

**УНИВЕРЗИТЕТ “СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ”
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ – СКОПЈЕ**

ИНСТИТУТ ЗА СОЦИОЛОГИЈА – ЕВРОПСКИ СТУДИИ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА



МАГИСТЕРСКИ ТРУД:

Улогата на Европската Унија во градењето на мирот во Косово – функциите и улогата на EULEX

Ментор:
Проф. д-р Лидија ГЕОРГИЕВА

Кандидат:
Маја ЈОВАНОВА

Скопје
Јуни, 2013 година

Содржина

1. Идејна скица	5
1.1 Формулација на проблемот на истражување	5
1.2 Истражувачко прашање	7
1.3 Цели и задачи на истражувањето	8
1.4 Предмет на истражување	8
1.5 Метод на истражување	11
1.6 Просторно и временско определување на истражувањето	12
1.7 Научна и општествена оправданост на темата	12
2. Вовед	15
3. Карактеристики и функции на Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ и Лисабонскиот Договор	19
3.1 Промени во институционалната структура на ЕУ	20
3.1.1 Европскиот парламент	21
3.1.2 Европскиот совет	21
3.1.3 Советот на Европската Унија	21
3.1.4 Европската комисија	22
3.1.5 Високиот претставник на ЕУ за Заедничка Надворешна и Безбедносна Политика / Потпретседател на Европската комисија	22
3.2 Новости во формирањето на ЗНБП / ЗБОП по Лисабон	23
3.2.1 Европски сервис за екстерни акции – ЕСЕА	23
3.2.2 Совет за надворешни работи – СНР	23
3.2.3 Каталог за задачите на ЗБОП	24
3.2.4 Клаузула за меѓусебно помагање	24
3.2.5 Перманентна структурна соработка	24
3.2.6 Дodelување на задачи на група од земји – членки	25
3.2.7 Финансирање	25
3.2.8 Клаузула за солидарност	26
4. Процес на донесување одлуки и воспоставување на заеднички акции во рамките на ЗБОП	27

4.1 Европскиот совет и неговиот претставник	28
4.2 Високиот претставник на ЕУ за Надворешна и Безбедносна Политика на ЕУ..	29
4.3 Главните тела на Советот	30
4.4 Улогата на Европската комисија во процесот на воспоставување на екстерните акции	30
4.5 Улогата на Европскиот парламент во процесот на воспоставување на екстерните акции	31
4.5.1 Соработка со националните парламенти	33
4.6 Дополнителни структури за поддршка	33
4.6.1 Внатрешни структури на кризниот менаџмент	33
4.6.2 Директорат за кризен менаџмент и планирање	33
4.6.3 Центар за контрола на ситуацијата – EU SITCEN	34
4.6.4 Цивилно планирање и контрола на капацитетите	34
4.6.5 Воен персонал на ЕУ	35
4.7 Процес на донесување одлуки	36
4.7.1 Одлуки	36
4.7.2 Имплементација	37
4.7.3 Групи	37
4.7.4 Европска одбранбена агенција – ЕОА	37
4.7.5 Клаузула за меѓусебна одбрана	38
4.7.6 Берлин Плус – релациите ЕУ – НАТО	39
4.8 Процесот на планирање на мисиите во рамките на ЗБОП	40
4.8.1 Иновации во оперативното планирање во рамките на ЗБОП	43
4.8.2 Проблеми во планирањето на мисиите	45
5. EULEX	48
5.1 Конфликтот	49
5.2 Градење на мирот	50
5.2.1 Мандатот и компонентите на EULEX	56
5.2.1.1 Правосудната и полициската компонента	59
5.3 Предлогот на Ахтисари	62
5.4 Лансирањето на EULEX: кохезија во ЕУ по прашањето на EULEX	64

5.5	Распоредувањето на EULEX на Косово	66
5.6	Автономноста на EULEX во Косово	69
5.6.1	EULEX наспроти UNMIK	69
5.6.2	EULEX и другите ентитети на ЕУ во Косово	70
5.7	Првите резултати и неуспеси на EULEX	70
5.8	Судењата за злосторства на Косово	72
5.8.1	Принцип на легалност по однос на злосторствата во рамките на меѓународното право	74
5.8.2	EULEX како чувар на правото на Косово	75
5.8.3	Истрагите и судењата во рамките на EULEX	76
5.8.4	Оддел за судска медицина	80
5.8.5	Програма на EULEX за заштита на жртвите	84
5.8.6	Програма на EULEX за заштита на сведоците	84
5.8.7	Времетраењето на истрагите и судските постапки	86
6.	Заклучок	88
7.	Библиографија	93

1. Идејна скица

1.1 Формулација на проблемот на истражување

Европската Унија првенствено е создадена како економска унија, меѓутоа со текот на времето почнува да развива и голем број други политики. Една од нив претставува и Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП) која е релативно нова политика на ЕУ, меѓутоа денес, во услови на големи безбедносни предизвици со кои Унијата се соочува, таа се смета за една од можеби најважните нејзини политики. Во првиот дел од магистерскиот труд ќе се насочам кон Договорот од Лисабон и промените кои тој ги носи во институционалната рамка на ЕУ, во начинот на донесување на одлуки како и неговиот придонес во зајакнувањето на институциите на ЕУ. Лисабонскиот Договор стапува на сила на 01.12.2009 година откако е ратификуван од страна на сите држави – членки на ЕУ согласно нивните интерни процедури. Тој претставува своевидна замена на Европски Устав и со себе носи, како што веќе споменав, значителни промени во областа на надворешната, безбедносната и одбранбената политика. Во рамките на надворешната политика, досегашната улога која ја имаше ротирачкото претседателство во претставувањето на Унијата во меѓународните релации ја превзема нововоспоставениот претседател на Европскиот совет. Понатаму, Високиот претставник на Унијата за надворешни односи и безбедносна политика, кој е наследник на Високиот претставник за надворешна и безбедносна политика, истовремено ја превзема улогата и на европски комесар за надворешни работи, односно потпретседател на Европската комисија. Со новата рамка, како поддршка за Високиот претставник функционира Служба за надворешни работи на ЕУ која е составена од претставници од Генералниот секретаријат на Советот на ЕУ, Европската комисија и од националните дипломатски претставништва.

Она на кое јас ќе обрнам поголемо внимание во магистерскиот труд се реформите кои Лисабон ги воведува во областа на безбедносната и одбранбената политика. Прво, Европската Безбедносна и Одбранбена Политика (ЕБОП) своето име го менува во Заедничка Безбедносна и Одбранбена Политика (ЗБОП). Понатаму, иако безбедноста и одбраната остануваат во доменот на меѓувладината соработка каде консензусот е главен начин на донесување на одлуки, сепак некои одлуки сега можат да се донесат и со мнозинство. Тоа пред се се однесува на воведувањето на можности за Трајна структурна

соработка со која се создаваат предуслови една група на држави да донесе одредена одлука да ја забрза меѓусебната соработка во областа на одбраната. Дополнително Петербуршките задачи се дополнети со нови задачи како што се здружени мисии за разоружување, воено советување и помагање, наметнување на мир и постконфликтна стабилизација, превенција на конфликти и помош на трети држави во борбата против тероризмот. Исто така, Европската одбранбена агенција која е создадена 2004 година со цел координација на европската одбранбена индустрија, со Договорот од Лисабон е вклучена во договорната рамка. И на крај, Лисабонскиот договор воведува и клаузула за меѓусебна одбрана, како и клаузула за солидарност на државите членки. Иако овие клаузули немаат влијание на постоечките обврски и одбранбени политики на државите – членки, тие со нив се обврзуваат да си помагаат една на друга во случај некоја од нив да биде предмет на вооружен или терористички напад, односно природна или индустриска катастрофа. Со измените кои ги предвидува договорот од Лисабон се создадени услови ЕУ да води покохерентна и ефективна надворешна, безбедносна и одбранбена политика. Сепак, тоа зависи во голема мера и од политичката волја на државите – членки, како и од подеталното операционализирање на насоките кои во Договорот од Лисабон се неодредени. Тоа, пред се, се однесува на надлежностите на Службата за надворешни работи на ЕУ и на поделбата на обврските помеѓу Високиот претставник и претседателот на Европскиот совет. Со стапувањето на сила на Лисабонскиот договор, Високиот претставник има поголеми влијание и моќ во областа на Заедничката Надворешна и Безбедносна Политика, а поограничено присуство има кога станува збор за одбранбена политика. Во магистерскиот труд ќе се задржам и на начинот на донесување одлуки особено кога станува збор за распоредување на сили во мировни мисии.

Централен дел од магистерскиот труд ќе зазема мисијата на ЕУ во Косово – EULEX. Таа претставува најголема цивилна мисија досега водена во рамките на ЕБОП. Советодавна според својот карактер, оваа мисија одговара пред институциите на ЕУ во Брисел. За ЕУ успехот на оваа мисија по многу нешта е симболичен, имајќи предвид дека таа претставува тест за способноста на Унијата да преземе одговорност за безбедносните случувања во нејзиното соседство. EULEX не е почеток на европското присуство во Косово. Процесот на стабилизација и постконфликтна реконструкција на Косово е составен од 4 столба на меѓународно ангажирање на оваа територија и тоа: мисијата

UNMIK под водство на ОН, мисијата на ОБСЕ, мисијата на НАТО - KFOR и присуство на ЕУ. Кога во јуни 1999 година е воспоставено меѓународно присуство на Косово, на ЕУ и е доверен таканаречениот „четврти столб или ЕУ столб“ на администрацијата на UNMIK. Претставниците на ЕУ учествуваа во приватизацијата на општествените и во реконструкцијата на јавните претпријатија, во создавањето на пазари за финансирање и во реформите на царинската служба. Во април 2006 година се формира „Тим за планирање на ново присуство на ЕУ во Косово“ (The European Union Planning Team) – EUPT. Негова задача беше да го подготви теренот за претстојната операција за управување со кризата во областа на владеењето на правото, со посебен фокус на давањето поддршка на борбата против корупцијата и организираниот криминал, односно на зајакнување на мултиетничките институции на Косово. По неколку одлагања, на 26.11.2008 потпишан е договор помеѓу Белград, Брисел и ОН, со што Советот за безбедност се согласува мисијата EULEX да биде распоредена согласно Резолуцијата 1244 на ОН. Целта на оваа мисија е да им даде поддршка на институциите на Косово при изградбата на капацитетите на правосудството и полицијата, како и при управувањето со границите. Неа ја сочинуваат неколку компоненти, и тоа: полициска, правосудна и гранична. Во EULEX учествуваат сите членки на ЕУ како и Норвешка, Швајцарија, Турција, Хрватска, САД и Канада.

Сепак од денешна перспектива многумина не сметаат дека мисијата EULEX ја исполнува својата цел и делува во рамките на својот мандат. Напротив, многу често таа е прогласен за неуспех на ЕУ. Ова прашање дополнително ќе го разработам во магистерскиот труд.

1.2 Истражувачко прашање

Истражувачкото прашање ќе биде формулирано на следниот начин:

- 1. Кои промени ги носи Лисабонскиот договор во институционалната рамка на ЕУ,*
- 2. Каква е улогата на Лисабонскиот договор во зајакнувањето на институциите на ЕУ,*
- 3. Кои промени настапуваат во процесот на донесување на одлуки во ЕУ,*
- 4. Каква е улогата на ЕУ, преку EULEX, во градењето на мирот во Косово,*
- 5. Кои се целите на мисијата и каква е структурата на мисијата,*
- 6. Какви се искуствата од досегашното функционирање на мисијата, и*

7. Кои се предизвиците за ефикасно функционирање на EULEX?

1.3 Цели и задачи на истражувањето

- **Научна цел:**

Научната цел на ова истражување е научна дескрипција на начинот на кој ЕУ преку ЗНБП и EULEX влијае врз стабилноста на Косово.

- **Практична цел:**

Практичната цел произлегува од научните сознанија што ќе ги добиеме дополнително за да можеме да утврдиме:

- Со какви инструменти ЕУ по Лисабон ги зајакнува институциите;
- Колкав е придонесот на промените од Лисабон за (не)успешноста на мисиите на ЕУ;
- Колкаво е влијанието на EULEX врз одржувањето на мирот на територијата на Косово.
- **Задачи на истражувањето:**
 - Да се објасни влијанието на Договорот од Лисабон врз институционалната рамка на ЕУ;
 - Да се анализира мисијата на ЕУ на Косово – EULEX: нејзиниот тек и придонесот кој таа го има врз развојот на ситуацијата на таа територија;
 - Да се проучи колку земјите – членки на ЕУ учествуваат општо во мисии, а понатаму и колкаво е нивното учество во EULEX;

1.4 Предмет на истражување

Предмет на ова истражување ќе бидат промените кои со себе ги носи Лисабонскиот договор во однос на институциите на ЕУ и начинот на донесување на одлуки особено кога станува збор за мировни операции како и мисијата за владеење на правото во Косово – EULEX.

- **Дефинирање на предметот на истражување**

Во овој труд ќе се анализираат промените кои Договорот од Лисабон ги има особено во рамките на надворешната и безбедносната политика на Европската Унија. Лисабонскиот договор главно цели кон подобра кохерентност во обезбедување на мирот, поголема ефикасност и транспарентност. Преку промените кои беа усвоени во декември

2009 година со кои ЕБОП беше преименувана во ЗБОП беше направен чекор напред кон постигнувањето на поголема кохерентност на ЕУ и единственост во нејзините рамки. Договорот од Лисабон и целите на ЗБОП имаат за цел да ја направат ЕУ глобален кризен менаџер. Воведените промени директно влијаеја на цивилните и воените мисии со тоа што им поставуваа нови цели.

Сега постои голем потенцијал за градење на заедничка европска надворешна, безбедносна и одбранбена политика. Лисабонскиот договор дава и политичка и правна основа за тоа и и дава на Унијата можност да игра поактивна меѓународна улога. Сепак сето тоа најмногу зависи од успешната имплементација на Договорот бидејќи сеуште постојат одредени делови од текстот кои треба дополнително да се разјаснат и по однос на кои можна е идна дискусија помеѓу земјите-членки на ЕУ. Како дополнителни предизвици со кои се соочува ЗНБП можат да се издвојат:

1. Прецизна институционална локација на воените тела во новата структура;
2. Воспоставување на функционална врска со оперативните алатки и ресурси од стариот столб на заедницата, како и со Делегациите на ЕУ од трети земји во случај на мировна мисија;
3. Практична примена на соработката по однос на прашањата од одбраната кои се однесуваат на критериумите за пристапување кон одредена мисија, првичните учесници и крајните цели.
4. Во овој контекст, улогата на Европскиот парламент лежи во зајакнување на неговата контрола над ЗНБП и ЗБОП преку старите и новите инструменти кои му се на располагање.

Дополнително во овој магистерски труд детално ќе се анализира и мисијата на ЕУ во Косово EULFX која претставува најголема цивилна мисија досега водена во рамките на ЕУ. Оваа мисија својот старт го бележи во 2008 година и засега нејзиниот мандат истекува во јуни 2012 година. EULEX е специфична мисија и по тоа што се одвива на територија која денес, и покрај самопрогласената независност, се смета за „незавршена држава“ со ограничен суверенитет, поделена помеѓу српски север и албански југ. Иако ЕУ ги бележи успесите на оваа мисија, факт е дека познавачите на приликите во регионот често велат дека ниту UNMIK ниту EULEX не ја спречија поделбата на земјата.

- **Дефинирање на клучните поими**

Во магистерскиот труд ќе бидат користени следниве клучни поими кои ќе бидат дефинирани во оваа скица: **ЕУ, ЗНБП, ЗБОП, безбедност, EULEX, криза, ЕОА.**

- **Европска Унија (ЕУ)** Европската Унија е наднационална и меѓувладина организација на 27 земји-членки, а своето постоење како Европска Унија го започнува со договорот од Мастрихт од 1991 година. За првпат формирана во 1951 година како Европска заедница за јаглен и челик, денес ЕУ претставува најдолгорочниот мировен проект во Европа. Се состои од три столба и тоа:

- Економска заедница;
- Заедничка надворешна и безбедносна политика и
- Правда и внатрешни работи.

Структурата на ЕУ ја сочинуваат пет главни институции и тоа: Европска комисија, Европски парламент, Совет на ЕУ, Суд на правдата и Европски совет.

- **ЗНБП** Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) е организирана, договорена надворешна политика на Европската унија (ЕУ) за главно безбедносна и одбранбена дипломатија и акции. ЗНБП се занимава само со еден специфичен дел од надворешните односи на ЕУ, во чиј домен се вклучени, главно, трговијата и комерцијалната политика и други области како што се финансирање на трети земји, итн. Донесувањето на одлуки е по пат на едногласност меѓу земјите-членки во Советот на Европската унија, но откако тие ќе се согласат, некои аспекти може понатаму да се одлучуваат со квалификувано мнозинство. Со надворешната политика претседава и истата е претставена од страна на Високиот Претставник на ЕУ.

- **ЗБОП** Заедничката безбедносна и одбранбена политика (ЗБОП) на ЕУ, порано позната како Европска безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП), е главен елемент на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Европската унија (ЕУ) и е политика на ЕУ која ги покрива одбранбените и воените аспекти.

- **Безбедност** Безбедноста е степен на заштита од опасност, штета, загуба и криминал. Безбедноста, како форма на заштита, опфаќа структури и процеси кои обезбедуваат или ја зголемуваат сигурноста. Институтот за безбедност и отворени методологии (ISECOM) ја дефинира безбедноста како "форма на заштита, каде што се создава поделба помеѓу средствата и заканите,,.

- **EULEX** Мисијата на ЕУ за владеење на правото во Косово, EULEX, е распоредување на цивилни и полициски капацитети на ЕУ на Косово. Оваа мисија во рамките на Заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ работи под чадорот на Административната мисија на ОН во Косово, UNMIK, воспоставена со Резолуцијата на Советот за безбедност на ОН 1244.

- **Криза** Криза претставува национална или меѓународна состојба кога постои загрозување на основните вредности и интереси на инволвираните страни. Дополнително самиот збор криза асоцира и на природна катастрофа или на катастрофа предизвикана од антропогениот фактор. Таа може да се дефинира и како сериозно искривување на основните елементи на општеството.

- **ЕАО (EDA)** Европската агенција за одбрана - **ЕАО (European Defense Agency - EDA)** е агенција на Европската унија со седиште во Брисел. Таа е тело на Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) формирано на 12 јули 2004 година, и своите извештаи ги поднесува пред Советот на Европската унија. Сите земји членки на ЕУ освен Данска учествуваат во Агенцијата. Норвешка, која не е членка на ЕУ, има можност да учествува во ЕДА програмите без право на глас.

- **Временско одредување на предметот на истражување**

Предметот на истражување ќе го анализираме во периодот од 2008 година, од воспоставувањето на мисијата па сè до денес.

1.5 Метод на истражување

При изработката на магистерскиот труд ќе бидат користени неколку научно - истражувачки методи:

Најнапред при изработката на трудот ќе се примени **историскиот метод**. Преку една јасна хронологија ќе се анализираат промените кои се случиле во ЕУ по донесувањето на Лисабонскиот Договор. Дополнително преку овој метод ќе се објасни и текот на мисијата EULEX.

Исто така, ќе се искористи и **методот анализа на содржина на документи**. Преку овој метод ќе се презентираат договорите и останатите документи кои го одредуваат начинот на функционирање на ЕУ, особено на нејзината ЗОБП/ЗНБП, со посебен акцент на начинот на донесување на одлуки. Дополнително ќе се претстават и документи кои се однесуваат на воспоставувањето на мисијата EULEX, продолжувањето на нејзиниот

мандат и правната рамка согласно која истата функционира. Воедно ќе се користат и други пишани извори во кои ќе бидат споделени мислењата како на експерти така и на пошироката јавност во контекст на (не)успешноста на мисијата EULEX.

За проучување на предметот на трудот, објаснување на суштината на промените со кои се соочува ЕУ по Договорот од Лисабон како и текот на мисијата EULEX, ќе биде применет и **дескриптивниот метод**.

Методолошкиот пристап кој ќе го применам во овој труд е истражувачка стратегија, а ќе се состои во анализа на содржина на документи и студија на случајот. Резултатите добиени со овие истражувачки техники треба да дадат објективен пресек за темата која ќе ја анализирам во овој труд.

- **Анализа на содржина на документи**

Анализата на содржина ќе се состои од анализа на текстови, написи, и статии во различни публикации, дневни весници и списанија, потоа официјални документи на ЕУ, на Косово и на други владини и невладини организации, говори, официјалните договори и други меѓународни правни акти, поврзани со ЗБОП/ЗНБП по 2009 година како и со мисијата на ЕУ - EULEX.

Како извори на анализа од официјалните документи ќе се користат:

- Лисабонскиот Договор;
- Извештаите на Високиот претставник на ЕУ за ЗНБП
- Заедничките позиции и акции на Советот на ЕУ за EULEX;

Исто така ќе се направи квалитативна анализа на содржина на статии во печатени медиуми во Косово и Србија во однос на мисијата и нејзините активности во периодот од 2008 до денес.

1.6 Просторно и временско определување на истражувањето

Истражувањето ќе биде спроведено преку анализа на материјали (книги, интернет страни, публикации, итн.) поврзани со оваа тема кои ги содржат мислењата и истражувањата на познавачите на оваа проблематика во периодот по 2008 година.

1.7 Научна и општествена оправданост на темата

Лисабонскиот Договор можеме слободно да кажеме дека го менува начинот на кој функционира Европската Унија. Како што споменав и погоре овие промени особено се

однесуваат на институционалната рамка на ЕУ како и на начинот на кој се донесуваат одлуки. Дел од овие одлуки се однесуваат и на распоредувањето на воени и цивилни мисии во рамките на, сега веќе, ЗБОП/ЗНБП, како средство со кое ЕУ ќе ги исполни целите кои и се поставени со Лисабонскиот договор. Поголем е бројот на цивилните мисии отколку на воените. Од вкупно 23 мисии само 5 се воени. Ова делумно може да се објасни со тоа дека по Студената војна се создаде биполарен свет во кој САД станаа воена сила која се бори и ги добива војните. ЕУ ја превзема улогата на актер кој ги спречува конфликтите и се вклучува во поствоената реконструкција. Воглавно ова е поради економската моќ која во тоа време ја ужива ЕУ и финансиската помош која ја дава насекаде низ светот. Таа го изгради својот кредибилитет со ширење на мирот и блиска соработка со соседните земји. Како што се зголемуваа заканите така ЕУ ја воочи можноста од проширување на својата улога, односно покрај превенција од конфликти како своја задача да го вклучи и кризниот менаџмент. Договорот од Лисабон и го овозможува на ЕУ токму тоа да прерасне во глобален играч во кризниот менаџмент. Сепак за да ја оствари таа своја цел, Унијата мора да ги развие своите воени капацитети со што би можела самостојно да води воени операции. Првиот чекор е веќе направен со воспоставувањето на Силите за брза реакција, Хелсиншките критериуми и Договорот Берлин Плус. И покрај вложените напори сеуште постојат и значителни недостатоци. Првенствено воените мисии во рамките на ЗНБП се обично еден вид на продолженија на мисии водени од страна на други институции. Дополнително, земјите членки не вложуваат доволно средства за поддршка на овие мисии, ниту пак учествуваат со доволен број на персонал со цел мисиите да бидат успешни. Исто така, ни самите членки на ЕУ ги немаат потребните капацитети за брзо и ефикасно распоредување на воените трупи. Важно е да се спомене и дека во рамките на поранешната ЕБОП постоело значително разидување во ставовите и мислењата на земјите-членки по однос на одредени прашања. Тие секогаш на прво место ја ставале заштитата на националните интереси. Ваквиот пристап директно влијае на извршувањето на заедничките активности. Пример за меѓусебното несогласување во однос на донесувањето на одлуки е мисијата EULEX на Косово чие што извршување претставува предизвик за ЗБОП да ја обедини ЕУ.

Самите одредби од Лисабон и овозможуваат на ЕУ нејзин развој како глобален воен актер, меѓутоа, како што стои и во самиот Договор, најголемата моќ останува во рацете на

земјите-членки и затоа останува на националните интереси да ги искористат компетенциите кои ги имаат во ЕУ за да ги постигнат целите кои на крај би довеле до вистинска заедничка одбрана.

EULEX е најголемата цивилна мисија која ЕУ досега ја има водено. Нејзина главна цел е помош за изградба на силни институции на Косово кои ќе можат да се справат со заканите по мирот и безбедноста на територијата. По речиси 4 години од потпишувањето на Договорот за воспоставување на оваа мисија се чини дека таа не ја исполнува својата цел. Денес Косово е реално целосно поделено на српски и албански дел, а меѓуетничкиот соживот е речиси незамислив. Косовските институции сеуште не можат сами да одговорат на секојдневните конфликтни ситуации па затоа и се доведува во прашање успешноста на EULEX. Таа претставува и тест за капацитетите на ЕУ за идно инволвирање во мисии од ваков карактер. Нејзиниот мандат истекува во јуни оваа година, па се поставува и прашањето како понатаму, имајќи предвид дека Косово е специфичен ентитет (нецелосна држава) чија стабилност влијае на нејзиното пошироко опкружување.

