

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ – СКОПЈЕ

ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ

ИНСТИТУТ ЗА БЕЗБЕДНОСТ, ОДБРАНА И МИР

ПОСЛЕДИПЛОМСКИ – МАГИСТЕРСКИ СТУДИИ

ОД ОБЛАСТА НА БЕЗБЕДНОСТА



ТЕМА:

УЛОГАТА НА ЕВРОПСКАТА СОСЕДСКА ПОЛИТИКА

ВО МЕНАЦИРАЊЕТО НА КОНФЛИКТИ: СЛУЧАЈОТ НА ГРУЗИЈА

Ментор:

Проф. д-р Лидија Георгиева

Кандидат:

Бојан Перески

Скопје, ноември 2013 год.

Содржина

Вовед	1
Глава 1	
1.1 Институционализација на европската безбедност - Западно Европска Унија	5
1.2 Настанување на ЗЕУ	6
1.3 ЗЕУ од Мاستрихт до денес	7
1.4 Заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската Унија	10
1.4.1 Развој на Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ	12
1.4.2 Договор од Мастрихт	13
1.4.3 Договор од Амстердам	14
1.4.4 Договор од Ница	16
1.4.5 Договор од Лисабон	16
1.5 Имплементација на Заедничката надворешна и безбедносна политика	17
1.6 Институционална рамка на Заедничката надворешна и безбедносна политика	18
1.6.1 Европски Совет	19
1.6.2 Совет на ЕУ	20
1.6.3 Европска Комисија	21
1.6.4 Политички и безбедносен комитет	21
1.7 Инструменти на Заедничка надворешна и безбедносна политика.....	22

Глава 2

2.1	Европска соседска политика	24
2.1.1	Концепт и географска распространетост на ЕСП	26
2.1.2	Краткорочни инструменти	27
2.1.3	Долгорочни законски рамки	29
2.1.4	Суштинска понуда	31
2.1.5	Учество на внатрешниот пазар на ЕУ	32
2.1.6	ЕСП и Надворешната и безбедносна политика	35
2.1.7	Регионална соработка	37
2.1.8	Внатрешна безбедност	39

Глава 3

3.1	Конфликт помеѓу Грузија, Осетија и Абхазија	40
3.2	Револуција на Розата	41
3.3	Конфликт помеѓу Грузија и Русија	51

Глава 4

4.1	Мисии на ЕУ во Грузија	57
4.2	Мисија за Владеење на правото ЕУ Темис	59
4.3	Мисија на Европската безбедносна и одбранбена политика	72
4.4	Мониторинг мисија на ЕУ и Грузија	76
4.4.1	Улогата на ЕУ во запирањето на војната помеѓу Русија и Грузија.....	77

Заклучок	91
-----------------------	----

Користена Литература	95
-----------------------------------	----

Акроними

ЗЕУ Западно европска унија

ЕУ Европска Унија

ЕСП Европска Соседска Политика

ЗНБП Заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската унија

ЕОБП Европска безбедносна и одбранбена политика

ЕУММ Мониторинг мисија на Европската унија

ЕУСП Специјален претставник на Европската унија

НАТО Северноатланска алијанса

ОБСЕ Организација за безбедност и соработка на Европа

НВО Невладина организација

УНОМИГ Надгледувачка мисија на обединетите нации во Грузија

ЕУММ Мониторинг Мисија на Европската унија во Грузија

Вовед

Европската соседска политика е развиена 2004 година, со цел да се избегнат нови линии на поделба помеѓу земјите на Европската Унија и соседите, наместо тоа да се зајакнува стабилноста и безбедноста. Оваа рамка на соработка е прифатена во 16 држави од најблиското опкружување на Унијата: Алжир, Ерменија, Азербејџан, Белорусија, Египед, Грузија, Израел, Јордан, Либан, Либија, Молдавија, Мароко, Окупираните Палестински територии, Сирија, Тунис и Украина. Европската соседска политика е главно билатерална соработка со ЕУ и секоја партнерска земја, но дополнително е збогатена со регионални и мултиратерални соработки и иницијативи како што се: Источното партнерство (Прага, мај 2009),¹ Еуро-Медитеранското партнерство познато како Барселона процес² и синергијата на Црното море³. Европската соседска политика им нуди на соседите на унијата привилегиран однос, градење на заедничка посветеност на заедничките вредности (демократија, човекови права, владеење на правото, добро владеење, принципи на пазарна економија, итн). Овој однос на земјите им нуди подобри политички односи, поголема економска интеграција, зголемена мобилност со Унијата. Централна улога на Европската соседска политика се билатералните Акциони планови помеѓу ЕУ и секоја од државите партнери на ЕУ⁴. Во овие Акциони планови се поставени политички и економски реформи кои се од кратки или средни приоритет на решавање од 3 до 5 години. Овие акциони планови не се прифатени во Алжир, Либија и Сирија. Источното партнерство е составено од: Украина, Ерменија, Азербејџан, Белорусија, Грузија и Молдавија. Релациите помеѓу ЕУ и Грузија се воспоставени во 1992-та, веднаш по одделувањето на Грузија од Советскиот сојуз. Билатералните односи се дополнително зајакнати во 2003-та по

¹ http://www.eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm

² http://www.eeas.europa.eu/euromed/index_en.htm

³ http://www.eeas.europa.eu/blacksea/index_en.htm

⁴ 12 држави се согласни на акциони планови

т.н. „Розова револуција“ и доаѓањето на новата власт со амбициозна програма за политички и економски реформи. Партнерските односи ЕУ-Грузија се поткрепени со Договорот за Партнерство и соработка⁵, кој стапува на сила на 1 јули 1999 година. Од страна на Унијата, во периодот од 2007 до 2010 преку разни програми, во Грузија се префрлени повеќе од 120 милиони Евра. Но сепак Јужниот Кавказ претставува комплициран регион за Европската Унија, еден од најсериозен безбедносен предизвик за Унијата е „замрзнатиот конфликт“ во Грузија во регионите на Абхазија и Јужна Осетија⁶. Откако Грузија стана независна држава и се оддели од Советскиот Сојуз во 1991 година, регионите Абхазија и Јужна Осетија сакаат да се одделат од Грузија и да останат во склоп со Советскиот сојуз. Грузија на тоа одговори со 3000 грузиски трупи кои ги окупираа поголем дел од овие две територии. Во 1992 година започна вооружени судири откако Абхазија прими поголемо количество на оружје од соседните земји меѓу кој и Русија, со што подоцна се постигна договор помеѓу страните за прекин на огнот и повлекување на грузиските сили од територијата. Во 1993 година, од страна на Обединетите Нации е издадена Резолуција 858, со која се прекинуваат воените дејства и се воспоставува мониторинг мисија УНОМИГ. Во 1994 година е потпишан договор помеѓу Грузија, Русија, Абхазија и Обединетите Нации за учество на Руски мировници, но договорот е неколку пати прекршуван. Во 1999 година на референдумот одржан во Абхазија и Јужна Осетија мнозинството од населението гласа за независност, но референдумот не е прифатен од страна на Грузија. Европската Унија се вклучува 2003 година во разрешување на конфликтот, со што веднаш се подобрува состојбата и на теренот каде што заедно работат мировници на ЕУ и ОН. Грузискиот Претседател Сакашвили предлага мировен план во кој бара од Европската Унија да биде гарантор на мирот со што предлага економска помош на Абхазија, и да се воспостават мешани полициски патроли од двете страни, но

⁵ [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0804\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:21999A0804(01):EN:NOT)

⁶ Каде што живее претежно Руско население.

овој предлог беше отфрлен од Абхазија. На 2 август 2008 година од страна на Грузија е започнато бомбардирање на главниот град на Абхазија, каде што има загинато и поголем број на цивилно население, а во наредните денови почнува и копнена офанзива на грузиските сили за ослободување на Абхазија и Јужна Осетија. На 8 август 2008 година, во конфликтот се вмешува и армијата на Руската Федерација. Причина за тоа се нападите на грузиските сили врз руските мировници, но и поголемиот дел од населените во областите Абхазија и Осетија се со Руска националност. Воена кампања трае 5 дена, при што грузиските сили се повлечени од областите Абхазија и Јужна Осетија претежно населени со руско население. Прекин на огнот е постигнат на 12 август. Европската унија водена под Француско претседателство, спроведе медијација за прекин на огнот. Русија повлече поголем дел од трупите од грузиска територија, но создадоа тампон зона помеѓу Абхазија, Јужна Осетија и Грузиската територија. На 26 август 2008 година Русија ја призна независноста на Јужна Осетија и Абхазија.

Руско-Грузиската војна која започна на 8 август 2008 година, сликовито ја прикажа опасноста од т.н “замрзнати конфликти” во пост-советската периферија, која претставува опасност по безбедноста и стабилноста не само во регионот туку и на безбедноста на Европската унија. Настаните од Август 2008 година во кои имаше повеќе стотици убиени, поголем број повредени и внатрешно раселени лица и бегалци беа потсетник на хуманата и политичката цена во обидот за решавање на конфликтот преку употреба на воена сила. Јужна Осетија и Абхазија се две територии во составот на Грузија кои имаат нерешени територијални конфликти кои датираат од времето на Советскиот сојуз и опстојуваат две децении, но исто така овие конфликти спаѓаат и во регионот кој претставува зона на интерес на Европската унија, која го дефинираат како Источно опкружување.⁷

⁷ EU Eastern Partnership – www.ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm

Повеќе од 15 години меѓународната заедница дозволува овие конфликти да „догоруваат“, потценувајќи ја можноста за обновување на овие конфликти во поголеми прекугранични насилства. Во меѓувреме Европската унија преку Источното опкружување препозна зголемена стратегиска важност, со што превзема иницијативи се со цел да стане влијателна во сферата на влијанието меѓу Русија и Западот. Во февруари 2008 година, овие две нерешени територијални конфликти завземаа една нова димензија, со едностраното прогласување на косовскиот парламент на независност. Ова подоцна беше прифатено од страна на повеќе од 50 држави членки на обединетите нации, вклучувајќи ги САД и поголем број на држави членки на Европската унија, но со жестоко спротивставување на Србија, Русија и Кина но и неколку земји членки на ЕУ. Случајот на Ковосо покренa дебати за интеракција помеѓу основните меѓународни правни принципи за самоопределување, суверенитет и територијален интегритет. Иако оние земји членки на Европската унија кои ја признаа независноста на Косово сметаат дека е *sui generis* случај и дека не претставува заедничка позиција на Европската унија, бидејќи некој од земјите членки на Европската унија се плашат дека со признавањето на Косово ќе се отвори простор за сеционистички конфликти на нивните територии. Ова е исто така аргумент кој го користи Русија во признавањето на независноста на Јужна Осетија и Абхазија. Во рамките на оваа комплексна мрежа на локална, регионална и глобална безбедносна динамика, Европската унија треба да ја разјасни својата улога во однос на своите интереси *vis-à-vis* Источното соседство како целина. Исто така треба да развие кохерентна стратегија која се дели меѓу сите институции на Европската унија и земјите членки кон Источното соседство. Европската унија, преку неодамнешниот преглед на европската безбедносна стратегија, посочи дека е од неопходна важност во источното соседство да се превенираат конфликтите и да се создаде стратегија за решавање на тие конфликти.

ГЛАВА 1

1.1. Институционализација на европската безбедност- Западно Европска Унија- столб на европската безбедност

На состанокот одржан во Мастрихт, Холандија, државите членки на ЗЕУ, одлучиле да започнат процес на соединување, т.е. да ги постават темелите за заедничка политика во сите сфери, вклучувајќи ја и надворешната и одбранбената политика. Во тој контекст, во рамките на развој на заедничката одбранбена политика, одлучуваат кон нивните планови да ја приклучат и организацијата во која членувале десет западноевропски држави членки на ЕУ. Заедничка цел била изградба на европски безбедносен и одбранбен идентитет, т.е. превземање на одговорноста за безбедноста на западна Европа, но истовремено и развој на пријателски односи со државите од блиското и далечно опкружување.⁸

Инаку, иако ЗЕУ настанува во далечната 1948 година нејзината улога секогаш била во сенка и позадина во однос на акциите иницирани од страна на НАТО.⁹ Во одредена мера тоа е и разбирливо со оглед на воените опасности со кои била соочена западна Европа, како и со оглед на напнатите политички и воени односи помеѓу западот и истокот. ЗЕУ е настаната како организација чија основна цел е пружање на воена помош во случај да биде нападната некоја нејзина членка. Сепак и покрај тоа, во основачките акти на организацијата е наведено дека државите ќе развиваат соработа и меѓусебно ќе се помагаат.

⁸ Hix Simon, The political system of the EU, London: Palagrae, 2005

⁹ Leon N. Lindberg and Stuard A. Europe's Would be Polity : Patterns of change in the European Commynity, (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall,)

1.2 Настанување на Западно Европската Унија

Во 1948 година, во Брисел, од страна на Белгија, Франција, Луксембург, Холандија и Велика Британија, бил потпишан Договор за економска, социјална и културна соработка како и за колективна самоодбрана. Со тоа е формирана организација позната како Западна Унија (Western Union).¹⁰

Посочениот договор се темели на Договорот од 1947 година, кој го потпишале Франција и Велика Британија, кој има за цел пружање на воена помош во случај да биде нападната некоја од нив. Притоа, карактеристично за двете држави е тоа што можноста за советска инвазија не претставува главна опасност. Тие го перцепирале повторното политичко и воено јакнење на Германија како главна закана. Од тие причини двете држави воспоставуваат заеднички воен одбор со задача да ги координира нивните одбранбени активности и да претставува врска помеѓу двете команди на војски.

Заострувањето на односите помеѓу Западот и Истокот во Европа, ги поттикнало Франција и Велика Британија да упатат покана и од други држави за членство во сојузот којшто би им гарантирал заедничка одбрана на сите држави членки. Реализацијата на ваквата замисла се случува 1948 година во Брисел со потпишувањето на договор. Во 1949 година, државите потписнички на договорот од Брисел, го потпишуваат Вашингтонскиот договор при што заедно со САД ги поставуваат темелите на НАТО. На тој начин тие прифаќаат еден поширок концепт за безбедност. Во почетокот на 50-тите години на минатиот век, како резултат на влошување на односите во Европа и светот, се зголемува подготвеноста на западноевропските држави за вклучување на Германија во рамките на безбедносно-политичките и одбранбените сојузи. Сепак Франција била против таквата идеја и континуирано се залага за строг меѓународен надзор врз вооружувањето на западна Германија. Во 1952 година, од страна на Велика

¹⁰ Desemont Dinan, *Ever Closer Union. An introduction to European integration*, London: Layne Rienner Publishers, 1999.p.15.

Британија, Италија, Холандија, Луксембург и Белгија била потпишана Повелбата за европска одбранбена заедница. Самата Повелба требало да се ратификува во рамките на националните парламенти на државите потписнички, меѓутоа Францускиот парламент одбил да ја ратификува Повелбата и со тоа практично била елиминирана идејата за европска одбранбена заедница.¹¹ Покрај тоа, не било решено ниту прашањето за вклучување на Германија во рамките на ЗЕУ.

Сепак, како резултат на зголемената опасност од СССР, била продуцирана потреба за поцврсто поврзување помеѓу западните демократски држави во една одбранбена заедница која би ги опфатила западна Германија и Италија.

Решението било пронајдено во модификувањето на договорот од Брисел. Така, во 1954 година, Германија и Италија биле повикани да им се придружат на државите потписнички на договорот од Брисел, со што практично истата година во Париз била основана Западноевропската Унија-ЗЕУ. Притоа биле потпишани четири протоколи:

- Прв Протокол кој ги содржел дополнувањата на Договорот од Брисел
- Втор Протокол кој се однесувал на формирање на воени сили на ЗЕУ
- Трет Протокол за прашања и проблеми поврзани со вооружувањето
- Четврт Протокол со кој било основано ново тело на организацијата-Агенција за контрола на вооружувањето.

1.3 ЗЕУ од Мاستрихт до денес

Клучен момент во развојот на ЗЕУ, претставува состанокот на највисокото ниво на државите членки на ЕУ во Мастрихт. Според Мастришката декларација државите членки на ЗЕУ се обврзале дека ќе се развиваат како одбранбена компонента на ЕУ, во склад со потребите на европските одбранбени и безбедносни потреби. Исто така, било одлучено ЗЕУ да го усклади својот развој со

¹¹ Thomas Risse-Kappen, "Exploring the nature of the beast: International relations theory and comparative policy analysis meet the EU", 1996

развојот на плановите на НАТО во сферата на безбедноста и одбраната.¹² Во тој контекст, земјите членки на ЗЕУ ги повикале сите членки на ЕУ да земат учество како набљудувачи, додека европските членки на НАТО, кои сеуште не биле членки на ЗЕУ, биле повикани да бидат активни членови на ЗЕУ.¹³

Во 1992 година, на состанокот во Петербург била прифатена Петербуршката декларација со која биле потврдени предходните одлуки за развој на организацијата. Декларацијата има три дела: ЗЕУ и европската безбедност, зголемување на оперативната улога на ЗЕУ и односот на ЗЕУ со другите членки на ЕУ и НАТО. Во првиот дел била истакната важноста на ОБСЕ за вкупната безбедност во Европа, како и потребата за јакнење на неговите капацитети за превенција на конфликти, управување со кризи и мирно решавање на судирите. Во рамките на тој процес, земјите членки на ЗЕУ истакнале дека се подготвени да дадат свој полн придонес во јакнењето на улогата на ОБСЕ. Тоа меѓу другото било запазено и во самата Петербуршка декларација. Вториот дел од декларацијата бил посветен на јакнењето на оперативната моќ на ЗЕУ со цел употреба на вооружените сили на членките на ЗЕУ, за изведување на одредени воени, а по потреба и невоени задачи. Во Петербург, претставниците на членките на ЗЕУ се состанале со претставници на осум држави од средна и источна Европа: Бугарија, Полска, Чешка, Словачка, Унгарија, Романија, Естонија, Литванија и Латвија. Притоа била договорено соработката да се реализира преку форум за консултации и тоа на следниот начин: годишни состаноци на министрите и состаноци на претставниците на пониско ниво два пати годишно. Форумот за консултации, прв пат се состанал во Лондон 1992, на ниво на пониски претставници на државите, додека во текот на 1993 година тој се одржал два пати во Рим на министерско ниво.

¹² Corbett. "From conception to ratification", The treaty of Maastricht, Longman, 1993.

¹³ Josephine Shaw, The Law the European Union, London, Palgrave 2000

Карактеристично за министерскиот состанок во Рим е тоа што на него како гостин присуствувале и генералниот секретар на НАТО и председавачите со ЕУ. На тој состанок земјите членки ја повикале Грција да стане нивна постојана членка, Исланд, Норвешка и Турција станале придружни членки, додека Данска и Ирска добиле статус на набљудувачи. На состанокот во Кирцберг, Луксембург во 1994 година, советот на министрите ја усвоил Кирцхбершката декларација со цел одредување на партнерски односи со девет држави од средна и источна Европа. Со таа цел, со декларацијата за придружно членство на ЗЕУ биле повикани: Бугарија, Чешка, Естонија, Литванија, Латвија, Полска, Романија и Словачка. На следниот состанок одржан истата година во Нордвјк, Холандија, присутни биле и придружните партнери, меѓутоа без право на одлучување. На состанокот било актуелизирано прашањето за улогата на ЗЕУ и нејзиниот развој како одбранбена организација на ЕУ. Притоа била прифатена декларација со која била потврдена подготвеноста на сите држави членки за соработка со НАТО и за понатамошно развивање на евро-атланското партнерство.¹⁴

Во 1995 година на состанокот во Лисабон биле донесени низа клучни одлуки за понатамошен развој на ЗЕУ. Во контекст на оперативниот развој на ЗЕУ, биле прифатени нови механизми и структура на одлучување. Од страна на Португалија било предложено организирање на мултинационални воени вежби познати како „Крисех 95-96“, од страна на државите кои го сочинуваат „Еурокорпс“. Исто така била поздравена одлуката на Франција, Италија и за организирање на заеднички состави на копнената војска ЕУФОР, како и на заеднички поморски сили ЕУРОМАРФОР. Подоцна, кон таа идеја се придружува и Португалија. Целта била тие сили да се употребуваат под команда на ЗЕУ, но со можност да бидат употребувани и во рамките на заедничките сили на НАТО. Повторно била потврдена определбата на државите членки на ЗЕУ за делување и во Хуманитарни

¹⁴ Treaty of European Union, Maastricht, Title 1, Common Provisions, Article B.

операции и други задачи на просторот на Југославија. Во 1996 година, министрите за надворешни работи и министрите за одбрана на државите членки одржале состанок во Бирмингем. Централна тема на состанокот била изградба на европски безбедносен и одбранбен идентитет, којшто би им овозможил на европските држави да превземат политичка и воена одговорност за сопствената одбрана и безбедност. Исто така било одлучено да се повикаат сите држави членки (без оглед на нивниот статус) во организирањето и развојот на оперативната улога на ЗЕУ.

1.4 Заедничка надворешна и безбедносна политика на Европската Унија

Европската политичка соработка (ЕПС), која со договорот од Мастрихт (1993) го промени името во Заедничка надворешна и безбедносна политика (ЗНБП), позната уште како втор столб на Европската унија, која ја опишува средишната рамка на дејствување на надворешната и безбедносната политика на ЕУ.¹⁵ Без оглед на постојаните недостатоци Европската унија и нејзините земји членки успеваат на меѓународната сцена да се постават како сериозен безбедносен актер. Во една практично постојана размена на информации мислења за прашањата на меѓународната политика се одвива приближувањето на националното гледиште, вклучувајќи го и настојувањето за заеднички основни ставови и претворање на основните ставови во заеднички акции. Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија е концепт кој е подолго време е присутен во агендата на ЕУ, но чија практична реализација почнува да се остварува по договорот во Мастирих во кој јасно се нагласува дека „Заедничката надворешна и безбедносна политика ќе ги покрива сите области на надворешната и безбедносната политика, така што целите на Заедничката и надворешната безбедносна политика се насочени кон зачувување на заедничките вредности и кој зајакнување на

¹⁵ The Common foreign and security policy, Council of the EU, Luxembourg :office for official Publications of the European Communities 2002.

