сепаратисти во Шпанија). Внатрешните поделби го попречуваат Косово постепено да навлезе во процесот за прием во ЕУ, при што и Европската комисија е должна да го одржи неутралниот статус.

²² Актуелното испраќање на ЕУЛЕКС беше одложувано неколку пати, бидејќи Србите и Косоварите не успеја да се договорат за точниот мандат на мисијата и каде таа би требало да оперира. Србите се противеа на мисијата на ЕУ и инсистираа да се носат единствено со мисија на ОН (УНМИК). Мандатот на УНМИК го признаваше територијалниот интегритет на Србија. Компромисот меѓу ЕУ и Србија беше изнајден со ослабување на мандатот на ЕУЛЕКС и нагласување дека мисијата ќе остане неутрална кога се работи за статусот на Косово. Компромисот дозволуваше ЕУЛЕКС да ја отпочне својата оперативна фаза во декември 2008, но поттикна силни протести кај дел од Косовските Албанци (Vučeva, 2008).

Заклучок

Следејќи ги последователните војни во поранешна Југославија низ 1990-тите, фокусот на ЕУ се менува од превенција на оружени воени конфликти во сферата на правдата и внатрешните работи. За да ги ангажира државите од Западен Балкан во постигнувањето на нивните внатрешно безбедносни цели, ЕУ разви стратегија на двоканален пристап. Обезбедувајќи ги со можност за идно членство, ЕУ отпочна предпристапен процес кој цели не само кон зајакнување на соработката во сферата на ПВР, туку и кон постепено трансформирање на овие држави во полноправни држави членки способни самите да учествуваат во европската област на слобода, безбедност и правда. Процесот за стабилизација и асоцијација беше носен од стратегијата за пренос на владеење засновано на условеност. Мрежното управување пак беше друг инструмент кој на некој начин беше надополна, а не замена за управувањето на ЕУ со помош на условеност. Уште повеќе ЕУ ги распореди своите ЕБОП полициски мисии и мисии за владеење на правото за постигнување на целите на внатрешната безбедност во оние држави од Западен Балкан каде активностите поврзани со ПВР на Процесот за стабилизација и асоцијација беа оценети како недоволни. Додека во Македонија и Босна и Херцеговина полициските мисии ги зајакнаа и засилија активностите на Процесот за стабилизација и асоцијација поврзани со ПВР, мисијата на ЕБОП за владеење на правото во Косово во големо ја замени димензијата на ЕУ за проширување. Сумирано, може да се изнесе аргументот дека соработката на ЕУ во правдата и внатрешните работи во овие земји стана една од движечките сили на севкупното надворешно политичко ангажирање во регионот.

Литература

- Batt, J. 2004, Introduction: the stabilisation/integration dilemma. In: Judy Batt (ed.), *The Western Balkans: moving on*. Chaillot Paper Nr 70. Paris: Institute for Security Studies, 7-21.
- Commission of the European Communities, 2003a: *Bosnia and Herzegovina. Stabilisation and Association Report 2003*. Brussels. SEC (2003)340.
- Council of the European Union, 2001a: *Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement*. Brussels. Official Journal, L 81, 21 March 2001.
- Council of the European Union, 2003a: *EU-Western Balkans Forum. Joint Conclusions*. Brussels. 15578/03: 28 November 2003.
- Council of the European Union, 2003c: *Press Briefing: Termination of the EU-led military operation Concordia. Launch of the EU police mission Proxima*. Brussels, 08 December 2003.
- Council of the European Union, 2006a: *Action Oriented Paper on Improving Cooperation, on organised Crime, Corruption, Illegal Immigration and Counter-terrorism, between the EU, Western Balkans and relevant ENP countries*. Brussels. 9272: 12 May 2006.
- European Security Strategy, 2003: *A Secure Europe in a Better World - The European Security Strategy*. Brussels. 12 December 2003.
- ICG, 2005a: *Bosnia's stalled Police Reform: no Progress, no EU*. Europe Report Nr 164, 6 September 2005: International Crisis Group.
- Митревска, М. 2008, Кризен Менаџмент, Европа 92-Кочани, Скопје
- Mournier, G. 2007, European Police Missions: From Security Sector Reform to Externalization of Internal Security beyond the Borders. In: *HUMSEC Journal*, 47-64
- Patten, C. 2002, *Speech at the Western Balkans Democracy Forum*. Thessaloniki. 11 April 2002. Достапно на:
- http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/publications/main/pubspeech_thessaloniki_20020411.htm
- Smith, Karen E. 2009, The Justice and Home Affairs Policy Universe: Some directions for Further Reserach. In: *Journal of European Integration*, 31, 1-7.
- The London Statement, 2002, *Defeating Organised Crime in South Eastern Europe*. Lancaster House Ministerial Conference, London: 25 November 2002.
- Trauner, F./I. Kruse, 2008, *EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: A New Standard EU Foreign Policy Tool?* Достапно на: <http://www.jhubc.it/ecpr-riga/virtualpaperroom/058.pdf>
- Vuceva, E., 2008, EU deploys Kosovo mission. *euobserver.com*, 9 December 2008. Достапно на: <http://euobserver.com/9/27262>

Sergej CVETKOVSKI

DOUBLE-WAY EU STRATEGY OF ENLARGEMENT AND CIVILIAN CRISIS MANAGEMENT IN WESTERN BALKAN

Abstract

Following the successive wars in ex Yugoslavia through last decade of past century, the EU has changed it's focus from prevention of armed conflicts toward sphere of justice and internal affairs. In engaging the countries of Western Balkan in achievement of their internal security goals, EU has developed the strategy of dual-track approach. Providing them with perspective of future membership, EU has initiated pre-accession process that aims not only in strengthening the cooperation in the sphere of JHA but also towards gradually transformation of these countries in to the full-pledged member states that are capable to participate in the European field of freedom, security and justice by themselves. The stabilization and association process was driven by strategy of governance by conditionality. The network governance is another instrument as a complement of the conditionality strategy. Moreover EU has deployed it's police and rule of law missions under ESDP in order of achieving the goal of internal security in those countries of Western Balkans where activities connected with JHA of Stabilization and association process were evaluated as insufficient. While police missions in Macedonia and Bosnia and Herzegovina has enforced activities of regards HJA, the ESDP rule of law mission in Kosovo was replacement for EU enlargement dimension. In sum, it could be presented that EU cooperation in justice and internal affairs in these countries has become one of driving forces of overall external political engagement in the region.

Key words: EU, WESTERN BALKANS, STRATEGIES, STABILISATION AND ASSOCIATION AGREEMENT, CRISIS MANAGEMENT