2. Вовед

Европската Безбедносна и Одбранбена политика ги бележи своите почетоци уште во 1998 година за време на одржувањето на Самитот во Сент Мало. На овој Самит британската и француската влада го потпишуваат Договорот од Сент Мало и со тоа ги поставуваат основите за изградба на вистинска Европска одбранбена политика. Една година подоцна, Самитот на Европскиот Совет во Келн, владите на земјите-членки на Европската Унија (ЕУ) ја истакнуваат Европската Безбедносна и Одбранбена Политика (ЕБОП) како главен дел на Заедничката Надворешна и Безбедносна Политика (ЗНБП).¹

Оттогаш Европската Унија успева да води 33 операции на 3 континенти.² Со ова ЕУ се вклучува во меѓународниот кризен менаџмент како рамноправен актер. Сепак, и покрај значителните резултати кои се постигнати на ова поле, останува отворено прашањето дали ЕУ ги има сите потребни капацитети за автономни акции како одговор на меѓународните кризи. Европа сеуште се соочува со нови предизвици и нејзината безбедност е загрозена од глобални конфликти. Европската Безбедносна Стратегија³ е одговор на тие закани. Таа ги препознава и како одговор на нив влијае на зголемување на ефикасноста на ЕУ. Кохерентноста и донесувањето на одлуки се главните точки на кои треба сериозно да се влијае, а дополнително потребно е зајакнување на европските капацитети и билатералните и мултилатерални договори се со цел осигурување на подлабока соработка со соседството. Договорот од Лисабон усвоен во Декември 2009 година преку промените согласно кои ЕБОП се преименува во Заедничка Безбедносна и Одбранбена Политика (ЗБОП) е чекор напред кон поголема кохерентност која го истакнува и придонесува кон едногласието во ЕУ. Како претходник на договорот од Лисабон се смета обидот да се донесе Европски Устав. Овој Договор е усвоен едногласно од страна на шефовите на владите на 25 земји-членки на ЕУ и 3 земји-кандидати на 18.06.2004, а е потпишан на 29.10.2004. Сепак тој е ратификуван само од страна на 18 од 27 земји-членки. Петте останати земји, Данска, Ирска, Шведска, Обединетото Кралство и Португалија, ја одложуваат неговата ратификација. Во рамките на оние земји кои го имаа ратификувано, Уставот наидува на неприфаќање од страна на граѓаните. Имено, Полска и

¹ www.europa.eu

² <http://www.csdpm.eu/mission-chart>

³ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/reports/104630.pdf, стр.: 1-2.

Чешка се согласуваат за „нов устав“, додека пак граѓаните на Франција и Холандија на референдуми одржани на 29.05.2005 (во Франција) и на 01.06.2005 (во Холандија) го отфрлаат Европскиот Устав.⁴ Како последица на сето ова, овој Устав не стапува на сила. По неговиот неуспех, се сметаше дека е потребен период во кој ќе се одржат сите потребни дискусии и поврзани со ратификацијата на овој договор во сите земји-членки до состанокот на Европскиот совет во Брисел, 2006 година. На овој состанок се истакна дека ЕУ треба да се фокусира на постигнување на конкретни резултати и имплементација на проекти, со што започнува двојната фаза за време на која од една страна Унијата треба да ги искористи можностите кои ги нудат постоечките договори со цел постигнување на резултати кои ги очекуваат нејзините граѓани, а од друга страна Германија (во тоа време на чело на ЕУ) треба да изготви извештај во кој ќе ги образложи можните промени во понудениот Устав со цел негова финална ратификација. На состанокот на Европскиот совет во Брисел (21-22.06.2007) Германија истапува со документ во кој е наведено дека потребно е донесување на “Реформски Устав“ во кој постои консензус помеѓу земјите-членки на ЕУ дека ќе се избегнува терминологија поврзана со државите како што е “устав“ и “министер за надворешни работи“. Во тој контекст е постигнат договор помеѓу членките на неформален Самит во Лисабон на 19.10.2007. На 13.12.2007 лидерите на земјите-членки на ЕУ го потпишуваат Договорот од Лисабон⁵ кој претставува своевиден амандман на дотогашните Договори на ЕЗ и ЕУ. Тој е ратификуван од сите земји-членки и стапува на сила на 01.01.2009 година. Иако овој договор во одредена мера се разликува од предложениот Устав, тој сепак ја задржува поголемиот дел од претходно договорената институционална рамка, како на пример перманентно претседателство со ЕУ и министер за надворешни работи (сега преименуван во Висок Претставник за Надворешна и Безбедносна Политика на Европската Унија). Она што е најважно е што одредбите за ЗНБП/ЕБОП во двата договори се речиси исти.

Како што веќе споменав, во рамките на својата ЗНБП, ЕУ води и е вклучена во голем број на мисии насекаде низ светот, и тоа:

- Мировни мисии: обезбедување на мир и кризен менаџмент;

⁴ Hooghe L, Marks G., *Europe's Blues> Theoretical Soul-searching after the Rejection of the European Constitution*, University of North Carolina, Chapel Hill and VU Amsterdam, April, 2006.

⁵ http://europa.eu/lisbon_treaty/index_en.htm

- Мисии за стабилизација и реконструкција: одржување на мирот, разоружување, демобилизација и деминирање, реформи во безбедносниот сектор.
- Превенција на конфликти: контрола на оружјето, разоружување, ембарга, пролиферација;
- Помош на националните власти: евакуација на цивили, одговор на терористички напади;
- Хуманитарна помош: одговор во итни ситуации и катастрофи.

Почнувајќи од 2003 година па досега, Европската Унија била вклучена во 33 мисии од кои 17 се веќе завршени, а 16 сеуште се во тек. Од нив, најчести се оние на територијата на Балканот, па потоа Африка, Средниот Исток, Јужен Кавказ и Југоисточна Азија. Експертите многу често споменуваат дека можеби најкомплексните мисии досега водени од ЕУ се оние на Балканот, пред се, бидејќи овој регион тежнее кон своја целосна евроинтеграција што би значело дека присуството на ЕУ на оваа територија тежнее да биде перманентно, за разлика од другите региони во кои станува збор за типичен модел на влез и излез. Токму на оваа територија (покрај воените и полициски мисии во Босна и Херцеговина и Македонија)⁶ во моментот се одвива мисијата за владеење на правото на Косово - EULEX која е досега најголемата цивилна мисија водена под мандат на ЕБОП. Таа по својата природа е советодавна и е под контрола на институциите на ЕУ во Брисел. За ЕУ успехот на оваа мисија по многу нешта е симболичен, имајќи предвид дека таа претставува тест за способноста на Унијата да преземе одговорност за безбедносните случувања во нејзиното соседство. EULEX не е почеток на европското присуство во Косово. Процесот на стабилизација и постконфликтна реконструкција на Косово е составен од 4 столба на меѓународно ангажирање на оваа територија и тоа: мисијата UNMIK под водство на ОН, мисијата на ОБСЕ, мисијата на NATO - KFOR и присуство на ЕУ.⁷ Кога во јуни 1999 година е воспоставено меѓународно присуство на Косово, на ЕУ ѝ е доверен таканаречениот „четврти столб или ЕУ столб“ на администрацијата на UNMIK. Претставниците на ЕУ учествуваа во приватизацијата на општествените и во реконструкцијата на јавните претпријатија, во создавањето на пазари за финансирање и во

⁶ Во Македонија: CONCORDIA, EUPOL PROXIMA, EUPAT; во БиХ: EUFOR ALTHEA

⁷ ЕУ на Косово е присутна преку својата мисија EULEX, Специјалниот претставник на ЕУ за Косово и Канцеларијата за врски на Европската Комисија на Косово.

реформите на царинската служба. Во април 2006 година се формира „Тим за планирање на ново присуство на ЕУ во Косово“ (The European Union Planning Team) – EUPT.⁸ Негова задача беше да го подготви теренот за претстојната операција за управување со кризата во областа на владеењето на правото, со посебен фокус на давањето поддршка на борбата против корупцијата и организираниот криминал, односно на зајакнување на мултиетничките институции на Косово. По неколку одлагања, на 26.11.2008 потпишан е договор помеѓу Белград, Брисел и ОН, со што Советот за безбедност се согласува мисијата EULEX да биде распоредена согласно Резолуцијата 1244 на ОН.⁹ Целта на оваа мисија е да им даде поддршка на институциите на Косово при изградбата на капацитетите на правосудството и полицијата, како и при управувањето со границите. Неа ја сочинуваат неколку компоненти, и тоа: полициска, правосудна и гранична. Во EULEX учествуваат сите членки на ЕУ како и Норвешка, Швајцарија, Турција, Хрватска, САД и Канада.¹⁰

Подетална анализа на EULEX како и на ЗНБП/ЕБОП на ЕУ и на влијанието и промените кои со себе ги донесе Договорот од Лисабон, ќе се обидам да обезбедам подолу во темата.

⁸ <http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/EUPT.php>

⁹ <http://www.un.org/docs/scres/1999/sc99.htm>

¹⁰ <http://www.eulex-kosovo.eu/training/?id=6&links=4>

3. Карактеристики и функции на Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ и Лисабонскиот договор

Европската Унија првенствено е создадена како економска унија, меѓутоа со текот на времето почнува да развива и голем број други политики. Во почетокот на деведесеттите години, надворешно-политичките и безбедносните прашања, под влијание на револуционерните промени во Источна Европа, завршувањето на Студената војна и брзото обединување на Германија, станаа приоритет за земјите-членки на тогашната Европска Економска Заедница (ЕЕЗ).¹¹ Фокусирани, пред се, на економски теми, лидерите на земјите од Западна Европа се соочија со драматични промени во безбедносната и политичката архитектура на стариот континент. Дотогашната Европска политичка соработка (ЕПС), во чии рамки беа разменувани мислења и беа усогласувани ставовите на земјите-членки, стана сосема несоодветна за новите услови. Ова особено се покажа за време на кризата во Заливот како и во граѓанската војна во Југославија во 1991 година. Новото меѓународно опкружување бараше поединствен став во однос на надворешната политика на Заедницата која наскоро беше преименувана во Европска Унија. Така, кога беше потпишан договорот за Европска Унија во Мастрихт 1992 година, заедничката надворешна и безбедносна политика беше за прв пат формално воведена во договорен текст. Политичката унија која беше официјализирана со Договорот од Мастрихт доведе до трансформација на неефикасниот систем на ЕПС во заедничка европска надворешна и безбедносна политика етаблирана како втор столб во структурата на Унијата. Заедно со правда и внатрешни работи тие ги претставуваа двата нејзини меѓувладини столба. Во Договорот за ЕУ е истакнато дека Унијата ја утврдува и спроведува ЗНБП која што ги опфаќа сите области на надворешната политика и безбедноста и државите-членки активно и безрезервно ја поддржуваат во духот на меѓусебната солидарност. Со амандманите вклучени во Договорот од Амстердам од 1997 година се воведува Европската Безбедносна и Одбранбена политика чија еволуција се должи на 3 главни фактори: Европска интеграција, која наметнува прогресивно менување на Договорите; трансатлантска

¹¹ Европската Економска Заедница е создадена со Договорот од Рим 1957 година со цел да се постигне економска интеграција, вклучувајќи го и заедничкиот пазар, помеѓу 6 земји – членки: Белгија, Франција, Италија, Луксембург, Холандија и Западна Германија. Со Договорот од Мастрихт 1993 година таа е преименувана во Европска Заедница со што би се покажало дека покрива поголем спектар на политики, а не само економската.

соработка која влијае на Европскиот безбедносен и одбранбен идентитет во или надвор од НАТО; и стратешки промени во меѓународен контекст. Унијата во ниеден случај не беше единствена во донесувањето на одлуките, имајќи предвид дека тие беа носени од страна на национални и меѓувладини претставници, како и претставници на Заедницата, секој од нив со различни интереси. Како резултат на тоа, иако ЕБОП беше перцепирана како заедничка политика која ги опфаќа сите нејзини сфери и е раководена од единствен авторитет, во суштина стануваше збор за политика поделена во својот дизајн, донесувањето на одлуките и нивната имплементација. Споредена со другите политики на ЕУ, ЕБОП се наоѓаше некаде помеѓу националните политики на земјите-членки и заедничките политики на ЕУ, каде што надлежностите во однос на безбедноста и одбраната беа поделени односно се преклопуваа помеѓу Комисијата, земјите-членки и Советот. Од самото свое формирање како интегриран дел на ЗНБП, ЕБОП тежнее кон тоа да стане заедничка политика на Европската Унија. Ова се случува во 2009 година кога на сила стапува Договорот од Лисабон кој носи значителни промени во структурата и начинот на функционирање на Унијата се со цел таа да прерасне во вистински глобален актер во кризниот менаџмент.¹²

3.1 Промени во институционалната структура на ЕУ

Договорот од Лисабон не ја менува значително институционалната структура на ЕУ, односно таа сеуште е составена од 3 главни тела и тоа: Европскиот парламент, Советот и Европската комисија. Сепак со овој договор се воведуваат голем број на елементи кои придонесуваат кон зголемување на ефикасноста на овие тела. Сега постојат вкупно 7 институции на ЕУ: Европскиот парламент, Европскиот совет, Советот на ЕУ, Европската комисија, Европскиот суд на правдата, Европската Централна Банка и Европскиот суд на ревизори.¹³

¹² <http://www.consilium.europa.eu/Documents/treaty-of-lisbon>

¹³ Power Analysis: The EU and peacebuilding after Lisbon, http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/EEAS/EPLO_PeacebuildingafterLisbon_FINAL.pdf

3.1.1 Европскиот парламент (ЕП)¹⁴

Ова тело ги претставува гласачите во земјите-членки на ЕУ. Со Договорот од Лисабон на ЕП му се зголеми моќта во однос на донесување на закони, донесување на буџетот на ЕУ и одобрување на меѓународни договори. Исто така, изменет е и составот на Парламентот и тоа бројот на претставници е ограничен на 751 (750 плус Претседателот на Парламентот). Седиштата се поделени помеѓу земјите-членки според дегресивна пропорционалност, односно секој од претставниците во ЕП од понаселените земји-членки претставува повеќе луѓе отколку оние од помалите земји. Сега ниедна земја не смее да има помалку од 6 или повеќе од 96 претставници во ЕП.

3.1.2 Европски совет (ЕС)¹⁵

Европскиот Совет чија што задача е да го придвижува креирањето на политиката на ЕУ, сега претставува целосно имплементирана институција на ЕУ. Иако со Договорот од Лисабон Советот не добива никакви дополнителни овластувања, на негово чело стои Претседател кој се бира од страна на Европскиот совет и има мандат од две ипол години. Негова главна обврска е подготовка на работата на ЕС и осигурување на нејзин континуитет како и обезбедување на консензус помеѓу земјите-членки. Претседателот на Европскиот Совет не смее истовремено да биде и вработен во земјата од која што доаѓа.

3.1.3 Советот на Европската Унија¹⁶

Овој Совет ги претставува владите на земјите-членки на ЕУ. Во најголема мера неговата улога останува непроменета. Тој, заедно со Европскиот парламент, е вклучен во процесот на донесување на закони и донесување на буџетот, а дополнително си ја задржува својата централна улога во ЗНБП како и во процесот на координирање на економската политика. Главната промена е всушност во начинот на донесување на одлуки. Главниот начин на гласање во Советот на ЕУ сега е квалификуваното мнозинство, освен во случај кога самите договори бараат различна процедура, како што е на пример едногласност. Ова значи дека со Лисабонскиот договор

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/portal/en>

¹⁵ <http://www.european-council.europa.eu/home-page.aspx>

¹⁶ <http://www.consilium.europa.eu/>

квалификуваното мнозинство се применува во многу нови области како што се имиграцијата, културата итн. Во 2014 година се очекува да се воведат нов начин на гласање – гласање со двојно мнозинство. Во тој случај, за Советот да донесе некој закон, истиот ќе треба да биде изгласан не само од страна на 55% од земјите-членки, туку и од страна на 65% од популацијата во ЕУ.¹⁷

Гласањето со двојно мнозинство со себе ќе активира и нов механизам кој на мал број од владите ќе им овозможи да го покажат своето противење кон носењето на одреден закон. Во ваков случај од Советот ќе се очекува да направи се што е во негова моќ во разумен рок да дојде до решение кое ќе ги задоволи двете страни.

3.1.4 Европската комисија¹⁸

Нејзина главна задача е промоција на интересите на европската јавност. Со Договорот од Лисабон се отвара можноста застапник од секоја земја-членка да биде член на Комисијата. Претходно бројот на застапниците во Европската комисија беше помал од оној на земјите-членки. Дополнително сега постои директна врска помеѓу резултатите од европските избори и изборот на кандидат за претседател на Комисијата. Исто така, зголемени се и овластувањата на претседателот со што тој/таа има можност да разреши одреден член на Комисијата.

3.1.5 Висок претставник на ЕУ за надворешна и безбедносна политика / Потпретседател на Комисијата¹⁹

Воведувањето на оваа позиција е една од најголемите институционални промени со Договорот од Лисабон која треба да обезбеди конзистентност во односот помеѓу ЕУ од една страна и земјите кои не се членки на Унијата или меѓународните организации од друга страна. Високиот претставник има двојна улога: тој го претставува Советот по прашања од областа на ЗНБП и истовремено е и Комесар за надворешни односи. Тој/таа претседателствува со состаноците на министрите за надворешни работи на земјите членки (“Совет за надворешни работи”²⁰). Исто така, Високиот претставник ја претставува ЗНБП

¹⁷ Ова ќе влијае на легитимноста на ЕУ како Унија како на земји така и на народи. Ваквата промена ќе го направи законодавниот процес потранспарентен и поефикасен.

¹⁸ <http://ec.europa.eu/>

¹⁹ <http://www.highrepresentative.eu/>

²⁰ <http://eeas.europa.eu/fac/>

на ЕУ надвор од нејзините граници, помогнат од новата Служба за европски екстерни акции.²¹

Што се однесува до Европската Централна Банка и Судот на ревизори, со Лисабонскиот договор не се воспоставени никакви значителни промени. Сепак Договорот го проширува полето на делување на Европскиот суд на правдата, особено кога станува збор за полициска или судска соработка по прашања од криминален карактер, и ги менува дел од неговите процедури.

3.2 Новости во функционирањето на ЗНБП/ЗБОП по Лисабон

Лисабонскиот договор може да се опише како камен темелник во развојот на ЗНБП а особено на ЗБОП. Дополнително кон двојната функција на Високиот Претставник за ЗНБП, кој истовремено е и Подпретседател на Комисијата, главните аспекти поврзани со ЗНБП/ЗБОП се:

3.2.1 Европскиот сервис за екстерни акции (ЕСЕА)

Влијанието на надворешната политика на ЕУ се зајакнува со воведувањето на ЕСЕА кој е во служба на Високиот Претставник. Персоналот на ЕСЕА се избира од редовите на Европската Комисија и Генералниот Секретаријат на Советот како и од дипломатските претставништва на земјите-членки на ЕУ.

3.2.2 Совет за надворешни работи (СНР)

Советот за надворешни работи ја утврдува политиката во однос на екстерните акции на Унијата односно основите на стратешките насоки поставени од страна на Европскиот Совет и ја обезбедува конзистентноста на акциите на ЕУ. Советот за Општи Работи (СОР) и Советот за Надворешни работи се единствените опфатени со Договорот од Лисабон. Всушност постои само еден Совет на ЕУ кој се состанува во 10 различни состави. Бројот на членовите на Советот може да се прошири односно намали од страна на шефовите на држави и влади.

²¹ Службата за Европски екстерни акции е составена од официјални претставници од Советот, Комисијата и националните дипломатски служби. <http://eeas.europa.eu/>

3.2.3 Каталог за задачите на ЗБОП

Овој каталог ги вклучува Петербуршките задачи, главно хуманитарни и задачи за спасување, вклучувајќи го тука и градењето на мирот. Покрај Петербуршките задачи, со Договорот од Лисабон се воведуваат и операции за разоружување, воено советување и помош, превенција на конфликти и одржување на мирот, како и постконфликтна стабилност. Сите овие задачи треба да придонесот кон борбата против тероризмот вклучувајќи ја тука и помошта која им се дава на земји кои не се членки на ЕУ во борбата против тероризмот на нивната територија.

3.2.4 Клаузула за меѓусебно помагање

Оваа клаузула е поврзана со принципот за солидарност на ЕУ.²² Со неа на земјите-членки на ЕУ им се гарантира помош при вооружен напад на нивната територија. Помошта не е ограничена на воена, цивилна или дипломатски преговори, туку се сведува на „се што е во нивна моќ“. Секако статусот на земјите кои се неутрални или на НАТО сојузниците мора да се почитува.

3.2.5 Перманентна структурна соработка

Ваквата соработка има за цел да им помогне на земјите-членки да се зближат што е можно повеќе. Условите за вклучување во еден ваков вид на соработка се првенствено исполнување на повисоки критериуми за воени капацитети, како и поцврсти обврзувачки односи помеѓу земјите-членки во однос на започнување на потешки мисии.²³ Во Протоколот број 10²⁴ од Лисабонскиот договор претставени се и други критериуми кои мора да се исполнуваат и тоа се вели дека: „Земјата-членка на ЕУ мора:

а) поинтензивно да работи на развојот на воените капацитети преку зголемувањето на своето учество во меѓународните воени сили и во активностите кои Агенцијата го презема во областа на развојот на одбранбените капацитети и вооружувањето, и

б) да обезбеди трупи за сите мисии на Унијата, кои на тактичко ниво ќе бидат структурирани како борбени групи со сите елементи на поддршка, како што се транспорт

²² Raspotnik A., Jacob M., Ventura L., *The issue of solidarity in the European Union*, TEPSA, August, 2012.

²³ Biscop S., *Permanent Structured Cooperation and the Future of ESDP*, Egmont Royal institute for international relations, 2008.

²⁴ Consolidated versions of the Treaty of the European Union and the Treaty on the functioning of the European Union, стр: 357-360. <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.en08.pdf>

и логистика, способни да ги извршуваат задачите наведени во Членот 43 од Договорот за Европската Унија, во период од 5 до 30 дена, особено кога станува збор за барања на ОН, за иницијален период од 30 дена кој може да се продолжи на најмалку 120 дена.“

3.2.6 Доделување на задачи на група од земји-членки

Советот може да им додели задачи на група од земји-членки на Унијата кои ги имаат потребните капацитети за извршување на истата, со цел да ги заштитат вредностите на Унијата и нејзините интереси. Тие земји, во соработка со Високиот претставник за надворешна и безбедносна политика на ЕУ, меѓусебно се договораат за текот на задачата. Секако, земјите кои се вклучени во дадената задача потребно е навремено да го информираат Советот за нивниот прогрес. Тие го информираат Советот веднаш штом се појавуве потреба од промена на целта, обемот и условите на дадената задача. Советот е тој кој одлучува дали има потреба од дополнителни чекори.

3.2.7 Финансирање

Со Договорот од Лисабон нема промена во начинот на финансирање на мисиите. Сите административни трошоци на институциите кои произлегуваат од имплементацијата на ЗБОП, односно од цивилните и воените операции на ЕУ, се покриваат од Буџетот на Унијата.²⁵ Истото се однесува и за оперативните трошоци, освен доколку Советот не донесе друга одлука. Во случај кога трошоците не се наплаќаат од буџетот, тогаш тие паѓаат на товар на земјите-членки согласно стапката на нивниот БДП. Она што е ново по Лисабон е формирањето на т.н. почетен фонд. Подготвителните активности посочени во Членовите 42(1) и 43²⁶ од Договорот за ЕУ кои не се на товар на буџетот на Унијата се финансираат од почетниот фонд во кој со свои прилози учествуваат земјите-членки. Советот му дозволува на Високиот претставник да го користи овој фонд, а од него добива редовни детални извештаи за употребата на овие средства.²⁷

²⁵ Со целосниот буџет на ЕУ располага и менаџира Советот на Унијата.

²⁶ http://www.eudemocrats.org/fileadmin/user_upload/Documents/D-Reader_friendly_latest%20version.pdf, стр.39

²⁷ Dukic M., *Pojmovnik: Finansiranje operacija evropske bezbednosne i odbrambene politike*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2010.

3.2.8 Клаузула за солидарност²⁸

Оваа клаузула се однесува на заштита од терористички напади како и менаџирање со последиците од истите. Дополнително, таа се соочува и со природните катастрофи или катастрофите предизвикани од човечки фактор. Во сите горенаведени ситуации, Унијата и нејзините земји-членки делуваат заедно во духот на солидарноста. Во таков случај Унијата ги мобилизира сите инструменти кои ѝ се на располагање, вклучувајќи ги тука и воените ресурси обезбедени од страна на земјите-членки.

²⁸ Клаузулата за солидарност не е вклучена во делот за ЗБОП во Договорот од Лисабон, но е дел од Членот 222 од Договорот за функционирањето на ЕУ.