безбедноста во сите сегменти“, која со текот на времето ќе доведе до организирање на сопствена одбрана независна од капацитетите на НАТО.

Заедничката надворешна и безбедносна политика е вториот од трите столба кои ја сочинуваат Европската унија. ЗНБП беше создадена заедно со Европската унија поточно со договорот за Европската унија (ДЕУ), кој е потпишан во 1992 година, а стапи на сила во 1993 година.¹⁶ ЗНБП е меѓувладина форма на соработка соработка во областа на заедничката надворешна и безбедносна политика со цели за зачувување на заедничките вредности, фундаментални интереси, независноста и интегритетот на ЕУ, како зачувување на мирот и зајакнување на меѓународната безбедност во согласност со принципите на повелбата на Обединетите нации.

ЕУ има три инструменти на политиката за постигнување на целите:

- Заеднички стратегии
- Заеднички акции
- Заеднички позиции

Европската унија може исто така да употреби дипломатија, трговски санкции и економска и финансиска помош за да именува неколку инструменти за да ги постигне целите на ЗНБП.¹⁷ Заедничката надворешна и безбедносна политика, и Европската безбедност и одбрамбената политика е поттикнато од еден клучен т.е. фундаментален фактор кој треба да ја надополнува оригиналната цел на ЕУ за создавање на безбедносна Европа преку интеграција. Европа ги искуси ужасите на 20-тиот век до степен кој не може да се сподели со ниту еден друг.¹⁸

¹⁶ Мицковиќ Д., Матовски А.; Заедничка Надворешна и безбедносна политика, Евродијалог, бр 1, Студентски Збор, Скопје, 2002.

¹⁷ http://europa.eu.int/comm./external_relations/cfsp/intro/index.htm

¹⁸ Гоцевски Т., Бакрески О., Славевски Стојан, Европската унија низ призмата на европската безбедност. Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр 211.

1.4.1 Развој на заедничката надворешна и безбедносна политика на европската унија

Политичката определба на ЕУ за создавање на европска надворешна и безбедносна политика е просто неповратна. Во основа ЕУ има недостаток на сила во воена смисла и има потешкотии во брзо реагирање на надворешни настани. Како што е добро познато, политичките разлики помеѓу државите членки на развојот на заедничката одбранбена политика долго време беа инструмент за спречување на ЕУ да ги развие воените карактеристики. Европската безбедносна иницијатива има за цел да ја зајакне способноста на европските нации да дејствуваат во рамките на целите на надворешната политика. Тоа значи: Прво ја зајакнува заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ, но и ја дава и можноста да донесува воени одлуки, а со тоа и можност од политичката контрола на операциите на кризниот менаџмент. Како второ, ги зајакнува воените способности на Европа, така што на европскиот менаџмент со кризи му се дава кредибилитет со што се дава подобар и покохерентен придонес во НАТО.¹⁹ Заедничката надворешна и безбедносна политика, е продолжение на Западноевропската унија која имаше за цел да ја унапреди меѓувладината соработка на земјите членки на полето на безбедноста. Заедничката надворешна и безбедносна политика е камен темелникот на ЕУ. Заедничката надворешна и безбедносна политика како составен дел на развојот на ЕУ и се доверени задачи да ги подготвува и да ги спроведува одлуките и акциите на Унијата кои се поврзани со одбраната. Со тоа една од поважните цели на ЕУ е да го брани својот идентитет на меѓународната сцена преку надворешната заедничка и безбедносна политика, вклучувајќи ги прогресивните структури на одбранбената политика.

¹⁹ EU Crisis response capability, Institutions and process for conflict prevention and management, ICG Issue report, Brussels, 26 June 2001, p.28

Во јуни 1992 година, министрите за надворешни работи и за одбрана на земјите членки на ЗЕУ составија декларација во Санкт Петербург под која тие би создале воена сила способна да биде искористена на барање на ОБСЕ или на советот за безбедност на ООН. Декларацијата наведува дека силите на ЗЕУ би можеле да бидат употребувани за хуманитарни и спасувачки мисии, мисии поврзани за зајакнување на мирот, исто така и за мисии поврзани со управување со кризи вклучувајќи и созавање на мир.

Концептот за создавање на европска одбрана е концепт кој е присутен подолго време во Унијата но чија практична реализација почна да се остварува во последната деценија на минатиот век, поточно на самитот во Маастрихт 1993 година каде се создаде нова рамка за заедничката надворешна и безбедносна политика.²⁰ Надворешната политика на ЕУ позната како Заедничка и надворешна безбедносна политика е вториот столб на Европската унија.

1.4.2 Договорот од Маастрихт

Во 1991 година, во Маастрихт се состанаа шефовите на државите и владите на земјите членки на Европската заедница и беше донесено решение за создавање на заедничка и надворешна безбедносна политика. Подоцна во 1991 година, од страна на министрите на Европската заедница беа донесени две декларации со кои се поставија темелите за развој на Западноевропската унија. Формално Заедничката надворешна и безбедносна политика е оперативна во ноември 1993 година кога се ефектуираа одредбите од договорот за Европската унија.

Главни цели на заедничката надворешна и безбедносна политика, како што е запишано во Договорот се однесува на :

²⁰ Гоцевски Т., Бакрески о.,Славески С., Европска унија низ призма на европската безбедност. Филозофски факултет,Скопје 2007

1. Обезбедување на заеднички вредности, на фундаменталните интереси на независноста и интегритетот на Унијата во согласност со принципите на Повелбата на Обединетите нации;
2. Зајакнување на безбедноста на Унијата и на нејзините земји членки на дите начини:
 - Чување на мирот и зајакнување на меѓународната безбедност,
 - Унапредување на меѓународната соработка,
 - Развивање и зацврстување на демократијата, владеење на правото, почитување на човековите права и фундаментални слободи.

Државите го задржаа суверенитетот во водењето на своите надворешни и безбедносни политики но сепак треба да се воздржат од било какви акции кои се спротивни на интересите на ЕУ. Со стапувањето на сила на Договорот од Мастрихт, заживува Европската унија, и тоа воедно било радикална пресвртница во делувањето на ЗЕУ. Договорот претставува воспоставување на заедничката надворешна и безбедносна политика, која во иднина би можела да резултира со воспоставување на заедничка одбранбена сила.²¹

1.4.3 Договорот од Амстердам

Развојот на заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија беше побрз и покохерентен по потпишувањето на договорот од Амстердам од 1997 година кој стапи на сила 1999 година. Договорот од Амстердам го проширува делокругот на Заедничката надворешна и безбедносна политика, но исто така ја засилува кооперативната и меѓувладината природа на политичката област. Со Договорот од Амстердам, е додадена клаузула за „политичка солидарност“ која ги обврзува земјите членки активно и безрезервно да ја поддржуваат заедничката надворешна и безбедносна политика во духот на

²¹ Treaty on EU, Maastricht, February 7, 1992. Title 1, Common Provisions, Article B.

лојалност и заемна солидарност и да се оградат од било каква акција која би можела да ја наруши ефикасноста на ЕУ како меѓународен актер. Договорот ја формализира и појасни практиката на договорот преку „конструктивна апстиненција“. Договорот нагласува дека сите одлуки на Заедничката надворешна и безбедносна политика се едногласни, со што договорот од Амстердам го зголеми капацитетот на Европската унија да проектира единствен глас за прашања поврзани со надворешната политика. Во подготвувањето на Меѓувладината конференција, предложено е креирање на нова позиција, на која ќе биде назначена личност која ќе ја претставува Европската унија, за прашања поврзани со Заедничката надворешна и безбедносна политика. Висок претставник ќе му помага на Советот за работи кој се во делокругот на заедничката надворешна и безбедносна политика. Хавиер Солана е назначен како прв Висок претставник, кој стапува на функцијата во 1999 година.²² Како што веќе напоменавме, со Мастришкиот договор се создадени три столба, секој со свои правила и процедури, но сите се ставени под еден „покрив“ (ЕУ), но со договорот од Амстердам целосно се задржа истата архитектура.²³

Договорот од Амстердам значајно ја унапредува институционалната организација на оваа политика со воведување на функцијата Висок претставник на Унијата за заедничката надворешна и безбедносна политика, кој воедно е и Генерален секретар на Советот и учествува во креирање, подготвување и спроведување на одлуките на Советот, во има на Советот има и овластувања да преговара и со други земји и меѓународни организации.²⁴

Договорот исто така создаде можност за развивање на „поблиска соработка“ на државите членки и тоа во делот на сите три столба. Следен значаен

²² Гоцевски Т., Бакрески О., Славески Стојан. Европската унија низ призмата на европската безбедност, Филозофски факултет, Скопје, 2007, стр. 91.

²³ Ибрахими, А. Политички институции на Европската унија: Европска комисија, „Логос А“, 2002, стр. 72.

²⁴ http://ldpkikinda.org/iz_drugog_ugla.php?fullText=yes&txtId=31

чекор, посебно е институционализацијата на односите, која е претставена на конференцијата во Ница во 2000 година, чиј текст од Договорот стапил на сила 2002 година. Иновациите после Мастришкиот договор можат да се поделат на три дела кои секој има свое политичко значење за понатамошните правци на европската интеграција. Тоа се односите на : проблемите на институционализацијата на Европската унија, прашањата за проширување и носење на Европски устав.²⁵

1.4.4 Договорот од Ница

Следен важен чекор на Европската унија е договорот од Ница кој што се однесува на институционализација на односите, одржан во 2001 година, но текстот од договорот стапува во сила во 2002 година. Овој договор содржи нови одредби што се однесува до зајакнувањето на Заедничката надворешна и безбедносна политика, соработка помеѓу земјите се однесувана спроведувањето на заедничката акција или градењето заеднички позиции, кое што може да биде безбедносна или одбранбена иницијатива што ќе придонесе за јакнење на капацитетите на кризниот менаџмент.

1.4.5 Договорот од Лисабон

Договорот од Лисабон е оджан во 2007 година, со него се извршени неколку важни примени во Европската унија, а промените стапуваат во сила 2009 година. Промените се во насока на начинот на гласање, каде што едногласноста е променета со гласање на мнозинството, со што е зајакната улогата на Европскиот Парламент. Во обид да се обезбеди поголема координација и конзистентност на Унијата, во однос на надворешната и безбедносната политика, Договорот од Лисабон создаде промени во однос Високиот претставник на Унијата за

²⁵ Вукадинович, Р. Чехулич, Л. Политике Европских интеграција. Топикал, Загреб, 2005, стр. 215.

Надворешна и безбедносна политика, де факто ја обединува со позицијата Европски комесар за надворешни односи и соседска политика. Новиот висок претставник ќе биде и заменик-претседател на Комисијата, администратор на Европската Агенција за одбрана. Високиот претставник за Надворешна и безбедносна политика исто така е надлежен за службата за надворешни работи, кој е создаден со договорот од Лисабон. Со овој договор е вметната и Заедничката солидарност која земјите членки доколку се жртва на терористички напад или некоја природна или техничка катастрофа, треба да си помогнат меѓусебно, исто така се додадени и неколку амандмани во однос на солидарност во однос на снабдувањето со енергија.

1.5 Имплементација на заедничката и надворешна безбедносна политика

Заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата не се имплементира на ист начин како и останатите политики. Процедурата за донесување на одлуки во Европската унија на полето на надворешната и безбедносната политика е во основа меѓувладина. Европскиот совет ги дефинира генералните водечки правци на ЗНБП и осбен одредени одлуки за реализација на заеднички акции, сите останати одлуки донесени од советот на министри се донесува едногласно. За ефикасна заедничка и надворешна безбедносна политика, која ќе се рефлектира во брзи и квалитетни одлуки за успешно управување со кризи, неопходна е координација на сите структури кои учествуваат во процесот на имплементирање на одлуките. Координацијата може да се одвива на повеќе начини, и тоа од институционална координација до вонинституционална координација.

Институционалната координација подразбира од обука за носителите за политичките одлуки до институционално поставени механизми за координација. Механизмите за усогласување или координација се разните работни групи,

комитети или повисоки функционери кои учествуваат во подготовка на средби од повисок ранг и усогласување на документи и препораки од такви средби. Вонинституционални механизми можат да бидат разни билатерални средби на различни нивоа без однапред определени институционални одредби и други интересни групи кои можат да влијаат на политичките одлуки.

1.6 Институционална рамка на Заедничката надворешна и безбедносна политика

Заедничката надворешна и безбедносна политика е дел од постојаната институционална рамка која веќе постои во рамките на Унијата. Меѓутоа, балансот на сила меѓу Советот, Парламентот и Комисијата е различен. Од оваа гледна точка, имплементирањето на ЗНБП е значително поразлично од имплементирањето на другите политики на Унијата. На пример, Комисијата е целосно поврзана со ЗНБП, меѓутоа нема ексклузивно право да предлага иницијативи. Тие доаѓаат од Претседавачот, од државите членки или од Високиот претставник. Претседавачот со Унијата го консултира Европскиот парламент за фундаменталните насоки за развој на ЗНБП и го информира за тоа како таа се развива. Различни организации и институции кои учествуваат во целокупната Заедничка надворешна и безбедносна политика, различно функционираат, имаат различни приоритети и различна моќ на одлучување. Заедничката надворешна и безбедносна политика, различно функционира, има различни приоритети и различна моќ на одлучување. Заедничката надворешна и безбедносна политика својата институционална рамка ја темели на следниве тела: Европски совет, Совет на ЕУ, Политички и безбедносен комитет, Воен комитет, Генералниот директорат за надворешни работи, Единица за политичко планирање и рано предупредување итн.

1.6.1 Европски совет

Функција: Тело кое формално не претставува институција на ЕУ, но ги дава главните политички насоки на нејзиното дејствување- политички центар на ЕУ.

Членови: Шефовите на држави или влади на државите членки плус претседателот на ЕК, придружувани од министрите за надворешни работи и еден претставник на ЕК (потпретседателот)

Седиште: Брисел, средби (најмалку две годишно)

Европскиот совет го претставува политичкиот центар на моќ на ЕУ, или како што го нарекуваат некој аналитичари, најексклузивен клуб на Европа, затоа што во него седат шефовите на државите членки.²⁶

Исто така, завзема и највисоко ниво во однос на Заедничката и надворешна безбедносна политика и во него се детектираат политичките принципи и генералните насоки, вклучувајќи ги и оние што се поврзани со прашањата од одбранбената сфера. Европскиот совет ги дава Директивите во однос на Заедничката надворешна и безбедносна политика и претставува највисок степен на одлучување во случај да се јават непремостливи разлики во мислењето на пониските тела. Општата контрола над Заедничката надворешна и безбедносна политика останува во рацете на Европскиот совет.²⁷

²⁶ Слободан Самарџиќ, Европска унија као модел националне заједнице, (Београд: Институт за европске студије, 1998):92

²⁷ Вајденфелд В., Веселс В.,: Прирачник за Европска интеграција, БНБ: Сојузна централа за политичко образование, Фондација Конрад Аденауер, Сектор за европска интеграција, Скопје, 2003, стр.196.

1.6.2 Совет на ЕУ

Функции: Главно законодавно тело, втор егзекутивен орган покрај Европската комисија, претставничка улога - ги претставува интересите на државите членки на ЕУ.

Членство: Еден министер од секоја држава членка, организирани во различни состави зависно од темата за која се одлучува.

Претседавање: Претседателство кое ротира на 6 месеци.

Седиште: Главно во Брисел, три пати годишно во Стразбур

Советот на ЕУ е централна, односно најмоќна институција на Унијата, заради фактот што претставува тело кое во кое се донесуваат главните одлуки, или пак ја врши функцијата што во националните системи им припаѓа на законодавните тела(парламентите). Во состав на Советот на ЕУ се и министрите за надворешни работи на земјите членки на ЕУ, каде што редовно се сретнуваат во Советот за општи прашања и надворешни односи, каде што ја тие ја изготвуваат политиката на ЕУ за клучните области од надворешната политика.

Советот на ЕУ ги донесува потребните одлуки во врска со формулацијата и имплементацијата на Заедничката надворешна и безбедносна политика врз основа на генералните насоки или заеднички стратегии усвоени од страна на Европскиот совет. Претседателството на советот ја претставува колективната позиција за Заедничка надворешна и безбедносна политика и е одговорна за имплементација на одлуките на ЗНБП. Тоа игра витална улога во организацијата на работата на институцијата, како движечка сила во легислативата и во процесот на политичко донесување на одлуки.

1.6.3 Европска комисија

Функција: Извршен орган на ЕУ, носител на законодавната иницијатива и чувар на комунитарните договори.

Членови: 27 комесари (по еден од секоја земја членка)

Седиште: Брисел

Европската комисија се смета за најуникатна компонента на институционална архитектура на ЕУ. Носител е на неколку важни функции, целосно е посветена и учествува во активностите во доменот на ЗНБП. Главна надлежност на Комисијата се однесува на прашањата поврзани со надворешната политика. Во таа смисла, за да се осигура конзистентност на ЗНБП со надворешните економски односи на Унијата, комисијата има одредени надлежности во доменот на хуманитарните акции, на помошта за развој, рехабилитација и реконструкција и превземање на санкции. Тоа се подразбира во кои Европската комисија игра водечка улога.

1.6.4 Политички и безбедносен комитет

Политичкиот и безбедносен комитет претставува тело на Европската унија, односно тело на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Комитетот е со седиште во Брисел, во чиј состав се службениците (амбасадорите), вообичаено се состанува два пати неделно.

Основна функција на политичкиот и безбедносен комитет е следење на меѓународната ситуација, нуди помош во дефинирање на политиките на ЕУ во однос на Заедничката надворешна и безбедносна политика како и Европската безбедносна и одбранбена политика.

Овој комитет има главна улога во имплементирањето на ЗНБП, одговорен е и за давање на стратегиски насоки за воени операции.

Задачи на Политичкиот и безбедносен комитет се:

- да дава мислења до Советот, со цел да помогне во дефинирањето на политиките
- да координира, надгледува и да ја следи работата на различни групи од областа на ЗНБП

1.7 Инструменти на Заедничката надворешна и безбедносна политика

Договорот за Унијата и дава на Заедничката надворешна и безбедносна политика неколку инструменти: заеднички акции, одлуки и склучувања на меѓународни договори. Понатаму, заедничките стратегии вклучуваат и управување со ресурсите на инструментите на ЗНБП. Заедничката надворешна и безбедносна политика користи и одредени специфични инструменти што немаат правна основа, како што се директивите или регулациите, што се користат во други политики на Унијата. Заедничките стратегии ги донесува Европскиот совет, по прекораки на Советот на ЕУ, во областите каде што државите членки имаат особен интерес. Советот ги имплементира донесените стратегии усвојувајќи заеднички акции и заеднички позиции со квалификувано мнозинство. Советот усвојува заеднички акции во одредени ситуации во кои државите членки се обврзани на одредена оперативна акција. Секоја акција ги специфицира своите цели, содржината, значењето што го има за Унијата, условите што се потребни за нејзината имплементација и ако е потребно и нејзино траење. Во контекст на ЗНБП, Советот може исто така да усвојува одлуки, на кои како заеднички позиции и заеднички акции, се обврзани земјите членки. Таму каде што е потребно склучување договори со една или повеќе држави или меѓународни организации во сферата на

ЗНБП, советот може да го овласти претседавачот да ги започне преговорите. За време на преговорите на Претседавачот му асистира Висок претставник или Комисијата.

Договорите ги склучува советот, врз основа на консензус по препорака на Претседавачот. Со декларации јавно се објавува позицијата, барањето или очекувањето на Европската унија во однос на трета земја или на меѓународен проблем. Овој флексибилен инструмент овозможува да се реагира брзо на очекувани инциденти во одреден дел од светот веднаш да се презентира гледиштето на Унијата. Контакт со трети земји се реализира преку состаноци на Политички дијалог и демаршите. Европската унија одржува политички дијалог и со земјите за прашања поврзани со безбедноста и меѓународната политика. Европската унија може да биде претставена од страна на Претседавачот (помогната од Висок претставник на ЗНБП) или самостојно од Високиот претставник по барање на Претседавачот, или од страна на тројката, или од делегатите на државите членки и претставниците на Комисијата.

Глава 2

2.1 Европска соседска политика

Европската соседска политика претставува многу комплексна политика на ЕУ, која опфаќа хетерогени држави од источниот и од јужниот дел на опкружување на унијата.²⁸ Таа припаѓа помеѓу надворешната политика, безбедноста, развојот, проширувањето и трговската политика на Европската унија, но пред се соседската политика во себе содржи силна компонента на надворешната политика и безбедносна политика. Европската соседска политика е развиена 2004 година со цел да се избегнат нови линии на поделба, наместо тоа да се зајакне стабилноста, благосостојбата и безбедноста на целиот европски континент, ја извршува примарната цел на создавање на стабилност и безбедност на источните и јужните граници на ЕУ, низ позитивна меѓузависност.

Соработката во решавањето на регионалните конфликти и борбата против заедничките закани, како меѓународниот тероризам, организираниот криминал и нелегалната миграција се на виделина.²⁹ Со европската безбедносна стратегија, Европската унија за прв пат формулира сеопфатен стратешки пристап кој исто така ја вклучува Европската соседска политика во еден поширок надворешно безбедносен контекст. За Европската унија соседите во кои има насилни конфликти, слаби држави каде што има организиран криминал, нефункционални општества и дисфункционални општества претставува проблем за цела Европа.³⁰ Втората компонента на европската соседска политика е развој на политика,

²⁸ With Armenia, Azerbaijan and Georgia, the Eastern Dimension of European Neighborhood Policy includes, in addition to the Eastern European countries Ukraine and Moldova, also the countries of the south Caucasus. Belarus also potentially counts as an ENP country. The Southern Dimension of the ENP includes the Mediterranean countries Egypt, Israel, Jordan, Lebanon, Morocco, the Palestinian Authority and Tunisia.

²⁹ Cf. European Council: A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, pp. 7–8.; Dov Lynch: The Security Dimension of the European Neighborhood, in: The International Spectator 1/2005, pp. 33–43.

³⁰ European Council: A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, p. 7.