4. Процес на донесување одлуки и воспоставување на заеднички акции во рамките на ЗБОП

Голем напредок е направен на полето на ЗБОП по однос на екстерните акции, особено по 1999 година. Со Договорот од Лисабон се обезбедува транспарентност и правна оправданост на ЗБОП, а дополнително се потврдува политичката и буџетарната улога на ЕП во оваа област.²⁹

Принципите според кои се водат екстерните акции на ЕУ се заведени во член 21 од Договорот за ЕУ и се опишани како оние кои „го инспирирале своето создавање, развој и раст, и кои се потребни за напредок во светот: демократија, владеење на правото, универзалност и недвоење на човековите права и основни слободи, почит кон човечкото достоинство, принципот на еднаквост и солидарност и почит кон принципите на Повелбата на ОН и меѓународното право.“

Со Договорот од Лисабон поставени се 8 цели кои ЗНБП треба да ги исполни, и тоа:

- Да ги штити своите вредности, интереси, безбедност, независност и интегритет;
- Да ја поддржи демократијата, владеењето на правото, човековите права и принципите на меѓународното право;
- Да го зачува мирот, да врши превенција од конфликти и да ја зајакне меѓународната безбедност, согласно целите и принципите од Повелбата на ОН, принципите од договорот од Хелсинки и целите од Паришката повелба, вклучувајќи ги и оние кои се однесуваат на надворешните граници;
- Да поттикне одржлив економски, социјален и еколошки развој кога станува збор за земјите во развој, со примарна цел намалување и искоренување на сиромаштијата;
- Да ја охрабри интеграцијата на сите земји во светската економија;
- Да помогне во развојот на меѓународни мерки за зачувување и подобрување на квалитетот на животната средина и природните ресурси, со цел обезбедување на одржлив развој;
- Да им помогне на населението, земјите и регионите кои се соочуваат со природни катастрофи или катастрофи предизвикани од човекот; и

²⁹ Како правна основа за ЗБОП се смета делот 5 од Договорот за ЕУ во кој се обработуваат екстерните акции на ЕУ и ЗНБП, а особено глава 2 (дел 2, член 42-46) која подетално ја разгледува ЗБОП, како и протоколите 10 и 11 и изјавите 13 и 14.

- Да промовира меѓународен систем базиран на посилна мултилатерална соработка и добро глобално управување.

Со донесувањето на Договорот од Лисабон, ЗБОП е претставена како интегрален дел на ЗНБП и преку неа ЕУ се обезбедува со оперативни цивилни и воени капацитети. Ваквите капацитети ЕУ ги користи за одржување на мирот, превенција на конфликти и зајакнување на меѓународната безбедност во согласност со принципите на Повелбата на ОН. Секоја земја-членка на ЕУ на располагање става дел од своите воени и цивилни капацитети. Лисабонскиот договор ги потврдува заложбите од Амстердам за прогресивно формирање на заедничка безбедносна политика на ЕУ која води кон заедничка одбрана во случај кога Советот ќе донесе таква одлука, но со додавање на забелешката „да се дејствува едногласно“ (член 42.2 од Договорот за ЕУ). Оваа забелешка всушност потврдува дека едногласноста ги заменува правните акти и претставува правило кога станува збор за ЗНБП/ЗБОП.

4.1 Европскиот совет и неговиот Претседател

Европскиот совет е креиран во 1974 година со намера да се создаде неформален форум за дискусија меѓу шефовите на држави и влади. За брзо време тој прераснува во тело кое ги одредува целите на ЕУ и ги определува насоките за нивно остварување на сите полиња на активностите на ЕУ. Советот се здобива со формален статус со Договорот од Мастрихт од 1992 година во кој се дефинираат неговите функции во однос на општите политички насоки на развојот на Унијата. Со стапувањето на сила на Договорот од Лисабон на 01.12.2009 година, Европскиот совет прераснува во институција. Негов Претседател е Херман Ван Ромпуј.

Европскиот совет ги дефинира политичките насоки и приоритети на ЕУ. Тој не е законодавно тело. Во неговиот состав се вбројуваат Шефовите на држави и влади на земјите-членки, заедно со неговиот Претседател и Претседателот на Комисијата. Во работата на Советот учествува и Високиот претставник за надворешна и безбедносна политика на ЕУ. Доколку агендата тоа го бара, членовите на Европскиот совет можат да одлучат да побараат помош од еден министер, односно ако станува збор за Претседателот на комисијата, од член на истата. ЕС се состанува двапати во шест месеци и со неговите седници заседава Претседателот. Доколку е потребно, Претседателот може да свика и

вонреден состанок. Одлуките во рамките на ЕС се донесуваат со консензус. Во одредени случаи одлуките можат да се донесат и едногласно или со двотретинско мнозинство во зависност од начинот на кој тоа е одредено со Договорите. ЕС го избира својот претседател со двотретинско мнозинство. Неговиот мандат е со времетраење од двеипол години со можност за реизбот за само уште еден мандат. Состаноците на ЕС најчесто се одржуваат во Брисел.

4.2 Висок претставник за надворешна и безбедносна политика на ЕУ

На неформален состанок во Брисел на 19.11.2009 година, Шефовите на држави и влади на земјите-членки на ЕУ донесоа одлука за назначување на Кетрин Ештон за Висок претставник за надворешна и безбедносна политика на ЕУ (ВП).³⁰

Во областа на надворешните работи ВП сега ги извршува функциите кои до Лисабон биле поделени меѓу земјата - претседател на ЕУ, Високиот претставник за ЗНБП и Комесарот за надворешни односи. Согласно членовите 18 и 27 од Договорот за Европската Унија, ВП:

- ја води ЗНБП на ЕУ;
- дава предлози кои би помогнале во развојот на ЗНБП и ја обезбедува имплементацијата на одлуките на Советот во оваа област;
- ја извршува функцијата Претседател за надворешни работи;
- ја извршува функцијата Потпретседател на Комисијата каде е одговорна за надворешните односи на ЕУ;
- ја претставува Унијата по прашања поврзани со ЗНБП, спроведува политички дијалог со трети земји во име на Унијата и го искажува ставот на Унијата во меѓународните организации и меѓународните конференции;
- под нејзина надлежност е Европскиот сервис за екстерни акции (ECEA) и делегациите на ЕУ во трети земји, односно во меѓународни организации.

Во исполнување на својот мандат на ВП му помагаат ECEA, Советот и Комисијата.

³⁰ Recnik Evropske Bezbednosti, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2010, str. 102

4.3 Главните тела на Советот

Сите структури на ЗБОП се под раководство на ЕС и Советот за надворешни работи. Тие се разликуваат од структурите кои им даваат поддршка на другите политики на ЕУ поради едногласното донесување на одлуки на сите нивоа. Комитетот на постојани претставници и Политичкиот и безбедносен комитетот ја подготвуваат работата на Советот. Политичкиот и безбедносен комитет се состанува на амбасадорско ниво и помага при дефинирање на политиките на ЕУ во рамките на ЗНБП. Европскиот воен комитет (ЕВК) е највисокото воено тело во рамките на Советот. Тој е составен од министрите за одбрана на земјите-членки кои се претставени од страна на нивните перманентни воени претставници. ЕВК го советува ПСК по однос на сите воени прашања во рамките на ЕУ. Воениот персонал на ЕУ е главната поддршка на ЕВК. Од друга страна ПБК е советуван од страна на Комитетот за цивилни аспекти на кризниот менаџмент. Овој Комитет обезбедува информации, препораки и му го дава своето мислење на ПБК за цивилните аспекти на кризниот менаџмент. Политичко воената група е одговорна за политичко воените аспекти на ЗБОП. Во рамките на ЕС функционира и група која е одговорна за институционалните, правните и буџетски прашања.

4.4 Улогата на Европската Комисија во процесот на воспоставување на екстерните акции

Работата на Комисијата е целосно поврзана со ЗНБП и таа има право да покренува иницијативи по различни прашања од оваа област. Комисијата учествува во донесувањето на одлуките и нејзини претставници се секогаш присутни во политичките дијалози со трети земји.

Кризниот менаџмент е суштината на ЗНБП. На ЗБОП, која е интегрален дел од ЗНБП, со Договорот од Амстердам ѝ се доделени голем број на функции поврзани токму со кризниот менаџмент („Петербуршките задачи“) . Тие вклучуваат хуманитарни операции и операции за спасување, како и воени операции. Некои од нив се исклучиво воени, и во нив Комисијата нема никаква улога освен да обезбеди непречено одвивање на цивилниот дел од овие активности. На состанокот на Европскиот Совет во Феира во 2000 година, кон ЕБОП се додадени и голем број на задачи од областа на цивилниот кризен менаџмент. Оттогаш, не постои јасна разлика помеѓу цивилните операции во рамките на кризниот

менаџмент и активностите кои Комисијата ги извршува како дел од развојната политика или хуманитарната помош. Такви се операциите со кои се обезбедува владеењето на правото, како на пример операциите во Грузија и Косово. Дополнително, одреден број на прашања кои се во рамките на ЗНБП директно влијаат на политиките на Комисијата. Тука се вклучуваат тероризмот, човековите права и демократијата. Комисијата има специфични задачи во овие области, а во некои од нив употребува и свои инструменти, вклучувајќи ги тука широкиот спектар на мини-проекти поврзани со Европската иницијатива за демократија и човекови права, како и помошта и мониторингот при изборните процеси. Главна задача на Комисијата е да го одржува буџетот на ЕУ. Заедничкиот буџет не може да се користи за финансирање на воени операции, но парите кои се предвидени за ЗНБП се распределуваат помеѓу сојузниците (земјите-членки) за финансирање на операциите од цивилниот кризен менаџмент и со тоа се дава индиректна поддршка на воените операции. Ова особено се практикува преку буџетскиот механизам на Инструментот за стабилност кој се користи за поддршка на мисиите и операциите на ЗБОП. Воените средства не секогаш се доволни за целосно закрепнување на општеството по вооружен конфликт.³¹

4.5 Улогата на Европскиот парламент во процесот на воспоставување на екстерните акции³²

Европскиот парламент има постигнато силен консензус како поддршка на ЕБОП во периодот од 2004 до 2009 година. Овој консензус е забележлив во усвојувањето на неколку Резолуции за ЗНБП и во Резолуциите со кои се одобруваат специфични операции во рамките на ЕБОП (ЕУФОР Алтеа, ЕУФОР ДР Конго и ЕУФОР Чад). На почетокот на Седмиот законодавен термин (2009-2014), Европскиот парламент, користејќи ги новите моќи кои ги добива со Договорот од Лисабон, поактивно се вклучува во развојот на ЗНБП и на ЗБОП која е нејзин интегрален дел. Ова може да се види во улогата која ЕП ја има во

³¹ За кризата да се реши на долгорочен план потребна е политичка волја и финансиска и административна помош. Во овие ситуации, Комисијата дава значаен придонес за успешна ЗНБП и ЗБОП со тоа што го превзема најголемиот дел од цивилната работа по конфликтот како и за време на истиот.

³² Resnik Evropske Bezbednosti, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2010, str. 66-67

сослушувањето на Потпретседателот, кој истовремено е и Висок претставник за надворешна и безбедносна политика на ЕУ.³³

Формалната улога која ЕП ја има по однос на ЗНБП/ЗБОП произлегува од овластувањата кои согласно договорите за ЕУ тој ги има, а тоа се политичката контрола и контролата врз буџетот.

Откако ЕП го прогласи ВП за Потпретседател на Комисијата, започна тесната соработка помеѓу нив. Со Договорот од Лисабон ВП треба да соработува со ЕП и тоа: „ВП треба да се консултира со ЕП за главните аспекти од ЗНБП и ЗБОП и редовно да го информира за нивниот развој. Високиот претставник треба да обезбеди целосно прифаќање на мислењата на ЕП. Европскиот парламент може да му поставува прашања на Советот или да му дава свои препораки нему и на ВП. Два пати годишно тој одржува дебати за прогресот кој се постигнува во рамките на ЗНБП.“³⁴ Во овој контекст, Кетрин Ештон, Висок претставник за надворешна и безбедносна политика на ЕУ, има за задача да го информира и консултира ЕП, како и да осигура дека неговите мислења се целосно земени предвид при донесувањето на одлуките.

Иако ЕП не е вклучен во процесот на донесување на одлуки во рамките на ЗНБП/ЗБОП, тој сепак го има последниот збор кога е во прашање буџетот. Со Договорот од Ница во 2000 година, Претседателството на ЕУ го превзема водството на ЗНБП/ЗБОП и има за задача да се консултира со ЕП. Зголемениот број на цивилните мисии од 2004 па наваму дополнително го оптоваруваат буџетот на ЕУ наменет за ЗНБП (од приближно 35 милиони евра пред 2004 до приближно 280 милиони евра во 2010). Така Претседателството на ЕУ константно бара зголемување на буџетот наменет за активности во рамките на ЗНБП. Како дел од преговорите за макро финансискиот буџет³⁵, на 17.05.2006 година се усвои Договор за буџетска дисциплина и финансиски менаџмент помеѓу ЕП, Советот и Комисијата. Со овој договор се истакнува дека во рамките на буџетот наменет за ЗНБП, Претседателството, претставено од Претседателот на Политичкиот и безбедносен комитет, треба да се консултира со ЕП најмалку 5 пати во годината со цел да се подготви за усвојувањето на годишниот буџет за ЗНБП. Овие

³³ Формалната улога која ЕП ја има по однос на ЗНБП/ЗБОП произлегува од овластувањата кои согласно договорите за ЕУ тој ги има, а тоа се политичката контрола и контролата врз буџетот.

³⁴ Член 36 од Договорот од Лисабон.

³⁵ Буџет наменет за сите политики на ЕУ.

консултативни состаноци го означуваат соединувањето на консултативната и контролна улога на Парламентот и неговиот буџетарен авторитет во областа на ЗНБП. Со Договорот од Лисабон се зголемува флексибилноста во користењето на буџетот со одлуката за брз пристап кон истиот во итни ситуации.³⁶

4.5.1 Соработка со националните парламенти

Битна промена која се воведува со договорот од Лисабон е улогата на националните парламенти. Во Членовите 9 и 10 од овој Договор е наведено дека: „Европскиот парламент и националните парламенти ќе ја одредат организацијата и промоцијата на ефикасна и редовна интерпарламентарна соработка во Унијата. Ова вклучува размена на информации и искуство помеѓу националните парламенти и ЕП, вклучувајќи ги нивните комитети, интерпарламентарни конференции на различни теми, особено за развој на дебати за прашања од областа на ЗНБП/ЗБОП.“ ЕП се состанува со националните парламенти на годишно ниво со што тие заедно играат значителна улога во градењето на демократската легитимност на ЗБОП.

4.6 Дополнителни структури за поддршка

4.6.1 Внатрешни структури на кризниот менаџмент

Од самиот почеток на ЗБОП, ЕУ ги разви структурите на кризниот менаџмент со цел да ја претстави својата способност за распоредување на цивилни и воени мисии за кризен менаџмент. Внатрешните сервиси кои му даваат поддршка на кризниот менаџмент се Директоратот за кризен менаџмент и планирање, Центарот за контрола на ситуација, Цивилно планирање и контрола на капацитетите и Воениот персонал.³⁷ Овие структури на почетокот биле дел од Генералниот секретаријат на Советот но сега функционираат во рамките на Сервисот за екстерни акции.

4.6.2 Директорат за кризен менаџмент и планирање

Директоратот за кризен менаџмент и планирање е креиран во ноември 2009 година и ги соединува сите поранешни директорати кои се бавеле со прашања од областа на одбраната

³⁶ Член 41.3 од Договорот од Лисабон: „Одлука за брз пристап кон средствата од буџетот наменети за ЗНБП во итни ситуации може да се донесе по претходна консултација со Европскиот Парламент“.

³⁷ The European External Action Service, A step change in external policy for the Union: Delivering the promise of the Lisbon Treaty, http://www.europolitics.info/pdf/gratuit_en/267601-en.pdf, стр. 2-10.

и цивилните аспекти од кризниот менаџмент. Овој директорат е одговорен за политичко-стратешкото планирање на цивилните и воените мисии во рамките на ЗБОП.

4.6.3 Центар за контрола на ситуацијата (EU SITCEN)

Центарот за контрола на ситуацијата обезбедува рано предупредување, свесност за моменталната ситуација и разузнавачка анализа со цел да помогне при развојот на политиката во областа на Заедничката надворешна и безбедносна политика, Заедничката безбедносна и одбранбена политика и борбата против тероризмот.³⁸

SITCEN придонесува кон работата на Генералниот Секретаријат со:

- Обезбедување на проценка на сите информации по однос на прашања поврзани со ЗНБП и на терористичките закани по самата ЕУ и нејзините членки;
- Обезбедување на 24 часа дневно, 7 дена во неделата поддршка за сите операции во рамките на кризниот менаџмент;
- Обезбедување поддршка за функционирањето на кризниот менаџмент во ЕУ;
- Водење на безбедна мрежа за комуникација која ги поврзува надворешните работи, одбраната, разузнавањето и безбедносните заедници на земјите-членки и Институциите.

На основ на доверливи информации кои доаѓаат од земјите-членки, SITCEN ги надгледува и проценува меѓународните настани 24 часа дневно, 7 дена во неделата. Фокусот на овој центар е врз осетливите региони, тероризмот и пролиферацијата на оружјето за масовно уништување.³⁹

4.6.4 Цивилно планирање и контрола на капацитетите

Центарот за цивилно планирање и контрола на капацитетите е формиран во август 2007 година со мандат да:

- Планира и изведува цивилни мисии во рамките на ЗБОП под политичка контрола и стратешки насоки од страна на Политичкиот и безбедносен комитет;
- Обезбеди помош и совети првенствено на Високиот претставник за надворешна и безбедносна политика на ЕУ;

³⁸ K. Davis Cross, M., *EU Intelligence Sharing and The Joint Situation Center: A Glass Half-Full*, University of California, March, 2011, стр. 12-15

³⁹ SITCEN почнува со работа во 2002 година и има 3 одделенија: одделение за операции, одделение за анализа и конзуларно одделение.

- Координира, советува и поддржува цивилни мисии во рамките на ЗБОП кои се од областа на полицијата, граничниот менаџмент, владеење на правото реформите во секторот на безбедноста.

4.6.5 Воен персонал на ЕУ

Како резултат на Договорот од Ница со кој се донесе одлука за формирање на перманентни политички и воени структури, воениот персонал на ЕУ беше креиран со цел обезбедување на воена експертиза и поддршка на ЗНБП, вклучувајќи ги тука воените операции под водство на ЕУ. Мисијата на воениот персонал е да обезбеди рано предупредување и проценка на ситуацијата како и да учествува во стратешкото планирање на мисиите наведени во Член 17(2) од Договорот за ЕУ, вклучувајќи ги и оние наведени во Европската Безбедносна Стратегија.⁴⁰ Улогата и задачите на овој персонал имаат некои специфични карактеристики. Од една страна, воениот персонал на ЕУ е интегрален дел од структурите на кризниот менаџмент и е директно поврзан со ВП, обезбедувајќи воена експертиза. Од друга страна пак, тој работи под насоки на Воениот комитет на ЕУ, на кој му помага и му поднесува извештаи за својата работа. Со ваквата организација се обезбедува важна врска помеѓу вооружените сили на земјите-членки и Советот. Структурата и организацијата на воениот персонал на ЕУ е мултинационален. Тој функционира на нивоа на директорати, и тоа:

- Директорат за концепти и капацитети составен од 3 гранки: концепти, капацитети на сила и вежби/обуки/анализи;
- Директорат за разузнавање составен од 3 гранки: политика на разузнавање, разузнавачки потреби и обезбедување на разузнавачки податоци;
- Директорат за операции кој ги планира воените операции на ЕУ. Тој е составен од 3 гранки: одговор на кризи/тековни операции, воена проценка и центар за планирање и операции.
- Директорат за логистика кој е составен од 3 гранки: логистичка политика, поддршка на ресурси и администрација;

⁴⁰ Military Capability Development in the framework of the European Security and Defense Policy, Cyprus Presidency of the Council of the EU, Ministry of Defense of the Republic of Cyprus, 2012, Nicosia, стр. 26-28.

- Директорат за системи на комуникација и информации кој придонесува кон имплементација, оперативност и оддржување на системите за комуникација и информации. Тој е составен од 2 гранки: политика на системите и безбедност на информациската технологија;
- Извршна канцеларија која ги координира внатрешните процедури по однос на персоналот и протокот на информации како интерно така и екстерно;
- Ќелијата на ЕУ во SHAPE (Supreme Headquarters Allied Power Europe⁴¹ – Главен Штаб на здружените сили за Европа) ги подготвува операциите на ЕУ согласно договорот Берлин Плус.⁴² Таа придонесува кон целосна транспарентност помеѓу НАТО и ЕУ во рамките на кризниот менаџмент.
- Офицерот за врски во УН од воениот персонал на ЕУ е со седиште во Њујорк и негова задача е да ја зајакне соработката помеѓу воените сегменти на двете организации.

4.7 Процес на донесување на одлуки

4.7.1 Одлуки

Во областа на ЗБОП, ЕУ ја води својата политика со дефинирање на општи насоки и со донесување на одлуки. Со цел да постои одреден степен на флексибилност во правилото за едногласност при донесувањето на одлуките, со Договорот од Лисабон се задржува можноста земјите-членки да не применат одредена одлука иако се согласуваат таа да се однесува на Унијата како целина. Со член 42.4 се потврдува правилото за едногласност кога станува збор за одбранбени прашања, односно се вели дека: *„Одлуките кои се однесуваат на заедночката безбедносна и одбранбена политика, вклучувајќи ги и оние за започнување на операции, ќе се носат од страна на Советот едногласно...“*. Во вториот дел од таа реченица се вели дека таква едногласна одлука ќе се донесе *„на предлог од Високиот претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика на ЕУ или на иницијатива на земја-членка“*. Понатаму, последната реченица од тој параграф дава можност за поголема кохерентност: *„Високиот претставник може да даде предлог за користење на националните ресурси како и на инструментите на Унијата, заедно со*

⁴¹ <http://www.aco.nato.int/shape.aspx>

⁴² Maleski V. *ESDP Missions – Evidence for a Changing Path of the EU-NATO Co-operation: A permanent shift of focus from “Berlin Plus”*, University of Maastricht, 2009, стр. 21-27.

Комисијата онаму каде што тоа ќе се смета за потребно“.⁴³ Со ова се придонесува кон поголема транспарентност во процесот на донесување одлуки.

4.7.2 Имплементација

Операциите во рамките на ЗБОП се утврдуваат со Одлука на Советот. Надлежен за водењето на ЗНБП/ЗБОП е Високиот претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика на ЕУ, кој истовремено е и Потпретседател на Комисијата. Буџетот со кој располага ЗНБП е дел од буџетот на ЕК.⁴⁴ Политичкиот и безбедносен комитет има за задача да врши политичка контрола и да дава стратешки насоки во водењето на операциите од областа на кризниот менаџмент, и истиот е под надлежност на Советот. Сепак, Високиот претставник е оној кој во соработка со ПБК ги координира цивилните и воените аспекти на операциите. Па така ПБК претставува тело кое ја врши подготовката и менџирањето со операциите на ЗБОП, а Високиот претставник, со Договорот од Лисабон, ја обезбедува кохерентноста при нивното извршување.

4.7.3 Групи

Во членот 42.5⁴⁵ се наведува доделувањето на одредена операција на „група од земји-членки“, која може да биде во форма на мултинационални сили на ЕУ или Борбени групи, имајќи предвид дека Унијата нема сопствена армија.

4.7.4 Европската одбранбена агенција (ЕОА)

Европската одбранбена агенција има за цел да го надгледува развојниот процес на капацитетите со кои располага ЕУ вклучувајќи го тука и зајакнувањето на „индустриската основа на одбранбениот сектор“ и неговото „учество во дефинирањето на капацитетите на ЕУ и нејзината политика на наоружување“.⁴⁶ Со Договорот од Лисабон за прв пат се

⁴³ <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-unions-external-action-and-specific-provisions/chapter-2-specific-provisions-on-the-common-foreign-and-security-policy/section-2-provisions-on-the-common-security-and-defence-policy/129-article-42.html>

⁴⁴ Dukic M., *Pojmovnik: Finansiranje operacija evropske bezbednosne i odbrambene politike*, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2010.

⁴⁵ <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-european-union-and-comments/title-5-general-provisions-on-the-unions-external-action-and-specific-provisions/chapter-2-specific-provisions-on-the-common-foreign-and-security-policy/section-2-provisions-on-the-common-security-and-defence-policy/129-article-42.html>

⁴⁶ Член 42.3 и 45 од Договорот за ЕУ.