дејствува како надворешен промотор на демократијата и мотор за политички, економски и социјални реформи на опкружувањето на Европската унија.³¹

Добро владеење, економски развој, зајакнување на граѓанското општество, поттикнување на владеење на правото, праваната сигурност и почитувањето на човековите права се централни за оваа компонента. Соседската политика на Европската унија идентификува, помеѓу другото, слаби држави (држави во распад), организиран криминал и сиромаштија како извори за нестабилност, сето ова може да се најде во соседството на ЕУ посебно во Источното опкружување и регионот на Црното море. Повикот за т.н “прстен на добро организирани држави”³² од истокот и југот на Европската унија е меѓу клучните цели на Соседската политика.

Третата компонента на Европската соседска политика е проширувањето особено неговите најиновативните елементи, пред пристапните стратегии. Оваа политика беше развиена за земјите кандидати во Централна и Источна Европа од кои се бара сеопфатна поддршка во текот на долг временски период со цел да се добијат капацитетите кои се потребни за членство во унијата. Четврта компонента на Европската соседска политика ја нагласува над се трговијата и економските односи, со што се создава слободна економска зона помеѓу ЕУ и државите од опкружувањето, кои понатаму можат да се прошират во билатерални соработки за слободна трговија.³³

³¹ Cf. Annette Junemann: Zehn Jahre Barcelona-Process [Ten Years of the Barcelona Process], in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 45/2005, pp. 7–14.

³² European Council: A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy. Brussels, 12 December 2003, p. 8.

³³ Cf. study by Michael Emerson et al.: The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine. Centre for European Policy Studies, Brussels 2006.

2.1.1 Концепт и географска распространетост на Европската соседска политика

Европската соседска политика која е главно билатерална помеѓу Европската унија и секоја партнерска земја, дополнително е збогатена со регионални и мултиратерални иницијативи за соработка: Источното партнерство (Прага 2009 година), Унија на Медитеранот (Евро-медитеранско партнерство познато како Барселона процес) и Црно Морската Синергија (Киев 2008 година). Европската соседска политика своите почетоци ги гради со земјите од медитеранскиот регион, уште од времето на Европската заедница со т.н Медитеранска политика (од почетокот на раните 1970-ти години)³⁴, исто така вклучувајќи го и Барселона процесот (од 1995 година). Европската унија всушност имаше склучено договори за асоцијација со сите Медитерански земји или барем на државите им беа понудени договори. Во споредба со политиката за партнерство и соработка со своите источно-европски соседи е многу помлада во однос на законските, институционалните и процедуралните аранжмани.

И покрај нејзината неконзистентна основа, Европската унија преку Европската соседска политика, креираше „единствена политичка рамка“³⁵ за сите 16 држави кои се опфатени со политиката. Земјите членки на Европската унија кои потекнуваат од Медитеранскиот регион (Франција, Шпанија, Португалија, Италија, Малта, Грција и Кипар) стравуваат од промена на акцентот на делување на Унијата кон Истокот, занемарувајќи ја високата политичка вредност на Медитеранското регион, со приоритетите кои ги има унијата на истокот.

³⁴ Cf. Eberhard Rhein: Die EU und der Mittelmeerraum [The EU and the Mediterranean Region], in: Werner Weidenfeld (Ed.): Die Europäische Union – Politisches System und Politikbereiche [The European Union – Political System and Policy Areas], Bonn 2004, pp. 521–538. Bonn 2004, pp. 521–538.

³⁵ European Commission: Strengthening the European Neighborhood Policy, 726 final, Brussels, 4 December 2006,

2.1.2 Краткорочни инструменти: Акциони планови

Помеѓу најважните краткорочни инструменти спаѓаат акционите планови, кои особено се применуваа за време на транзицијата проследено со преговори за нови договори за да се постигне успех во договорот за партнерство и соработка со источните држави. Следејќи го примерот на заедничка сопственост, се развија 23 акциони плана помеѓу двете страни (ЕУ и Европската соседска политика на соодветната држава)³⁶. Тие исто така се засноваат на принципот на диференцијација и на тој начин според времето и содржината се ориентирани кон посебните интереси и можности на европската соседска политика на државите. И покрај нивната специфичност, акционите планови ја следат општата шема и ги покриваат следниве области:

- Политички дијалог и реформи,
- Економски и општествени реформи и развој,
- Соработка во однос на правдата, слободата и безбедноста,
- Соработка и реформи во области како на пример транспортот, енергија, информатичкото општество, животната средина, истражување и иновации,
- Контакти меѓу луѓето и соработка во областите на образованието, јавното здравство и културата.

Обврските се засноваат на општите вредности од една страна и на целите на надворешната и безбедносната политика од друга страна, особено:

- Зајакнување на демократијата и владеење на правото,
- Судски реформи, и борба против корупцијата и организираниот криминал,
- почитување на човековите права и личните слободи,
- поддршка за развој на граѓанското општество,

³⁶ European Commission: Strengthening the European Neighborhood Policy, 726 final, Brussels, 4 December 2006,

- борбата против тероризмот и ширењето на оружјето за масовно уништување соработка во решавање на конфликт и зајакнување на меѓународното право и меѓународните организации.

Вториот приоритет го содржат мерките и обврските насочени кон доближување на соседните држави до ЕУ:

- Политички дијалог и дијалогот за реформите и трансформацијата во европската соседска политика на државите,
- Трговија и економски реформи,
- Општествените последици од политиката на реформите,
- Правосудство и внатрешни работи,

Регионална димензија на политиките на соседството, особено во однос на енергијата, транспортот, животната средина, информатичкото општество, истражувањата и развојот, како и другите инфраструктурни мерки, промовирање на размената на луѓе. Заедничките институции установени во договорите (здружение или совет за соработка, заедничка комисија составена од искусни функционери и други подкомисии и здружени парламентарни комисии) се задолжени за оценување на чекорите кон имплементацијата.

Во оваа област, денес постојат многу малку емпириски поддржани резултати или компаративни анализи.³⁷ Овие тела, најверојатно, ќе станат само дел од политичката дискусија и научни анализи во текот на понатамошниот напредок на оценување на европската соседска политика.

³⁷ For the state of development, cf. country reports on individual ENP countries, available at: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm#3 (last accessed: 4 April 2007).

2.1.3 Долгорочни законски рамки

Нови договори

Европската соседска политика се гради врз односите според постоечките договори, и до сега, нема заеднички модели за соседски договори, малку е веројатно дека такво нешто ќе има во блиска иднина. Фактот дека се презентирани само неколку оригинални предлози за нови форми за соработка, интеграција и учество како членки се однесува на основното право во оваа област, која во голема мера остана непроменета со децении. Само со „посебни договори“ со земјите од Европското соседство споменати во уставен договор, Унијата навести нови, иако значително нејасни, законски модели. Всушност, ќе создаде нови материјални основи надвор од соодветните членови во Договорот за Европската унија и во Договорот за основање на Европската заедница. Ова значи дека одредени договори и договорите меѓу соседите би можеле, како и порано, да се искористат и да го модифицираат дијапазонот на договорите за асоцијација или договорите за трговија и соработка. Нови и различни форми за придружување во моментот се предмет на силна дебата, особено во академски контекст. Во центарот на предложеното „здружување од нов тип“ е модернизираното и стабилно партнерство. Преку продлабочување на Договорот за слободна трговија со политиката на специфични мерки, оваа форма на здружување ќе понуди повеќе од здружување и ќе ја покрие чисто слободната трговија но помалку, или можеби нешто поразлични, отколку здружување со перспектива за пристапување (Грција, Турција). Наместо пристапување, од важно значење на овој модел се ефикасното подобрување на животниот стандард и создавањето сигурни политички односи. Политичките мерки од економијата и трговијата до внатрешната и надворешната безбедност, промовирање на демократијата, политички дијалог и финансиска помош, ќе се ориентираат првенствено кон модернизација.

Главните прашања и стандардот за мерење се ефективната подршка за трансформација во однос на подобрување на доброто управување и економски развој, но не конвергираат со правните текови на ЕУ во областа на општата политика за земјоделство или политиката на конкуренција. Покрај тоа, компонентата „стабилно партнерство“ го нагласува интересот на ЕУ за придобивање на овие земји во борбата против организираниот криминал и против ширењето на оружјето за масовно уништување, безбедноста на снабдувањето со енергија и заштита од меѓународниот тероризам, па дури и за предизвиците на глобалното владеење, со осврт на силите во подем Кина и Индија.

Мора да се напомене дека, во земјите-членки и во политичкиот јавен простор, не се расправало за законската форма на договорите од постоечкиот договор за партнерство и соработка, и до ден денешен Советот не ги одредува ниту нивното име ниту пак нивните правни основи. Договорот кој во моментот се користи за преговарање со Украина, најверојатно ќе се постави за модел со кој подоцна ќе се склучуваат договори за партнерство и соработка. Неодамнешната терминологијата на нов и подобрен договор како компромис првично наиде на општо прифаќање меѓу земјите членки. Сепак, не постои забележителна амбиција за развој на нов прототип за соседски договори, и последователно на тоа се вовеле како заедничка правна рамка за сите 16 држави на Европска соседска политика.

Само Полска и Литванија јавно повикаа (исто како Украина) за формирање на здружение. Владата на Литванија експериментираше со идејата за „договор за интеграција“ и унгарската влада, исто така, се залага за „нов договор за спогодба“.³⁸

³⁸ Petras Vaitiekunas: Speech to the international conference Caspian Outlook 2008", Bled, 28 August 2006, available at: <http://www.urm.lt/index.php?-259315469> (last accessed: 15 January 2007); on the Hungarian position, see: Institute for Europäische Politik (Ed.): EU-25/27 Watch No. 4 (2007), p. 219.

2.1.4 Суштинска понуда - Акциони точки

Од друга страна на прашањето за формалниот статус и основите на договорот, значително подобрувајќи ја суштината на односите преку поголеми иницијативи за соработка и развивање на јасни суштински приоритети за Европската соседска политика се од примарно значење. Поради тоа, Комисијата предлага ориентирање на Европската соседска политика кон седум точки:

- **Подобрување на трговијата, инвестициите и економска интеграција:**

Постепено и зголемената економска интеграција и соработка, делумна конвергенција на стекнатотоање“ издржлив и сеопфатен договор за слободна трговија, либерализација на трговијата (асиметрична)

- **Олеснување на мобилноста и миграција:**

Олеснување на визниот режим, прашањата на миграција, нелегалната имиграција и реадмисија

- **Промовирање на размената на луѓе:**

Поддршка за директен контакт меѓу поединци (образование, култура, млади, истражувања, граѓанското општество, администрација)

- **Изградба на тематска димензија на Европската соседска политика:**

Мултилатерални договори, вклучувајќи енергија и транспорт, учество во програмите и релевантните институции на ЕУ.

- **Зајакнување на политичката соработка:**

Усогласување со декларациите на ЗНБП, регионални и мултилатерални решавања на конфликтите во регионите на Европската соседска политика, зголемено дипломатско присуство кај сите партнери на на Европската соседска политика.

- **Зајакнување на регионалната соработка:**

Учество во регионални форуми на Црноморскиот регион, Евро-медитеранското партнерство, „соседи на соседи“.

- **Зајакнување на финансиската соработка:**

Зголемување на влијанието и моќта, владини објекти, инвестициски фонд во соседството, подобра координација меѓу одделни земји-членки и давање помош во заедницата. Овие идеи (со договорот ЕСП плус) не се сосема нови. Сепак, тие треба да бидат посистематски изведени и поединечните мерки и инструменти да бидат подобро координирани едни со други. Акционите точки беа реакција на Комисијата на слабите страни на постоечката Европска соседска политика. Токму во овие термини, кои на акционите точки поени во иднина може да им обезбеди ориентација за заеднички акциони планови наредени меѓу ЕУ и соодветните ЕСП земји, а исто така одговара на целите и политички полиња именувани во нови договори за интензивна соработка и интеграција.

2.1.5 Учество на внатрешниот пазар преку Prodлабочување на Договорот за слободна трговија

Постепено учество на соседите во внатрешниот пазар на ЕУ е меѓу најглавните понуди на Европската соседска политика.³⁹ Со повеќе од половина милијарда потрошувачи, пристапот до овој пазар е енорно атрактивен. Како прв чекор, со Договорот за слободна трговија е предвидено после успешното членство во Светската трговска организација. Според ЕУ, „длабоки и сеопфатни“ договори

³⁹ European Commission: European Neighborhood Policy. Strategy paper, 12 May 2004, p. 8, and Eneko Landaburu: From Neighbourhood to Integration Policy: Are There Concrete Alternatives to Enlargement? CEPS-Konferenz "Revitalising Europe", Brussels, 23 January 2006, p. 4. The European Parliament calls for "full access" to the internal market, "participation" in CFSP and EU policies, as well as, in an institutional sense, "participation in areas of mutual interest..." European Parliament resolution on the European Neighbourhood Policy of 19 January 2006, P6_TA(2006)0028, A6-0399/2005, points 8 and 9.

³⁹ European Commission, COM (2006) 726 final, Brussels, 4 December 2006, p. 5

за слободна трговија треба да се организираат, кои ќе се движат надвор од едноставно царинско отстранување на стока и услуги и обезбедување на максимална трговска стимулација. Покрај тоа, продлабочениот Договорот за слободна трговија вклучува донесување на технички барања и стандарди на ЕУ (преку правно усогласување, регулатива, адаптација и взаемно признавање на нормативи и стандарди) од страна на соседот. Овој вид на длабок и сеопфатен договор за слободна трговија има пореба од елементи на приближување на регулаторната политика на ЕУ, доколку тие се релевантни за трговија и инвестиции (како на пример во областа на стандарди и критериуми за оценување на усогласеноста, санитарните и фитосанитарните услови, правата на интелектуална сопственост и каде што е применливо, јавни набавки и правилата за конкуренција). Само со подобрен вид на Договорот за слободна трговија ќе допринесе за силна трговија и економски ефекти, бидејќи се повеќе стока и стока со повисока вредност ќе има пристап до внатрешниот пазар на ЕУ, последователно на тоа и значително подобрување на инвестициската клима. Во оваа засилена форма, продлабочениот Договорот за слободна трговија може да се прошири и да ги вклучи сите елементи од Европската економска заедница (ЕЕЗ). Имајќи го во предвид овој потенцијал на резултати, Комисијата со право зборува за гледна точка на „економската заедница“.⁴⁰ Воспоставувањето на продлабочениот Договорот за слободна трговија наиде на големо одобрување меѓу земјите-членки, како што јасно покажува и мандатот за преговори со Украина. Сепак, градење на економска заедница со соседите е секако повеќе контроверзна. Што ќе има во својот делокруг (заеднички пазар за стоки и услуги или повеќе), и ќе биде ли заснована првенствено на билатерални или мултилатерални односи? Каква институционална

40.", Brussels, 23 January 2006, p. 4. The European Parliament calls for "full access" to the internal market, "participation" in CFSP and EU policies, as well as, in an institutional sense, "participation in areas of mutual interest..." European Parliament resolution on the European Neighbourhood Policy of 19 January 2006, P6_TA(2006)0028, A6-0399/2005, points 8 and 9.

рамка се планира, и како ќе изгледа поврзаноста (интеграцијата) со системот на ЕУ? Каде ќе биде лоцирана оваа економска заедница во однос на ЕЕЗ и посакуваниот Еуромед Договор за слободна трговија? Кои држави треба да бидат вклучени и како социо-економските разлики меѓу соседите може да се намалат? Какви економски ефекти може да се очекуваат од мултилатералната економска заедница во споредба со само билатералниот Договорот за слободна трговија? Дали тоа ќе биде во завршна фаза во шемата за градење на регионот или тоа ќе биде транзиција кон ЕУ (или прво, ЕЕЗ) членство за најдобрите соседи. Во зависност од евентуалната структура, овој предлог, исто така, носи амбивалентност во однос на ЕСП. Во овој поглед, предлогот за економска заедница, секако, би можел да стане крајно оспорувано политичко прашање. Во почетокот на 2007 година, Комисијата иницира дискусија, за тоа на кои позиции земјите-членки и Европскиот парламент ќе бидат појасно артикулирани.

До сега пристапот е особено поздравен од страна на Шведска и на некои нови земји-членки. Дури и без дополнителни долгорочни цел ЕУ се уште треба да се дојде до договор за колку далеку сака да оди, На пример, во отворање на пазарот за стока, бидејќи ова влијае на особено чувствителни области, На пример, во отворање на пазарот за стока, бидејќи ова влијае на особено чувствителни области, како текстил и земјоделски производи. Што се однесува до услугите и работната сила, ЕУ најверојатно ќе ги намали ограничувањата само тоа ќе биде многу споро и колку ситуацијата на пазарот на трудот го дозволува.

Времето за политичкиот кредибилитет на ЕУ ќе дојде многу брзо, особено доколку се прифати предлогот за консолидација на комплицираниот секторски договор кои треба да допринесат за интензивни преговори во и помеѓу земјите-членки. Со оглед на потребата за сеопфатна политички и економски реформи, ЕПД земји без оглед треба цел-ориентирана поддршка на ЕУ, а со цел да

ги исполни барањата за функционирање на Договорот за слободна трговија и да ги искористи сите предности. Поради тоа, елементи на стратегијата здружување, како што се ТАИЕКС (Техничка помош и инструмент за размена на информации) која обезбедува прилагодени експертиза и техничка поддршка во воведување, примена и имплементација на законодавството на ЕУ) и зближување (административна соработка помеѓу Агенцијата на една земја-членка и соодветната земја на ЕСП) се позајмени од проширениот контекст. Овие нуди основа за поддршка за проширувањето на конкретни административни способности на соседите, така што тие се способни поефикасно да ја апсорбираат финансиската помош од ЕУ и законски да се прилагодат на регулаторна политика, се додека не бидат подготвени да ја имплементираат. Комисијата изготви долга листа на програми и агенции кои се целосно отворени за соработка со соседните земји или во кои тие можат да учествуваат. Со тоа ЕУ ја следи воспоставената пракса како на пример во Норвешка, Швајцарија и Израел.

2.1.6 Европската соседска политика и Надворешна и безбедносна политика

Моменталните размислувања за подобрување на Европската соседска политика имаат силно нагласена соработка во надворешната и безбедносната политика, како и соработка во управувањето со кризи. Исто така значителен интерес Европската унија има и во енергетската безбедност, исто така имаат отворена соработка во областа на борбата против тероризмот, борба против оружјето за масовно уништување и мирно решавање на регионалните конфликти. Покрај тоа конфликтите во соседството (Грузија и Азербејџан) се третираат како „област на фокус“, бидејќи конфликтите таму се гледаат како бариери за внатрешни реформи и развој. До одреден степен тие ја зголемуваат опасноста за Европската унија во однос на: бегалци, нарушување на снабдувањето со енергија, трговија со луѓе и органи, наркотици и оружје. Новите земји членки на Унијата,

како што се Естонија, Латвија, Литванија, Полска, Романија и Унгарија се обидуваат да ја наметнат унијата кон поактивна улога за разрешување и медијација во регионалните конфликти. Сепак, постојат неколку можности за проширување на Европската соседска политика како инструмент за разрешување на конфликти, исто така Русија мора да биде земена во предвид, ова е забележано од старите земји членки на Европската унија (Франција, Велика Британија, Германија и Италија) како дел од кооперативната политика меѓу Европа и Русија, за што Европската комисија вели дека постои потреба, во интерес на сите прашања да се вклучи Русија во поблиска соработка во превенцијата на конфликти и подобрување на стабилноста посебно во регионот на Источна европа и Јужниот Кавказ“.⁴¹

На практично ниво, подобрувањето во координацијата на воспоставените политички дијалози, треба да се истражи можноста за вклучување на партнерските земји во аспектите на Заедничката надворешна безбедносна политика како и на Европската безбедносна и одбранбена политика, превенцијата на конфликти, менаџирањето со кризи, размена на информации, заеднички обуки и вежби и можно учество во мисиите за управување со кризи предводени од Европската унија. Комисијата има направено конкретен предлог да ги покани земјите партнери од Европската соседска политика на брифинзи и координативни состаноци, кои Европската унија заедно со меѓународните организации како што се Обединетите нации и ОБСЕ.

⁴¹ European Commission: COM (2006) 726 final, Brussels, 4 December 2006, p. 9.

2.1.7 Регионална соработка

Предлозите за регионална соработка како дел од Европската соседска политика мора да се гледаат во однос на сеопфатното разбирање на безбедносната ситуација. Досега, мултилатерален формат за Медитеранските земји постои само во форма на Барселона процесот и Евро-медитеранското партнерство.

На исток, регионот на Црното море е во фокусот на долгогодишната регионална соработка во Евроспата соседска политика преку Синергија на Црното море⁴², иако самата Европска унија успеа да стигне до границите на црното море по пристапувањето на Бугарија и Романија во Европската унија. Црното море е примарен транзитен пат за испорака на енергенци од централна Азија и Каспискиот регион, Европската унија продолжува да го одржи огромниот интерес за диверзификација на снабдувањето со енергија со цел да ја намали својата зависноста од Русија. Безбедноста на снабдувањето со енергенци и опасностите од подгревањето на до сега замрзнатите конфликти во Кавказот, е нешто што создава компликации во односите помеѓу триаголникот Русија, Европската унија и државите партнери на Европската соседска политика, тоа претставува примарна мотивација за зголемување на ангажманот на Европската унија во Кавкаскиот и Црноморскиот регион. Консталацијата во Црното море е сложена. Во поглед на Европската унија, тоа е регион каде што пет држави-партнери на Европската соседска политика (Молдавија, Украина, Грузија, Ерменија и Азербејџан иако сите не се граничат директно со црното море) некој се и стратешки партнери со Русија и со земјата кандидат за прием во Европската унија тоа е Турција.

Додека односите меѓу Белорусија и Европската унија се суспендирани, сите источни партнери можат да бидат поврзани со регионот на Црното море, три

⁴² http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_160_en.pdf

источно европски држави со трите земји од јужниот Кавказ. За Европската унија, ваквата констелација нуди голем потенцијал за дијалог и соработка на регионално ниво, причина зошто Европската унија се стреми со инклузивен пристап, и покрај различните билатерални односи со државите од црноморскиот регион. Комисијата ја предложи Синергија на Црното море, која е комбинација на постоечките иницијативи (на пример БСЕС Црноморска економска соработка, или пак Баку иницијативата за транспорт на енергија)⁴³.

Основна идеја, исто како и со Европската соседска политика е економските, политичките и безбедносните области не треба да бидат изолирани, туку треба да бидат меѓусебно поврзани во најголем степен. Со цел да ги поддржи овие случувања, мора да се создадат ресурси за прекугранична и децентрализирана соработка на пример меѓу локалните и регионалните власти, се вклучени во ЕСПИ европско соседство и партнерски инструмент. Европската комисија очигледно гледа можност за основање на мост помеѓу Црноморската економска соработка (БСЕЦ) и мултилатералните дијалози помеѓу Европската Унија и Источните држави од Европската соседска политика, кои би можеле да покријат релевантни прашања. Европската Унија ќе води еден посеопфатен пристап од на пример балтичките држави со своите „3 плус 3“ иницијатива за државите од Јужен Кавказ.⁴⁴ Црноморската соработка е пример за фактот дека Европската унија се обидува да промовира регионална соработка, а во исто време додавање на степен на мултилатерализмот на претежно билатерална рамка. Како Црноморската синергија, на Црноморската димензија се препознаваат две цели: Зајанкување на соработката во рамките на регионот посебно во секторите на транспортот,

⁴³ Cf. Table 5 "Framework of a Black Sea synergy", in: Fabrizio Tassinari: A Synergy for Black Sea Regional Cooperation: Guidelines for an EU Initiative, CEPS Policy Brief, No. 105/ June 2006.

⁴⁴ Cf. Valdas Adamkus: Speech before the Georgian parliament, Tbilisi, 9 November 2006, available at: <http://www.president.lt/en/news.full/6167> (last accessed: 14 January 2007); Vaira Vīķe-Freiberga: A Common Vision for a Common Neighbourhood. The Riga Summit 2006: A Benchmark or a Turning Point?, Address at the Vilnius Conference, 4 May 2006, available at: <http://www.mfa.gov.lv/en/news/speeches/2006/May/04-1/> (last accessed: 19 January 2007).

животната средина, борбата против организираниот криминал и илегалната миграција како и пограничната безбедност. Регионалната соработка во регионот на Источното опкружување може да се развие со поголема динамика во иднина, иако се чини дека тоа на Европската унија ќе делува како надворешен поттик. Желбата за регионална соработка во склоп на Европската соседска политика е респространета меѓу земјите членки на Европската унија.

2.1.8 Внатрешна безбедност

Соработката во надворешната и безбедносната политика, во однос на внатрешните безбедносни проблеми на Европската унија е од голем интерес. Дијалозите во форма на билатерални или мултилатерални односи се во суштински фокус на Европската соседска политика. Меѓу овие прашања, се интензивира и соработката во пограничната заштита, контрола на легална миграција и спречување на нелегална имиграција, борбата против трговијата со луѓе, борба против организираниот криминал и перењето пари. Европската комисија нагласува дека во иднина мора да се соработува во областа на движењето на лица и контролирање на имиграција помеѓу Европската унија и државите партнери на Европската соседска политика ќе биде потребно без разлика дали се работи за деловни цели, за цели на образованието, туризмот, науката и истражувањето, за граѓанското општество или за други официјални средби на локално или национално ниво, државите ќе бидат во можност да добијат краткорочни визи во разумен рок со разумни трошоци, тоа ќе биде показател на силата на европската соседска политика. Олеснувањето на визниот режим и аранжманите за реадмисијата се политички и значително поврзани една со друга и треба да се решаваат со балансирање на сите интереси.

Глава 3

3.1 Конфликтот помеѓу Грузија, Осетија и Абхазија

Конфликтите помеѓу Грузија и Осетија и помеѓу Грузија и Абхазија се длабоко вкоренети во советската историја, која сите страни ја толкуваат на свој начин. Двата конфликти прераснаа во насилства со големи размери откако се распадна СССР и се застапуваа тврдењата - за територијалниот интегритет на Тбилиси наспроти тврдењата за правото за самоопределување на Осетија и Абхазија, и не можеше повеќе да се вклопи во империјата која се распаѓаше. Војната во Јужна Осетија траеше од јануари 1991 до јуни 1992 година и донесе околу 1000 жртви, раселување на десетици илјади луѓе и разурнување на регионот.⁴⁵ Силите на Осетија воспоставија контрола на голем дел на територијата на Јужна Осетија иако етнички грузиските села во зоната на конфликтот останаа под контрола на Тбилиси. Територијата изгледа како шаховска табла од населени места а безбедноста и управувањето преставува предизвик на двете страни.

Договорот од Сочи од јуни 1992 година, направен со посредство на Русија, доведе до прекин на огнот, кој беше очуван со здружување на воените сили на Грузија, Осетија и Русија под команда на Русија. Со тој договор исто така се воспостави четири партиски механизам на преговори. Заедничката Комисија за Контрола (ЗКК) со учество на Грузија, Јужна и Северна Осетија и Русија.⁴⁶

Борбите кои се водеа од август 1992 до септември 1993 во Абхазија оставија околу 8000 мртви, 18 000 повредени и инфраструктура на Абхазија во хаос.⁴⁷ Околу 250 000 луѓе⁴⁸ воглавно етнички грузијци беа раселени и не беа во можност да се вратат во нивните домови освен во најјужниот дел на Абхазија во областа Гали.

⁴⁵ International Crisis Group (26th November 2004). *Georgia: Avoiding war in South Ossetia*, Europe Report N°159,

⁴⁶ Ibid., 4.

⁴⁷ International Crisis Group (15th September 2006). *Abkhazia Today*, Europe Report N°176, 5.

⁴⁸ Ibid., 5.

Трупите на Абхазија воспоставија контрола на целата поранешна автономија освен во Клисурата Кодори. Преговорите помеѓу завојуваните страни се одржаа во Женева и беа под раководство на Обединетите нации. Поширок механизам на преговори на повеќестрани во Женева започна кон крајот на 2008 година за да се продолжат преговорите помеѓу Тбилиси, Москва, Сухуми и Цхинвали, како што е опишано подолу. Во текот на 1990-тите години се постигна статус кво состојба со која ефикасно се управуваше со политичката и безбедносната ситуација и гарантираше дека конфликтите остана релативно бенигни, или „замрзнати“, како што многумина ги нарекуваа. Прекинот на огнот воглавно се одржуваше во првата декада од склучувањето, иако безбедноста и состојбата со човековите права во двете конфликтни зони остана несигурна.

3.2 Револуција на розата

Во ноември 2003 година, после фалсификуваните парламентарни избори кога огромен број на неправилности беа пријавени, десетици илјади граѓани протестираа на улиците на Тбилиси, протестот траеше дваесет дена и заврши мирно со оставката на претседателот Едвард Шеварнадзе и организирање на нови претседателски и парламентарни избори во почетокот на 2004 година. Овие избори го донесоа на власт Михаил Саакашвили со огромна подршка на народот, и доведе до доминација во парламентот на коалициските партии блиски до него.

Анализата на еден од учесниците вели дека, четири фактори доведоа до овие настани: прво, активностите на младинското движење КМАРА; второ, радикалната позиција на опозициските партии, особено Националното Движење на Саакашвили и координацијата помеѓу трите опозициски лидери (Михаил Саакашвили, Нино Бурдџанзе и Зураб Звања); трето, критиката која беше прифатена од дел од националните медиуми, особено телевизискиот канал

Рустави 2,⁴⁹ и на, набљудувачката улога на домашните невладини организации (НВО), како што се Здружението на младите правници на Грузија и Меѓународно здружениа за фер избори и демократија.⁵⁰ Нивните дејствувања заедно со масата на луѓе кои мирно протестираа на улиците доведе до пад на подршката на режимот на Шеварнадзе и негова оставка. За денешното раководство во Тбилиси, нема дебата. Владиноот документ од 2004 година објавува: во ноември 2003 година народот на Грузија започна масовни протести против изборниот фалсификат и постојаното опаѓање на економијата, што доведе до оставка на поранешниот Претседател Едуард Шеварнадзе, сега позната како Револуција на Розата. Претседателските избори кои се случија како последица на овие протести му дадоа мандат на новиот претседател Михаил Саакашвили, кој доби 97% од народните гласови.⁵¹ ЕУ и нејзините членки како и САД ги прифатија овие избори.

Русија пак има спротивно гледиште. Сведок на настаните во Тбилиси, тогашниот Министер за надворешни работи на Русија, Игор Иванов, во деновите што следеа дебатираше: „Сега се даваат различни дефиниции за настаните кои се случија. Некои ја нарекуваат демократска револуција без пролевање на крв, други пак ја нарекуваат „кадифена револуција“. Мене ми изгледаше дека ниту првата ниту втората дефиниција не одговараат на описот. Всушност што се случи - јас го тврдам ова како сведок – беше насилна смена на законскиот претседател.“ Според руското гледиште, „Револуцијата на Розата“ беше државен удар кој претходно беше добро подготвен од страна на странски сили. Иванов посебно ги нагласи Амбасадорот на САД во Тбилиси и Фондацијата Сорос. После една година, Игор Иванов, како Секретар на Рускиот совет за безбедност изјави, „Дали мислите дека смената на властите преку улични демонстрации во Грузија е демократија? Дали

⁴⁹ Interview given to "Kosomolskaya Pravda, 4-6 December 2003.

⁵⁰ See the unpublished paper by the Georgian activist the scholar, Georgi Kandelaki, "The rose revolution: A participant's story", 2005.

⁵¹ Georgia's Strategic visions and urgent financing priorities, 2004-2005, Donor's conference, Brussels, 16-17 June 2004

мислите дека овој начин на менување на власта е во согласност со вредностите и принципите кои ги содржат документите на Советот на Европа и ОБСЕ?⁵² Русија сигурно не мисли така.“

За Москва, портокаловата револуција во Украина го потврди тоа. На самитот помеѓу Русија и Европска Унија кој се одржа на 25 ноември 2004 година, каде ЕУ објави дека нема да прифати фалсификувани изборни резултати во Украина, Владимир Путин одговори: „Ние немаме морално право да направиме безредие во големата европска држава. Ние немаме право да се мешаме во изборниот процес на трети земји.“⁵³ На 27 ноември, советникот на Путин за прашања за ЕУ, Сергеј Јастрзембски, изјави: „Се случи Белград, се случи Тбилиси; може да го видиме истото влијание, најверојатно истион извор, истите мајстори за манипулирање и сценаријата се многу слични,“⁵⁴ така да , Револуцијата на Розата воопшто не беше револуција туку тоа беше странска интервенција со која се кршеа уставниот поредок и меѓународните норми.

Некои грузиски опозициски политичари кои се критични кон недостатоците на актуелната влада, исто така тврдат дека ноември 2003 година не се случи револуција. Познатиот политички коментатор Паата Закеаришвили, гневно прокоментира: „Сите знаат дека во Грузија немаше вистинска револуција, ликот на политичката елита едноставно се смени со револуционерни методи. Актуелната влада раководи со земјата на ист начин како и Шеварнадзе. Тоа значи дека властите се се заинтересирани само за зацврстување на моќта на нивната класа.“ Од научна перспектива, грузискиот мислител, Гиа Нодиа, тврдеше дека ноември 2003 всушност беше „револт во одбрана на уставот“ каде грузискиот народ се

⁵² Igor Ivanov, cited by the respected inline magazine, Civil Georgian report, 24 February, 2005. (www.civil.ge)

⁵³ Cited by Agence Europe (Brussels: 25 November 2004).

⁵⁴ Interview on RTR, Russia TV, Moscow, 2004

спротистиави на повредата на грузискиот уставен поредок од страна на Шеварнадзе.⁵⁵

Дебатата може да изгледа дека е сувопарна, но ги содржи политичките вмешаност во односите помеѓу Русија и Грузија, Европската Унија и Русија како и влошените односи внатре во Грузија помеѓу владата и опозицијата. Јасно е дека настаните од ноември 2003 година беа револуционерни од три аспекта:

- Прво, спротивно на руското мислење, настаните не беа контролирани од странство. Некои активисти на Грузиското граѓанско општество биле на обука во Европа и во САД, но во целост САД и Европските држави беа целосно неподготвени за настаните кои следуваа. Според Горги Канделаки, за време на револуцијата надворешните актери беа повеќе штетни отколку корисни. Револуцијата на розата беше воглавно спонтан и добро импровизиран настан, каде што малку беше однапред одредено и чиј тек можеше различно да заврши.⁵⁶
- Второ, револуцијата се случи поради тоа што десетина илјадници грузијци излегоа на улиците да протестираат за повредата на грузискиот закон и дваесет дена протести за да се излезе во пресрет на нивните барања. Во мала држава како што е Грузија со население од преку три милиони жители, таквите долготрајни и масовни протести се доказ за големата национална мобилизација за промена.

На крајот, системот колабираше. До 2003 година Едвард Шеварнадзе беше претседател на нефункционална држава, која беше корумпирана, институционално ослабена и немоќна да го завземе вистинскиот пат. Поради ова, под притисок на

⁵⁵ Ghia Nodia, "Georgia: Dimension of insecurity," after Rose revolution, Bruno Coppieters, (Massachusetts, American Academy of arts and science, The MIT press (2005), p.70.

⁵⁶ See the unpublished paper by the Georgian activist the scholar, Georgi Kandelaki, "The rose revolution: A participant's story", 2005. p.28

масовните протести и обединувањето на опозицијата, поранешниот Министер за надворешни работи на Горбачов поднесе оставка, без употреба на сила. Со оглед на состојбата на работите кои ги наследиле, новото раководство на Грузија има постигнато многу од 2004 година. На денот на инаугурацијата, Саакашвили на гробот на Кралот Давид (познат како Давид Градителот, кој ја обедини Грузиската држава) изјави: „Мора сите да веруваме: Грузија ќе биде обединета и силна, дека Грузија ќе си ги врати териториите и повторно ќе биде обединета силна држава.“⁵⁷ Од јануари 2004 година, се обиде се да направи за да ја зацврсти Грузиската држава, и да стави крај на нејзината „средовечна“ природа. Во пракса, ова се манифестираше во фокусирање на пет области: воспоставување на владеењето на правото; спроведување политички и институционални реформи, воспоставување на централна власт низ целата држава, започнување на економски реформи, реформирање на безбедносниот сектор. Поради имиџот на земја од средниот век Саакашвили изјавил: „Ние не сме во 16-ти век, ние ќе ја одведеме Грузија во 21-от век“. Приоритет на грузиските нови лидери беше да се воспостави владеењето на правото и да се искорени севкупното присуство на незаконско работење и неказнување во администрацијата. Овој процес беше започнат со драматично апсење на јавни и други личности обвинети поради корупција и не плаќање на данок. Апсењата опфатија голем број на луѓе, вклучувајќи го и поранешниот министер за Енергетика, поранешниот министер за Транспорт и врски, поранешниот претседател на комората за контрола, претседателот на Фудбалската федерација на Грузија, поранешниот министер за Внатрешни работи, претседателот на Царина, поранешниот претседател на Железницата на Грузија, заменик претседател на администрацијата за данок и голем број на регионални преставници и бизнисмени.

⁵⁷ Cited by Giorgi Sepashvili, "Sakashvili vows Improvements with Drastic Measures," Civil Georgia Report (25 January 2004: www.civil.ge)

Во поголем број на случаи, овие личности беа ослободени откако се согласија да и ги вратат парите на грузиската држава и/или да дадат недвижности во таа вредност. Пропратена со големи фанфари, овие апсења симболично сигнализираа дека вакво однесување нема веќе да се толерира.

Реформите во сообраќајната полиција на Грузија беше клучниот аспект за воспоставување владеењето на правото. Недоволно платени, корумпирани и со превработеност, полиција беше симбол на лошото владеење на владата на Шеварнадзе.⁵⁸

После револуцијата второто нешто на кое се фокусира беа политичките и институционални реформи. На пример, Уставот беше изменет за потребите на коалицијата која ги предводеше политичките сили кои ја предводеа револуцијата. Во февруари 2004 година, се воспостави функцијата Премиер, и Зураб Жванија беше поставен за премиер и владата и позицијата на владата беше зајакната. Како резултат на овие уставни измени централната улога на Претседател во политичкиот систем беше зајакната. Нино Бурџанадзе стана претседател на ослабениот грузиски Парламент.

Дополнително се направи промена на врвот од владиниот и политичкиот состав. Во стил на имиџот на младиот грузиски претседател, грузиската влада ја раководат млади луѓе на возраст од триесет години и повеќе, кои зборуваат англиски јазик и кои биле на обука и се школување во странство. Од дваесет министри во 2004 година осуммина работеле во невладини организации.⁵⁹ Назначувањето на францускиот дипломат и поранешен амбасадор во Грузија, Саломе Зурабишвили, за нов Министер за Надворешни работи на Грузија во април 2004 година, го означил почетокот на подмладување и обновување на грузиската

⁵⁸ Reported by Molly Corso, "Solving the Sensitive Issues," Eurasia Net Report (19 July 2005: www.eurasianet.org).

⁵⁹ See "New Constitution Boosts Presidential Powers," Civil Georgia Report (7 February 2004: www.civil.ge)

дипломатија. Нејзиниот мандат беше инструмент за обезбедување на голем број на стратешки предности за Грузија, најзабележителен беше договорот со Русија за повлекување на нејзините бази од територијата на Грузија. Значајна беше улогата на Зурабишвили во водењето на политиката кон ОБСЕ и ЕУ, со која се бараше поактивна улога на ОБСЕ и ЕУ во судирот во Грузија.

Значителни промени се случија и на повисоко ниво на централната бирократија, промени беа направени во државната администрација. Направено беше намалување на персоналот. Во регионите надвор од Тбилиси, владата беше приморана да се потпре главно на службеници кои веќе биле назначени пред револуцијата. Во обид да обезбеди поголема контрола, Сакашвили постави луѓе на раководни места во регионите врз основа на лојалноста кон Претседателот а не според искуството или локалната популарност. Трето, Тбилиси сака да воспостави контрола на целата територија на Грузија. Тоа вклучува планови за зајакнување на инфраструктурата со која би се поврзале и најдалечните региони. Во мај 2004 година бунтовничкиот регион на Ајара беше повторно вратен во сопственост на Грузија. Саакашвили и Жванија со употреба на стратегија на притисок да ги натераат лидерите на Ајаран дека не е прифатливо ескалирањето на конфликтот. Притисокот на центарот вклучува повик за разоружување на парамилитантните сили, истрага за бизнис групите кои се наоѓаат во Ајара, и јавен притисок на Аслан Абашидзе. Владата воспостави блокада на регионот на парламентарните избори во 2004 година и повика на слободни избори и разоружување на вооружените сили на Абашидзе. Во мај, Саакашвили даде ултиматум со кој ќе се претопи раководството на Ајара. Абашидзе беше во паника, ги бомбардираше мостовите кои водеа кон Ајара ова ескалирање на насилство го означи и крајот на неговото владеење. Во мај тој пребегна во Москва и беа одржани нови избори. Во јули 2004 година, Грузискиот парламент донесе нов закон за статусот на Ајара. Воспоставување на контрола над Ајара ги зајакна приходите на владата бидејќи БДП на регионот

изнесува 10 проценти. Исто така се елиминира и негативното влијание на Ајара врз националната политика на Грузија. Сепак партијата на Абашидзе имала значајна улога во парламентот во 1990 година. Успехот во Ајара беше сигнал за сите набљудувачи во државата и надвор од државата, дека постои нова сила во државата која заслужува почит. И што е најзначајно, кризата беше решена на мирен начин. Самоувереноста која новата влада ја стекна со овие настани не може да се одреди. Саакашвили вели: „ова е прв случај во пост-советскиот свет да се реши сепаратизам на мирен начин. И ние нема да запреме на тоа.“

Оваа политика го зголеми буџетот на Грузија, кој како резултат на оваа политика беше зголемен за неколку пати. Плаќањето на данокот се зголемил исто така. Иако наследија скоро празен трезор новите власти на Грузија ги наплатија сите долгови направени за време на владеењето на Шеварнадзе и да го одржи плаќањето на ратите. Претходно грузиската влада под раководство на Шеварнадзе беше многу критикувана, а Меѓународниот Монетарен Фонд (ММФ) издаде соопштение со кое се фалејки ги економски реформи на новата влада.

Реформите во безбедносниот сектор се приоритет. Новата влада го сметаше реформирањето на „министерствата на моќта на старата влада“ како основа на проектот за градење на државата. На ефективни вооружени сили, исто така, се гледа како начин за Грузија да придонесе за подршка на меѓународните мировни операции и да го смени имиџот на „безбедносен проблем“ во меѓународната заедница. Грузиската влада со свои преставници учествува во акциите предводени од НАТО во Авганистан, во 2005 година 900 војници учествуваа во акциите во Ирак (најголема учество во однос на војници). Исто така Тбилиси испрати голем број на вооружени сили како значаен дел за решавање на проблемот помеѓу Јужна Осетија и Абхазија, кои имаат значително силни парамилитантни групи. Опцијата за употреба на сила за воспоставување на контрола формално никогаш не беше

отфрлена. Тбилиси ги употреби вооружени сили како зајакнување на нивната позиција при преговорите. Тогашниот Министер за одбрана, Гога Бежуашвили, и во 2004 година изјави: „Никому не му се закануваме, но со цел да се одржат мировните преговори потребна ни е професионална и ефектна војска.“

Превземени беа чекори за рационализирање на безбедносниот сектор, граничарите потпаднаа под Министерството за внатрешни работи и Министерството за безбедност се претопи во реформираното Министерство за внатрешни работи и се формира ново Министерство за полиција и јавна безбедност. Добро опремените единици за борба на Министерството за внатрешни работи се трансформираа во Министерството за одбрана. Постојат два плана за реорганизација на силите на крајбрежната полиција, граничната полиција и Министерство за одбрана на поморските сили.Најмногу внимание му се посвети на Министерството за одбрана. Планот за Партнерство со НАТО е главен документ кој ја води оваа област кон реформи. Плановите на Грузија се да се реформира министерството врз основа на четири бригади и резервни сили. Превземени биле и одредени чекори за реконструкција на самото министерство. Министерството за одбрана доби предност при распределба на трошоците на владата. Поради приходите од приватизацијата буџетот на одбраната од 79 милиони грузиски лари во 2004 година се зголеми на 317 милиони грузиски лари во 2005 година (околу 132 милиони евра). Зголемувањето на буџетот и овозможи на грузиската влада да набави хеликоптери и тенкови Т-72. Дополнително на ова, новата влада изготви два документа кои Шеварнадзе одбиваше да ги финализира. Во мај 2005 година, изготвен беше Национален концепт за безбедност.⁶⁰ Кон крајот на 2005 година владата ја објави нејзината Национална воена стратегија. Шеварнадзе одбиваше да одобри такви документи бидејќи неговиот интерес за такви реформи во безбедносниот сектор беше многу мал. Поранешниот претседател исто така

⁶⁰ National Security Concept Finalised.(15 May 2005)

избегнуваше да ја разјасни и дефинира ориентацијата на надворешната политика на Грузија со цел да не создаде надворешни закани кои би го довеле во прашање неговото владеење. Како резултат на тоа, Шеварнадзе никогаш не ја прецизира ориентацијата на Грузија кон западот, како што го направија тоа балтичките држави, ниту пак целосно кон Русија како што направи Ерменија.