вovedува Перманентната структурна соработка со која им се овозможува на „земјите-членки кои ги исполнуваат високите воени критериуми и кои се обврзале меѓусебно да се координираат кога станува збор за учество во мисии, да воспостават перманентна структурна соработка во рамките на Унијата“.⁴⁷ Процедурата за прифаќање на ПСС, објаснета во член 46 од Договорот за ЕУ, односно за донесување на Одлука на Советот, бара „гласање со квалификувано мнозинство по претходна консултација со Високиот Претставник“. Сепак, едногласноста останува единствен начин на донесување одлуки за започнување на одредена мисија или активности во рамките на Петербуршките задачи. Со ова се анулира можноста група со перманентна структурна соработка да лансира мисија само со меѓусебен договор во рамките на ЕУ. Меѓутоа, истата таа група на земји може да води ad hoc мисии надвор од рамките на Унијата, т.е. да започне мисија без одлука на ЕУ.

4.7.5 Клаузула за меѓусебна одбрана

Со член 42.7 од Договорот за ЕУ се вovedува клаузула за меѓусебна помош, односно клаузула за меѓусебна одбрана која претставува важно дополнување на ЗБОП. Со неа се осигурува дека доколку една земја – членка е предмет на вооружена агресија на своја територија, „другите земји – членки имаат обврска да и помогната со сите средства кои им се на располагање во моментот, согласно член 51 од Повелбата на ОН“. На 31.03.2010, десетте земји основачи на ЗЕУ донесуваат одлука дека со стапувањето на сила на Договорот од Лисабон престанува да важи она што е договорено со модификуваниот Договор од Брисел од 1954 година, со што се добива појасна слика за тоа дали ЕУ треба да има своја клаузула за меѓусебна одбрана по теркот на НАТО. Во член 42.7 од Договорот од Лисабон, дополнително се вели дека „... со донесувањето на ваквата клаузула нема да се загрози специфичната безбедносна и одбранбена политика на одредена земја – членка. Обврските и соработката во оваа област ќе бидат согласно принципите на НАТО, односно формирање на колективна одбрана и форум за нејзина имплементација“. Ова може да се спореди со текстот од член 5 од Договорот од Брисел од 1954 година во кој се вели дека: „Доколку една од договорните страни е предмет на вооружен напад во Европа, тогаш

⁴⁷ Biscop, S., Coelmont, J. *Permanent Structured Cooperation: In defense of the obvious*, Egmont Royal Institute for International Relations, Brussels, June, 2010.

останатите договорни страни, согласно одредбите од член 51 од Повелбата на ОН⁴⁸, ќе ѝ помогнат на истата користејќи ги сите средства кои им се на располагање“. Како што може да се види постојат сличности меѓу првиот дел од Договорот во Лисабон и текстот на Договорот од Брисел. Една од главните причини за овие сличности е што првично текстот на договорот од Лисабон беше осмислен да ги задоволи стандардите на три групи на држави:

- Оние земји на кои им е потребна заедничка одбрана опфатена во делот во кој стои дека „доколку една земја –членка е изложена на воена агресија на своја територија, другите земји-членки имаат обврска да ѝ помогнат користејќи ги сите средства кои им се на располагање, согласно член 51 од Повелбата на ОН.“;
- Оние земји кои сакаат да го заштитат својот традиционален неутрален статус (како што се Ирска, Австрија и Шведска) што им е овозможено со делот од текстот во кој се вели дека „ ... со донесувањето на ваквата клаузула нема да се загрози специфичната безбедносна и одбранбена политика на одредена земја – членка .“; и
- Оние земји кои сметаат дека НАТО не треба да се стави во втор план, што е и обезбедено со потсетникот дека „ Обврските и соработката во оваа област ќе бидат согласно принципите на НАТО, односно формирање на колективна одбрана и форум за нејзина имплементација “.

4.7.6 Берлин Плус-релациите ЕУ-НАТО⁴⁹

Берлин Плус е начинот на кој ЕУ ги користи капацитетите на НАТО за водење на свои мисии од областа на кризниот менаџмент. Договорени во март 2003 година овие договори бе наречени „Берлин Плус“ затоа што беа изградени врз основа на одлуките донесени во Берлин во 1996 година, во контекст на соработката меѓу НАТО и ЗЕУ. Договорите Берлин Плус се базираат на согледувањето дека земјите-членки на двете организации (НАТО и ЕУ) имаат само една група сили и ограничени одбранбени ресурси со кои можат да работат. Со цел да се избегне непотребното удвојување на ресурсите беше договорено дека во операциите под водство на ЕУ ќе можат да се користат средствата и капацитетите

⁴⁸ <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>

⁴⁹ Maleski V. *ESDP Missions – Evidence for a Changing Path of the EU-NATO Co-operation: A permanent shift of focus from “Berlin Plus”*, University of Maastricht, 2009, стр. 21-27.

на НАТО.⁵⁰ Финалниот договор Берлин Плус меѓу ЕУ и НАТО всушност претставува серија од институционални договори со кои на двете договорни страни им се овозможува безбедна размена на информации и воспоставување на начин на кој ќе се користат капацитетите на НАТО. Финалниот институционален договор е потпишан на 12.03.2003 година и е со наслов „Договор меѓу ЕУ и НАТО за безбедност на информациите“.⁵¹

4.8 Процесот на планирање на мисиите во рамките на ЗБОП⁵²

Имајќи го предвид искуството од конфликтите на Балканот, ЗБОП на ЕУ е концепирана како алатка за кризен менаџмент, односно како средство за постигнување на стабилност во конфликтните зони. Досега Европската Унија има водено 33 мисии вкупно од кои 16 се завршени, а 17 сеуште се активни.⁵³ Првите ЕУ мисии по Самитот во Ница во декември 2000 година се развивале во рамките на таканаречените Процедури на кризен менаџмент (ПКМ). Овој документ низ годините бил менуван и надополнуван со голем број на планирачки концепти од кои централно место заземале концептите за воено и стратешко планирање, команда и контрола и генерација на сила.⁵⁴

Општо кажано, оперативното планирање претставува дијалог помеѓу политичките авторитети и персоналот за поддршка. Во контекст на ЕУ, Политичкиот и безбедносен комитет (ПБК) е тело во кое условно кажано членува мултинационалниот политички авторитет кој раководи со работата на Секретаријатот на Советот, Воениот персонал на ЕУ (ЕУВП) и персоналот кој работи во штабовите на постоечките операции. Процесот на планирање е клучен за разбирање на начинот на кој функционира една операција бидејќи тој го претставува мост помеѓу политичките цели од една и оперативните средства и ресурси од друга страна. Дополнително, динамиката на планирање не е одговорна само за

⁵⁰ <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/03-11-11%20Berlin%20Plus%20press%20note%20BL.pdf>, стр. 1-3.

⁵¹ Целиот Берлин Плус пакет е поврзан со таканаречениот рамковен договор кој претставува размена на писма меѓу ВП на ЕУ и ГС на НАТО од 17.03.2003 година. – веднаш пред ЕУ да ја лансира операцијата Конкордија за која беа потребни капацитетите на НАТО.

⁵² Mattelaer, A., *The CSDP Mission planning Process of the European Union: Innovations and shortfalls*, European Integration online Papers, 2010, стр. 3-6.

⁵³ <http://www.csdpmap.eu/mission-chart>

⁵⁴ Овие концепти првично биле одобрени во 2001 година, а нивно најново менување се случило во 2008 година.

целиот процес од донесување на одлуката па се до лансирањето на дадената операција, туку и за севкупната политичка контрола на истата преку периодични прегледи за текот на мисијата. Како процес, тој има вертикална димензија – од седиштата на државите – членки (главните градови) преку политичкото стратешко ниво на ПБК па се надолу до оперативниот ланец на командување, и хоризонтална димензија – временски тек на различните фази на самата мисија.

Оперативното планирање е поделено во две последователни дисциплини: напредно планирање и планирање за одговор на кризи. Напредното планирање се однесува на одговор при потенцијални кризни сценарија, додека пак планирањето за одговор на кризи е всушност развој на одговор на конкретна криза. Напредното планирање може да биде во форма на генеричко планирање (развивање на генерички концепти за капацитетите кои ЗБОП ги има на располагање за водење на операциите и нивна споредба со оние капацитети кои се потребни за успешно водење на истите) или стратешко планирање на непредвидливо сценарио (постојан мониторинг на безбедносното опкружување). Така, напредното планирање помага при намалување на времето на одговор во случај на криза. Мониторингот, раното предупредување и напредното планирање всушност ја претставуваат првата фаза од циклусот на планирање на мисијата.⁵⁵ Во случај на криза, Секретаријатот на Советот и/или Комисијата даваат предлози за политиката на дејствување во контекст на разрешување на кризата.

Откако ПБК ќе донесе одлука за воспоставување на акцијата, тогаш се преоѓа од напредно планирање во планирање за одговор на криза. Со ова се одбележува почетокот на формалниот процес на планирање кој води кон донесување на детален оперативен план подготвен за извршување. Планирањето за одговор на криза е само по себе повеќеслоен процес. На политичко-стратешко ниво во институциите во Брисел, политичките претставници го дефинираат секој чекор од операцијата. На пониски нивоа пак, како што се воено-стратешкото, оперативното и тактичкото ниво, вака дефинираните одлуки дополнително се обработуваат и се прават детални планови за текот на операцијата.

⁵⁵ Митревска, М., *Кризен менаџмент на Европската Унија, Годишен Зборник 02*, Скопје, 2008, стр. 16-18.

Првиот чекор во политичко-стратешкото планирање на операциите е всушност развојот на Концепт за кризен менаџмент (ККМ). Ова претставува главниот стратешки план кој е донесен од страна на ПБК, во кој се содржат сите политички и воени проценки за кризата. Тој е документ во кој се дефинирани инструментите на ЕУ кои би се искористиле како одговор на дадената криза. Директоратот за планирање во кризниот менаџмент, кој работи во рамките на Секретаријатот на Советот, подготвува драфт верзија на овој документ секако земајќи ги предвид советите од воен аспект од страна на Воениот комитет на ЕУ, како и советите од цивилен аспект од страна на CIVCOM. Откако ПБК ќе се согласи со текстот од ККМ, тој го испраќа до Комитетот на постојани претставници (COREPER) и Советот на министри каде истиот е и формално одобрен.

Вториот чекор е развојот на стратешки опции. Ова се општи насоки чија цел е постигнување на политичките цели од ККМ. Во зависност од моменталната ситуација се формираат воени, полициски и цивилни стратешки опции. По измените кои се прават од страна на Цивилниот и Воениот комитет на ЕУ по однос на овие опции, ПБК изготвува драфт верзија и ја испраќа до Комитетот на постојани претставници (COREPER) и Советот на министри на формално одобрување. Во овој момент Советот може да донесе одлука за старт на операцијата. Одлуката на Советот претставува правен акт со кој Советот ја воспоставува операцијата, ги назначува Командантите на истата и ги определува финансиските трошоци.

Третиот чекор е развојот на документи за планирање на операцијата. Тука се разликуваат процедурите кои се однесуваат на воените мисии од оние на цивилните. Кога станува збор за воена мисија, Воениот комитет на ЕУ издава воена директива изработена со помош на Воениот персонал на ЕУ, а одобрена од страна на ПБК, и истата ја доставува до оперативните штабови кои се наведени во Одлуката на Советот. Оттука па натаму, воениот ланец на командување развива свои планирачки документи од кои најважни се Концептот на операцијата (прецизно образложување за тоа како Командантот планира да ги исполни целите на мисијата) и Планот на операцијата (детален приказ на целиот тек на операцијата). Овие два документи треба да бидат одобрени од страна на Воениот комитет

на ЕУ, ПБК и Советот.⁵⁶ Паралелно со процесот на планирање се одвива и процес на генерирање на сила, кој претставува детален преглед на средствата и капацитетите со кои располага ЕУ за успешно извршување на мисијата детално претставен во валиден документ. За таа цел на неколку конференции земјите-членки на ЕУ се изјаснуваат за тоа која од нив како ќе учествува во самата операција. Откако овој како и сите други документи поврзани со операцијата ќе бидат подготвени и одобрени од релевантните авторитети, Советот може и формално да ја започне мисијата. Потоа следи петата фаза односно имплементирањето на самата мисија. Шестата фаза се однесува на крајот на операцијата и утврдување на (не)успешноста на истата.

4.8.1 Иновации во оперативното планирање во рамките на ЗБОП

Процесот на планирање на мисии во рамките на ЗБОП е развиен согласно искуствата од НАТО доктрината⁵⁷ како и од националните процедури. Моделот на ЗБОП во голема мера се поклопува со оној на НАТО, но сепак се разликува во одредени свои карактеристики кои секако се под влијание на структурата на земјите-членки на ЕУ.

- Цивилно-воена интеграција

Една од најспецифичните карактеристика на процесот на планирање во рамките на ЕУ е што тој претставува полу-интегриран процес за планирање на цивилни и воени мисии. На политичко-стратешко ниво – на самиот почеток на циклусот на планирање – Концептот на кризниот менаџмент е цивилно-воен документ. Дополнително паралелно се развиваат и цивилни и воени опции во контекст на дадена операција. Како што веќе споменав, воените мисии се одвојуваат од цивилните дури во третата фаза односно во процесот на развивање на документи за планирање на мисијата. Сепак сеуште не станува збор за цивилно-воена интеграција во рамките на целиот ланец на командување, туку за интеграција при донесувањето на Концептот на кризниот менаџмент по што понатамошните активности се одвиваат по одвоени цивилни односно воени правци. Цивилно-воената интеграција најдобро е да се одвива различно согласно потребите на

⁵⁶ Во случај на цивилна операција Директоратот за цивилно планирање го подготвува Концептот за операцијата пред самото донесување на Одлуката на Советот со цел појасно определување на финансиските импликации. Потоа цивилниот Шеф на мисијата го подготвува Планот на операцијата. И двата документи секако треба да бидат одобрени од страна на Цивилниот комитет, ПБК и Советот.

⁵⁷ http://www.globalnato.org/index.php?option=com_content&view=article&id=237:nato_doctrine&catid=76:hierarchy_of_logistic_policies_and_doctrine&Itemid=46

секоја мисија поединечно. Она што претставува иновација во функционирањето на ЗБОП е самиот развој на процесот на планирање на цивилни мисии. Иако цивилните мисии се мали и во нивните рамки работат мал број на луѓе, сепак тие претставуваат богато искуство во процесот на оперативното планирање. Цивилниот процес е целосно преземен од воениот модел. Ова делумно се должи и на фактот што голем број на воен персонал вклучен во военото планирање сега е дел од цивилните структури.

- Зголемен политички надзор

Втора значајна карактеристика на процесот на планирање во рамките на ЗБОП е степенот на политичката контрола која ја имаат земјите-членки. Моделот на ЗБОП претставува цел ланец на планирачки документи кои се одобруваат од страна на ПБК и органите кои функционираат во негови рамки. Многу ретко во целост се исполнува целиот циклус на планирање опишан погоре, што секако зависи од самата криза. Често процесот е скратен со цел побрз одговор на кризата.⁵⁸ Кога моделот на ЗБОП ќе се спореди со оној на НАТО или на ОН, јасно се гледа дека кај првиот постои поширок процес на политичко одобрување. На пример, наместо еден официјален документ кој се одобрува како во случајот на Резолуциите на Советот за безбедност на ОН, во ЕУ постојат најмалку 2 (ККМ и Одлуката на Советот), а некогаш и повеќе.

Во рамките на ЗБОП постои систем на двојна контрола. Од една страна, Воениот и Цивилниот комитет на ЕУ заедно со различни работни групи детално ги проверуваат сите планирачки документи. Ваков систем постои во НАТО но не и во ОН. Од друга страна пак, ПБК врши константен надзор врз циклусот на планирање. Од овој аспект процесот на планирање во рамките на ЗБОП е подетален од оној во рамките на НАТО. Сепак ова не значи дека во НАТО има недостаток од контрола туку дека на политичко-стратешко ниво моделот на ЗБОП е поотворен и е под постојан политички надзор од страна на владите на земјите-членки што на крај резултира со загарантиран персонал за учество во дадената мисија и ресурси кои би се искористиле за нејзина успешност.

⁵⁸ На пример, во случајот на ЕУ мисијата во Конго во 2006 година, ККМ и документот за воено-стратешки опции беа заменети со еден документ додека воената директива и концептот за операцијата беа донесени пред одлуката на Советот. Тука може да се дојде до заклучок дека формалните процедури во поголема мера се помош во процесот на планирање отколку закони кои мора да се почитуваат.

- Соработка помеѓу ЕУ и ОН⁵⁹

Во текот на целиот развој на ЗБОП како инструмент за кризен менаџмент, соработката со ОН игра многу значајна улога. По првата автономна воена операција на ЕУ, Артемис, следеше донесувањето на Заедничка декларација за соработка помеѓу ЕУ и ОН во рамките на кризниот менаџмент. Дополнително, циклусот на планирање на операцијата ЕУФОР Чад послужи како пример за развојот на заедничко ЕУ-ОН планирање. Иако можеби се смета дека вмешаноста на повеќе меѓународни организации во една мисија може да резултира со нејзин неуспех, сепак развојот на процедури за меѓусебна соработка е процес кој треба да се поздравува имајќи предвид дека истиот би придонел кон искористување на претходните искуства и менување на одредени активности кои би довеле до поуспешни идни акции. Во овој случај клучна е политичката соработка и консензусот по одредени прашања. Како позитивен пример за успешна соработка помеѓу меѓународни организации во рамките на операции за кризен менаџмент тука може да се споменат операциите Конкордија и Алтеа во кои ЕУ, согласно Берлин Плус договорот, имаше можност да го искористи ланецот на командување на НАТО. Имајќи предвид дека ОН го обезбедуваат меѓународниот легитимитет кога станува збор за операции од областа на кризниот менаџмент, односот кој ЕУ го има со оваа организација придонесува кон успешноста на акциите.

4.8.2 Проблеми во планирањето на мисиите

И покрај сите подобрувања, моделите за планирање на операциите никогаш не се совршени. Постојат недостатоци кои мора да се отстранат со цел поуспешен кризен менаџмент.

- Институционални договори и континуитет во планирањето

Планирањето и командувањето со операциите во рамките на ЕУ, како што веќе образложив, се прави на многу формален и детален начин. Додека цивилните операции се планираат во рамките на Секретаријатот на Советот и истиот е одговорен за нивно извршување, кога станува збор за воените операции тој процес е многу покомплициран. Секретаријатот на Советот и Воениот персонал на ЕУ ги изготвуваат планирачките

⁵⁹ Gonzales Alonso, L., *Rethinking EU-UN cooperation in international crisis management: Lisbon and beyond*, University of Salamanca, Policy paper 9, February, 2012.

документи на политичко-стратешко ниво, додека пак потоа обврската за планирање и команда со операцијата треба да се додели на претходно одреден Воен штаб. Во овој контекст постојат три одделни можности: Центарот за операции во рамките на ЕУ (само за мали операции на ниво на борбени групи кој никогаш досега во пракса не е искористен), Оперативниот штаб на ЕУ во рамките на НАТО стратешкиот штаб SHAPE (досега користен за операциите Конкордија и Алтеа) и национален штаб кој е мултинационален. Теоретски досега се декларирани 5 вакви штабови меѓутоа само 3 од нив се оперативни во пракса. Во идеална ситуација, интегрираниот оперативен персонал би бил во можност да раководи со целиот циклус на планирање, од политичките преговори па се до деталните планови. Во зависност од комплексноста на операцијата, обврските би се поделиле на различни нивоа – стратешко и оперативно – во чии рамки истите тимови би ја воделе операцијата од почеток па до крај. Како и да е, кога станува збор за стратешко ниво на планирање на операциите во рамките на ЗБОП, документите поминуваат од Секретаријатот на Советот, преку Воениот комитет на ЕУ или цивилниот директорат, па се до воените штабови или цивилните шефови на мисиите. Овие институционални бариери секако дека можат да се надминат со размена на офицери за врски и со назначување на тим за планирање, меѓутоа за тоа треба многу време. Поточно формирањето на воено стратешки штаб би одземало голем дел од времето за подготовка на операцијата. На неговите членови би им требало многу време да се запознаат со операцијата и со механизмите на ЗБОП. Дополнително, командантот се назначува откако ќе се донесе Одлуката на Советот, што многу често е веќе доцна во циклусот на планирање. Од воен аспект, ланецот на командување и контрола во рамките на ЗБОП е целосно преземен од оној на НАТО. Сепак, наместо редовно да функционира, тој се користи само по потреба односно се организира на самиот почеток на операциите.⁶⁰

Од оперативна перспектива, постои јасна потреба од перманентен стратешки штаб кој би било пожелно да биде од цивилно-воена природа. Ваквиот развој досега е блокиран поради неговата политичка конотација. Имајќи го ова предвид останува заклучокот дека националните интереси сеуште постојат во рамките на ЕУ интеграцијата. Ова не би било проблем доколку се работи за вежби за проверка на капацитетите на ЕУ, меѓутоа во случај

⁶⁰ На пример, во случајот на ЕУФОР Чад потребни беа 3 месеци за тој ланец да стане целосно оперативен, што е навистина многу изгубено време.

на вистински критични ситуации потребни се навистина функционални организациски структури.

- Синхронизација на процедуралните механизми

Во рамките на оперативните механизми на ЗБОП сеуште не постои јасен однос помеѓу различните политички инструменти со кои располага ЕУ. Дополнително, во овој контекст не постои синхронизација ни помеѓу процесот на планирање на операцијата и процесот на генерирање на сила, односно на пример оној момент кога земјите-членки треба да се изјаснат за тоа колкав број од националните воени сили ги ставаат на располагање за успешно извршување на операцијата. Теоретски овие 2 процеси се одделни, меѓутоа во пракса процесот на генерирање на сила започнува многу доцна во циклусот на планирање. Тоа значи дека за време на стратешкото планирање на операцијата на ниво на институциите во Брисел сеуште не постои јасен став за тоа со кои ресурси би располагале оние кои би биле инволвирани во операцијата. Најдобро секако би било кога овие 2 процеси би се одвивале паралелно. Сепак, одобрувањето на планирачките документи претставува дијалог помеѓу оние кои планираат и ПБК, додека пак формалното генерирање на сила е дијалог помеѓу оперативниот командант и трупата чии членови ќе учествуваат во мисијата.

- Доктрина за оперативен дизајн

Трет проблем во системот за планирање на ЗБОП е доктрината за дизајнирање на операциите. Рамката за дизајнирање на операциите во рамките на ЗБОП е преземена од НАТО доктрината за оперативно планирање. Оваа доктрина лесно се прилагодува на условите на ЕУ особено поради тоа што е единствената која се учи на воените академии што значи дека им е добро позната на сите офицери вклучени во овој процес. Она што се смета за проблем е што во ваквата доктрина не постои синхронизација помеѓу военото и цивилното планирање, а тоа е една од карактеристиките на оперативниот менаџмент на ЗБОП. Дополнителен недостаток е тоа што ваквото, воено – оперативно, планирање особено не може да се примени кога станува збор за цивилни операции.

5. EULEX

Од самото формирање на Европската Унија, нејзините земји – членки се обидуваат преку многубројни иницијативи и механизми да ги унифицираат нивните политики во поглед на прашања од меѓународната област. Сепак, имајќи ја предвид комплексноста на Унијата како политички ентитет, во поголем број од тие случаи тие тешко доаѓаат до консензус. Неутралноста на ЕУ во поглед на надворешната политика траела некаде до 1992 година, по што со Договорот од Мاستрихт во 1993 година се воспоставува Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ. Во декември 1998 година, на Самитот во Сент Мало, Франција и Обединетото Кралство донесуваат заедничка декларација со која ја повикуваат Унијата на автономно дејствување и поседување на сопствени воени ресурси. Потоа следи состанокот на Европскиот Совет во Келн во 1999 на кој се донесува одлука за развој на Европска безбедносна и одбранбена политика како составен дел од ЗНБП. Со други зборови, земјите – членки на ЕУ на овој Самит се согласуваат дека Унијата треба да има капацитет самостојно да делува со сопствена воена сила и да биде подготвена да одговара на меѓународни кризи. Во овој контекст, Европската Унија ја поставува позицијата Висок Претставник за ЗНБП која на некој начин ја симболизира подготвеноста на земјите-членки да водат заедничка надворешна и безбедносна политика. Во овој контекст ЕУ изминатите години води мисии во различни делови од светот, почнувајќи од Балканот – Македонија, Босна и Херцеговина и Косово, па до Чад, Дарфур и Конго. Јасно е дека со такво присуство на светската сцена никој не може да го занемари учеството на ЕУ во меѓународните односи. Сепак, ЕУ не секогаш ја има способноста да дејствува рамо до рамо со другите меѓународни актери, првенствено затоа што нејзините земји – членки и институции не успеваат секогаш да постигнат едногласен договор по однос на екстерните прашања. Дополнително, за успешна реализација на ЗНБП на ЕУ потребно е секогаш да постои можноста да се мобилизираат сите ресурси кои ги имаат земјите-членки со цел оставрување на заедничките цели во кои би биле сплотени националните и европските политики, што не е случај во одреден број од ситуациите. Неуспехот на ЕУ да ги унифицира своите политики во единствена наднационална политика се покажа во случајот на поранешна Југославија кога институциите на Унијата не успеаја да ја спречат цивилната војна на оваа територија, иако

таа ситуација се сметаше за идеална можност за ЗНБП на ЕУ да се докаже како сериозен актер во полето на кризниот менаџмент. Како друг неуспех на надворешната политика на ЕУ се споменува одлуката на Италија во април 1997 да организира мировна мисија во Албанија надвор од контекстот на ЕУ поради неможноста да се постигне компромис за донесување на заедничка одлука. Дополнителни примери за неуспехот на надворешната политика на ЕУ се: неможноста да го спречи етничкото чистење на Косово без помошта на САД, непостигнувањето на заеднички став по однос на палестинско-израелскиот конфликт и несогласувањето помеѓу поголемите земји-членки за војната во Ирак. Може да се сумира дека најголем број од ситуациите во кои надворешната политика на ЕУ потфрла се всушност поврзани со нејзините активности на територијата на поранешна Југославија, а особено на Косово. Во оваа нова држава ЕУ се соочува со голем број на предизвици: од признавањето на нејзината легитимност од страна на локалните власти до авторитетот кој го има на оваа територија.