Како споредба, новите два документа се недвосмислени: Иднината на Грузија е во Европа и во Евро-Атланските структури. Главните закани за безбедноста на Грузија се оние кои го оспоруваат грузискиот интегритет и суверенитет, и заканите од ширење на конфликтот од север, организираниот криминал, меѓународните терористички активности, надворешната воена интервенција и присуството на руските воени бази на територијата на Грузија. Со други зборови, северниот сосед на Грузија, активностите во сепаратистичкиот регион и Чеченија, преставуваат закана за безбедноста на Грузија. Надворешната политика на Грузија објавена во Националниот концепт за безбедност и Воената стратегија содржат значајна надворешна политичка импликација. Новонастанатата определеност на Грузија за Евро-атланската ориентација ја зголеми подршката на земјите од Европа и САД. Доколку повеќе што, Саакашвили не ја пропушти можноста да ги зацврсти врските со новото Украинско раководство кое дојде на власт во Киев после Портокаловата револуција како и со владата на Молдавија која е анти-руски настроена. Овие три држави имаат издадено повеќе декларации во 2005 година за меѓусебна солидарност против надворешните закани и сепаратизмот и нивната определба за интеграција во ЕУ И НАТО. Грузиската политика никогаш не била толку јасна.

3.3 Конфликтот помеѓу Грузија и Русија

Грузиско-рускиот конфликт се поклопува со горенаведените конфликти во голема мера и често настанува во отцепените области на Грузија. Пред војната во август 2008 година, интервенциите на Русија во одделените грузиски региони и политиката на Грузија за решавање на конфликтот додаде нови извори на конфликтност, на постоечките основните причини, длабоко вкоренета нетрпеливост и тензија помеѓу грузијците, абхазијците и осетијците. Но конфликтот помеѓу Русија и Грузија достигнува многу подалеку од самата територија. Тензиите помеѓу Грузија и Русија со различен интензитет се зголемуваа, од времето кога Грузија се оддели од Советскиот Сојуз и прогласи независност во 1991 година.

Поради големото насилство врз демонстрантите на Анти-советските демонстрации кои се одржаа во Тбилиси на 9-ти април 1989 година, Грузија го бараше најбрзиот начин да се отцепи од Советскиот Сојуз. Нејзините автономни покраини и региони, уморни од грузискиот национализам кој беше во постојан пораст, се надеваа на поддршка од Русија.

Кога изби конфликтот во Јужна Осетија и Абхазија, низа актери- од волонтери од Северен Кавказ па се до милитанти од Јужниот регион на Русија- дадоа свој допринос за победата на сепаратистите во двете војни. Москва посредуваше за прекин на огнот и ја презеде мировната улога. Но, како што минуваше времето, нејзината економска и воена инвестиција во Абхазија и Јужна Осетија ја наруши нејзината пристрасност и ја иритираше и преставуваше закана за Грузија. Односите помеѓу двете држави за кратко време паднаа многу ниско откако Михаил Саакашвили дојде на власт. Новиот претседател инсистираше на промена на статус кво состојбата во процеси зарешавање на конфликтот и побара брза интеграција во НАТО и ЕУ. Периодот од 2004 до 2008 година го обележуваат безбедносни и дипломатски инциденти помеѓу двете држави.

Москва се обиде да изврши притисок врз Грузија со наметнување на трговско ембарго и затворање на патните, воздушните и поштенски врски.

Реторика на омраза пропратена со пореметувања на дипломатските односи. Лошите односи помеѓу Саакашвили и Путин дадоа личен белег. Едностраното распоредување на дополнителни руски војници, наводно мировници, и на воена опрема во Абхазија во април и мај 2008 година предизвикани загриженост за безбедноста во Тбилиси.⁶¹ Конфликтот избувна во август 2008 година. По зголемувањето на бројот на руски војници во Северен Кавказ и драматичното влошување на безбедноста во Јужна Осетија, на 07-08 август, Тбилиси започна воена операција против Цхинвали и Москва набргу потоа побрза, за да им помогне на руските граѓани во Јужна Осетија. Русија префрли голем број трупи прво во Јужна Осетија и Абхазија, а подоцна длабоко во територијата на Грузија. Грузиската армија беше поразена. Русија окупираше територија на Грузија, се додека не повлече назад во Абхазија и Јужна Осетија, во согласност со договорите за прекин на огнот потпишани на 12-ти август и 8 септември, 2008 година.⁶² Конфликтот имаше трагични последици: илјадници луѓе загинаа, околу 30 000 луѓе не беа во можност да се вратат во нивните домови, бројот на раселени лица достигна до 150 000 во екот на борбите.⁶³ Руската, грузиската и осетиската страна го прекршија законот на војната, оставајќи го зад себе илјадници жртви на злоупотреба и насилство. Инфраструктурата и приватната сопственост беа многу оштетени. Тбилиси изгуби контрола на територии околу и во зоните на конфликтот.⁶⁴ Со нарушени етнички односи, кои во краток период не можат да се поправат малку е веројатно дека во блиска иднина ќе дојде до обединување на Грузија. Економијата

⁶¹ M. Frichova (May 2009). Op.cit. Also, *Georgia: Sliding towards authoritarianism?* Europe Report N°189, 19th December 2007.

⁶¹ International Crisis Group (22nd August 2008). *Russia vs. Georgia: The fallout*, Europe Report N°195,

⁶¹ <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5636&l=1>

⁶² Interview with Georgian Ministry for Refugees and Accommodation official, Tbilisi, December 2008.

⁶³ Human Rights Watch (23rd January 2009). *Russia/Georgia: All parties in August/South Ossetia conflict violated laws of war*.

и трговијата на Грузија како и економските врски и странски инвестиции претрпеа тежок удар. Кон крајот на 2008 година, во Женева започнаа консултации за безбедност и стабилност, седнувајќи ги на една маса претставниците на Тбилиси, Москва, Сухуми и Цхинвали. Со посредство на ЕУ, ОН и ОБСЕ, разговорите започнаа многу тешко и имаа слаб механизам, и далеку се од постигнување на било какви резултати. Но, сепак значајно е достигнувањето кое е направено а тоа е партиите-страните на конфликтот во контекст да продолжат да учествуваат во процесот, особено со оглед на безизлезноста на сегашната резолуција за конфликтот- и со оглед дека механизмите на ЗКК и ОН беа недоволно ефикасни за време на 16 години од нивното постоење.

Линијата на фронтот не е променета од 1994 година. Според договорот за прекин на огнот од мај, руските мировни сили под мандат на заедницата на независни држави (ЗНД) беа распоредени во јуни 1994 година по должината на реката Енгури која ги дели Абхазија и Грузија. На теренот овие сили не сториле ништо да ги сопрат постојаните престрелки во пограничната зона на Областа Гали, каде што се насобрани илјадници внатрешно раселени грузијци. Многу од овие внатрешно раселени лица беа повторно раселени во мај 1998 година после офанзивата на Абхазија со која се чистеше регионот на Гали од грузиски парамилитантни сили.

Обединетите нации (ОН) започна мисија во 1994 година за да ги набљудува и следи активностите на мировните сили на ЗНД и развој на настаните во и околу Безбедносната Зона. Дополнително на тоа, ОН водеа преговори помеѓу двете страни од 1994 година (познат како Женевски процес) но напредокот е само формален: не се постигна никаков договор за статусот на Абхазија, ЗНД не ги врати раселените лица во нивните домови, тензијата останува во и околу Безбедносната зона, и Абхазија живее под трговски рестрикции од Грузија и ЗНД. Абхазиските

власти прогласија независност од Грузија и започнаа да ги развиваат сите државни институции, и покрај непризнавањето. Конфликтот во Јужна Осетија е сличен но помалку значаен во однос на обемот. Автономниот регион на Јужна Осетија станал дел на Република Грузија во 1922 година, одделувајќи ја од Автономниот регион на Северна Осетија во рамките на Руската република. Во ноември, 1989 година, Врховниот Совет на регионот Јужна Осетија гласаше да се надополни нивниот статус на ниво кое е над нивото на тој регион - како Автономна Република - но во рамките на Република Грузија. После едногодишна тензија, новиот Грузиски парламент го поништи статусот на Јужна Осетија како Автономен регион, деградирање кое доведе до започнување на вооружен конфликт помеѓу грузиските сили и милитанти во малиот регион. Јужна Осетија се состои од четири области со главен град Тскинвали и во 1989 година имаше 100 000 жители (66% Осети, 29% грузијци и останатото се мешавина од руси, ерменци и грци). Борбите траеја до јуни 1992 година, кога се договори прекин на огнот и се започна трилатерална мировна операција, предводена од руските сили.

Војната предизвика значителни штети и принудно беа раселени околу 60 000 луѓе, главно осети, кои преминаа во Северна Осетија. Во текот на 1990-тите години режимот за прекин на огнот се одржување доста добро и односите помеѓу грузиските и осетските заедници се нормализираа, со воспоставување на контактите и на транспортните врски. ОБСЕ спонзорираше безброј програми за изградување на довербата но со многу мал ефект во однос на прашањето за статусот на Јужна Осетија. И покрај економската неразвиеност, длабока криминализација (криумчарење преку Руската граница) и политичката нестабилност, Јужна Осетија прогласи независност и формално ги воспостави сите структури на државност. На претседателските избори во самопрогласената република во ноември, 2001 година се избра Едвард Кокоити, кој се покажа како непоколеблив во однос на независноста.

После неуспехот со сила да воспостави повторна контрола на територијата во регионот во 1990 година, грузиското раководство под водство на Шеварнадзе ја создаде таканаречената „без политика“ кон овие конфликти. Оваа „без политика“ имаше неколку димензии. Прво, Претседателот Шеварнадзе не беше подготвен да го прифати поразот кој го претрпе на бојното поле ниту пак да ја прифати можноста за компромис со Абхазија или Јужна Осетија. Понатаму, Шеварнадзе очекување некој друг да му го реши проблемот со конфликтите во корист на Грузија.

Изборот за надворешен спасител варираше во 90-сетите години. Во 1994 година, соочувајќи се со многу ограничен избор, Шеварнадзе ја фаворизираше Русија, грузискиот претседател ја одобри руската мировна операција и дозволи Русија да задржи четири воени бази во 1994 година со мислење дека Русија ќе ја запре подршката на Абхазија и ќе помогне Тбилиси да воспостави контрола над изгубената територија. Русија, секако, на тие работи не гледаше на тој начин. Во доцните 90-ти години, надежите на Шеварнадзе се насочија кон воена помош од САД и другите земји членки на НАТО. Неговата определба за помош од страна ја разводени брзата потреба на Тбилиси да прифати компромис со кој ќе се реши конфликтот.

Истовремено, Шеварнадзе побара да се изолира сепаратистичката држава, и особено Абхазија, преку воведување на трговски рестрикции во 1996 година од страна на ЗНД, и вршење притисок врз сепаратистичките власти преку премолчано подржување на активностите на грузиските парамилитантни групи (Бела легија и Шумски браќа). Целта на грузискиот претседател е да добие време се додека Грузија не биде доволно силна за да воспостави контрола со употреба на сила или доколку не обезбеди надворешен извор на подршка кој е спремен да го направи тоа.

Владата на Грузија под водство на Шеварнадзе немаше исклучително право на употребата на сила. Сепаратистичките држави имаа сопствени вооружени сили и безбедносни служби, кои беа илјадници пати посилни. Во западна Грузија, парамилитантните групи ги продолжија своите политички и криминални активности околу границата со Абхазија. Во Тбилиси, Шеварнадзе ги прошири таканаречените „министерства на сила“ за да се обезбеди дека никој нема да преставува закана за неговата моќ. Овие агенции, вклучуваат вооружени сили, погранични служби, сили на Министерството за внатрешни работи како и Министерство за специјални намени, сили на Министерството за безбедност, Оддел за разузнавање, и Служба за државна безбедност.

Глава 4

4.1 Мисии на Европската Унија во Грузија

Соочувајќи се со голема безбедносна криза во соседството поради Грузиско-Руската војна во 2008 година, ЕУ ја засили својата активност во конфликтот во Грузија, посредуваше за прекин на огнот во војната од август 2008 година и ја зголеми својата набљудувачка улога помеѓу двете страни во конфликтот. Но безбедноста остана многу кривка, се уште не исполнета во некои делови кои ги обезбедува режимот, но има суштински напредок во преговорите со кои посредува ЕУ. Конфликтот во Грузија се случуваат на три различни нивоа : локално, регионално и геополитичко. Овие три нивоа на конфликтот се длабоко поврзани. Секоја страна настојува да ги нагласи анализите и аспектите на конфликтот кои ги одразуваат нивните политички и безбедносни размислувања. Прашањето поради што се овие конфликти и дури кој ја сочинува страната ја покажува една од клучните димензии. Ова има влијание на стратегиите на спротивставените страни и има влијание на видот на одлуката што секоја од спротивставените страни ја спроведува.

Улогата на Специјален Преставник на ЕУ за Јужен Кавказ беше воспоставена во 2003 година со цел да им се помогне на трите држави при спроведувањето на политичките и економските реформи; да се допринесе за превенција и мирно решавање на конфликтите; и да ги поттикнува на потамошна соработка помеѓу државите во регионот. Специјалниот Преставник нема мандат да преговара иако неговата канцеларија бара постојано да се промовираат иницијативи за градење на довербата, особено во случајот со Грузија-Абхазија. Советот на ЕУ назначи нов Специјален Преставник за кризата во Грузија на 25-ти септември 2008 година. Според неговиот мандат негова задача е да ги подготви меѓународните преговори предвидени во планот за решение на кризата од 12 –ти август 2008 година, да ја

преставува ЕУ во тие преговори и и понатамошна имплементација на договорот од 8-ми септември 2008 година и 12 август 2008 година. Особено во првата фаза на соживот на двата преставника на ЕУ и покрај нивните мандати кои се јасно дефинирани за одредени области, преклопувањето на активностите и согледување на нивните улоги предизвика делумна конфузија на теренот и за другите учесници во дијалогот. Некои од земјите членки на ЕУ коментираа дека почетната фаза е обележана со битки на терен.

Постојат многу шпекулации за „двојно побрзо“ присуство на преставниците на ЕУ. Многу набљудувачи велат дека мандатот на Јужно Осетискиот преставник на ЕУ е многу слаб, и неговата имплементација нема доволна политичка поддршка од земјите членки. Други посочуваат на забележана пристрасност од страна на двајцата преставници на ЕУ. Сегашниот преставник на ЕУ за Јужен Кавказ, Петер Семнебај, е швеѓанец и перцепцијата која неговата канцеларија е склона да го поддржи Тбилиси е широко распространета.

Сегашниот преставник на ЕУ за кризата во Грузија е французин и може да се разбере како некој кој би ја избалансирал перцепцијата (иако неговата поддршка за територијалниот интегритет Грузија е голема). Тогашното француско претседателство со Советот на ЕУ исто така наменува некој од нивната националност за да го контролираат одблиску целиот процес за решавање на конфликтот.

4.2 Мисија за владеење на правото во Грузија (ЕУЈУСТ Темис)

Правна основа: Заедничко дејствување на Советот 2004/523/ЦФСП (CFSP) од 28 јуни 2004 година

- Да се помогне во развојот на хоризонтална владина стратегија за водење на реформските процеси за сите релевантни учесници во секторот кривично право во целосна координација со ЕУ и како дополнување на програмите на Европската Комисија, како и други донаторски програми.
- Да се обезбедат упатства за новата стратегија за реформи во кривичното право и да се поддржат плановите за нова легислатива.
- Да се помогне во креирањето на целокупна политика и да се подобри планирањето на највисоко ниво како и способностите за спроведување во областите за кои е утврдено дека е потребна помош.

Траење на мисијата: 15 јули 2004 - 15 јули 2005 год.

Буџет: 2.050 милиони Евра

Персонал на мисијата: 10 експерти од ЕУ (плус локални државни правни помошници).

Земји кои обезбедуваат помош: 10 (Литванија, Латвија, Данска, Шведска, Холандија, Полска, Италија, Германија, Франција, Естонија)

Во периодот јули 2004 - јули 2005 година, ЕУ ја распореди својата прва мисија за владеење на законот во рамки на ЕБОП (Европска безбедносна и одбранбена политика). ЕУЈУСТ Темис беше исто така првата во рамки на ЕБОП, операцијата на пост-Советските простори. Во време на распоредувањето на Темис, во Грузија имаше социјални немири и беше заплеткана во долгогодишни етнички конфликти во Абхазија и Јужна Осетија. Владите од периодот пред Револуцијата на Розите, предводена од поранешниот советски министер за надворешни работи Едуард Шеварнадзе, не успеаа да покренат битни институционални реформи.

Во ноември 2003 година, илјадници жители на Грузија беа на улиците на Тбилиси протеститајќи против наместените парламентарни избори. Под интензивен домашн и меѓународен притисок, Едуард Шеварнадзе се повлече и на власт дојде прозападниот Микаил Саакашвили. Додека Западот го поздравуваше ваквиот развој на настаните како победа на Грузијскиот народ, Москва говореше за државен удар, финансиран и воден од Западните држави и поединци.⁶⁵

Ретроспективно, последиците од Револуцијата на Розите може да се гледаат со разочарување бидејќи истата не доведе до целосна демократизација на земјата. Во исто време, меѓутоа, тоа доведе до почетно отворање на политичката клима во Грузија. Новата администрација го заживеа локалниот ентузијазам за реформи, ја искажа потребата за ревизија на корумпираните институции во земјата и повторно ја искажа желбата да застане до Русија и да направи реинтеграција на расцепканите територии.

Во текот на 90-тите пристапот на ЕУ кон Грузија наликуваше на нејзината стратегиј во другите пост-советски републики. Брисел потпиша Договор за партнерство и соработка со Грузија и Европската Комисија обезбеди техничка и финансиска помош во рамките на нејзината ТАЦИС програма.

⁶⁵ Dov L, 'Why Georgia Matters', Chaillot Paper no. 86, RU Institute for Security Studies, Paris, 2006, p. 24

Документот за Државната стратегија на Европската Комисија ги означува приоритетните области на соработка: владеење на законот и добра соработка, човекови права, намалување на сиромаштијата, спречување на конфликти и решавање и пост-конфликтна рехабилитација.⁶⁶ Во периодот помеѓу 2001 и 2008 година, Европската Комисија беше набљудувач на Заедничката комисија за контрола која ја надгледуваше мировната операција во Јужна Осетија предводена од Русија. На почетокот регионот беше оставен надвор од рамките на Европската политика за добрососедство со што подоцна се нагласи слабиот карактер на прелиминарната вклученост на ЕУ.

Пред 2003 година трагите на Советот на ЕУ во Грузија беа многу бледи. Во првата половина на 2001 година, Шведското претседателство го прогласи Јужен Кавказ за свој приоритет и изготви документ со кој се бара поголема ревизија на постоечката политика.⁶⁷ Комесарот за надворешни односи, Крис Патен и Шведската министерка за надворешни работи Ана Линд, ја објаснија поагресивната улога на ЕУ во регионот,⁶⁸ со гарантирачки политички договор кој кулминира со назначување на Специјани претставници на ЕУ за регионот. Специјалните претставници на ЕУ добија мандат да го подигнат политичкиот профил на ЕУ во регионот и да ги поддржат меѓународните обиди за обезбедување на регионална соработка и решавање на замрзнатите конфликти.⁶⁹

⁶⁶ European Commission Country Strategy Paper 2003-2006 and TACIS, 'National Indicative Programme 2004-2006, Georgia', adopted 23 September 2003, pp.21-23.

⁶⁷ Lynch, op. cit in note 1, p.61.

⁶⁸ 'Resolving a frozen conflict. Neither Russia nor the West should try to impose settlement on the South Caucasus' Financial Times, 20 February 2001.

⁶⁹ Council Joint Action 2003/496/CFSP of 7 July 2003 concerning the appointment of an EU Special Representative for the South Caucasus .

Мисијата и нејзиниот мандат

Предлогот за мисијата за владеење на законот на Европска безбедносна и одбранбена политика му беше претставен на Комитетот за Цивилни аспекти во раководењето со кризи ЦИВКОМ во февруари 2004 година од страна на претставникот од Литванија, во тоа време сеуште земја кандидат со статус на набљудувач во машинеријата на Советот.⁷⁰ Тоа беше поддржано од Естонија и уживаше поддршка од Луксембург и Обединетото Кралство, како и од Полска. Иако се соочи со спротивставени ставови од некои како потенцијално антагонизирачка Русија, предлогот беше поддржан од Генералниот секретаријат на Советот на ЕУ. Во тоа време, Директоратот за раководење со граѓански кризи, ја привршуваше доктрината за мисијата за владеење на законот и ја поздравиле можноста да ги тестира нејзините идеи во пракса и да ја извлече граѓанската Европска безбедносна и одбранбена политика „надвор од полицискиот домен“.⁷¹ Репутацијата на источните пристапни земји како експерти за пост советската политика исто така и дадоа кредибилитет на иницијативата.

Постоеше, исто така, желба за проширување на географскиот опфат на мисиите на Европска безбедносна и одбранбена политика, кој до тогаш најмногу се граничеше со Западен Балкан. Мисијата во Грузија ќе даде сигнал дека ЕУ е во процес кога станува политички многу поактивна во нејзиното непосредно соседство. Про-западните политички промени во Грузија исто така беа видени како повик за зацврстување на ангажираноста на ЕУ во земјата за да ѝ помогне на новата влада во спроведувањето на нејзините реформи. Владата во Тбилиси го ценеше дипломатскиот гест на политичка поддршка од ЕУ и го поздравиле предлогот за мисија за владеење на законот наместо некакво лобирање во корист на воена

⁷⁰ Lithuania promoted a reform strategy for Georgia that was inspired by its own experience of the mid-1990s when Vilnius designed and successfully implemented a comprehensive reform of the justice sector. Interview in Tbilisi with a deputy head of *Themis*, 9 June 2005. a deputy head of *Themis*, 9 June 2005.

⁷¹ Focus group at the DGE IX, Council Secretariat, Brussels, 16 November 2005.

операција на Европска безбедносна и одбранбена политика која потенцијално би можела да се прошири во областите на конфликт.

На почетокот, Европската Комисија ја согледуваше идејата да ја распореди мисијата на Европската безбедносна и одбранбена политика во Грузија во смисла на ширење на гледиштето за цивилна Европска безбедносна и одбранбена политика⁷². Цивилните мисии првично беа предвидени како пропратни воени операции додека *Темис* требаше да биде самостојна. Освен тоа, Грузија едвај можеше да се смета дека е во криза или во пост-кризна состојба барајќи дејствување на Европската безбедносна и одбранбена политика. Згора на тоа, Грузија тешко можеше да се смета дека е во кризна или пост-кризна состојба заради која бара делување на Европската безбедносна и одбранбена политика. ЕК тогаш доби предност со засилување на развојно-ориентираните активности на нејзината делегација во Тбилиси. Традиционално вклучена во меѓународно промовирање на правните реформи и стандардите на ЕУ, Комисијата веќе беше вклучена во битните реформи на владеење на законот во Грузија. Делегацијата на ЕК во Тбилиси му помогна на Министерството за правда во модернизирање на обвинителството и казнено-поправниот систем⁷³ и обезбеди техничка помош и совети за воспоставување на политика на Министерството за внатрешни работи во однос на негова трансформација во граѓанска институција.⁷⁴

Аргументите за организирање на проектот во рамки на контекстот на Европската безбедносна и одбранбена политика беа подеднакво цврсти. Операцијата на Европската безбедносна и одбранбена политика можеше да обезбеди ефикасна контрола на настојувањето: ЕК нема сопствени оперативни

⁷² Interview with DG Relex official, EC, Brussels, November 2005.

⁷³ The penitentiary reforms supported by the Commission centred on the establishment of a probation service, the strengthening of the penitentiary administration and the rehabilitation of penitentiary infrastructure

⁷⁴ Damien Helly, 'EUJUST Themis in Georgia: an ambitious bet on rule of law', in Agnieszka Nowak (ed.) 'Civilian crisis management: the EU way', *Chaillot Paper* no. 90, институт на ЕУ за Безбедносни студии, Парис, 2006 г.

капацитети туку, наместо тоа, спроведувањето на меѓународни проекти го врши преку други надворешни трети страни, особено меѓународни консултантски фирми или невладини организации.⁷⁵ Мисијата на Европската безбедносна и одбранбена политика би била поспособна да спроведе мерки кои би имале брзо влијание и би генерирале повисок политички профил за ЕУ отколку делувањето на Комисијата, кое е повеќе од технички отколку од политички карактер.

Во март 2004 година, Советот испрати истражувачка мисија во Грузија за да го одреди обемот на можното делување на Европската безбедносна и одбранбена политика во правниот систем на Грузија. Заклучокот беше дека меѓународната помош е потребна за да го направи системот покохерентен и ефикасен. Истражувачкиот тим предложи вклучување на реформите на казнено-поправниот систем во резимето на мисијата.⁷⁶ На 3 јуни 2004 година, во писмото испратено до Генералниот Секретар/Високиот Претставник Хавиер Солана, Премиерот на Грузија Зураб Званиа ја повика ЕУ да распореди мисија на ЕУ за владеење на законот во контекстот на Европската безбедносна и одбранбена политика во Грузија и да и помогне на земјата во реформите на нејзиното правосудство. Следниот чекор беше распоредување на мисија за утврдување на фактите во Грузија.

По одлуката за формирање на *Темис* како операција на Европската безбедносна и одбранбена политика, разговорите се фокусираа на модалитетите на нејзиниот мандат. Со тоа се исклучија реформите на казнено-поправниот систем, бидејќи делегацијата на ЕК беше вклучена во оваа свера, но еден експерт на *Темис* би се бавел со ова прашање во соработка со експертите на Комисијата за тие прашања. На 28 јуни 2004 година, Советот на ЕУ усвои документ за заедничко делување за распоредување на *Темис*.⁷⁷

⁷⁵ Interviews at the Council Secretariat, Brussels, November 2005 and at the Polish MFA, Warsaw, January 2006.

⁷⁶ Focus group at the DGE9, Council Secretariat, Brussels, 16 November 2005.

⁷⁷ Council Joint Action 2004/523/CFSP of 28 June 2004 on the European Union Rule of Law Mission in Georgia, EUJUST *Themis*..

Со овој документ се предвидуваше амбициозен мандат, иако се ограничи на една година. Во тесна соработка со Комисијата и меѓународните донатори, *Темис* требаше да им помогне на локалните власти во развивањето на посеопфатна стратегија за реформи на казненото правосудство врз принципот на локална сопственост. Два поголеми проблеми влијаеја на отпочнувањето на мисијата:

Прво, политичката поддршка на властите на Грузија по револуцијата беше несигурна. Додека од една страна ја искористи поддршката што му ја даваше на Премиерот Зураб Званиа и неговиот наследник Зураб Ногаидели, дури во октомври 2004 година Претседателот Саакашвили стави формален печат на одобрението за мисијата со издавање на декрет со кој се формираше работна група на високо ниво. Според експертите на *Темис*, ова беше провокација за целокупната замрсена позиција на мисијата. *Темис* мисијата едвај беше прифатена од администрацијата на Грузија, каква што беше заглавена во превирањата после револуцијата, и едвај беше потврдена од страна на властите кои беа разочарани од нејзиниот релативно низок политички профил како проект за владеење на законот. Затоа, мисијата мораше да се бори за да ги потврди своите препораки како сериозен актер наспроти локалните противници и да се стекне со пристап на високо ниво до националните експерти во институциите каде таа ги распредели своите членови.

Второ, кај цивилните операции на Европската безбедносна и одбранбена политика кои беа финансирани преку буџетот на Заедничка надворешна и безбедносна политика, *Темис* понатаму требаше да се усогласи со сложените процедури на Заедницата за финансирање и набавки. Заради ваквите доцнења, мисијата немаше компјутери цели три месеци по нејзиното распоредување. Исто така, се случуваа и други банални компликации, како на пример тоа дека на почетокот, експертите на *Темис* немаа дури ни свои работни маси во институциите каде беа распределени.

Штом ваквите проблеми се надминаа, *Темис* распредели осум високи европски експерти во повеќе институции во Грузија (Министерството за правда, Министерството за внатрешни работи, Канцеларијата на Главниот обвинител, Советот за правда, канцеларијата на Јавниот правобранител, Врховниот суд и Апелациониот суд) за да се обезбеди помош на дневна основа. Тие беа придружувани од државни правни помошници кои обезбедуваа помош во однос на јазикот, познавањето на кривичниот закон на Грузија и во однос на сеопфатно разбирање на локалните услови.

Предводена од Силви Панц, француска судијка со меѓународно искуство, на *Темис* почна да и се верува и да се прифаќа преку системот на утврдување на најбитните точки (бенчмаркови) кој водеше кон системска оцена на мисијата. Најбитните точки беа утврдени во оперативниот план на мисијата (ОПЛАН), кој активностите на мисијата ги подели во три последователни фази: фаза на проценка (2-4 месеци), фаза за изготвување на предлог-документи (4-6 месеци) и фаза на спроведување-планирање (2-4 месеци). Секоја фаза се очекуваше да заврши со реализација на специфични цели – сеопфатна проценка на кривичниот правосуден систем на Грузија направена од страна на *Темис*; изготвување на предлог-стратегија за реформи од страна на работната група на високо ниво составена од локални експерти и експерти на *Темис*; и формулирање на план за спроведување на стратегијата за реформи од страна на групата на високо ниво задолжена за стратегијата и составена од локални експерти и експерти на *Темис*.⁷⁸

Во Тбилиси, работната група на високо ниво задолжена за составување на стратегијата за реформи во судството едвај да се собра. Под-групите, кои подоцна се формираа за да ги решат специфичните прашања, ја доживеаја истата судбина. Бавноста на реформските процеси главно се должеше на развојот на случувањата

⁷⁸ Interviews with *Themis* members, Tbilisi, June 2005.

надвор од контрола на мисијата. Вторите под-групи, исто така имаа проблеми со постојаното преместување на персоналот во правосудниот систем и назначувањето на неискусни службеници во администрацијата на Грузија. Ваквиот развој доведуваше до загриженост за независноста на судството. Исто така, мисијата имаше забелешки на некои законски предлози од грузијската страна, а особено на пазарењето околу жалбите, судењата со порота и формирањето на омбудсман со прерогативи како на обвинител. За првите две, експертите на *Темис* видоа отсликување на позицијата на Американската адвокатска асоцијација во Грузија и на некои локални невладини организации, кои се залагаа за усвојување на решенија кои се засноваа на американскиот модел. *Темис* беше против нивното спроведување затоа што тоа остава премногу простор за фалсификати во еден премногу корумпиран и нетранспарентен правен систем. Обвинителскиот профил на омбудсманот беше контрадикторен, што се сметаше за наследство од Советската традиција која беше ориентирана кон санкции. Исто така, постоеше страв дека таквите големи надлежности може да се инструментализираат во политички пресметки и со тоа да ја искриви пораката за непартизираност и јавен сервис на омбудсманот. Слично на тоа, *Темис* ги критикуваше измените на уставот со кои се зајакна извршната улога, со тоа влошувајќи ги постоечките текови во системот на контрола и усогласување.

Настојувањата на мисијата да преговара за политичките и институционални пречки се заплеткаа во април 2005 година, кога, и покрај јасниот краен рок, грузијската страна не успеа да даде свој придонес за завршување на предлог-стратегијата. Така, мисијата реши да го изготви предлогот за полициските прашања од стратегијата, без учество од грузијската страна.⁷⁹ Кон средината на мај 2005 година, по поканата на Министерот за правда Константин Кемуларија на Комитетот за политика и безбедност во Брисел, властите на Грузија дадоа свој придонес во

⁷⁹ Interview with a *Themis* expert, Tbilisi, 16 June 2005.

стратегијата за реформи на кривичното право. Претседателот Саакашвили, со декрет ја усвои ревидираната нацрт верзија на Националната стратегија за реформи на кривичното право во јули 2005 година. Оценката за *Темис* им пркоси на јасно дефинирани критериуми. Несомнено, целите предвидени за мандатот, кои беа премногу амбициозни за едногодишна мисија, особено кога се работи во нестабилна пост-револуционерна средина. *Темис* најдобро што можеше ја искористи несигурната политичка поддршка од Тбилиси и почетните логистички потешкотии ја отежнаа состојбата. Поради одолговлекувањето, стратегијата беше завршена со задоцнување, пред се` отсликувајќи го она што *Темис* го вложи. Она што е важно е дека мисијата покажа многу мал напредок кон целта на финалната фаза на ОПЛАН, односно кон планирањето на спроведувањето на стратегијата. Експертите на мисијата затоа предложија нејзиниот мандат да се продолжи, но овој предлог не наиде на доволна поддршка од Брисел. Неместо тоа, беше одлучено да се постават два поранешни експерти на *Темис* во канцеларијата на Тимот за погранична поддршка на Специјалните претставници на Европската Унија во Тбилиси. Ова скромно решение го поттикна стравот дека напорите на мисијата може да бидат залудни. Меѓутоа, грузијската страна иницираше спроведувањето на стратегијата да се вклучи во Акциониот план на Европската соседска политика . Согласно на тоа, задачите на овие експерти беа да работат во соработка со делегацијата на ЕК од 1 септември 2005 до крајот на февруари 2006 година, за да ја следат и да помагаат во работата на Комисијата за координација формирана од локалните власти во изготвувањето на предлог-план за спроведување на реформи во кривичниот закон, што требаше да се вклучи во Акциониот план за Европска политика за добрососедство. Сега, Делегацијата на ЕК помага во ажурирањето на стратегијата и во спроведувањето на нејзините елементи.⁸⁰

⁸⁰ For details, see the website of the Ministry of Justice of Georgia: http://www.justice.gov.ge/Strategy_eng.html, last accessed on 24 April 2009.

Може да се нагласат четири точки кои ги означуваат достигнувањата на мисијата:

Прво, беше изготвена предлог-стратегија како што беше предвидено во ОПЛАН.

Второ, мисијата успеа, согласно нејзините овластувања, да ги зближи различните локални учесници во расцепканиот систем за кривично правосудство и да ги намами да соработуваат во врска со плановите за реформа.

Трето, без оглед на нејзините недостатоци, стратегијата за реформи во системот на кривичното право на Грузија е план кој ќе ја поттурне земјата поблиску до европските стандарди.

Четврто, *Темис* покажа дека Европската безбедносна и одбранбена политика е многу поголем проект од оној кој е затворен во Западен Балкан.

Сепак, поширокото политичко влијание на *Темис* во регионот беше умерено. Таа не најави подекларативна политика на ЕУ во овој дел од соседството на Грузија. Вклученоста на ЕУ повторно се зголеми по 5-дневната војна помеѓу Грузија и Русија во август 2008 година со распоредувањето на Мониторинг мисијата на ЕУ (ЕУММ).⁸¹ Покрај тоа, бидејќи беше воспоставена во почетокот кога Европската безбедносна и одбранбена политика стана оперативна, *Темис* беше предмет на меѓуинституционални дебати во однос на нејзините надлежности и соодветните алатки за пренесување на пораката на Европската Унија. Тоа доведе до ослободување од улогата на институционално претприемаштво⁸² и прашањето за координација помеѓу институциите на ЕУ вклучени во надворешни политики. Иако

⁸¹ More on this inter-institutional interaction development see Xymena Kurowska and Benjamin Tallis, 'EU Border Assistance Mission: Beyond Border Monitoring', *European Foreign Affairs Review* vol. 14, issue 1 (Kluwer Law International, 2009).

⁸² On the role of 'the Solana milieu' in this regard see Xymena Kurowska, "'Solana Milieu': Framing Security Policy', *Perspectives on European Politics and Society* vol. 10, issue 4 (Taylor & Francis, forthcoming December 2009).

формалните канали за соработка која требаше да обезбедат кохерентност доаѓаа од надвор, конкретната пракса за соработка и ширење забрзано се развиваше на еден, во голема мера, некодифициран и повремено конфликтен начин. Преговорите во однос на институционалната сопственост на *Темис* и важноста на нејзиниот мандат дадоа одраз на тоа како управувањето во сферата на граѓански кризи може да понуди политички можности кои се потенцијално пристапни и за Советот и за Комисијата.⁸³

Во пракса, логистичките проблеми на мисијата *Темис* покажаа дека дури и една мала мисија има потреба од администрација, по можност службеник задолжен за финансиски прашања кој секојдневно ќе се занимава со обезбедување на финансии од ЕУ, за што за експертите на мисијата не се стручни. Тоа исто така ја демонстрираше потребата за зајакнување на капацитетите за поддршка на мисијата во Секретаријатот на Советот, лекција која бргу се научи и според која веднаш беа формирани релевантни тела за таа намена. Еден начин за обезбедување на поголема оперативна поддршка за мисиите на терен е потемелно вклучување на регионалните претставници на Европската безбедносна и одбранбена политика. Формално, главниот на мисијата директно контактира со претставникот на Европската безбедносна и одбранбена политика кој пак ја помага брзата мобилизација на политичко ниво. Можностите за и обемот на обезбедување на таквата помош се различни и зависат поединечно од претставниците на Европската безбедносна и одбранбена политика и нивниот профил. *Темис* не обезбеди доволна помош од претставници на Европската безбедносна и одбранбена политика, а особено во април 2005 година кога не беше сигурно дали предлог-стратегијата навремено ќе се достави. Наместо тоа, главниот на мисијата реши да отпатува во Брисел и да бара поттикнување на властите во

⁸³ Xymena Kurowska и Benjamin Tallis, 'EU Border Assistance Mission: Beyond Border Monitoring', *European Foreign Affairs Review* p.17 (Kluwer Law International, 2009)

Грузија за посериозна посветеност на проектот. Сепак, она што е клучно е дека мисијата претставуваше иновативен и прагматичен начин за реагирање на потребите на земјите во транзиција на нивниот пат кон демократија. Флексибилна по својата формула и содржина што овозможуваше значително прилагодување на условите на терен, мисијата се потпре на концептуалниот придонес на високите експерти во формулирањето на националната стратегија за реформи. Вклучувањето на европските експерти во институциите кои треба да се реформираат овозможи да се развие еден однос на доверба и истовремено да се поттикнува пред се изнаоѓањето на сопствени решенија отколку применување на туѓи. Ова бара експертите на мисиите на ЕУ да имаат соодветно знаење за локалните правни контексти. Покрај тоа, *Темис* јасно ја покажа важноста на националните правни помошници и нивната тесна соработка со официјалните лица на *Темис*, кои потесно ги запознаа членовите на мисијата со системот и начинот на кој може да се работи во рамките на истиот. Од искуството на *Темис* произлегоа два пошироки заклучоци. Додека политичката поткованост на претставниците на Европската безбедносна и одбранбена политика е една од нејзините најјаки страни секоја мисија може да се прилагоди на постоечката ситуација, Брисел мора да се осигура дека распоредените претставници на Европската безбедносна и одбранбена политика имаат задоволителен авторитет на теренот. Советот мора да ги вклучи локалните власти и да им обезбеди на своите мисии целосна поддршка во нивното трагање по политичко влијание за постигнување на нивните цели. Исто така, бидејќи активностите кои се однесуваат на институционално издигнување се сложени и политички осетливи задачи - кои неможе да се делегираат на технички експерти, генерирањето на политичко влијание треба да оди заедно со еден поширок секторски пристап кон реформите. Во оваа смисла, вообичаено честите барања за мисии на Европската безбедносна и одбранбена политика за координирање на проектите на ЕК на терен сеуште се валидни.

4.3 Мисијата на Европската безбедносна и одбранбена политика

Во септември 2008, Советот на ЕУ започна автономна цивилни набљудувачката мисија во Грузија. Повеќе од 200 набљудувачи беа распоредени во Грузија на 1-ви октомври 2008 година. Невооружените набљудувачи имаа мандат да го набљудуваат имплементирањето на Договорите од 12-ти август и од 8-ми септември, особено повлекувањето на вооружените сили на Русија и Грузија на позиции кои ги имале пред избувнување на конфликтот. Целите се унапредување на процесот на стабилизација и нормализација на состојбата во областите зафатени со војната, набљудување на распуштањето на полициските сили на Грузија, исто така, нивната надлежност е и набљудувањето и усогласувањето на човековите права и владеењето на правото.

Иако Мониторинг мисијата на ЕУ вели дека нивниот мандат се однесува на целата територија на Грузија вклучувајќи ги и отцепените делови, во пракса таа беше во состојба да добие пристап само на териториите контролирани од Грузија. Нејзиното ефикасно влијание на безбедносната состојба на териториите одделени од конфликтот е ограничена. Сепак е значајна затоа што мисијата преставува механизам за спречување на конфликт, и да не е совршено сепак меѓународното институционално присуство е многу значајно.

Мониторинг Мисијата на ЕУ исто така спречува инциденти и иницира редовни преговори помеѓу преставниците на двете страни вклучени во конфликтот за да започнат дијалог за безбедносните прашања и спречување на ескалирање на конфликтот. Оттаму има и ограничена медијаторска улога иако нема формален медијаторски или извршен мандат.

Вклученоста на ЕУ во и околу конфликтите вклучувајќи ја и Грузија најдобро е опишана како преговори и посредување. Во започнување на преговорите сите заинтересирани страни носат одговорност за исходот на преговорите.

При посредување третата страна промовира и олеснува преоворите помеѓу двете страни, со раководење на процесот и подржување на двете страни во изнаоѓањето на заеднички прифатливо решение. Иницијативата за градење мир го користи терминот „меѓународно мировно посредување“ за да ја опише ангажираноста во конфликтот во државата и надвор од неа од надворешни фактори“ но само како единствен аспект на поширок „мировен процес кој вклучува други механизми за решавање на конфликтот, одржување на мирот и градење на мир и доверба после толку насилство“.

Кога започна војната помеѓу Русија и Грузија, францускиот претседател Николас Саркози ја превзеде водечката улога при посредување за прекин на огнот во името на француското претседатествување со ЕУ. Тој патуваше помеѓу Москва и Тбилиси да осигура договор за планот за прекин на огнот кој се состоеше од следниве точки:

- Без прибегнување кон употреба на сила;
- Траен прекин на непријателствата;
- Непречен пристап за хуманитарните работници;
- Грузиските сили мора да се повлечат во нивните касарни;
- Руските сили мора да се повлечат на позициите кои ги држеле пред избивањето на непријателствата. Во очекување на меѓународниот механизам за мировен мониторинг, руските мировници да превземат дополнителни безбедносни мерки; и
- Започнување на меѓународни дебати за договорите за стабилност и безбедност за Абхазија и Јужна осетија.