5.1 Конфликтот

Тензиите на Косово помеѓу албанското мнозинско население и малцинството Срби датираат многу одамна, а својот врв го достигнуваат во 1987 година кога тогашниот претседател на Србија, Слободан Милошевиќ⁶¹, прогласи укинување на автономноста на Косово. Со амандмани на Уставот, провинцијата Косово беше ставена под директна контрола на Србија во март 1989 година. Поддржано од меѓународниот фактор и поради неефикасноста на политиката на пасивен отпор која ја применуваа албанските политичари, започна силното спротивставување на српскиот режим. Во 1996 година, се создаде Ослободителната Армија на Косово која започна насилна кампања против српската војска и полиција. Како одговор на тоа, властите во Србија преземаа неколку воени и полициски против-мерки помеѓу февруари и март 1998 година, убивајќи и протерувајќи голем број на Албанци и предизвикувајќи масивен бунт.

⁶¹ Слободан Милошевиќ беше Претседател на Србија од 1989 до 1997 година и Претседател на Југославија од 1997 до 2000. За време на неговото претседателство се случи распадот на Југославија како и војните на оваа територија. Милошевиќ беше обвинет за воени злосторства и злосторства против човештвото поврзани со војните во Босна и Херцеговина, Хрватска и Косово, од страна на Меѓународниот трибунал за воени злосторства за поранешна Југославија. Неговото судење во Хаг траеше 5 години (од 2001 до 2006) и заврши без пресуда бидејќи тој почина од срцев удар на 11.03.2006.

Поведени од стравот дека конфликтот може да се прошири и на соседните земји, Западот донесе одлука за интервенција. Поради неуспешноста на преговорите од Рамбује во февруари и март 1999 и соочени со огромна хуманитарна катастрофа, земјите на НАТО започнаа со бомбардирање на Србија. Оваа акција беше планирана да трае 3-4 дена, меѓутоа траеше 78 дена, од 24 март до 10 јуни 1999 година, кога Србите конечно се повлекоа од Косово. Од тогаш Косово се наоѓа под меѓународна закрила, првично од мисијата на ОН на Косово (UNMIK) и силите на НАТО под мандат на ОН (КФОР), а сега на Европската Унија преку најголемата досега цивилна мисија EULEX.

На 17.02.2008, Собранието на Косово ја прогласи независноста на оваа територија од Србија. По разгледувањето на оваа одлука, Меѓународниот суд на правдата во своето мислење од 2010 година заклучи дека самопрогласувањето на независноста на Косово не прекршува ниеден од законите на меѓународното право.

5.2 Градење на мирот

По прогласувањето на независноста на Косово, Европската Унија стана најважен меѓународен актер на оваа територија. Таа презема голем број од одговорностите на НАТО и ОН во областа на градењето и одржувањето на мирот, формирање на државните институции и реформите во администрацијата откако Косово ги прифати обврските од предлогот на Ахтисари. Сега Косово се смета за дел од внатрешноста на Европа и неговата иднина, како и онаа на останатиот дел од републиките на поранешна Југославија, лежи во ЕУ. Унијата не може да дозволи оваа територија да стане црна дупка или слободна трговска зона за организиран криминал и тероризам, бидејќи со тоа би се загрозиле економскиот интерес и целата безбедност на ЕУ. Исто така, ваквиот развој на ситуацијата би бил пораз на сите напори кои изминатите години се вложени во зајакнувањето на заедничките политички и воени капацитети на Унијата.

Од почетокот на деведесеттите години од минатиот век па наваму, ЕУ ги проширува своите граници вклучувајќи поранешни комунистички земји, и својата заедничка надворешна политика зголемувајќи ја внатрешната интеграција. Со ова ЕУ станува важен дел од меѓународните односи, со обврска да го промовира мирот, безбедноста и економскиот развој не само внатре во своите граници туку и во соседството па и пошироко. Вооружениот распад на Југославија се смета за катализатор за самиот развој на

заедничката безбедносна и одбранбена политика на ЕУ. Таа се соочи со бројни вооружени конфликти во своето непосредно соседство, а во тоа време немаше капацитет соодветно да одговори. Војните во Босна и Херцеговина како и онаа на Косово завршија по вмешувањето на трета страна, НАТО, на чело со САД. Од почетокот на деведесеттите ЕУ почнува да ја зајакнува својата Заедничка Надворешна и Безбедносна Политика (ЗНБП). Со неколкуте Договори⁶² ЕУ создаде капацитети во рамките на ЗНБП кои и овозможуваат да преземе активности од областа на градењето на мирот и решавањето на конфликтите, како надополнување на нејзината економска моќ. Сега Унијата има можност да делува на полето на економската политика и трговијата, хуманитарната помош, политичкиот дијалог и посредувањето, како и да биде дел од менаџирањето на конфликтите и градењето на мирот користејќи воени инструменти. Иако се направени навистина големи чекори, она што мора да се има предвид е дека во овие области ЕУ сеуште има простор за развој и подобрување на своите стратегии.⁶³

Надворешните граници на ЕУ постојано се менуваат. Нејзини претставници на неколку наврати досега јасно дадоа до знаење дека земјите од Западен Балкан се потенцијални кандидати за членство. Досега под терминот Западен Балкан се подразбираат Албанија и сите земји од поранешна Југославија со исклучок на Словенија која е веќе полноправна членка. Иако пристапувањето на овие земји е долготраен процес, Унијата често ја искажува својата амбиција да им помогне на соседните земји на патот до стабилни демократии и економски партнери. Методологијата за проширување на ЕУ вклучува исполнување на политичките, економските и институционалните критериуми усвоени на состанокот на Европскиот совет во Копенхаген во јуни 1993 година, со цел да се одговори на европските амбиции на поранешните комунистички земји од Источна Европа. Процесот за Стабилизација и Асоцијација е всушност рамката на помош која ЕУ им ја дава на земјите аспиранти за членство на нивниот пат кон исполнување на Копенхашките критериуми. Со “Солунската Агенда“ од јуни 2003 година, се направија напори за адаптирање на процесот кон условите на земјите од Западен Балкан. Вакви партнерства се склучени со Босна и Херцеговина, Албанија, Хрватска, Македонија, Црна Гора и Србија,

⁶² Договорот од Мастрихт 1992 година, Амстердам 1997 година и Лисабон 2009 година.

⁶³ Дјук С., Кортиер А., “Градење на мир во рамките на ЕУ: концепти, актери и инструменти“, Леуен Центар за глобални студии, 2009 год.

вклучувајќи го тука и Косово. Тоа што е интересно за интеграцијата на овие земји во ЕУ е што тие се скоро излезени од вооружени конфликти и се сеуште во процес на изградба на мирот и институциите на државата. Политиките за проширување на ЕУ кои се фокусираат на промоција на европските стандарди во владеењето на правото, демократијата и економскиот развој, во суштина не се активности за градење на мирот, меѓутоа можат да се сметаат за такви во пост-конфликтниот контекст на Западен Балкан. Дополнително, операции за поддршка на стабилноста, демократизацијата и владеењето на правото во рамките на ЗБОП досега се распоредени во Македонија, Босна и Херцеговина и Косово. Операцијата за владеење на правото на Косово, EULEX, е досега најголема операција на ЗБОП и ЕУ во Косово има дадено поголема предпристапна помош по глава на жител отколку на било кое друго место во светот. Од 2007 до 2012 година вложени се околу 550 милиони евра за зајакнување на институциите на Косово и промоција на неговиот социоекономскиот развој и регионална интеграција.⁶⁴ Косово е типичен пример за улогата на ЕУ во градењето на мирот и односот помеѓу нејзината ЗНБП и проширувањето.

Политиката на проширување на ЕУ и нејзината ЗНБП се преплетени во просуството на ЕУ на Косово, кое се состои од 3 дела. Канцеларијата за врски на ЕУ ги користи сите алатки на проширувањето во рамките на Процесот за Стабилизација и Асоцијација за да ги зајакне косовските институции, да ја развие економијата и да ги достигне европските стандарди во рамките на владеењето на правото, демократизацијата и судството. EULEX, мисијата на ЕУ во Косово, е голема операција за реформа на безбедносниот сектор во рамките на ЗНБП чија улога е да развие независен мултиетнички систем на владеење на правото во Косово. Таа обезбедува мониторинг, менторство и советување на косовските власти во областа на полицијата, правдата, казнено-поправните установи и царината. Операцијата, исто така, има и ограничена извршна моќ кога станува збор за судењата за воени злосторства и борбата против организираниот криминал и корупцијата. Специјалниот претставник на ЕУ во Косово официјално ја поддржува работата на Високиот претставник за ЗНБП на ЕУ. Тој е гласот и лицето на Унијата, ја пренесува нејзината поддршка во политичкиот процес и ја обезбедува политичко водство на EULEX како и целосна координација на вкупното присуство на ЕУ на Косово. Специјалниот

⁶⁴ www.delprn.ec.europa.eu

претставник ја има улогата на Меѓународен цивилен претставник кој ја надгледува имплементацијата на предлогот на Ахтисари и има речиси неограничена извршна моќ. Трите различни видови на присуство на ЕУ на Косово, како и двојната улога на Специјалниот претставник, ја покажува подготвеноста и волјата на ЕУ да игра значајна улога во зајакнувањето на стабилноста во регионот. Иако не сите земји – членки на ЕУ ја имаат признаено независноста на Косово, Советот на Унијата едногласно донесе одлука дека сака да придонесе кон градењето на стабилно, мирно, демократско и мултиетничко Косово кое ќе се води согласно владеењето на правото и заштитатата на малцинствата.⁶⁵ Покрај ЕУ, во Косово работат и претставници на други меѓународни организации⁶⁶ како и голем број на невладини организации.

Градењето на мирот може да се дефинира како долготраен процес кој се случува по крајот на насилството и се состои од широк спектар на активности чија цел е да го зајакнат мирот за да се спречи повторно разгорување на конфликтот. Тука се вклучени градењето на капацитетите во институциите на владеењето на правото, мониторинг на почитувањето на човековите права, помирување и социо-економски трансформации. ЕУ во Косово се соочува со повеќе значајни предизвици од областа на градењето на мирот. Јавната администрација и владеењето на правото мора да се зајакнат за да се осигура политичка стабилност и да се создаде политичка култура на вклучување на малцинствата во државните процеси и нивно почитување. Демократизацијата и мултиетничката соработка се неопходни за мирна иднина, но длабоката етничка поделба претставува голем предизвик. Меѓуетничките тензии помеѓу косовските Срби, Албанци и помали етнички заедници како што се Босанците и Ромите, се вкоренети во ова општество поради историјата на вооружени конфликти и етничко чистење, раселување на илјадници бегалци и уништување на сопственоста и културното наследство. Гдини по завршувањето на војната, Србите и Албанците продолжуваат да живеат во сосема одделни општества, со посебен јазик, религија, територија и меѓусебна недоверба. Косовските Албанци се околу 90% од населението на Косово и доминираат во политиката на државата. Затоа, владата не е признаена од голем дел од косовските Срби кои сакаат Косово да остане дел од Србија.

⁶⁵ Одлука на Советот на ЕУ 2010/44 од 11 август 2010 година со која се продолжува мандатот на Специјалниот претставник на ЕУ во Косово.

⁶⁶ НАТО, ОБСЕ.

Особено оние заедници кои живеат во северниот дел од Косово (територија во која српското население е доминантно), целосно се потпираат на паралелни институции кои во Косово функционираат под водство на Белград. Градењето на мирот и помирувањето помеѓу две спротивставени групи во ткви услови е навистина тешко, но е неопходно за целокупното градење на државата и нејзините институции.

Процесот на градење на мирот на Косово е дополнително отежнат поради сериозните социо-економски проблеми со кои земјата се соочува. Оваа територија секогаш била најсиромашниот дел од поранешна Југославија. Има голем број на младо население со стапка на невработеност од речиси 60%, со што уште повеќе се вкопува сиромаштијата и е поттик за младите да го користат насилството и криминалот како начин на заработка. Како последица на ова, на Косово цвета сивата економија, од пиратерија па до трговија со луѓе. Корупцијата, организираниот криминал и перењето пари се, исто таа, сериозни проблеми. Постои голема потреба од инвестирање во Косово бидејќи речиси и да не постои никакво производство, а увозот е поголем од извозот за околу 20 пати.⁶⁷ Комплексноста на овие политички и социо-економски предизвици бара нивно долгорочно разрешување со вложување на навистина големи напори. Иако досега се направени навистина значајни чекори во воспоставувањето на локалните институции и подобрување на основната безбедност и стабилност, останува уште многу напорна работа. Градењето на мирот е сеуште во својата почетна фаза кога станува збор за Косово, и се однесува на помирување на порано завојуваните страни и нивно зближување. Претставниците на ЕУ во Косово досега спроведуваат голем број на повеќе или помалку ефикасни програми кои промовираат пошироко општествено ангажирање во мировниот процес. Тие активно учествуваат во промовирање на политичките реформи, зајакнување на институциите и владеењето на правото и сето тоа во правец на градење на мирот и соживотот. Иако Европската Унија е најважен меѓународен фактор во Косово, таа не може да постигне одржлив успех без соодветна соработка со населението. Двата концепти кои се поврзани со ова прашање се важноста на “локалната сопственост” и улогата на “цивилното општество”. Локалната сопственост се однесува на локалната поддршка и вклученоста на локалното население во градењето на мирот и транзиционите политики, и потребата од

⁶⁷ www.insightonconflict.org/conflicts

развој на програми кои се во согласност со локалната традиција и култура. Терминот “сопственост“ воопшто не се однесува на правото на сопственост, туку се однесува на капацитетот, моќта или влијанието кое го имаат политичките, социјалните и општествените актери во земјата да ја преземат обврската за одреден проект и да му ја дадат потребната поддршка за тој да биде успешен. Во случајот на Косово, ова значи дека имплементацијата на програмите за градење на мирот треба да ги претставува интересите на обичниот граѓанин. “Граѓанското општество“ се однесува на сцената на непринудено колективно дејствување кое се базира на заеднички интереси, цели и вредности. Во теорија, институционалната рамка на цивилното општество е различна од онаа на државата и семејството, но во пракса, границите помеѓу државата, цивилното општество, семејството и пазарот се навистина комплексни за да се утврдат и се предмет на преговори.⁶⁸

Граѓанското општество се состои од различни актери, вклучувајќи ги тука и невладините организации, организациите на жените, религиозните организации, бизнис заедниците, социјалните групи и синдикатите. Многу од нив имаат потенцијал да придонесат кон градењето на мирот и општествениот прогрес. Можат да делуваат независно и во рамките на иницијативите на владите или меѓународните организации. Сепак, организациите во рамките на граѓанското општество не треба да се поистоветуваат со актери во градењето на мирот бидејќи многу од нив сеуште го користат своето влијание за да му се спротивстават на овој процес.⁶⁹ Најголем проблем во градењето на мирот е недостатокот од организирано граѓанско општество кое може да работи заедно со меѓународните претставници и да го претставува мислењето на населението. За ЕУ е тешко да работи во такви услови, па затоа промовирањето на развојот на цивилното општество стана дел од процесот на постконфликтно градење на мирот. Во својата работа на Косово, Унијата се консултира со голем број на локални организации во поглед на имплементацијата на политиките и има потреба од нивно учество во евалуацијата на програмите и прогресот кој е постигнат во процесот на градење на мир.

⁶⁸ www.lse.ac.uk/collections/CCS

⁶⁹ Светска Банка, *Цивилното општество и градењето на мирот. Потенцијал, ограничувања и критички фактори*, 2006 година.

5.2.1 Мандатот и компонентите на EULEX

Предлогот за отпочнување на “Процес за стабилизација и асоцијација на земјите од Југо-источна Европа“ го одбележува почетокот на целосната поддршка која Унијата им ја дава на земјите од Западен Балкан. Во овој контекст, Косово е дел од земјите за кои се однесува “Европската перспектива за земјите од Западен Балкан“, потврдена со Декларацијата од Солун. Косово е пример за сите аспекти на надворешна и безбедносна политика на ЕУ. Мисијата на Европската Унија на територијата на Косово, EULEX, поради својата комплексност и голема разлика од другите цивилни мисии кои се воделе во рамките на ЗБОП на Балканот⁷⁰, се соочи со голем број на проблеми при нејзиното распоредување, мандат и имплементација кои подетално се објаснети подолу во тезата.

Согласно одлуката на Советот на ЕУ, EULEX Косово има мандат да им помага на косовските институции, судските власти и полицијата со цел понатамошен развој и зајакнување на независниот мулти-етнички правен систем како и на мулти-етничката полиција и царина, обезбедувајќи нивна независност од политички влијанија и функционирање согласно европските стандарди.⁷¹ Мандатот на мисијата се состои од голем број на оперативни задачи кои се однесуваат на трите компоненти на EULEX: правниот систем, полицијата и царината. Задача на EULEX е да обезбеди соодветно истражување, судење и донесување како спроведување на одлуките по однос на случаевите за воени злосторства, тероризам, организиран криминал, меѓуетнички и финансиски/економски злосторства. Дополнително помеѓу задачите се вбројуваат и зајакнување на соработката и координацијата низ целиот судски процес, особено кога станува збор за воени злосторства, организираниот криминал и борбата против корупцијата. Согласно Одлуката, EULEX има можност да преземе и други обврски независно или со поддршка од властите на Косово, со цел да обезбеди одржување на јавниот ред и безбедност.⁷² Оваа клаузула е додадена со цел да се избегне целосно преформулирање на мандатот на мисијата доколку за тоа има потреба. Извршните моќи на EULEX се насочени кон помош на Косовското судство и полиција на нивниот пат кон

⁷⁰ Во рамките на својата инволвираност на Балканот, Европската Унија, пред EULEX, водеше и други цивилни мисии како што се: Полициската мисија на ЕУ во БиХ и EUPOL Proxima во Македонија.

⁷¹ Одлука на Советот на ЕУ 2008/124/ЗНБП од 04.02.2008, член 2.

⁷² Одлука на Советот на ЕУ 2008/124/ЗНБП од 04.02.2008, член 3.

одржливи институции. Во одлуката на Советот се споменува извршност во процесот на мониторинг, менторство и советување на соодветните косовски институции.

Исто така, EULEX ја има моќта да ги менува или поништува одлуките донесени од националните власти во консултација со соодветните меѓународни цивилни власти во Косово, во случај кога тоа е неопходно за одржување на владеењето на правото, јавниот ред и безбедност. Имајќи го предвид проблемот со меѓународниот статус на Косово во време кога оваа одлука е донесена (почетокот на февруари 2008 година), меѓународните цивилни власти споменати тука не беа точно одредени. Од една страна, можноста за менување на одлуките се однесува на онаа која Специјалниот претставник на Генералниот Секретар на ОН ја имал претходно како Шеф на UNMIK согласно Резолуцијата на ОН 1244 (1999), а која во пракса била многу ограничена. Од друга страна, согласно планот на Ахтисари, највисока цивилна власт има Меѓународниот цивилен претставник кој истовремено е Специјален претставник на ЕУ за Косово, со кој се водат сите консултации по однос на текот на мисијата. Тој во пракса секојдневно ги користи овластувањата кои ги има за менување и поништување на одлуките. Во секој случај, обврската која EULEX ја има да се консултира, и покрај тоа што се смета дека има целосна оперативна одговорност во секторот на владеење на правото, не води кон заклучок дека таа сепак не е највисока цивилна власт на Косово.

Во исполнувањето на своите задачи, EULEX мора да внимава на сите нејзини активности да бидат согласно меѓународните стандарди⁷³ кои се однесуваат на човековите права и половата еднаквост.

Програмската стратегија на EULEX во себе ги содржи трите главни обврски и тоа: мониторингот, менторството и советувањето. EULEX ги советува косовските власти за тоа како да ефикасно да влијаат на развојот на оние елементи кои водат кон градење на институциите и државата. Мониторингот се однесува на систем на мерење на напредокот и е метод за точно одредување и известување, со цел да се идентификуваат промените и подобрувањето. На крај, менторингот го опишува начинот на кој EULEX ги советува косовските власти и ја надгледува нивната работа, и главно се базира на меѓусебна доверба и професионална почит.

⁷³ Во суштина меѓународните стандарди се однесуваат на Европската Конвенција за Човековите права и Резолуцијата 1325 на Советот за безбедност на ОН од 2000 година за Жените, мирот и безбедноста.

За да ги постигне утврдените цели, EULEX постојано работи на стратешкото планирање како и на соработката и координацијата со локалните власти на сите хиерархиски нивоа и во сите фази на процесот на планирање. Во овој контекст, тело со највисока политичка власт е Заедничкиот координациски одбор за владеење на правото, кој е основан токму за оваа намена. Овој одбор се состои од претставници на националните институции како и од претставници на меѓународниот фактор присутен на Косово, а со него заседаваат Шефот на EULEX и заменикот премиер на Косово. Иако составот на одборот во текот на неговите состаноци зависи од агендата, најчесто присуствуваат Шефовите на сите компоненти на EULEX, Шефот на Канцеларијата за врски на Европската Комисија и претставници од косовските министерства за внатрешни работи и правда. Состаноците се затворени за јавноста, а во нивни рамки функционираат и работни групи кои обезбедуваат претходна координација на техничко ниво. Компонентите на EULEX кои се присутни на овие состаноци претходно мора да дојдат до заедничка одлука по однос на прашањата кои се во агендата и потоа да ги дискутираат за време на состанокот на одборот.

Мандатот на EULEX кој вклучува повеќе сегменти, мора да има и соодветна структура. Оваа мисија е структурирана околу три компоненти – царина, полиција и правда.⁷⁴ Правната компонента е поделена на 5 потсектори, и тоа судии во граѓанските судови, судии и обвинители во кривичните судови и судски експерти (или судии) во Косовското министерство за правда, Судскиот совет и Косовските казнено – поправни домови.⁷⁵ полициската компонента ја рефлектира структурата внатре во косовската полиција која всушност се состои од четири оддели: Царина, Операции, Криминал и Администрација. Кога станува збор за полициската компонента, многу е поважно да се спомене една друга организациска структура која полицијата ја дели на три дела и тоа: Извршен оддел, Оддел за зајакнување на полицијата и Специјалните полициски единици.

⁷⁴ Одлука на Советот на ЕУ 2008/124/ЗНБП, член 6.

⁷⁵ Во моментот во Косово во рамките на EULEX работат 17 судии на локално ниво, 3 судии во Врховниот суд. Од обвинители, 1 е во Канцеларијата на Државниот обвинител на Косово, 5 во специјалната канцеларија на обвинителството и 11 на локално ниво. Во Косовскиот судски совет се распоредени 4 советници, 5 се во Министерството за правда, додека пак 6 советници од EULEX работат во Канцеларијата за исчезнати лица и судска медицина.

5.2.1.1 Правосудната и полициската компонента

EULEX при своето распоредување на територијата на Косово се соочува со голем број на проблеми кои главно се предизвикани од она што го затекнува на територијата (пост-конфликтни меѓуетнички тензии и непостоење на соодветни државни институции) како и од она што го наследува од UNMIK (некомплетни досиеја за голем број на случаи и незначителна соработка со локалните власти и со локалното население). Како што споменавме и погоре, решавањето на овие првични проблеми како и развојот на мисијата сите овие години во правец на остварување на својот мандат, во голема мера се должи на организациската структура, во овој случај поделеноста на три полиња на дејствување, односно компоненти, меѓу кои и правосудната и полициската.