Планот обезбедува прекин на непријателствата но беше полн со предизвици – помеѓу другото, неговиот текст беше нејасен и имаше простор за слободна интерпретација од завојуваните страни и не постоеше временска рамка. Руската окупација на градови во внатрешноста на Грузија, покрај одредбите од планот, и континуираниот недостаток на безбедност во тампон-зоната околу Јужна Осетија кои тогаш беа контролирани од Руската Федерација преставуваше втор медијаторски обид на Саркози. На 8-ми септември, двете страни го потпишаа вториот план за прекинување на огнот кој содржи сет од посебни барања за имплементација на двата договора.

Русија се пофали со планот на Саркози бидејќи Москва ги повлече своите трупи од Грузија до 15-ти октомври 2008 година, но не успеа да се усогласи со одредбите, дека силите треба да се повлечат на позиции кои ги држеле пред конфликтот. Далеку поголем број на руски трупи, исто така и граничари, останаа во Абхазија и Јужна Осетија од бројот на трупите пред конфликтот. Москва потпиша договори за воена соработка со регионот и го засили своето воено присуство во двата региона. Во февруар 2010, беше потпишан значаен договор кој им дозволува на руските трупи да основаат воена база во Гудаута во Абхазија. Предмет на разгледување е и поморска база во Охамхира.

ЕУ беше многу блага во својата реакција и ја предизвикува Москва во нејзината неусогласеност со документите за двата прекина на огнот. Но постоеше мала политичка волја да се направи тоа. Курсот на Москва да го зацврсти своето воено присуство во двата региона утврдени и се повеќе се зацврстуваат.

За време на претседателството на Франција со Советот на ЕУ, набљудувачите мислеа дека приоритет на Саркози беше да го усогласи односот на ЕУ со Москва и покрај војната. Саркози направи ова да изгледа повеќе како достигнување на Франција а помалку на ЕУ. “Доколку Грузија не беше избришана од картата,

доколку прекин на огнот се постигнеше во Газа.... тоа е поради Франција, додека преседаваше со ЕУ, ги превзема своите одговорности така што ЕУ можеше да превземе дејство“. Грузискиот претседател Саакашвили сеуште гледа на претседателот Саркози како гарант на договорот за прекинување на огнот.

ЕУ преговара со Грузија и Русија независно од нивните билатерални агенди со ЕУ вклучувајќи ги и прашањата кои се важни за конфликтот. Дополнително на тоа ЕУ посредува помеѓу завојуваните страни во конфликтот во Грузија. Водењето на преговорите на некој начин преставува рамка на содржината на напорите за посредување. Силата на ЕУ е во нејзината улога и ангажираност на различни нивоа иако ЕУ не секогаш била во состојба да профитира од ова. Двата процеса на посредување и преговарање до сега не беа добро координирани. ЕУ постави сет од ставови и интереси со кој треба да се справи со другите нивоа на конфликтот.

Друг механизам е кога трета страна се поканува да донесе објективна оцена помеѓу страните. Илјадници случаи од Грузија и Русија се наоѓаат во Меѓународниот суд и Европскиот суд за човекови права и Меѓународниот суд на правда. Овие се основите за формална судска постапка во која ќе се разгледуваат дискретни прашања и нема да имаат големо значење на целокупниот процес за решавање на конфликтот. ЕУ започна Меѓународно независна Мисија за пронаоѓање на факти за конфликтот во Грузија во 2008 година, која издаде сеопфатен извештај за конфликтот есента 2009 година. Иако извештајот привлече големо медиумско и политичко внимание каде што секоја страна ги нагласува своите политички ставови. Некои граѓански организации организираат дебати за извештајот. Додека механизмите како преговорите, посредувањето и иследувањето се взаемно поврзани, надвор од можностите на овој документ е да се истражат сите овие детали.

4.4 Мониторинг Мисија на Европската Унија во Грузија (ЕУММ)

Правна основа: Заедничко дејствување на Советот 2008/736/ЦФСП (CFSP) од 15 септември 2008 година

- Да се обезбеди цивилен мониторинг на однесувањето на страните во конфликтот, вклучувајќи целосна усогласеност со Договорот од шест точки од 12 август 2008 година.
- Тесна соработка со партнерите, особено ОН и ОБСЕ (OSCE) .
- Главна цел: долгорочна стабилност во Грузија по војната.
- Задачи: стабилизација, нормализација, градење на доверба, известување.

Траење на мисијата: 15 септември 2008 година до денес.

Буџет: 49,6 милиони Евра (2008 до 2010 год.)

Персонал на мисијата: 340 лица

Земји учеснички: 24 земји-членки (Австрија, Бугарија, Република Чешка, Данска, Естонија, Финска, Франција, Германија, Грција, Унгарија, Ирска, Италија, Латвија, Литванија, Луксембург, Малта, Холандија, Полска, Шведска, Романија, Шпанија, Шведска, Обединетото Кралство)

Мониторинг Мисијата на Европската Унија (ЕУММ), која е оперативана од 1 октомври 2008 година, е една од најзначајните, и во исто време, една од политички најтешките мисии на Европската безбедносна и одбранбена политика. Нејзиното распоредување помогна во завршувањето на воениот конфликт помеѓу Грузија и Русија во август 2008 година и во голема мера во стабилизирањето на состојбата по должината на административната граница помеѓу неоспорената територија на Грузија, од една страна, и регионите на Јужна Осетија и Абхазија, кои сакаа да се одделат, од друга страна.⁸⁴ Во исто време, сепак, мисијата работи под услови кои не дозволуваат исполнување на некои делови од нејзиниот мандат. Уште повеќе, војната во Грузија и дирекната вклученост на Унијата во пост-воена стабилизација директно влијаат на односите помеѓу ЕУ и Русија - еден од најтешките аспекти на надворешните односи на ЕУ денес.

4.4.1 Улогата на ЕУ во запирањето на војната помеѓу Русија и Грузија

Појавата на вооружени судири помеѓу Грузија, Јужна Осетија и Русија на 8 август 2008 година, ги запреа меѓународните актери кои дотогаш беа вклучени во решавање на конфликтот во Грузија. Во оваа ситуација, Европската Унија, под претседателство на Франција, веднаш се ангажира да ја затвори таа празнина. На 10 август, Претседателството, во соработка со ОБСЕ, лансираше преговарачка мисија која заврши со потпишување на така наречен Договор од шест точки помеѓу Русија и Грузија на 12 август. Страните на конфликтот презедоа обврска да не прибегнуваат кон употреба на сила, да го прекинат непријателството и да овозможат слободен пристап на хуманитарна помош. Грузија се согласи да ги повлече своите воени сили во нивните бази, а Русија ја прифати обврската да ги повлече своите трупи зад линијата која постоеше пред избувнување на воениот

⁸⁴ The term 'undisputed Georgian territory' is drawn from a Human Rights Watch Report where it circumscribes 'any part of Georgia, except South Ossetia and Abkhazia both areas which are subject to dispute over their sovereignty and have made bids for independence'. Human Rights Watch, 'Up in Flames. Humanitarian Law Violations and Civilian Victims in the Conflict over South Ossetia', New York, January 2009, p. 2, fn 1.

конфликт (7 август). Договорот предвидуваше распоредување на меѓународни механизми за следење на прекилот на огнот. Покрај тоа, со него се најави дека меѓународните разговори за договорите за безбедност и стабилност во Абхазија и Јужна Осетија треба забрзано да отпочнат. Веќе во оваа фаза, Советот на ЕУ презеде обврска да даде активен придонес за ефикасно имплементирање на овие принципи и за вклученост на терен, поддршка на сите напори, вклучувајќи ги оние на ОН и ОБСЕ, во смисла на мирно и долготрајно решение за конфликтот во Грузија'.⁸⁵

Во периодот помеѓу 12 август и 1 септември, неколку структури на ЕУ започнаа да ја испитуваат ситуацијата на теренот и условите за делување на Европската безбедносна и одбранбена политика. На 1 септември Француското Претседателство свика вонреден состанок на Советот за кризата во Грузија. Со Заклучоците на Советот се одреди прв привремен распоред на мисија на Европската безбедносна и одбранбена политика во Грузија: 'Европската Унија донесе одлука за неодложно испраќање на мисија за утврдување на фактите, со задача да собере информации и да ги утврди начините за поголема ангажираност на Европската Унија на терен во рамки на Европската безбедносна и одбранбена политика'. Советот побара од релевантните тела на ЕУ да ги преземат потребните чекори за да овозможат донесување на одлука за набљудувачка мисија до 15 септември.⁸⁶

На 8 септември 2008 година, Русија и ЕУ склучија дополнителен договор за спроведување на планот кој содржеше шест точки. Русија презеде обврска до 15 септември да ги повлече своите трупи од неоспоруваната територија на Грузија и од тампон зоните со кои граничат Јужна Осетија и Абхазија во рок од 10 дена од

⁸⁵ General Affairs and External Relations Council meeting on the situation in Georgia, Council Conclusion 12453/08, Brussels, 13 August 2008.

⁸⁶ Extraordinary European Council, Brussels, 1 September 2008. Presidency Conclusions, 12594/08, p. 3. Available at: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st12/st12594.en08.pdf>.

распоредувањето на меѓународни механизми во овие зони, вклучувајќи најмалку 200 набљудувачи од Европската Унија, но не подоцна од 1 октоври 2008 година.⁸⁷

Веќе во август, Секретаријатот на Советот утврди Тим за координација во управувањето со криза и испрати два мали истражувачки тима во Грузија. Нивната задача беше да ја истражат ситуацијата на теренот и да го зајакнат тимот на Специјаниот Претставник на ЕУ за Јужен Кавказ стациониран во Тбилиси. За својот дел, Комисијата испрати тим за оценка на кризата, а Канцеларијата на Европската Комисија за хуманитарна помош испрати тим за проценка на хуманитарната состојба во Грузија. По вонредниот состанок на Советот на 1 септември следеше распоредување на друг истражувачки тим на Советот/Комисијата за да изготви концепт за дејствување. На крајот, по склучувањето на договорот за имплементација на 8 септември, Секретаријатот на Советот испрати пред тим за да го подготви теренот за распоредување на правата мисија. Делегацијата на Комисијата во Тбилиси и тимот на Специјаниот Претставник на ЕУ за Јужен Кавказ стациониран во Тбилиси го помогнаа и координираа распоредувањето и програмите на различните тимови. Различните истражувачки и подготвителни тимови, заедно со службите на Советот, и Комисијата сите соработуваа во изготвувањето на нацрт за концептот за делување и Заедничките дејствија дефинирајќи го мандатот и главните карактеристики на мисијата. Заедничките дејствија мораше да се прилагодуваат на развојот на состојбата, и тоа неколку пати во текот на септември 2008 година. Бројот на надгледувачите беше особен пример. Групата за цивилно раководење и планирање на почетокот планираа мисијата да има најмногу 140 набљудувачи.⁸⁸ По склучувањето на договорот за имплементација во Москва на 8 септември, овој број требаше значително да се зголеми.

⁸⁷ Russia steps back: Medvedev-Sarkozy agreement', 8 September 2008, Available at: www.moscowcorrespondent.wordpress.com (downloaded June 2009).

⁸⁸ Interview with EU official, Brussels, March 2009.

Целите на мисијата, како што беа зацртани во документот за Заедничките дејствија, се прво да придонесе за долгорочна стабилност во цела Грузија и околниот регион, и второ за кратко време, за стабилизација на состојбата со намалување на ризикот од продолжување на непријателството, целосно во согласност со Договорот од шест точки и соодветните мерки за имплементација'.⁸⁹ За да ги постигне овие цели, Заедничките дејствија ги насочија активностите на ЕУММ на четири главни задачи.

Стабилизација: Мисијата треба да ја следи, анализира и да доставува извештаи за состојбата која се однесува на процесот на стабилизација, имплементацијата на Договорот од шест точки и кршењето на човековите права и меѓународниот закон за човекови права.

Нормализација: Исто така, мисијата треба да го надгледува, анализира и да доставува извештаи за нормализација на граѓанското управување во регионот на конфликт, фокусирајќи се на владеењето на законот, структурите за ефикасно спроведување на законот и соодветен јавен ред.

Градење на доверба: Задача на мисијата е да придонесе за намалување на тензиите преку поврзување, помагање во остварувањето на контакти помеѓу страните и други мерки.

Информации: На крајот, но не последно, мисијата имаше задача да го потпомогне процесот на донесување на одлуки во Брисел и земјите-членки преку обезбедување на информации за состојбата на терен.

⁸⁹ Council Joint Action 2008/736/CFSP of 15 September 2008 on the European Union Monitoring Mission in Georgia, EUMM, Georgia, *Official Journal of the European Union*, 17 September 2008, L 248/27.

По дефиниција, мандатот на мисијата ја покрива целата територија на Грузија, и со тоа се вклучуваат и Јужна Осетија и Абхазија.⁹⁰ Првичниот мандат е продолжен до 14 септември 2010 година.⁹¹ Во рок од две недели по усвојувањето на документот за Заедничките дејствија, Унијата можеше да го воспостави Штабот на мисијата во Тбилиси и четири регионални канцеларии (во Тбилиси, Гори, Кашури и Зугдиди) и да распореди повеќе од 200 набљудувачи, како и технички персонал и персонал за поддршка. Земјите-членки покажаа голема спремност да дадат свој придонес во мисијата и да го овозможат нејзиното брзо спроведување.⁹²

Извршувањето на ЕУММ се вртеше околу четирите точки зацртани во нејзиниот мандат (стабилизација, нормализација, градење на довербата и информирање). Пред се, ЕУММ ја надгледуваше административната граница од Грузијска страна. Со тоа таа се фокусира на движењата на воените и полициските сили, како и на опремата и возилата. Најбитната и итна задача на мисијата беше да врши набљудување и известување за повлекувањето на руските трупи до 10 октомври. На 10 октомври беше потврдено дека Русија е усогласена со крајниот рок за повлекување, и покрај фактот дека се уште имаше руски трупи во селото Переви на неоспоруваната територија на Грузија. Брисел, земјите членки и ЕУММ постојано упатуваа повици до руската страна и до Јужна Осетија да ги повлечат воените сили и полицијата од Переви и да го намалат бројот на трупите распоредени во Абхазија и Јужна Осетија согласно одредбите за прекин на оганот.⁹³ Москва, за својот дел, расправаше дека точка 5 од Договорот од шест

⁹⁰ See for example: 'EUMM's Mandate in Georgia-wide', EUMM Press Release 06/08, 5 November 2008. Available at: www.eumm.eu.

⁹¹ Council Joint Action 2009/572/CFSP, 27 July 2009. *Official Journal of the European Union*, 29 July 2009, L 197/110.

⁹² Members States contributed the following number of monitors: France 36, Italy 35, Sweden 25, Germany 25, Romania 20, United Kingdom 19, Denmark 10, Finland 10, Spain 10, Netherlands 8, Greece 8, Czech Republic 5, Lithuania 5, Ireland 4, Bulgaria 4, Austria 4, Latvia 3, Hungary 3, Malta 2, Luxembourg 2, Estonia 2.

⁹³ 'The EUMM calls on the Russian Government to withdraw its units from the Perevi checkpoint without delay', 13 December 2008. See: www.eumm.eu.

точки застарува со признавањето на Јужна Осетија и Абхазија од страна на Руската Федерација. Во исто време, ЕУММ ги набљудува движењата во Грузија во областите кои се близу административната граница. На 26 декември 2008 година, мисијата упати повик до Владата на Грузија да не распоредува воени возила во тие области и ја предупреди за потенцијално штетното влијание кое таквото раздвижување може да го има претстоечката рунда на преговори во Женева.⁹⁴ Грузијската страна ја прифати препораката на ЕУММ и го одложи распоредувањето. Во друга прилика, ЕУММ ги отфрли наводните руски тврдења дека Грузија го зголемува бројот на своите трупи во областите блиску до административната граница.⁹⁵ Набљудувачките активности на ЕУММ не беа ограничени само на развојот на безбедносните прашања во потесна смисла на зборот. Како што беше наведено, мандатот на мисијата вклучува „поблаги сфери“ како што се набљудувањето на и известувањето за нормализацијата на цивилното раководење со фокус на владеењето на законот, човековите права и хуманитарната состојба на локалното население. На пример, набљудувачите воспоставија блиски контакти со локалната администрација, училиштата и универзитетите за да изградат една мрежа и да дистрибуираат информации за мисијата и нејзините активности. Помагањето на непреченото враќање на внатрешно раселените лица и подобрувањето на нивните услови за живот беше друг фокус на набљудувачките активности на мисијата во текот на нејзината почетна фаза.

Втората област на активностите на ЕУММ е директната интеракција со Владата на Грузија, чија цел е стабилизацијата и нормализацијата на состојбата во областите на конфликтот. Главните преговарачи на мисијата за постигнување на овие цели се Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана.

⁹⁴ "EUMM express concern about deployment of new Georgian police vehicles", 26 December 2008. See: www.eumm.eu.

⁹⁵ "EU Monitors Deny Georgia Troops Build-Up", February 2009. See: www.civil.ge.

Договорот за размена на службеници за врска со Министерството за внатрешни работи го гарантираше директниот контакт на ЕУММ и посотјаниот проток на информации за развојот на настаните и инцидентите во областите на конфликтот.⁹⁶ Исто така, мисијата и Министерството склучија Меморандум за разбирање на 10 октомври 2008 година, според кој грузијската страна презема обврска однапред да доставува известувања доколку планира да распоредува полициски сили во областите близу до границата. Со Меморандумот, исто така, се предвидуваше воспоставување на механизам за соработка помеѓу органите за спроведување на законите на двете страни на административната граница. Оваа идеја подоцна беше разгледана при разговорите во Женева, што на крајот доведе до договор за Механизам за спречување на инциденти и одговор на истите во февруари 2009 година. Со овој документ се обезбеди рамка за редовни состаноци на страните на конфликтот, како и на меѓународните актери, на кои ќе се разговара за безбедносната состојба во областите на конфликтот.⁹⁷

Слични договори се направија со Министерството за одбрана. Меморандумот за разбирање помеѓу ЕУММ и Министерството за одбрана беше потпишан на 26 јануари 2009 година. Согласно Меморандумот за разбирање, Министерството за одбрана презеде обврска да се воздржи од значителни раздвижувања и прераспределувања на поголе број на големи трупи или тешка опрема во зоните кои се близу до административната граница со Јужна Осетија и Абхазија, и однапред да доставува известувања доколку таквите движења се сметаат за потребни заради тактички цели. Министерството за одбрана и го потврди правото на ЕУММ да врши надзор на објектите и местата каде се стационирани воените сили на Грузија. Соработката со Министерството за внатрешни работи и Министерството за одбрана беше оценета од членовите на

⁹⁶ Interview with EUMM staff, Tbilisi, January 2009.

⁹⁷ 'Proposals for joint incident prevention and response mechanisms', 18 February 2009. See: www.civil.ge.

ЕУММ како генерално добра. Сепак, постоеше загриженост околу ефикасноста на Владата на Грузија во спроведувањето на одредбите од договорите. Еден претставник на ЕУММ даде опис на ставот на владините институции на Грузија во однос на размената на информации и го окараактеризира како „не проактивен“.⁹⁸ Можноста на набљудувачите на ЕУ за разликување на воените и полициските сили на Грузија во областите на конфликтот во текот на првите месеци по војната наметнуваше загриженост заради фактот дека полициските сили често носеа воени униформи и користеа возила кои не беа видливо обележани дека припаѓаат на полицијата. Со постепената стабилизација на состојбата по должина на границата, ова прашање стана помалку ургентно.

Третата област на активностите на ЕУММ се информациите. Известувањето на мисијата има важна улога на три нивоа. Прво, со тоа институциите на ЕУ во Брисел и главните градви на земјите-членки се обезбедуваат со детални неделни извештаи за состојбата во Грузија. Второ, извештаите и анализите од ЕУММ придонесуваат во подготовките за разговорите во Женева помеѓу страните на конфликтот. ЕУММ исто така учествува со свој претставник во разговорите и дава перспективи и идеи од теренот. Како што беше забележано погоре, тоа помогна во иницијативата за воспоставувањето на Механизам за спречување на инциденти и одговор на истите и во неговото спроведување.⁹⁹ Трето, извештаите на ЕУММ на некој начин го спречуваат непочитувањето на Договорот од шест точки од страна на Грузија. Една година по распоредувањето на мисијата би бил краток период за заклучна оценка на работењето на ЕУММ. Уште од самиот почеток мисијата имаше тежок товар во смисла дека требаше да ја исполни својата прва и најважна задача, а тоа е набљудување на повлекувањето на руските трупи од неоспорената територија на Грузија, и тоа во текот на првите 10 дена од нејзиното

⁹⁸ Interview with EUMM staff, June 2009.

⁹⁹ Interview with EUMM staff, June 2009.

распоредување.¹⁰⁰ Без оглед на фактор дека руското повлекување не беше целосно, сите страни се согласија дека ЕУММ придонесе во процесот на стабилизација по војната во август 2008 година. Со распуштањето на Мисијата на ОБСЕ за Грузија и на Набљудувачката Мисија на Обединетите Нации во Грузија (УНОМИГ), присуството на ЕУММ стана уште поважно за заштита на стабилноста долж границата помеѓу Јужна Осетија, Абхазија и Грузија.

Во месеците по војната, ЕУММ ја набљудуваше нормализацијата на состојбата на цивилната популација и враќањето на внатрешно раселените лица, колку што тоа беше можно. Тесното заедничко делување со владините структури на локално и државно ниво помогна во враќањето на граѓанската власт. Сепак, можноста на ЕУММ за целосно спроведување на задачите за нормализација и стабилизација беше попречена со фактот дека активностите на мисијата беа ограничени само на грузијската страна во областите на конфликтот. Овие структурни проблеми наметнаа уште поголем предизвик во однос на третата задача, градењето на доверба, која беше подривана со незаинтересираноста на Абхазија, Јужна Осетија и Русија да и обезбедат пристап на ЕУММ во Абхазија и Јужна Осетија. Иако ЕУММ со право потенцираше дека стабилизацијата и градењето на довербата се поврзани прашања,¹⁰¹ сепак беше тешко да се даде директен придонес во градењето на довербата, надвор од рамките на Механизмот за спречување на инциденти и одговор на истите, без функционирање на односите со сите страни на конфликтот. ЕУ и ЕУММ овде се најдоа пред една тешка дилема. Абхазија и Јужна Осетија ја отфрлаа нормалната соработка со ЕУММ се додека мисијата инсистираше за пристап до нивните територии, повикувајќи се на територијалниот интегритет на Грузија. Од друга страна, политиката за непризнавање беше важна во односите на ЕУММ со Владата

¹⁰⁰ Interview with EUMM official, Brussels, January 2009.