- Правосудната компонента⁷⁶

Секој судија мора да дејствува независно и во согласност со националните закони. Ова е објаснето во “Законот за надлежност, избор на случаи и нивно распоредување на судиите и обвинителите на EULEX во Косово”⁷⁷, кој беше дел од пакетот од 42 закони кои Собранието на Косово ги усвои веднаш по прогласувањето на независноста. Согласно овој закон, европските судии и обвинители се интегрирани во косовскиот правосуден систем од локалните судови па се до Врховниот суд, со извршна надлежност и во граѓанските и во кривичните случаи. Во делот на кривичното право, судиите на EULEX имаат надлежност врз секој случај кој се истражува или се води од страна на Канцеларијата на обвинителството на Косово. Кривичните постапки кои ги води оваа канцеларија и над кои EULEX има примарна надлежност, најмногу се однесуваат на тероризмот, геноцидот, и злосторствата против човештвото, воените злосторства, организиран и финансиски криминал како и други кривични дела кои се содржат во изменетиот Кривичен законик на СФРЈ.⁷⁸ EULEX има секундарна надлежност над случаи кои не се истражуваат во рамките на Канцеларијата на обвинителството на Косово и тука се вклучени шверцот, пиратеријата, злосторства поради етничка омраза, кражби и мачења. По барање на обвинителот, претседателот на судот или на било која од страните на постапката, Претседателот на Собранието на судиите на EULEX може да

⁷⁶ EULEX and the rule of law in Kosovo, Balkan Policy Institute, Prishtina, May, 2011, стр. 13-15.

⁷⁷ Закон бр.03/Л-053, член 1.

⁷⁸ Службен весник на СФРЈ, бр.44/76

назначи EULEX судии во било кој дел од кривичната постапка доколку смета дека тоа е неопходно. Со распределувањето на EULEX на Косово и со постигнувањето на нејзина целосна оперативност, приоритет им беше даден на случаите наследени од UNMIK. Во кривичниот дел, случаите кои беа префрлени од UNMIK на EULEX можат да се поделат на две категории и тоа они кои се однесуваат на воени злосторства против цивилното население за време на војната во Косово 1998-1999, и оние кои се однесуваат на немирите во март 2004. Во областа на граѓанското право, судиите на EULEX се вклучени во постапки кои се однесуваат на јавна и приватна сопственост. Тоа се оние случаи кои паѓаат под надлежност на Специјалната комора на Врховниот суд на Косово за прашања поврзани со Агенцијата за приватизација на Косово.⁷⁹

Интеграцијата на судиите на EULEX во Косовскиот правосуден систем сеуште не е завршена целосно, особено кога станува збор за казнените мерки и нивна дисквалификација во случај кога постои сомневање дека не можат да останат објективни. Судскиот совет на Косово, кој е формиран како независно тело одговорно за судскиот систем со цел да ја обезбеди неговата објективност, независност и професионалност, нема никакви ингеренции кога станува збор за дисциплинарни мерки против некои од европските судии. Во случај на жалба против EULEX за непочитување на човековите права, постои Панел за разгледување на состојбата на човековите права, кој има мандат единствено да утврди дали дошло до кршење на човековите права и да даде препораки за преземање на идни чекори.⁸⁰

И покрај тоа што имаат извршна функција, важно е повторно да се спомене дека судиите и обвинителите на EULEX, исто така, вршат и мониторинг, менторство и советување. Мониторингот и менторството се одвиваат на основа на неформални состаноци помеѓу национални судии и оние од EULEX. Советодавната функција е имплементирана преку посредник од Собранието на EULEX судии кој има можност да дава формални насоки или препораки до властите на Косово. На пример, препораки до сега биле дадени за јавно објавување на пресудите, дистрибуција на Службениот весник низ сите судови во Косово,

⁷⁹ Специјалната комора на Врховниот суд за прашања поврзани со Агенцијата за приватизација на Косово е основана од страна на UNMIK во 2003 година со цел да обезбеди независен механизам за контрола на процесот на приватизација на Косово. Дел од неа се и 43 судии на EULEX.

⁸⁰ www.zeri.info/artikulli

како и за воспоставување на соодветен компјутеризиран систем за алокација на случаите.⁸¹

- Полициска компонента⁸²

Во полициската компонента, за разлика од судската, извршните функции се целосно одвоени од мониторингот, менторството и советувањето. Извршната функција ја имаат офицери во Извршниот оддел на полицијата, додека пак мониторингот, менторството и советувањето го вршат Одделот за зајакнување на полицијата. Само офицерите од Одделот за зајакнување на полицијата се распределени да работат заедно со нивните колеги од косовската полиција кои се на соодветно хиерархиско ниво.⁸³ Дополнително, овие два оддели се разликуваат и во квантитет со тоа што Извршниот оддел е речиси двојно помал. Извршната полиција на EULEX работи во пет јасно дефинирани области: финансиски криминал, организиран криминал, воени злосторства, тероризам и корупција и истите ги истражува независно од Косовската полиција, има своја командна структура и може да предава случаеви директно на Обвинителството. Тоа што и тука се јавува како проблем е недостатокот од соодветна опрема за професионално работење.

Главен инструмент во полициската компонента се Акционите нацрти кои се развиени без соработка со Косовските власти. Овие нацрти се документи кои детално ги опишуваат сите активности на полициската компонента на EULEX. Тие се доста флексибилни и овозможуваат нивно менување доколку тоа се предложи од страна на Косовската полиција.

Третиот полициски оддел во рамките на EULEX е Специјалната полициска единица. Во нејзина надлежност е справувањето со немирите и граѓанскиот бунт, што до одредена мера ја прави слична со Мултинационалните специјални сили на КФОР.⁸⁴ Соработката на EULEX со КФОР е од особено значење, па затоа, со цел истата да се олесни, потпишани се четири технички договори помеѓу КФОР и EULEX кои се однесуваат на ситуации на граѓански немири, воена поддршка на полициски операции (вклучувајќи ја тука и заштитата на културното наследство) и размена на информации (на полето на

⁸¹ <http://www.eulex-kosovo.eu/docs/tracking/EULEX%20Programme%20Report%202010%20.pdf>, стр.29

⁸² EULEX and the rule of law in Kosovo, Balkan Policy Institute, Prishtina, May, 2011, стр. 15-16.

⁸³ Одлука на Советот на ЕУ 2008/124/ЗНБП, член 66.

⁸⁴ Мултинационалната специјална единица е вооружена полициска единица со извршна моќ, која може да обезбеди поддршка на локалните полициски власти во случај на бунт и немири.

разузнавањето). Во случај на некаков инцидент, прв кој би одговорил е Косовската полиција која, доколку смета дека не е во можност соодветно да реагира на новонастанатата ситуација, може да ги повика Специјалните полициски сили на EULEX, кои пак можат, доколку сметаат дека е потребно, да ги повикаат силите на КФОР на им помогнат во решавањето на проблемот.⁸⁵

5.3 Предлогот на Ахтисари

По повеќе од 6 години меѓународна администрација од страна на УНМИК во Косово, меѓународната заедница се согласи да го отвори прашањето за идниот политички статус на Косово. Во суштина, Контакт групата – неформална група од 6 земји (САД, Русија, Обединетото Кралство, Германија, Франција и Италија), кон крајот на 2005 година е таа која го отвори ова прашање. На 14 ноември 2005 година Генералниот секретар на ОН го назначи Марти Ахтисари како свој Специјален претставник за процесот поврзан со идниот статус на Косово. Тој беше поддржан од својот заменик назначен од страна на ОН и двајца заменици назначени од страна на ЕУ и САД. Во пракса мандатот на Специјалниот претставник се состоеше од олеснување на преговорите помеѓу Приштина и Белград кои се одвиваа во Виена во период од околу 14 месеци (од ноември 2005 до март 2007 година). Канцеларијата на Специјалниот претставник организираше серија состаноци помеѓу тимовите од Приштина и Белград на кои беа покриени голем број на прашања: од децентрализација и културно наследство па до правата на малцинствата и идниот политички статус на Косово. На основ на преговорите во рамките на виенскиот процес Ахтисари подготви предлог по прашањето на статусот и истиот го приложи пред Генералниот Секретар на ОН и страните во Приштина и Белград. Тој предложи независност на Косово со привремено меѓународно присуство на неговата територија. Суштината на овој план всушност беше во заштитата на правата на малцинството (Србите) преку доделување на пропорционална бројка на нивни претставници во парламентот и други општествени ситуации во кои би била спречена нивна евентуална дискриминација. Сето ова требаше да биде гарантирано од страна на ЕУ. На пример, српскиот јазик е официјален јазик на целата територија на Косово и го ужива истото ниво

⁸⁵ Пример за ваквата соработка на три нивоа се немирите во Северна Митровица од декември 2008 година, кои беа ставени под контрола со заедничко дејствување на Косовската полиција, EULEX и КФОР.

на легитимност како и албанскиот јазик, без оглед на фактот што српското малцинство е само 8% од целото население на Косово. Косовското собрание се состои од вкупно 120 претставници од кои 20 места им се доделуваат на претставниците на малцинствата уште пред парламентарните избори и независно од нивниот исход. Малцинствата можат да се заложат и за добивање на дополнителни места преку изборниот процес. Со други зборови, во Косово – земја во која мнозинството албанци сочинуваат 90% од населението – во Парламентот малцинствата можат да добијат и до 35% од местата, што е јасен знак за она што се вика позитивна дискриминација. Дополнително на ова, во предлогот на Ахтисари се вели дека новите општини треба да се создадат согласно процесот на децентрализација со што српското малцинство би ги уживало сите со закон пропишани права. Ова и се оствари на целата територија освен во општината Северна Митровица. Предлогот, исто така, го покри и прашањето на меѓународното присуство на Косово, вклучувајќи ја тука и мисијата на ЕУ – EULEX во делот на владеењето на правото.⁸⁶

Како и да е само Приштина го прифати овој предлог. Властите во Белград го отфрлија потпирајќи се на поддршката од Русија. Постојаните членови на Советот за безбедност на ОН имаа поделени мислења во поглед на ова прашање. Од една страна САД, Обединетото Кралство и Франција го поддржаа предлогот, а од друга страна Русија се закани со вето. Кина остана неутрална. По неколку месечно преговарање, постојаните членки на советот не успеја да дојдат до заеднички став. Како и да е, тие се согласија да започнат процес во кој се назначи делегација составена од претставници на САД, ЕУ и Русија кои би започнале дополнителни преговори помеѓу страните во период од 120 дена. Овие преговори започнаа во август 2007 година но завршија неуспешно. По овој неуспех во еден од своите извештаи, Специјалниот претставник потенцира дека решавањето на ова прашање е од суштинско значење, по што САД и поголем дел од земјите-членки на ЕУ, во соработка со властите од Косово, продолжуваат да продолжат со остварувањето на предлогот на друг начин. Владата во Косово (избрана на парламентарните избори во ноември 2007 година) во соработка со веќе споменатите земји, донесе одлука да ја прогласи независноста на Косово на 17 февруари 2008 година, по што таа беше признаена од страна на САД и голем дел од земјите на ЕУ. Во официјалната изјави на ЕУ по однос

⁸⁶ Griecevc, L., *EU Actorness in International Affairs: The case of EULEX mission in Kosovo*, Universiteit Gent, Belgium, 2011, стр. 288-290.

на прогласувањето на Косовската независност беше наведено дека „земјите-членки ќе донесат одлука за нивните односи со Косово согласно националните закони и меѓународното право“. Ваквата изјава уште еднаш ја потврди неможноста на ЕУ да дејствува едногласно. Во овој случај кохезијата помеѓу земјите-членки на ЕУ постои единствено како процедурална кохезија. Во суштина, тие постигнуваат одреден консензус за правилата и процедурите по однос на прашањето за независноста на Косово, но „хоризонталните конфликти“ кои постојат помеѓу членките ја спречуваат Унијата за завземе единствен став. Во овој поглед проблемите ја вклучуваат поделбата на мислењата на земјите-членки во врска со ставот на Меѓународниот суд на правдата за случајот на прогласувањето независност на Косово. Од една страна поголем број од членките на ЕУ кои го признаа Косово како независна држава ги приложија своите декларации за овој чин пред Судот на правдата како поддршка на новата држава. Спротивно на ова, четири од петте земји кои се противеа на независноста – Кипар, Шпанија, Романија и Словачка – пред Судот се заложија против ваквиот чин. Грција ја задржа неутралната позиција. Ова го потврдува хоризонталниот конфликт во самата Европска Унија и со тоа лансирањето и распоредувањето на EULEX стана покомплексно и многу потешко отколку што се очекуваше.⁸⁷

5.4 Лансирање на EULEX: Кохезија во ЕУ по прашањето на EULEX

На почетокот важно е да се споменат плановите за присуството на ЕУ во независно Косово. Постојат 3 главни субјекти кои требаше да бидат распоредени на оваа територија, и тоа:

- 1) Политички субјект во Меѓународната цивилна канцеларија / Специјален претставник на ЕУ, кој ќе ја надгледува целата ситуација;
- 2) Оперативен субјект во мисијата на ЕБОП кој ќе им ја дава целата поддршка на властите на Косово во областа на владеењето на правото;
- 3) Субјект ангажиран во областа на спроведувањето на реформите во канцеларијата на Европската Комисија, кој ќе помага во економскиот развој и во реализацијата на европската перспектива на Косово.

⁸⁷ Price, M., Derks, M., *The EU and Rule of Law Reform in Kosovo*, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, November, 2010, стр. 17-22.

Дополнително, беше планирано военото присуство на КФОР да остане во земјата. Првите два субјекти беа целосно во согласност со предлогот на Ахтисари за Косово, додека третиот субјект – Европската Комисија – веќе беше присутна и пред донесувањето на решението за статусот на Косово, и мораше да ја превземе работата од Европската агенција за реконструкција. Дополнително, постоеше намера Канцеларијата за врски на ЕК во Косово да се трансформира во Делегација на ЕК, како што е случај со другите Делегации на ЕК низ светот. И покрај ваквата намера, поради недостаток од консензус помеѓу земјите – членки на ЕУ за прашањето за независноста на оваа покраина, тоа беше невозможно да се спроведе во пракса. Понатаму, групата на земји кои ја признаа независноста на Косово го назначија првиот Меѓународен цивилен претставник на 28.02.2008, Питер Фејт. Истовремено, на Меѓународната цивилна канцеларија во Косово ѝ беше дадена задача, преку цивилниот претставник да ја обезбеди имплементацијата на предлогот за разрешување на прашањето на статусот.⁸⁸ Во овој контекст, Питер Фејт беше официјално назначен за Специјален претставник на ЕУ за Косово на 04.02.2008. Неговиот мандат подразбира совет и поддршка во политичкиот процес, како и во процесот на имплементација на одлуката за идниот статус на Косово, со цел постигнување на стабилност во мултиетничката средина.

Во однос на EULEX, ситуацијата беше многу покомплексна. Во суштина, процесот започна со заедничка одлука на Советот на 04.02.2008, во која се вели дека „Советот донесе одлука за лансирање на мисијата на ЕУ за владеење на правото на Косово – EULEX Косово“. Нејзина цел е да им помогне на институциите на Косово, судските власти и структурите задолжени за спроведување на законите во нивниот иден развој, како и да учествува во зајакнувањето на независниот мултиетнички судски систем, мултиетничка полиција и царина. Дополнително, таа за цел има и да осигура дека институциите работат независно и во согласност со европските стандарди.

Првичната одлука на Советот на ЕУ за EULEX беше изменета со зголемување на финансиските средства за мисијата со цел поефикасно да се покријат трошоците. На 07.02.2008 Ивс Де Кермабон беше назначен за шеф на EULEX. Планирано беше оперативната

⁸⁸ Price, M., Derks, M., *The EU and Rule of Law Reform in Kosovo*, Netherlands Institute for International Relations Clingendael, November, 2010, стр. 18-19.

фаза да започне по истекот на периодот на транзиција кој се сметаше дека ќе трае 120 дена. Иако лансирањето на мисијата беше проследено со голем број на тешкотии, кохезијата во ЕУ во тој контекст беше од процедурален карактер првенствено поради тоа што сите земји – членки, со исклучок на Кипар, до моментот на стапување на сила на одлуката на Советот, се согласија да се лансира EULEX. Сепак, по однос на активностите на оваа мисија, 22 од земјите – членки на ЕУ се согласија да работат на зајакнување на институциите на Косово, додека останатите 5 не ја признаваа независноста на новоформираната држава. Владата на Косово, во својата Декларација за независност, го поздрави меѓународното присуство на Косово согласно предлогот на Ахтисари. Сепак, точката во која се појавија поголемите проблеми во однос на мисијата беше всушност нејзиното распоредување.

5.5 Распоредувањето на EULEX на Косово

Постоеа неколку пречки за распоредувањето на EULEX на целата територија на Косово.⁸⁹ Прво, Советот за безбедност на ЕУ не можеше да постигне согласност по ова прашање (иако Советот го поддржа предлогот на Специјалниот претставник). Дополнителна пречка беше поделеноста на земјите-членки на ЕУ по прашање на независноста на Косово. Доколку оваа независност беше признаена од сите земји-членки на ЕУ, тогаш реакцијата на Русија во ОН и позицијата на Србија ќе беа поинакви. Самата поделеност на земјите на ЕУ всушност ги мотивираше Србија и Русија да продолжат со своите активности. дополнително, UNMIK, во чија надлежност беше владеењето на правото во покраината, своите обврски немаше да и ги предаде на мисијата на EULEX без претходна одлука на Советот за безбедност на ОН. Ова дополнително ја комплицираше и разгоруваше ситуацијата. Слично на ова, Генералниот Секретар на ОН не можеше да го одмине Советот за безбедност во процесот на реконфигурација на UNMIK бидејќи овие мировни сили беа лансирани со резолуцијата 1244/1999 на ОН. Новоформираната косовска влада, загрижена за својот меѓународен имиџ, не беше во можност да преземе никакви мерки ниту пак да побара од UNMIK да се повлече и своето место да го отстапи на EULEX. Ова одложување се рефлектираше и во Брисел, односно Високиот претставник за ЗНБП, Хавиер Солана, мораше директно да се заложи преку секојдневните контакти со

⁸⁹ Griecevc, L., *EU Actorness in International Affairs: The case of EULEX mission in Kosovo*, Universiteit Gent, Belgium, 2011, стр. 292-297.

Генералниот секретар на ОН и преку лични средби со него (во Стокхолм на 29.05.2008) за да се дискутира по ова прашање. Неколку недели по овој состанок Генералниот секретар го изложи својот извештај пред Генералното собрание на ОН со што започна процесот на разрешување на овој проблем. По посетата на претставникот за мировни мисии на ОН во Приштина и Белград, Генералниот секретар на ОН го даде својот квартален извештај за Косово во кој тој истакнува дека „целите на ОН најдобро ќе се исполнат преку зајакната оперативна улога на ЕУ во областа на владеење на правото под чадорот на ОН, под водство на Специјалниот претставник на оваа организација“. По овој извештај се јавија 2 различни реакции. Од една страна, ЕУ го поздравил извештајот и неговите заклучоци, а од друга страна, пак, Русија силно се спротивстави на истите. Без оглед на реакциите, се започна со имплементација на извештајот, особено во делот на физичката инфраструктура. На пример, се постигна технички договор помеѓу UNMIK и EULEX со кој се изврши примопредавање на инфраструктурата помеѓу овие две страни. Сепак, во поглед на целосната оперативност на мисијата, сеуште постоеше проблемот на нејзино одбивање од страна на Белград и Русија, за чие разрешување следеше интензивен дијалог. Во октомври 2008 година властите во Белград излегоа со 3 услови за нивна поддршка на EULEX:

- Прво, планот мора да биде одобрен од страна на Советот за безбедност на ОН. Второ, мисијата мора да биде неутрална по однос на независноста на Косово. И трето, таа не треба да превзема никакви мерки за имплементација на предлогот на поранешниот фински претседател Марти Ахтисари.

Белград исто така настојуваше да се усвои планот од 6 точки кој беше договорен помеѓу властите во Србија и кабинетот на Генералниот секретар на ОН. Во суштина, трите услови и планот во 6 точки беа само потврда на намерите на Белград да продолжи со промовирање на конфузијата во врска со статусот на Косово и да се обиде да го одложува целосното признавање на независноста на оваа држава што е можно подолго. Несогласувањето помеѓу земјите-членки на ЕУ само и потпомогна на Србија во оваа намера.

Планот во 6 точки ги покриваше следните области: полиција, царина, правда, транспорт и инфраструктура, граници и српско наследство. Сите овие прашања беа опфатени во

предлогот на Ахтисари. Наспроти ова, косовските власти излегоа со свој план во 4 точки во кој го одбиваат планот во 6 точки. Косовскиот план ги покриваше следните области: распоредување на EULEX согласно предлогот на Ахтисари, Уставот и Декларацијата за независност на Косово, покана од страна на институциите на Косово и Одлуката на Советот на ЕУ. Соочен со новонастанатата ситуација, Генералниот секретар на ОН како компромис помеѓу двете страни, со анекс во својот извештај го додаде планот во 4 точки на Косово. Советот за безбедност на ОН, со Претседателска Изјава, стави крај на процесот за реконфигурација на UNMIK и распоредување на EULEX. Овој правен акт беше всушност последниот со кој се одреди овластувањето на EULEX и правната рамка во која мисијата ќе дејствува на Косово. По ова, француското претседателство со ЕУ, во ноември 2008, излезе со изјава дека „во рамките на својот мандат, мисијата EULEX на Косово целосно ќе ја почитува резолуцијата 1244 на ОН и ќе има неутрален статус“. Со ова, во декември 2008 година, се отвори можноста за распоредување на EULEX на целата територија на Косово, вклучувајќи ја и проблематичната област на Северно Косово. На 06.04.2009 EULEX стана целосно оперативна.

Сепак, нејаснотиите кои го следеа целиот процес на распоредување на EULEX придонесоа во иднина да се појавуваат проблеми во однос на нејзиното признавање. Па така, за Приштина EULEX работи согласно предлогот на Ахтисари, додека пак, за Белград, распоредувањето на мисијата беше овозможено со реконфигурација на UNMIK, кој што EULEX ја смета за неутрална, распоредена под раководство на ОН и без мандат да го спроведува предлогот на Ахтисари. Овој проблем на двосмислено перцепирање на мисијата создаваше секојдневни проблеми во нејзиното работење, па дури и забуна кај нејзините официјални претставници. На пример, шефот на мисијата во 2008 година изјави дека „EULEX е техничка мисија и нема да биде инволвирана во прашањето на статусот на Косово.“ Дополнително тој додаде дека „правната основа на мисијата е заеднички акт, документ потпишан од 27 земји-членки на ЕУ, помеѓу кои има и такви кој не ја признаваат независноста на Косово“. Во пракса EULEX секојдневно мора да спроведува одредени закони, без оглед на тоа дали се работи за закони на Косово или регулативи поставени од UNMIK. Со ова само се покажува дека EULEX не може да се дефинира како техничка мисија имајќи предвид дека статусот на Косово сепак има големо влијание. Разидување во мислењата по однос на компромисот направен за време на процесот на

распоредување на EULEX постоше и кај граѓаните на Косово. Согласно извештајот на УНДП од октомври 2008 година, само 21-22% од граѓаните ја поддржале мисијата.⁹⁰

5.6 Автономноста на EULEX во Косово

Пред да се осврнам на прашањето на автономност на EULEX, би сакала да издвојам неколку факти за мисијата. Во суштина, EULEX се состои од земјите-членки на ЕУ (со исклучок на Кипар) и Канада, Хрватска, Норвешка, Швајцарија, Турција и САД. Согласно својот мандат, оваа мисија требаше да биде мисија на ЕУ за владеење на правото, а сепак во неа се вклучени и земји кои не се дел од Унијата. Во оваа мисија работи персонал од 2900 членови, од кои 1700 се од други земји, а 1200 се од Косово.⁹¹

Самото прашање на автономност на EULEX е тесно врзано со односот кој самата мисија го има со другите меѓународни организации кои се присутни во Косово.

5.6.1 EULEX наспроти UNMIK

Соработката помеѓу UNMIK и EULEX во најголема мера е по однос на меѓусебниот трансфер на овластувањата и сите документи од областа на владеењето на правото. Овој трансфер се случи на првиот оперативен ден на EULEX – 09.12.2008. според извештајот на EULEX до ОН од 17.06.2009⁹², примопредавањето на документацијата завршило успешно. Согласно извештајот, се работело за приближно 300 случаи. Дополнително во овој извештај се вели и дека EULEX веќе започнал со истражувањето на некои од приоритетните случаи. Ваквиот беспрекорен трансфер на овластувањата помеѓу овие два ентитети се забележува и кај сите останати компоненти на EULEX.

Во рамките на трансферот на одговорностите помеѓу UNMIK и EULEX, мора да се спомене и трансферот на персонал. Согласно некои извештаи, во 2009 година, во EULEX работеле 300 поранешни офицери на UNMIK.

Иако примопредавањето на надлежностите и документите помеѓу UNMIK и EULEX не наиде на никакви пречки, се појавија преклопувања во одговорностите помеѓу овие ентитети, особено помеѓу Специјалниот претставник на ЕУ и оној на ОН. Сепак, имајќи

⁹⁰ http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/HDR_final_eng_small.pdf

⁹¹ <http://www.eulex-kosovo.eu>

⁹² <http://www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0049.php>

предвид дека Специјалниот претставник на ОН има само симболична улога, ова и не претставува проблем во секојдневното функционирање на EULEX.

5.6.2 EULEX и другите ентитети на ЕУ во Косово

И во овој поглед поделбата работните задачи помеѓу агенциите на ЕУ е многу јасна. Во Косово работат 3 агенции на ЕУ и секоја од нив има посебна задача. Сепак сеуште постојат предизвици во нивната работа. На пример, EULEX е најголемата мисија на ЗНБП и Европската Унија нема слично искуство во минатото. Затоа, постојат проблеми во внатрешната комуникација. Друг предизвик со кој се соочува ЕУ е што агенциите кои функционираат на Косово извештаите за своето работење ги поднесуваат до различно и институции во Брисел, што создава проблем во нивната меѓусебна координација и во севкупното функционирање во новата држава. Ова некогаш може да се толкува и како неможност на Унијата да делува единствено. Она што е особено тешко да се надмине е двојната улога на Меѓународниот цивилен претставник/Специјален претставник на ЕУ. Овој претставник во улога на Меѓународен цивилен претставник, делува во името на оние земји кои ја признале независноста на ЕУ, а од друга страна пак, како Специјален претставник на ЕУ, тој е гласот на Унијата како целина. Ова секако дека создава конфузија имајќи предвид дека кога тој е во улога на Меѓународен цивилен претставник ја поддржува независноста на Косово, меѓутоа кога се претставува како Специјален претставник на ЕУ тој е неутрален по однос на ова прашање. Тука се гледа поделеноста на земјите-членки на ЕУ кога станува збор за независноста на Косово. Од сето ова може да се заклучи дека EULEX како мисија нема можност да дејствува како единствен ентитет на Косово.

5.7 Првите резултати и неуспеси на EULEX

EULEX стана оперативна на 9 октомври 2008 година. Периодот до април 2009 година претставуваше транзиционен период во кој се префрлаа одговорностите од UNMIK на EULEX. Согласно програмската стратегија на EULEX од 2010 година, постојат 6 цели кои треба да се постигнат за да им се помогне на институциите за владеење на правото на Косово: 1. Одржливост; 2. Одговорност; 3. Мултиетничка организација; 4. Слобода од

политичко влијание; 5. Високи стандарди; и 6. Користење на европските примери. Овие цели се во контекст на потенцијалот на Косово за евентуален пристап кон ЕУ.

За да се остварат овие цели, EULEX идентификуваше 2 дополнителни принципи. Првиот принцип е работната техника на мониторинг, менторство и советување на институциите на Косово. Вториот принцип е да се овозможи косовските институции да бидат тие кои ќе го водат целиот процес. Ова се покажа како неуспешно во случајот на Северно Косово бидејќи на таа територија EULEX сеуште ги исполнува обврските кои треба да се под раководство на косовските власти.

Хендикепот кој EULEX го има по однос на единството во дејствувањето секако дека влијае и врз првичните резултати на мисијата, односно има негативен импакт на истата. Како примери со кои се илустрира ваквото влијание можат да се земат резултатите кои EULEX ги постигнала во областите на царина, полиција и правда. Првиот пример е всушност неуспехот на EULEX да воспостави оперативна царина која што ќе функционира во северниот дел на Косово. И покрај тоа што една од причините поради која првично се одложи распоредувањето на EULEX на Косово беше нејзиното распоредување на целата територија, мисијата потфрли во воведување на функционална царина во северниот дел од новата држава. Поради ова во извештајот на ЕК од 2008 година, се забележува раст на шверцот на оваа територија. Ова има негативно влијание врз буџетот на Косово, имајќи предвид дека самиот шверц повлекува губење на приходите на државата.

Вториот пример се однесува на неуспехот на EULEX да добие поддршка од властите и граѓаните на Косово за веќе потпишаниот „Протокол за соработка од областа на полициските прашања“ со српските власти. Објаснувањето за одбивање на овој протокол за соработка од страна на косовските власти беше неговото перцепирање како дел од гореспоменатиот план од шест точки на Србија. Дополнително овој протокол предизвика и бројни демонстрации во Приштина. Ова, исто така, може да се земе и како пример за уште еден дополнителен проблем, односно политика на дупли стандарди. На пример, EULEX може да им ги наметне своите одлуки на властите и граѓаните на Косово.

Третиот пример се однесува на секторот за правда во Косово. По прогласувањето на независност на Косово која беше проследена со српски демонстрации во северниот дел од дотогашната покраина, судскиот систем во овој дел од Косово стана целосно нефункционален. EULEX направи напори ова да го промени со тоа што одредени случаи ги водеше преку локалниот суд во Митровица, но неуспешно. Како причина за овој неуспех се наведува фактот дека српските судии ја извршуваа својата работа согласно српските закони, додека пак, албанските судии ги имплементираа Косовските закони. Со други зборови, станува збор за политичко прашање кое EULEX не успеа да го разреши.

И покрај ова, во иницијалниот период EULEX бележи и некои позитивни резултати. На пример, под мониторинг на мисијата се изврши повторна интеграција на 318 суспендирани српски полицајци во полицијата на Косово. Исто така, судии од EULEX водеа голем број на судски спорови, вклучувајќи тука и неколку судења за воени злосторства.⁹³

5.8 Судењата за злосторства на Косово

Во Косово, во рамките и на UNMIK и на EULEX, сите злосторства согласно меѓународното право отсекогаш се водеа согласно член 142 од Кривичниот код на Социјалистичка Федеративна Република Југославија од 1976 година. Овој код покрива само одреден број од злосторствата во рамките на меѓународното право, како што се геноцидот и ограничен број на воени злосторства, вклучени во член 142 – „Воени злосторства врз цивили“.

Законите кои ќе се применуваат на Косово за прв пат беа дефинирани од страна на Специјалниот претставник на Генералниот секретар на ОН во рамките на UNMIK регулативата 1999/1 од 25 јули 1999 година. Откако овие правни рамки беа отфрлени од страна на албанските правници, во декември 1999, Специјалниот претставник на Генералниот секретар на ОН ја објави регулативата 1999/24 во која се вели дека: „законите кои ќе се применуваат на Косово ќе бидат: 1. Правила поставени од страна на Специјалниот претставник на Генералниот секретар на ОН и законите на Косово од 22 март 1989 година“.

⁹³ [http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/2012/EULEX Programme Report 2012](http://www.eulex-kosovo.eu/docs/Accountability/2012/EULEX_Programme_Report_2012)

Сите истраги и гонења за злосторства на Косово вршени за време на конфликтот во Косово помеѓу 1998 и 1999 година се водат во рамките на Кривичниот код на СФРЈ од 1976. Дополнително, кривичниот процедурален код кој е на сила во Косово до април 2004 година, беше всушност Законот за кривична постапка на СФРЈ. На 06 април 2004 година овој закон е заменет со Кривичниот код на Косово. Овој код содржи одредби во однос на злосторствата во рамките на меѓународното право и беше изгласан во собранието на Косово во ноември 2008 година.⁹⁴

- Дефиниција на злосторства согласно меѓународното право

Дополнително на одредбите за геноцид (член 116) и воени злосторства (членови 118 - 121), Кривичниот код на Косово го опфаќа и кривичното гонење во случај на злосторства против човештвото, кога тие се „дел од поширок напад против било која популација“. Покрај убиствата, овој код се однесува и на заробување, мачење, силување, сексуално ропство, принудна проституција, насилна бременост, насилна стерилизација, исчезнување на лица, и други нехумани акти од сличен карактер кои предизвикуваат патење и сериозни физички и психички трауми.

Кривичниот код на Косово може да се рече дека е во согласност со меѓународното право, за разлика од оној на СФРЈ, особено кога станува збор за злосторства за време на вооружениот конфликт. На пример во кодот на СФРЈ не се опфатени силувањето и други сексуални злосторства, што значи дека гонењата за истите не можат да се спроведат согласно законот за човекови права и стандарди.⁹⁵ Недостигот од криминализација на злосторствата против човештвото во кривичниот законик на СФРЈ секако дека има последици: доколку злосторство кое е извршено за време на војна не се карактеризира како воено злосторство, тогаш истото се истражува како обичен престап што би значело дека е подложно на застареност, за разлика од злосторствата против човештвото кои не застаруваат.

⁹⁴ Закон за дополнување и измени на Кривичниот код на Косово, 03/л-002, 06.11.2008, Декрет бр. ДЛ-059-2008 од 27.11.2008; Закон за дополнување и измени на Косовскиот код за кривични процедури, 03/Л-003, 06.11.2008, Декрет бр. ДЛ-058-2008, од 27.11.2008.

⁹⁵ Амнести интернешанал, *Силување и сексуални злосторства: Закон за човекови права и стандарди во Меѓународниот кривичен суд*, www.amnesty.org/en/library/asset/IOR53/001/2011/en/7f5eae8f-c008-4caf-ab59-0f84605b61e0/ior530012011en.pdf

- Командна одговорност

Согласно кривичниот законик на СФРЈ, кривичното гонење може да се однесува само на индивидуална кривична одговорност за давање на наредба за извршување на воено злосторство или пак за извршување на истото.⁹⁶ Не постојат одредби за кривично гонење на оние со командна одговорност. Ова е опфатено во член 119 од Кривичниот законик на Косово, во кој се вели дека: „воен командант или пак лице кое е во функција на воен командант, може, во одредени околности, да биде одговорен за постапките на лицата под негова команда“.⁹⁷

5.8.1 Принцип на легалност по однос на злосторствата во рамките на меѓународното право

*„Секој судија има право на избор кога станува збор за тоа кои правни нормативи да ги примени, и во строго правни рамки ова се смета за вистинско решение. Проблемот е во тоа што, иако мисијата има неутрален карактер по прашањето на независноста на Косово, со самото тоа што ќе изберат да применат една или друга правна одредба, судиите на EULEX се ставени во ситуација да ги признаат или не институциите на Косово. Всушност, доколку еден судија на EULEX одлучи да ја примени легислативата изгласана од страна на Косовското собрание, тогаш тоа би значело дека тој го признава правниот поредок кој потекнува од Декларацијата за независност на Косово“.*⁹⁸

При судењето на воените злосторства во Косово, петте окружни судови, шестте општински судови и Врховниот суд ги применуваат одредбите од Кривичниот законик на СФРЈ. Ваквото применување претставува проблем кога станува збор за злосторства кои се случиле по војната, за кои се смета дека треба да бидат третирани како злосторства против човештвото. Во овој случај, кривичниот законик на СФРЈ ваквите злосторства ги третира, како што споменав и погоре, како прекршоци кои се подложни на застарување. За време на вооружениот конфликт на голем број на цивили Срби, Роми и членови на други етнички малцинства, им беа загрозувани човековите права од страна на косовските Албанци. Помеѓу 11 јуни 1999 и 31 декември 2000, по повлекувањето на српската армија и

⁹⁶ Кривичен законик на СФРЈ, член 142.

⁹⁷⁹⁷ Во член 129 од Кривичниот законик на Косово не се споменати цивилите кои се во функција на надредени, иако согласно меѓународното право тие имаат ист стандард со воените командири.

⁹⁸ www.balkanicaucaso.org/eng/Regions-and-countries/Kosovo/EULEX-the-delicate-balance-of-justice-96838

специјалните сили од територијата на Косово, убиени или киднапирани беа приближно 1100 лица од кои: 750 Срби, 210 Роми, Црногорци, Босанци и Горани, и 140 косовски Албанци од кои 45 се смета дека биле соработници на српските власти.⁹⁹ Согласно најновиот извештај на Амнести интернешанал од 2012 година, се смета дека злосторствата покриени со меѓународното право извршени во Косово по војната треба да се третираат како злосторства против човештвото согласно одредбите од Кривичниот законик на Косово имајќи предвид дека тој ваквите злосторства ги третира како екстремно сериозни. Ваквото мислење е целосно во согласност со косовскиот Устав во кој, по однос на принципот за легалност, се вели дека: „Никој нема да биде обвинет или казнет за дело кое не се смета за престап согласно законот кој бил на сила во време во кое тоа е извршено, освен делата кои во времето во кое биле извршени претставувале геноцид, воени злосторства или злосторства против човештвото согласно меѓународните закони“.¹⁰⁰ Истото мислење беше потврдено и во одлуките на Европскиот суд за човекови права и други меѓународни институции.

5.8.2 EULEX како чувар на правото на Косово

Точна бројка на злосторства кои се случиле на оваа територија речиси е невозможно да се заведе. Како и да е, се смета дека повеќе од 13000 луѓе се убиени, повеќе од 3600 се водат како исчезнати, стотици илјади косовски Албанци пребегнале во Албанија или Македонија, додека по војната, најголем дел од косовските Срби пребегнале во Србија. Цели сели како и цивилни и верски објекти биле уништени.

Кога се здобива со целосна оперативност во декември 2008 година, EULEX се соочува со голем предизвик во истражувањето и судењето на случаи за воени злосторства. Во своето осумгодишно работење на оваа територија, UNMIK не успеа ефикасно да се справи со неказнувањето на воените злосторства и злосторствата против човештвото, ниту пак да работи согласно меѓународното право и меѓународните стандарди по однос на правото на фер судење. Од редовите на оваа мисија, како помош на EULEX, не остана ниеден обучен судија, обвинител или бранител кој може да работи на ваквите случаи. Затоа пак, EULEX наследи 1187 случаи за воени злосторства кои не беа истражени од страна на UNMIK.

⁹⁹ „Human losses during the NATO bombing“, 23.03.2012, www.hlc-rdc.org

¹⁰⁰ Устав на Република Косово (стапен на сила на 15.06.2008), член 33(1), Принципот на легалност и пропорционалност во кривичните случаи.

Сепак, овој број се смета за минимум злосторства кои се случиле на оваа територија. На пример, во првиот том од книгата „Книга за сеќавањата на Косово“ се вклучени детали од злосторствата против 2046 лица само во 1998 година. Во моментот, Центарот за хуманитарно право во Косово подготвува уште 3 тома кои би ја покриле 1999 година. Шефот на Единицата EULEX за воени злосторства, Дик Марти, во својот извештај во 2009 година вели дека полицијата на UNMIK имала многу едноставна база на податоци, односно се работело за повеќе од 30000 страни документи кои не биле внесени во компјутер, а некои досиеја за исчезнати лица се состоеле од само 1 страна на која било наведено името на исчезнатиот. Се шпекулира и дека некои досиеја биле намерно губени, додека пак други едноставно исчезнувале поради недостаток на контрола. Дополнително, EULEX се соочува и со проблем од друга страна. Имено, за одредени случаи не постојат докази кои треба да бидат доставени од други тела како дополнување на оние доставени од UNMIK. На пример целосната документација на истражителите на Судот за воени злосторства поврзана со ексхумации, исчезнати лица и можни масовни гробници сеуште не е доставена до официјалните лица на EULEX. Информациите собрани од страна на KFOR за обвинение покренати по војната, фотографии од локациите на масовните гробници како и други информации за пронајдени тела, не биле уредно доставени до канцеларијата на UNMIK. Досега само некои од земјите учеснички на KFOR ги имаат предадено сите информации со кои располагаат поврзани со злосторства на територијата на Косово. До 2012 EULEX официјално затвори околу 350 случаи, од кои 158 поради недостаток на докази. Некои случаи биле затворени поради правни грешки, додека пак некои биле инкорпорираны во еден случај.¹⁰¹

5.8.3 Истрагите и судењата во рамките на EULEX

До март 2012 година, во рамките на EULEX беа водени 20 случаи на воени злосторства, вклучувајќи ги тука судењата на првостепените судови како и жалбите пред Врховниот суд на Косово. Според EULEX, во март 2012 година од вкупно 76 случаи за воени злосторства, 51 биле во прелиминарна истрага, а за 25 била отворена официјална истрага.

¹⁰¹ На пример еден од случаите познат како „инцидентот од Фериза“ бил претставен во 72 посебни случаи бидејќи биле убиени 72 лица.

UNMIK има истражувано и неколку случаи против косовски Албанци во кои жртви биле Срби или членови на други малцинства, или пак како извршители се споменувале високи челници на Косовската Ослободителна Армија. Во овој контекст, EULEX продолжи со истражувањето на ваквите досиеја и на 30 јануари 2012 започна со судењето на случајот на Арбен Красничи (случај познат и како Клецка или Лимај) за воени злосторства против српското население и злосторства врз воените затвореници.¹⁰² Шестмина од обвинетите беа ослободени во март 2012 година, но EULEX најави дека главното судење против Фатмир Лимај, Неџми Красничи, Насер Красничи и Насер Шала повторно ќе се отвори.

EULEX е вклучена и во истраги поврзани со кршење на меѓународното право од страна на српската полиција, воени и паравоени сили, вклучувајќи тука и случаи на исчезнување и убиства на лица, етнички Албанци, во 1999 година. Сепак, бидејќи овие случаи не можат да се претстават пред косовските судови, свесноста кај населението за нив речиси и да не постои, освен кај роднините на жртвите. Судењата за нив се водат пред Специјалниот суд за воени злосторства во Белград, што особено се должи на значително подобрената соработка помеѓу EULEX и канцеларијата на Обвинителот за воени злосторства во Србија.

Како што споменав и погоре, решавањето на случаите, особено оние кои се карактеризираат како воени злосторства и за кои EULEX се обврза дека ќе бидат приоритет во нејзината работа, оди бавно првенствено поради проблемите со кои мисијата се соочува во нејзината работа, но и секако поради неадекватниот број на персонал со кој таа располага. Единицата за истражување на воени злосторства на EULEX има капацитет годишно да истражува 2-3 случаи годишно. Само 2 од вкупно 10 обвинители на EULEX се влучени во истрагата на воените злосторства. Дополнително, од вкупно 51, само 4 меѓународни судии судат вакви случаи. Евидентно е дека со остаток од 700-750 случаи кои допрва треба да се истражуваат, потребно е да се зголеми бројот на персонал на EULEX како и ресурсите со кои располага мисијата. Единицата за истражување на воени злосторства на EULEX беше вклучена во формирањето на единица за воени злосторства во рамките на косовската полиција. Полицајците од оваа единица беа дел од ексхумации, од кои една доведе и до судење, и водеа прелиминарни испитувања. Во овој момент

¹⁰² www.hlc-kosovo.org/indictment-;klecka-Case-25-07.2011.pdf

најголем проблем е тоа што тие нема да можат да помогнат во случаи во кои жртви се косовски Срби. Според персоналот на EULEX во Брисел, офицерите од косовската полиција не се подготвени самостојно да истражуваат воени злосторства, но тоа може да се смени за неколку години. Единицата за воени злосторства на EULEX значително ја зајакна и својата соработка со канцеларијата на обвинителот за воени злосторства во Србија, со доставување на докази и сведоци во случаите кои се водат пред Специјалниот суд за воени злосторства во Белград против членови на српската полиција, војска и паравојска. Во овој контекст моментално трае истрагата за случаите во селото Меца во кое во 1999 година беа убиени повеќе од 300 Албанци мажи од страна на српската полиција, како и за убиството на 70 затвореници Албанци во затворот Дубрава на 22 мај 1999 година.

- Специјалната канцеларија на обвинителството на Република Косово

Во надлежност на Специјалната канцеларија на обвинителството на Косово е истрагата и водењето на воените злосторства во соработка со Единицата за воени злосторства на EULEX. Оваа канцеларија е воспоставена со законот за Специјалната канцеларија на обвинителството на Република Косово (закон бр. 03/Л-052), усвоен во март 2008 година, како еден од законите од пакетот на Ахтисари, чија цел е обезбедување на потребните институции на Косово за негова независност.¹⁰³ Канцеларијата станува оперативна од декември 2008 година како „перманентна и специјализирана канцеларија на обвинителството која функционира во рамките на Канцеларијата на државниот обвинител на Косово“.¹⁰⁴ Во неа работат претставници од Министерството за правда на Косово и од EULEX, а ја води обвинител од EULEX. Во рамките на оваа канцеларија се истражуваат случаи пропишани со Кривичниот законик на Косово од 2004 година. Тука се вклучени следните кривични прекршоци против меѓународното право: Член 116 – геноцид, Член 117 - злосторства против човештвото, и Членови 118-121 – воени злосторства кои ја прекршуваат Женевската конвенција и други злосторства против меѓународното право. Специјалната канцеларија на обвинителството на Косово во своја надлежност има и други сериозни кривични дела како што се тероризмот и организираниот криминал.

¹⁰³ www.gazetazyrtare.com

¹⁰⁴ www.eulex-kosovo.eu/docs/justice/SPRK-booklet-28-06-2011.pdf

До февруари 2010 година оваа канцеларија во својот тим имаше 6 обвинители од EULEX и 6 обвинители од Косово. По овој период беа назначени дополнителни 10 локални обвинители. До јуни 2011 година во рамките на оваа канцеларија работеа 11 меѓународни обвинители, 10 обвинители од Косово и персонал за логистика, вклучувајќи ги тука и 5 финансиски експерти во Антикорупциската единица. Низ целиот овој период само 2 меѓународни обвинители беа одредени за истражување на воени злосторства. Во 2011 дополнителни 2 локални обвинители почнаа да работат на ваквите случаи. Само за споредба да споменам дека Антикорупциската единица воспоставена во февруари 2010 година вклучува 8 обвинители од кои 5 се локални, а 3 меѓународни. Со оваа бројка на обвинители на располагање EULEX никогаш нема да може адекватно да реши поголем број на случаи.¹⁰⁵

- Судиите на EULEX

Согласно Законот за надлежности, судиите на EULEX имаат примарна односно ексклузивна надлежност врз секој случај кој се води во рамките на Специјалната канцеларија на обвинителството на Република Косово. Тука се вклучени: злосторства против човештвото, воени злосторства, организиран криминал, убиство, економски и финансиски криминал. Во исклучителни ситуации, судиите на EULEX можат да имаат и второстепена надлежност врз случаеви кои се водат во рамките на општинските или окружните обвинителства. Во 2011 година 39 судии на EULEX и 27 правни лица работеа во судовите на целата територија на Косово. Сепак само 4 меѓународни судии постапуваат по случаеви согласно меѓународното право, со што се ограничува бројот на судења кои можат да се водат истовремено. Според податоците на EULEX, меѓународните судии во првостепените и апелативните судови во 2009 година донеле 10 одлуки по случаеви за воени злосторства, додека пак во 2010 донеле 4 пресуди во окружните судови и Врховниот суд.¹⁰⁶ За 2011 година податоците велат дека завршени биле само 3 првостепени судења за воени злосторства како и 2 пред Врховниот суд. Дополнително тоа

¹⁰⁵ „Имајќи го предвид големиот број на случаеви кои сеуште чекаат, квалитетот на пресудите на судот ќе зависи од квалитетот на истрагата која се водела по истите. Со други зборови, гонењето на престапниците во најсериозните кривични постапки ќе биде пропорционално со бројот на обвинители кои работат на Косово“. – Центар за хуманитарно право – Косово, *Судења за етнички и политички мотивирани злосторства и воени злосторства во Косово во 2010*, стр.117.

¹⁰⁶ *Годишен извештај за активностите на судиите на EULEX, 2010*, Број на пресуди донесени на ниво на општински, окружен и Врховен суд зависно од кривичниот прекршок, стр. 23

што треба да се спомене е дека иако одлуките од судењата треба да бидат јавни, тие сеуште не се објавени од страна на EULEX.

5.8.4 Оддел за судска медицина

Во декември 2008 година EULEX ја превзема одговорноста врз Канцеларијата за исчезнати лица и форензика на UNMIK, која игра важна улога во разоткривањето на случаевите за исчезнати лица и киднапирања. Одговорностите на оваа канцеларија вклучуваат идентификација и ексхумација на масовни гробници и идентификација на посмртните останки, во соработка со Меѓународната комисија за исчезнати лица, која обезбедува идентификација преку споредба на ДНК од коските на ексхумираните тела и примероците од крв на нивните роднини. Оваа канцеларија на UNMIK, исто така беше задолжена за враќањето на телата на семејствата за истите да можат прикладно да бидат погребани. Одделот за судска медицина на EULEX игра важна улога и во обезбедувањето на докази во истрагите за воени злосторства.

Во август 2010 година Канцеларијата за исчезнати лица и форензика се преименува со Оддел за судска медицина и стана дел од Министерството за правда на Косово. Покрај своите надлежности во рамките на судската медицина и форензичките истражувања поврзани со тековни случаи, овој оддел исто така е вклучен и во потрагата, лоцирањето, ексхумацијата, аутопсијата и идентификацијата на посмртните останки поврзани со вооружениот конфликт и периодот по него, како и во враќањето на телата на нивните семејства.¹⁰⁷

Во овој контекст се бележи прогрес во зајакнување на локалните капацитети. Постои обучен косовски тим за ексхумација кој има искуство во ископување на единечни гробови, а исто така има и локален персонал кој е константно во контакт со семејствата на исчезнатите. Опремата и инфраструктурата со која располага Одделот за судска медицина е подобрена со донација од 3,5 милиони евра. Сепак тоа што недостасува е квалификуван локален персонал со искуство од областа на форензиката.