¹⁰¹ Interview with EUMM staff, June 2009.

на Грузија и помогна во убедувањето на Тбилиси да преземе унилатерални безбедносни обврски.¹⁰²

ЕУММ е сигурно една од политички најтешките цивилни мисии на Европската безбедносна и одбранбена политика. Воспоставена е во една опасна ситуација во која две важни земји партнери на ЕУ, Русија и Грузија, беа вмешани во војна една против друга. Мисијата работи во една голема гужва и затегнати локални услови. И на крајот, но не последно, тоа е поврзано со односите помеѓу ЕУ и Русија. Како таква, мисијата се соочува со бројни предизвици кои произлегуваат и од внатре од ЕУ и од состојбата на терен. При разгледување на овие предизвици, треба да се нагласи дека распоредувањето на побројна мисија во една област на конфликти, и тоа за помалку од еден месец, само по себе претставува значајно достигнување. Како што беше кажано, процесот на имплементација се карактеризираше со бројни технички, логистички и политички проблеми.¹⁰³ Таквите проблеми во исклучителна мера доведоа до зголемување на тимовите на теренот, предизвици со обезбедување на персонал и набавки и тежок политички контекст на во фазата на планирање.

Прво, распоредувањето на бројни истражувачки, подготвителни и пред тимови испратени со различни задачи од страна на различни институции на ЕУ, се покажа тешко за координирање и создаде конфузија во рамки на ЕУ, како и пред очите на локалните и други меѓународни актери на теренот.

Второ, поради ургентниот карактер на состојбата, ангажирањето на персонал на мисијата не се одвиваше согласно вообичаената постапка за избор. Наместо тоа, од земјите-членки се бараше да придонесат со контингенти на набљудувачи и преведувачи веќе опремени со техничка опрема и возила. Ова доведе до

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ The following points are based on interviews with EUMM staff and EU officials conducted in Tbilisi and Brussels in January and March 2009.

национална пристрасност при составувањето на многу од тимовите на терен, што подоцна изискуваше нивна реорганизација. Понатаму, не сите земји-челнки во целост ги исполнија своите првични преземени обврски. Во почетната фаза, на пример, на голем број на тимови им недостасуваа преведувачи, што ја отежна нивната комуникација со локалното население.

Трето, сложените процедури за набавки го комплицираа формирањето и опремувањето на Штабот во Тбилиси и канцелариите на теренот. Кога мисијата конечно започна, недостасуваше техничка и друга опрема (како мобилни телефони, компјутери, бира, униформи, итн.) и набавките продолжија со побавно темпо. Членовите на мисијата потенцираа дека ова било најголемиот проблем во фазата на имплементација и тоа имало влијание на понатамошниот развој на мисијата.

Четврто, во крајно политизирана и напната атмосфера за време на фазата за планирање, политичките одлуки не секогаш кореспондираа со реалноста и барањата во техничка смисла. Како што беше погоре нагласено, конечната одлука за опремување на мисијата со персонал од повеќе од 200 набљудувачи беше донесена пред се со политички отколку со технички согледувања. Ова имаше влијание и на процесот на планирање и на процесот на имплементација.

Од друга гледна точка, мисијата требаше да изнајде компромис во нејзините односи со страните на конфликтот. Како што веќе беше потенцирано, ЕУММ имаше тесна соработка со властите во Грузија. Веќе долго време пред војаната Владата на Саакашвили активно се „додворуваше“ за подлабок ангажман на ЕУ во нерешениот конфликт во Грузија. Од гледна точка на Тбилиси, доминантната улога на Русија во мировните механизми со кои пристапуваше кон конфликтите во двата ентитета и силното влијание на Москва на ОБСЕ и процесите за решавање на конфликтите преводени од ОН, јасно беа против интересите на Грузија. Тесната

соработка со ЕУ и подлабоката вклученост на Унијата во решавањето на конфликтот, Тбилиси ги сметаше како алатка за намаливање на руското влијание и за придобивање на поголема контрола преку земјите членки со кои Грузија одржува блиски односи. Кога конечно Унијата почна да разговара за искористување на ангажман на Европската безбедносна и одбранбена политика на теренот, грузијската страна се надеваше на воена мисија со поинтензивен мандат. Владата на Грузија мораше да прифати дека ЕУ беше спремна да се обврзе само за цивилна мисија, но сепак го пренасочи својот политички фокус кон соработка со ЕУММ, додека другите меѓународни актери беа редовно критикувани за нивната неефикасност.¹⁰⁴ Како резултат на тоа, излезе дека ЕУММ се сметаше како многу поблиска до грузијската страна. Односите на ЕУММ со Абхазија и Јужна Осетија останаа затегнати. Истото може да се каже и за односите на мисијата со руските сили кои беа стационирани во двата ентитета. Официјаните руски изјави во главно беа полни со презир кон активностите на ЕУММ, со мало подобрување во последно време. Во Абхазија, ставот кон ЕУ и нејзината политика во регионот радикално се сменија од војната.¹⁰⁵ Пред август 2008 раководството на Абхазија постојано искажуваше интерес за потесни односи со Европската Унија. Многумина ова го видоа како алатка за противтежа на се поголемото влијание на Русија и заштита на автономијата на Абхазија. Јавните изјави и дејствија на Западот кои земаа замав, за време и после војната, сепак, побудија остри критики во Абхазија. Во контекст на ваквата криза во довербата, ЕУММ почна да се сфаќа како материјализација на про-грузиската политика на Западот.¹⁰⁶ Од друга страна, тоа е токму негативниот став на Сукуми и Цхинвали, поддржан од Москва, кој ја лишува мисијата од каква било можност да го докаже спротивното. Остана да се види дали разговорите во Женева и Механизмот за спречување на инциденти и одговор на

¹⁰⁴ See for instance 'Saakashvili: UN Mission not effective', 24 January 2009. Available at: www.civil.ge.

¹⁰⁵ It is difficult to draw a picture of the situation in South Ossetia, where the political elite and civil society are much weaker, and politics is even more dependent on Moscow than in Abkhazia.

¹⁰⁶ Interviews with representatives of the Abkhaz *de facto* authorities and civil society in Sukhumi, January 2009.

истите, кои по “климавиот” почеток почнаа да се прифаќаат од сите страни на конфликтот како главна форма за преговори, ќе ја подобрат атмосферата и ќе го трасираат патот за посуштински дијалог во иднина. Преклопувањето со другите маѓународни играчи во Грузија наметна друг предизвик за ЕУММ, пред мисијата на ОБСЕ и UNOMIG да бидат повлечени. Кога ЕУ одлучи да ја лансира мисијата, ОН и ОБСЕ веќе беа на теренот околу 15 години. Без оглед на повторуваните јавни изјави од сите од страните дека трите мисии не се преклопуваа туку се надополнуваа една со друга, тензиите не можеа да се избегнат во целост. На мисиите исто така им беа припишувани различни политички афинитети во однос на страните на конфликтот. Како што веќе беше кажано, ЕУММ се сметаше како поблиска до страната на Грузија. УНОМИГ, која имаше теренска канцеларија во Сукуми веќе скоро 15 години, од друга страна, се сметаше како релативно блиска до страната на Абхазија. Ова го усложни меѓусебното делување на теренот и за сите страни стана тешко да ги здружат силите. Друг предизвик произлегува од фактот дека за ЕУ Грузија е сцена на која има премногу гужва. Од војната во август, на сцената во Тбилиси се појавија два нови актера ЕУММ и Специјалните Претставници на ЕУ за кризата во Грузија, засилувајќи го веќе значајното присуство на ЕУ во земјата (Делгација на ЕК и Канцеларија на Специјалните Претставници на ЕУ за Јужен Кавказ, вклучувајќи го Тимот за гранична поддршка, плус амбасади на 15 земји членки). Иако мандатите на актерите на ЕУ во Грузија се различни, тие исто така се преклопуваат до одреден степен, особено на полето на градењето на доверба.¹⁰⁷ Ваквата состојба бараше големи напори од страна на актерите на ЕУ за развивање на заедничка стратегија. И на крајот, но не и последно, поделбите во рамките на Европската Унија ја комплицираа состојбата на мисијата на терен.

Главниот проблем овде е несогласувањето помеѓу земјите-членки во однос на соодветна стратегија и политика кон Русија. Потешкотиите да се постигне

¹⁰⁷ Interviews with EU officials and EUMM staff in Brussels and Tbilisi, January and March 2009.

заедничка позиција кон Русија и источните соседи често ја парализираа политиката на Унијата кон регионот. По војната помеѓу Русија и Грузија, ЕУ неможеше да ја одржува цврстата определба која беше двигател на нејзината политика од посредничката мисија на Француското Претседателство на почетокот од август до вонредниот состанок на Советот на 1 септември. Цврстото гледиште кое беше карактеристика на Заклучоците на Советот набргу ја урна желбата за нормализирање на односите со Русија. Еволуцијата на поширокиот контекст на односите помеѓу ЕУ и Русија во таканареченото заедничко соседство ја лиши ЕУММ од нејзиното важно влијание (на пример, во врска со повлекувањето на руските трупи од Переви) и ја усложни нејзината позиција на теренот. Одлуката за распоредување на мисија на Европската безбедносна и одбранбена политика во Грузија беше редок приказ на единство од страна на Европската Унија. Рекордната брзина со која таа се имплементираше ја докажа способноста на Унијата за брза реакција во ситуација на сериозна криза, под услов да постои доволна политичка желба и цврсто раководење. Преку создавањето на ЕУММ, Специјалните Претставници на Европската Унија за кризата во Грузија и разговорите во Женева, ЕУ во значителна мера го подигна својот профил во решавањето на конфликтот во Грузија. Мисијата многу бргу ја исполни својата прва и значајна задача, стабилизацијата на состојбата после војната. Затоа, и покрај некои технички проблеми во процесот на имплементација, почетната фаза на ЕУММ претставува успех за Европската безбедносна и одбранбена политика. Кога ќе го разгледаме развојот на настаните после повлекувањето на руските сили од неоспоруваната територија на Грузија, како и другите задачи на ЕУММ, сликата станува се`поизмешана. Сложената политичка состојба на теренот и внатршните разлики во ЕУ во однос на источните соседи, ја усложнуваат работата на мисијата. Сепак, ЕУММ продолжува да дава важен придонес кон стабилизацијата на овој регион на конфликт, особено по заминувањето на мисијата на ОБСЕ и УНМИГ.

Заклучок

Крајот на Студената војна предизвика бројни промени во меѓународните односи, а пред се во геополитичката и безбедносната средина во Европа. Во таа рамка оживеа идејата за една нова организација ЗЕУ, подоцна ЕУ. Во „новата европска безбедносна архитектура,, ЕУ прерасна во една силна и респектабилна организација на Европскиот континент, развивајќи се институционално доби се поголеми ингеренции како во областа на безбедноста, надворешната политика, така и во областа на одбраната и превенција на конфликтите. Значаен факт во областа на европската безбедност непосредно по завршувањето на Студената војна беше согласноста на политичките елити во западноевропските земји за начинот на засилување на европската безбедност во целина. Новиот начин на засилување на европската безбедност се темели врз засиленото поврзување на европските земји. Тоа поврзување тече преку процесите на продлабочување на соработката меѓу членките на ЕУ и ширење на членството на ЕУ со нови европски земји. Со оваа радикална промена на позицијата на ЕУ се отвори патот за понатамошен развој на европската безбедност. Продлабочувањето на формалната европска интеграција ја врати „безбедноста,, во агендата и тоа претставува најочигледна формализација на надворешно-политичката соработка и стремежот да се создаде Заедничка надворешна и безбедносна политика. Денес, како главни опасности се посочуваат: глобалниот тероризам, пролиферација на оружје за масовно уништување, организираниот криминал, трговија со наркотици и луѓе, слаби држави, природни и други непогоди, меѓународниот тероризам и др. Новиот концепт на безбедност е поширок од тој од периодот на Студената војна затоа што покрај воените ги вклучува и културно-цивилизациските дименции на современата безбедност, на пример економски, социјални, еколошки и др. Истовремено, новиот концепт на безбедност предвидува воспоставување на соодветни безбедносно- одбрамбени механизми и инструменти со кои ЕУ ќе ја засили својата

улога на стратегиски фактор во меѓународните односи. Овој магистерски труд има за цел да ја покаже улогата која ја има Европската Унија во решавањето на конфликтите на нејзината "Источна гранична линија. Иако се чини дека ЕУ е добро поставена за да игра голема улога при посредување во различни конфликти, вклучувајќи го и конфликтот во Грузија, до сега постигнати се ограничени достигнувања. Конфликтот е многу сложен, испреплетен и далеку од "зрел" за решавање. ЕУ е длабоко поделена околу Русија и до некој степен околу Грузија.

Таа не направи ефективни стратешки врски во билатералните преговори помеѓу Русија и Грузија со цел на седнување на заедничка преговарачка маса. Посредничките напори на ЕУ се уште ослабени од фактот дека таа е делумно соучесник, кој целосно ја подржува позицијата за територијалниот интегритет на Грузија. Иако пристрасноста не е нужен проблем при посредувањето, пристрасноста на ЕУ е во спротивност со црвената линија на Абхазија, Осетија и Русија, и го објаснува фактот дека ЕУ обезбеди само половично прифаќање од нивна страна.

ЕУ може да се спротивстави на некои од нивните сомнежи со подлабоко и непристрасно ангажирање, а да не мора да се загрозат нејзините политички позиции. Не постои реална можност дека било кој друг меѓународен фактор може да ја одигра поефикасно и поробусно улогата на Европската Унија, во официјалниот процес на медијација во овој момент. Најдобро решение за ЕУ е да се вклучи на во посуптилен и стратешки начин. По разгледување на сите конфликти на територијата на Грузија и проценување на успехите и неуспехите на Унијата за нивно решавање, општ заклучок кој може да се изведе е дека Европската Унија, делумно успешно се справи со медијацијата, со што се дојде до прекин на огнот и прекин на насилствата.

Истражувањето и анализата во оваа магистерска теза покажа дека, било каква спогодба на хартија не е доволен одговор, ЕУ мора целосно да земе во обзир дека конфликтите се основна препрека за ефикасност на процесот за соработка преку Европската соседска политика. Тоа бара неколку мерки, спроведени од ЕУ со цел да стане поефикасна во соработката со Грузија:

- **Поголема информираност преку присуство на терен**

Со цел да се олесни решавањето на конфликтот ЕУ треба да биде свесна за позициите на сите учесници. Ова значи дека треба да се разгледа можноста за комуницирање со сите учесници, вклучувајќи ги и лидерите на непризнаените субјекти. Згора на тоа, Унијата треба да ги земе предвид интересите на страните, на фактот дека земјата сака да продолжи по патот за членство, но не значи дека неговата влада нема да го користи тоа за свои цели.

- **Разјаснување на целите и средствата за нивно остварување**

Доколку целта на Европската Унијата е да ја балансира постоечката состојба тогаш тоа треба да биде придружено со соодветни инструменти. Меѓутоа во одредени случаи дирекното присуство во процесот на преговори е од клучно значење, кое пак бара поголем напор и координација. Многу е важно на Унијата да се гледа како на учесник, кој го искажува заедничкиот став и зборува во име на сите земји-членки. Ова е многу оптимистички поглед, но во многу случаи заеднички став можно е да се постигне. Покрај тоа, со развојот на ЗНБП / ЕБОП, ЕУ поседува голем број на воени и цивилни инструменти, со кои може да покаже дека Унијата е сериозна околу нејзините намери и има способности за да ги извршуваат своите цели.

- **Регионална соработка**

Досега, направени се многу напори од страна на ЕУ за да се охрабри соработката меѓу државите. Успехот на Пактот за стабилност често го оспоруваат организации, како што се Организацијата за Демократски и економски развој (ГУАМ) или Организација на Црноморска Економска соработка (БСЕЦ) досега не ги исполнуваат своите потенцијали.

- **Стратешко партнерство со Русија**

Досега, односите помеѓу Русија и ЕУ се покажаа како многу стратешки само во однос на енергијата. „Заедничките соседи“ и нивните меѓусебни конфликти се една од најтешките теми за дискусија, но ЕУ треба да најде заеднички јазик со Русија, бидејќи не е можно решавање на конфликтот во Грузија без присуство на Москва.

Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската Унија, достигна значително ниво на диференцираност и зрелост. Доколку постои општа желба на владите-учеснички и доколку се одржи динамиката на Европската безбедносна и одбрамбена политика, тогаш земјите-членки се во состојба ефикасно, навреме и оперативно да реагираат на меѓународните предизвици и да постигнуваат ефикасни резултати во безбедносната и одбрамбената политика како и во политиката за превенција на конфликтите, без оглед на тоа што во областа на ЕБОП и во политиката на превенција на конфликти во последниве години е направено повеќе одошто во минатото. Цивилните и дипломатските средства се суштествени за успех во превентирањето или управувањето со кризите, тоа го покажа и случајот на Грузија.

Користена Литература:

1. Waechester.M., Kamov.G.; EU's role in conflict resolution: the case of the Eastern enlargement and neighbourhood policy areas; Institute Europeen des Hautes Etudes Internationales, June 2006.
2. Akcakoca.A.,Vanhouwaert.T.,Whitman.R.,wolf.S.; After Georgia: conflict resolution in the EU's Eastern Neighbourhood; Europe policy center, April 2010.
3. Coppieters.B.; The EU and Georgia: time perspectives in conflict resolution, European union institute for security studies, December 2008.
4. Cohaen.A., Hamilton.R.; The Russian military and the Georgian war: lessons and implications, Strategic studies institute, June 2011.
5. Thorton.R.; Organizational Changes in the Russian airborne forces: the lessons of the Georgian conflict, Strategic studies institute, December 2011.
6. Ванковска.Б.;Институции на Европската Унија,Филозофски факултет,2008.
7. Lynch.D.; Why Georgia Matters, European Union institute for security studies, February 2006.
8. Haukkala.H.,Gomart.T.,Marin.A.; EU-Russian security dimension, European union institute for security studies, July 2006.
9. Dorfer.I.; Old and New security threats to Europe, Swedish Defense research agency,2010.
10. Salter.E.,Parsons.C.,Skalnes.L.;The efficacy of EU soft power on influencing its Eastern border: Has it brought security and stability ,University of Oregon, April 2009.
11. Muller.M.; Public Opinion toward the EU in Georgia, University of St.Gallen,2011.
- 12.Buzan.B.; People, States and fear, L. Rienner, 1991
13. Touval, S., and I. W. Zartman (1985). *International mediation in theory and practice*. Boulder, Colo.: Westview Press.
14. Nye, Jospeh S., Jr. (2007) 'The place of soft power in state-based conflict management', in *Leashing the dogs of war*. Was International Crisis Group (5th June 2008).

15. Bercovitch, J. and S. S. Gartner (2009). (Eds.). *International conflict mediation: New approaches and findings*. London; New York: Routledge.
16. Giovanni G., Damien H., Daniel K, (2012) *European Security and Defence Policy: The first 10 years*, Institute for Security studies
17. Derks, Marie and More, Sylvie. 'The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform', The Clingendael Institute, June 2009.
18. Helly, Damien. 'EUJUST THEMIS in Georgia: an ambitious Bet on Rule of Law', in Agnieszka Nowak (ed.), 'Civilian crisis management: the EU way', *Chaillot Paper* no. 90, EU Institute for Security Studies, Paris, June 2006, pp. 89-102.
19. Commission Delegation to Georgia, "Abkhazia: Planned Projects", [Http://www.delgeo.cec.eu.int/en/programmes/Abkhazia.htm#](http://www.delgeo.cec.eu.int/en/programmes/Abkhazia.htm#)
20. European Union (2003) *A secure Europe in a better world*. European Security Strategy.
21. Parson, C., Skalmes, L., "The efficacy of the EU soft power on influencing eastern border: Has it brought security and stability?", University of Oregon, April, 2009.
22. International Crisis Group (2008) *EU crisis response capability revisited*.
23. Karabeshkin, L. (2010) *New Neighbors- Common neighbors*. Conference Poland, East neighbors in the context to EU' New neighborhood policy", 3 December.
24. Leonard, M., Graham, Ch., *Georgia and the EU : Can EU's neighbours policy deliver ?* Center for European reform.
25. Human Rights Watch (23rd January 2009). *Russia/Georgia: All parties in August/South Ossetia conflict violated laws of war*, Human Rights Watch report.
26. International Crisis Group (19th December 2007). *Georgia: Sliding towards authoritarianism?* Europe Report N°189, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5233&l=1>
27. International Crisis Group (22nd August 2008). *Russia vs. Georgia: The fallout*, Europe Report N°195, <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5636&l=1>

Интернет страни

1. http://europa.eu/index_en.htm
2. http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm
3. <http://www.iss.europa.eu/>
4. <http://www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations/completed-eu-operations/eujust-themis?lang=en>
5. <http://www.eumm.eu/>
6. <http://eeas.europa.eu/blacksea/>
7. <http://www.osce.org/georgia-closed/43383>
8. <http://www.osce.org/georgia-closed/43383>
9. http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm
10. http://europa.eu/eu-law/treaties/index_en.htm
11. [http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5469&l=1hington,](http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5469&l=1hington)
12. <http://www.usip.org/countries-continents/europe/georgia>
13. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5636&l=1>
14. <http://eng.globalaffairs.ru/>
15. <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomig/>
16. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=5233&l=1>
17. <http://www.iss.europa.eu/>
18. <http://www.iss.europa.eu/activities/detail/article/non-recognition-and-engagement-the-eus-policy-towards-abkhazia-and-south-ossetia/>
19. <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/worst-case-escalation-of-the-unresolved-conflict-in-georgia/>
20. <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL34618.pdf>