Согласно извештајот на овој оддел, заклучно со декември 2011 година од вкупно 1790 лица кои се водат како исчезнати од конфликтот 1299 се косовски Албанци (1134 мажи и

¹⁰⁷ Закон бр. 03/Л-137, 25 јуни 2009 година, www.gazetazyrtare.rks-gov.net/Documents/GZRK_70_eng.pdf

165 жени) и 499 се водат како не-албанци односно Срби, Роми и припадници на другите малцинства (393 мажи и 106 жени). Проценките се дека телата на повеќе од 300 исчезнати многу е веројатно никогаш да не бидат пронајдени бидејќи се верува дека биле запалени; 413 се верува дека се закопани во Србија (најверојатно во Рашка во јужниот дел од Србија). За 200 тела се верува дека се на Косово, вклучувајќи ги тука и 70 погрешно идентификувани од страна на Трибуналот и предадени на погрешни семејства. Местоположбата на повеќе од 450 тела на исчезнати Срби, Роми и други малцинства сеуште не е утврдена.¹⁰⁸ Многу од нив се закопани во Косово, но голема е веројатноста голем број да бидат ексхумирани и во Албанија, ако се потврдат за точни тврдењата од извештајот на швајцарскиот сенатор Дик Марти, усвоен од страна на Парламентарното собрание на Советот на Европа во јануари 2011 година, дека Србите биле пренесувани во Албанија каде биле чувани во затворски кампови, мачени и убивани.

Во меѓувреме на Косово постојат многу локации кои треба да се истражат. Потпомогнат од локалниот косовски тим, во 2012 година одделот за судска медицина истражи околу 30 гробници. Сепак мора да се забележи дека во целиот овој процес сеуште постои политичка вмешаност и политичко влијание и по извештајот на EULEX за 2011 година, што истиот го прави неверодостоен. Иако целосен трансфер на одговорностите за Одделот за судска медицина од EULEX во рацете на косовското Министерство за правда се очекуваше да се случи во 2012 година, тој процес е сепак одложен првенствено поради недостатокот на доволно квалификуван и искусен персонал кој може со него да раководи, особено кога станува збор за покомплексни ексхумации и идентификување на телата. Дополнително, владата на Косово не го поддржува доволно Одделот за судска медицина, ниту политички, ниту финансиски. Исто така, не постои поддршка ни за роднините на исчезнатите ниту пак за процесот на откривање на нивните тела. Она што претставува проблем во пронаоѓањето на гробниците на исчезнатите е недостигот од сведоци кои јавно би кажале се што знаат за гореспоменатите случаи, особено кога станува збор за исчезнати кои не се од албанска националност и чија бројка надминува 450 лица. Истрагата за овие случаи нема да напредува се додека не им се овозможи соодветна

¹⁰⁸ Годишен извештај на Одделот за судска медицина, стр. 9-11.

заштита на сведоците кои би требало да проговорат против поранешни членови на Ослободителната војска на Косово.

Можеби досега најзначајниот развој на настаните во контекст на исчезнати лица – Срби, Роми, припадници на други малцинства како и Албанци киднапирани од ОВК, е извештајот на Дик Марти. Додека медиумите се фокусираа на само еден дел од извештајот, а тоа е трговијата со човечки органи, за семејствата и за меѓународните хуманитарни организации овој извештај ја отвори првата сеопфатна истрага во случаите на исчезнатите Срби. Во својот извештај од декември 2010 година, Дик Марти ги посочува премиерот Хашим Тачи и други поранешни членови на ОВК дека во 1999 година биле инволвирани во киднапирањето, мачењето и убиството на српски и албански цивили транспортирани во кампови во Албанија. Во еден од тие кампови, наводно, затворениците биле убивани и нивните органи биле вадени за трговија. Некои од овие тврдења за прв пат излегоа во јавноста во 2008 година, кога Карла Дел Понте, поранешен главен обвинител во Хашкиот Трибунал за поранешна Југославија, ја објави својата автобиографија.¹⁰⁹ Истата година, испрати отворено писмо до косовските власто во кое бара да се отвори истрага за исчезнатите Срби во 1999 година.¹¹⁰ EULEX ја отвори прелиминарната истрага за овие тврдења на 27 јануари 2011 година. Во јуни истата година од Брисел беше објавена информацијата дека одобрено е формирање на EULEX – оперативна група која ќе ја води целата истрага. На 29 август 2011 година, EULEX го назначи американскиот државјанин Џон Клинт Вилијамсон за Главен обвинител во оперативната група. Вилијамсон, кој дојде на оваа позиција во октомври, бил поранешен шеф на одделот за правда на UNMIK од 2001 до 2002 година, како и советник во ОН за воени злосторства.¹¹¹ И тука се покажува неподготвеноста на EULEX брзо да реагира и да дејствува: огласите за заменик главен обвинител, како и за административен персонал беа отворени речиси 6 месеци по формирањето на оперативната група. Досега склучени се неколку договори кои се сметаат за важни во креирањето на правната рамка која ќе и овозможи на EULEX ефикасно спроведување на истрагата по тврдењата од извештајот на Дик Марти, како на пример: договорот за полициска соработка потпишан помеѓу Хавиер Бут Де Марњак и албанскиот

¹⁰⁹ Карла Дел Понте, Лов: Воените криминалци и јас, (*Io e i criminali di guerra*), Фелтринели, Милано, 2008.

¹¹⁰ www.hrw.org/en/news/2008/04/03/letter-kosovar-authorities-calling-investigation-serbs-missing-1999

¹¹¹ www.eulex-kosovo.eu/en/pressreleases/0177.php

министер за внатрешни работи – Бујар Нишани на 06 октомври 2011 година, и договорот за соработка помеѓу EULEX и Албанија од јануари 2012 година. Тука мора да се спомене дека неефикасноста на истрагата во голема мера е поврзано и со влијанието на претходната работа на UNMIK и Министерството за правда на Косово, кои не превземале активни мерки во истражувањето на злосторствата во рамките на меѓународното право. Тука станува збор за политичко мешање во поспецифичните случаи, како што се оние против поранешни членови на ОБК особено ако станува збор за лица кои во моментот се на значајни државни функции. Како пример може да се спомене дека во март 2006 година канцеларијата за правни работи на UNMIK неоправдано го оневозможува издавањето на меѓународни потерници од страна на Србија со тврдењето дека Србија нема јурисдикција над Косово. Забележани се и влијанија од страна на САД, како што е случајот на Рамуш Харадинај – тогашен косовски премиер, кој беше обвинет од страна на Хашкиот трибунал меѓутоа обвинението беше повлечено и тој беше ослободен. По извештајот на Марти во јавноста излезе уште еден документ со кој се потврдуваат наводите за неефикасноста на меѓународната заедница во случајот на Косово. Имено станува збор за внатрешен документ на Хашкиот Трибунал од 30 октомври 2003 година, кој никогаш не бил предаден на официјалните лица на EULEX. Во овој документ се тврди дека на состанок на 29.10.2003 година доректорот на одделот за правда на UNMIK на Трибуналот му доставил релевантни документи за „албанското прашање“. Се работи за 29 страна во кои се потврдува сето она што е напишано во извештајот на Марти, вклучувајќи и интервјуа со 4 сведоци кои тврдат дека биле вклучени во транспортот на српски затвореници во Албанија и листа на уште 4 можни сведоци. Дополнително наведени се и имињата на 10 затвореници и информации за тоа каде истите биле последен пат видени. Имињата на 6¹¹² од 10 наведени затвореници сеуште се на листата на исчезнати лица.¹¹³ Од сето ова горенаведено може да се заклучи дека меѓународните организации кои имале свои претставници на Косово претпочитале прагматичен политички пристап кои им овозможувал да промовираат краткорочна стабилност по секоја цена, со што жртвувале некои од главните принципи на задоволување на правдата. Сеуште многу малку се презема околу расветлување на злосторствата против косовските Срби.

¹¹² Властимир Стојановиќ, Златко Антиќ, Синиша Витошевиќ, Градимир Мајмаревиќ, Младен Васиќ и Слаѓана Фан.

¹¹³ www.icrc.org/Web/doc/siterfl0.nsf/htmlall/familylinks-kosovo-eng

5.8.5 Програма на EULEX за заштита на жртвите

При истрагата на сериозни злосторства како што се воени злосторства, сексуални напади и киднапирања на лица, многу е важно да постои ефикасен систем на заштита на жртвите на овие настани. Жртвите мора добијат професионален третман во однос на медицински и психо-социјални услуги, и секако специфичен третман од страна на истражителите и обвинителите. Во мерките за заштита и поддршка спаѓаат заштита во и надвор од судницата, како и психичка и социјална поддршка на жртвите и сведоците за време на траењето на постапките. За таа цел се користи видео-линк технологија, посебни влезови во судовите и просториите за испрашување за сведоците и обвинетите, безбеден и дискретен транспорт до и од судницата, психичка и социјална поддршка за време на постапките како и по нивното завршување и стакло во еден правец со што се заштитува идентитетот на сведоците во судницата. Ваквите мерки на заштита на жртвите, кои се вклучени во Законот за заштита на сведоците донесен во 2011 година како дел од Кривичниот Законик на Косово, се применуваат само од страна на меѓународните судии и обвинители. Во Косовскиот судски систем ваквиот вид на заштита, за жал, сеуште не е воведен.

5.8.6 Програма на EULEX за заштита на сведоците

EULEX има своја програма за заштита на сведоците која функционира во и надвор од границите на Косово. Дел од оваа програма се офицери кои имаат значително искуство од оваа област. Професионалноста, ефикасноста и капацитетот на оваа програма е предмет на дискусија помеѓу официјалните лица на EULEX и помеѓу постојаните претставници на земјите – членки на ЕУ. Еден од најголемите проблеми е бројот на персонал кој работи во единицата за заштита на сведоци. Имајќи предвид дека голем број од случаевите немаат своја завршница, потребно е дополнително вработување на професионалци во овој дел. Исто така, меѓу другото, потребно е и наоѓање на места надвор од територијата на Косово во кои сведоците ќе бидат навистина заштитени. Друга причина за неуспешноста на програмата за заштита на сведоците е секако и финансискиот дел, односни трошоците кои таа ги прави. Како пример може да се наведе случајот против Сабит Гечи и Риза Алија¹¹⁴. Во овој случај околу 20 сведоци беа вметнати во програмата за заштита на сведоците. За

¹¹⁴ Сабит Гечи и Риза Алија беа обвинети за мачење на цивили - албанци држени како затвореници во Кукуш, Албанија, и нивното судење започна во март 2011 година.

време на расправите многумина од нив беа префрлени во безбедни куќи на територијата на Косово и биле придружувани од нивните семејства. Средствата кои го покривале сето тоа биле од толкави размери што шефот на Единицата за заштита на сведоци бил приморан константно да бара пари за продолжување на оваа програма.

Тоа што треба да се има предвид е дека безбедното распоредување на сведоците кои се под заштита на територијата на Косово е речиси и невозможно првенствено поради големината на оваа држава. Единствена мерка за вистинска заштита на сведоците е тие да се префлат надвор од територијата на Косово, меѓутоа тоа не е секогаш возможно. Многу земји не прифаќаат да примат заштитени сведоци од Косово поради многу причини како што се традиционалната големина на албанските семејства, непознавање на англискиот јазик, непризнавањето на независноста на Косово од страна на некоја земја – членка на ЕУ, специфичните политики на давање азил на одредени земји, итн. Согласно податоци од Единицата за заштита на сведоци на UNMIK, пред 2008 година трошоците за релокација на сведоците и нивните семејства надминувале и 400.000 евра годишно. Без соработката на земјите – членки на ЕУ во контекст на финансирање на оваа програма и обезбедување на сигурни места на својата територија за заштита на сведоците, истата е осудена на неуспешност. Земјите-членки на ЕУ треба, исто така, да бидат свесни дека заштитата на сведоците не може да се обезбеди единствено со финансирање на програмата – потребно е владата на Косово да се убеди дека без нејзината политичка поддршка за решавањето на злосторствата во рамките на меѓународното право, животите на сведоците постојано ќе бидат загрозувани.

Од 2004 година па наваму, откако почнаа судењата против Србите во Судот за воени злосторства во Белград, значително се подобруваат мерките за безбедно патување и сведочење на сведоци – Албанци. Од друга страна пак, косовските Срби се сеуште премногу исплашени да се вратат на Косово и да сведочат.

- Заштита на сведоците согласно Косовските закони

Во јули 2011 година во Собранието на Косово донесен е Закон за заштита на сведоци со кој се утврдени сите процедури согласно кој ќе се изведува самата заштита. Со овој закон се создава Комитет за заштита на сведоци кој се состои од Државниот обвинител, главен истражител и директорот на Директоратот за заштита на сведоци во рамките на

косовската полиција. Овој комитет има авторитет да одлучува за тоа кој ќе биде вклучен во програмата за заштита на сведоци, времетраењето на заштитата и нејзиниот крај. Ова се однесува за сите сведоци освен за оние кои се веќе вклучени во програмата за заштита на EULEX. Мерките во овој закон склучуваат: физичка заштита; времено релоцирање на безбедно место; промена на местото на живеење, работа или учење; промена на идентитетот или физичкиот изглед, вклучувајќи тука и пластична хирургија; финансиска помош за лицата; социјална и правна помош; и посебни процедури за достапност на документацијата. Исто така воведен и специјален режим за заштита на сведоците кои се во притвор или им е изречена казна затвор. Тоа вклучува и подобрување на физичката инфраструктура на затворите со висока безбедност.

Пред донесувањето на овој закон, мерки за заштита на сведоците биле превземани согласно Кривичниот законик на Косово и регулативите на UNMIK.¹¹⁵ Ова се покажало како доста неефикасно особено поради тоа што заштитата на сведоците се вршела на територијата на Косово, која е мала и каде секој, и покрај анонимноста, може лесно да го препознае секого.

5.8.7 Времетраењето на истрагите и судските постапки

Истрагите и судските постапки, вклучувајќи го тука и донесувањето на пресудите, постојано се одложуваат поради недостаток од преведувачи за документите кои се неопходни и за локалните и за меѓународните обвинители и судски службеници. Сите документи како што се на пример изјавите на сведоците или обвиненијата, мора да бидат преведени од албански или српски јазик на англиски јазик и обратн. Поради подолгото време потребно за превод на сите тие документи, судските постапки континуирано се одложуваат. Самото одложување може да доведе до непочитување на правото на обвинетиот за фер судење во разумен временски рок или пак да го спречи да поднесе жалба по пресудата во законски одредениот временски период. Како за пример, преводот на едно обвинение од албански на англиски јазик некогаш трае и 1 месец. Во зависност од комплексноста на самиот обвинителен акт, можно е истиот да има потреба повторно да се преведе на албански јазик. Во некои случаи ваквото одложување довело и до

¹¹⁵ Членовите 168-174 кои се однесуваат на статусот на заштитените сведоци, и членовите 298-303 кои се однесуваат на соработката со сведоците.

продолжување на притворот. Согласно член 285 (1) од Кривичниот законик на Косово, притворот може да се одложи само поради причините наведени во член 281¹¹⁶ или во случај кога „истрагата е започната и се превеземаат сите потребни чекори за нејзино забрзување“. Имајќи ги предвид овие проблеми, EULEX го зголеми бројот на судски преведувачи на 25 и вработи судски записничари, но ова не е доволно. Балканската мрежа за известување за истрагите во својот извештај по однос на судењата водени од страна на EULEX во 2010-2011 година, го покренува прашањето за веродостојноста на преводите. Дополнително обрнува внимание и за недостигот од преведувач во постапката за случај во кој обвинителот е Србин.¹¹⁷ Постапките во кои се вклучени меѓународни судии и обвинители мора да бидат соодветно, целосно и професионално преведени на сите официјални јазици во Косово. Сите страни од спорот, вклучувајќи ги тука и одбраната, обвинетиот, жртвите и нивните семејства мора да добијат копии од сите судски документи преведени на соодветниот јазик во прикладен временски период. Ова е особено важно кога станува збор за еднаквите права и можности на обвинителството и одбраната, односно со задоцнет пристап до документацијата и со несоодветен превод за време на самите постапки, одбраната може сериозно да биде попречена во својата работа.

¹¹⁶ Причини за продолжување на притворот согласно Член 285 (1) од Кривичниот законик на Косово се: страв од летање, влијание на сведоците и повторување на делото.

¹¹⁷ Годишен извештај за судски мониторинг од април 2010 до февруари 2011 година, www.jetanekosove.com/lexo/836/Eng

6. Заклучок

Заедничката Надворешна и Безбедносна Политика на ЕУ (ЗНБП) е формално воспоставена со Договорот за ЕУ од 1992 година. Нејзино поле на интерес се меѓународните прашања од политичка и дипломатска природа, вклучувајќи ги тука и оние од областа на безбедноста и воениот дел. Согласно Договорите на ЕУ, ваквите прашања остануваат прерогатив за владите на земјите – членки – во суштина, кога станува збор за ЗНБП, “заедничка” значи дека сите 27 земји – членки ќе одлучат да соработуваат до таа мера да можат да постигнат консензус по било кое прашање. Со Договорот од Лисабон, како што беше и елаборирано погоре во овој труд, се воведуваат промени кога станува збор за институционалната поставеност во ЕУ и начинот на носење одлуки особено кога станува збор за ЗНБП. Институциите на ЕУ во кои се претставени владите на членките¹¹⁸ ја играат главната улога во градењето и формулирањето на ЗНБП. Европскиот совет е највисокото ниво на политичка власт и негова главна одговорност е да ги идентификува стратешките интереси и цели на Европската Унија, а особено во рамките на ЗНБП тој ги дава политичките насоки и ги дефинира приоритетите кои ја оформуваат оваа политика на Унијата. Одлуките се носат со консензус. Европскиот совет има свој Претседател кој управува со неговата работа, го олеснува консензусот и помага во обезбедување на континуитет во водењето на политиката. Високиот претставник за ЗНБП на Унијата, исто така, учествува во работата на Европскиот совет. Со Лисабонскиот Договор, Претседателот на ЕС се смета за гласот на ЗНБП на ниво на шефови на држави или влади, додека пак Високиот претставник говори во името на ЗНБП на министерско ниво.

Советот на министри е втор по важност форум за развивање на политички консензус и за да се усвои одредена одлука, и тука, потребна е едногласност помеѓу сите земји – членки.¹¹⁹ Високиот претставник и Советот за надворешни работи се поддржани од страна на Политичкиот и Безбедносен Комитет (ПБК) кој е составен од амбасадори на земјите – членки.

¹¹⁸ Европскиот Совет (шефови на држави или влади) и Советот на Европската Унија (наречен и Совет на министри).

¹¹⁹ Во одредени случаи можно е некоја од земјите – членки да се огради од гласање и да се постигне едногласност без нејзино влијание.

Самата Заедничка Надворешна и Безбедносна Политика на Европската Унија се состои од неколку елементи. Со Договорот од Амстердам од 1997 година се идентификувани 4 главни инструменти на ЗНБП: Принципи и упатства кои ги даваат генералните политички насоки, Заеднички стратегии кои ги одредуваат целите и средствата, Заеднички активности кои се однесуваат на специфични ситуации и Заедничките позиции кои го дефинираат пристапот кон одредено прашање. Со Договорот од Лисабон овие 4 инструменти се менуваат во 4 видови на Одлуки: 1) за стратешките цели и интереси на ЕУ, 2) за заеднички позиции, 4) за заеднички дејства и 5) за имплементација на подготовките за заедничко дејствување.

Тоа што може да се заклучи е дека ЕУ создаде институционална структура и инструменти потребни за развивање и имплементација на ЗНБП, додека пак земјите – членки на Унијата ги интегрираа своите надворешни политики на завиден степен по голем број на прашања. Развојот на ЗНБП изминативе две декади овозможи ЕУ да се развие во меѓународен актер со големо влијание на безбедносните прашања. Еден од главните предизвици на ЗНБП останува постигнувањето на консензус помеѓу 27-те земји – членки. Сеуште постои национализмот во рамките на Унијата, односно секоја од членките сеуште поаѓа од своите национални интереси, па затоа не може да се каже дека интеграцијата на ова поле е комплетна. По одредени прашања сеуште не може да се постигне консензус, а едно од нив е и прашањето на независноста на Косово која сеуште не е признаена од 5 од земјите членки на ЕУ, иако Унијата е присутна на оваа територија со своја мисија.

Заедничката Безбедносна и Одбранбена Политика на ЕУ (ЗБОП) е всушност оперативниот дел од ЗНБП. Првично земјите – членки се согласија да започнат со градење на интегрирана безбедносна и одбранбена политика во 1999 година.¹²⁰ Активностите во рамките на ЗБОП не се само воени, туку, во пракса, операциите најчесто се состојат од цивилни активности како што се полициски и судски тренинг (“владеење на правото”¹²¹) и реформи во безбедносниот сектор. По 15 години од нејзиното воспоставување, ЗБОП се повеќе се ориентира кон ваквите активности, вклучувајќи ги тука и одржувањето на мирот, превенцијата на конфликти, кризниот менаџмент, пост-конфликтната

¹²⁰ Од 1999 до 2009 година ЗБОП била именувана како Европска Безбедносна и Одбранбена Политика, а својот назив го менува согласно промените воведено со Договорот од Лисабон во 2009 година.

¹²¹ EULEX Косово

стабилизација и хуманитарните мисии, отколку кон конвенционалните борбени операции. Во рамките на ЗБОП, ЕУ одреди голем број на цели за подобрување и зајакнување на капацитетите, вклучувајќи ги тука и плановите за сили за брза реакција и ЕУ Борбени групи. Ваквите сили не претставуваат армија на Унијата, туку се збир на трупи и средства од постоечките национални сили кои земјите – членки можат да ги стават на располагање за операциите и мисиите. За ЗБОП да биде ефикасна потребно е ЕУ да може да дејствува автономно и да води екстерни операции. Со Договорот од Лисабон се потврдува примарната улога на НАТО во заедничката одбрана на своите земји –членки. Постоенето на ЗБОП и дава на ЕУ можности да дејствува во случаи во кои нејзината интервенција е посоодветна или поефикасна, или пак во случаи кога НАТО или ОН ќе одлучат да не се вмешуваат.

Главните тела и институции вклучени во работата на ЗБОП се истите оние вклучени во ЗНБП, и тоа Европскиот совет и Советот на министри кои се задолжени за стратешките насоки и донесувањето на одлуките, и Високиот Претставник кој е клучен во доаѓањето до консензус и имплементација на одлуките. ПБК ја има главната улога во политичката контрола и стратешкото насочување на операциите во рамките на ЗБОП. Министрите за одбрана на земјите – членки на ЕУ повремено се вклучуваат и во состаноците на Советот за надворешни работи со цел да бидат дел од дискусиите за безбедносните и одбранбени прашања, додека пак Воениот Комитет на ЕУ, составен од Началниците на Генералштабови од земјите – членки или пак нивните воени претставници, го снабдуваат ПБК со информации од воен аспект. Постојат и голем број на дополнителни структури за оперативно планирање и имплементација на ЗБОП кои претходно биле дел од Секретаријатот на Советот на Министри, а со донесувањето на Договорот од Лисабон тие се дел од Сервисот за екстерни акции под раководство на Високиот претставник.

Заклучно со февруари 2013 година, активни се 15 мисии на ЕУ во рамките на ЗБОП, од кои 4 се воени и 11 цивилни. 4 од овие активни мисии, 1 воена и 3 цивилни, се во тек од летото 2012 година и се на територијата на Африка. Мисиите на ЕУ најчесто се под мандат на ОН или по договор со земјата – домаќин.¹²²

¹²² www.consilium.europa.eu/eeas/security-defence/eu-operations

Една од активните мисии на ЕУ е и мисијата за владеење на правото на Косово - EULEX. Ова е досега најголемата мисија во рамките на Заедничката Надворешна и Безбедносна Политика на ЕУ, со вкупно капацитет од 3200 вработени и со улога на набљудувач, ментор и советуваач на институциите на Косово. EULEX е, исто така, и прва интегрирана мисија на ЕУ, која ги покрива полицијата, царината и правдата. Специјалниот претставник на Унијата е назначен со мандат да ги води политичките односи помеѓу ЕУ и Косово, додека пак земјата добива и дополнителна помош преку програмата за проширување. Тоа што може да се заклучи од анализата на присуството на Унијата во Косово е дека пред ЕУ сеуште постојат предизвици со кои таа мора да се соочи во процесот на ефикасна поддршка на развојот на безбедноста и владеењето на правото на оваа територија. Главниот предизвик е прашањето на сеуште нерешениот меѓународен статус на Косово, што создава непријатна политичка средина во земјата како и во Унијата. Иако одлуката за започнување на мисијата е донесена со консензус помеѓу земјите – членки, 5 од нив сеуште го немаат признаено независниот статус на државата. Дополнителни фактори кои влијаат на ефикасниот развој на институциите за владеење на правото на Косово се и нискиот економски и социјален развој како и високото ниво на корупција и организиран криминал. Тука секако мора да се спомене и изолираноста на земјата во регионот. Овие фактори, за жал, не можат да се изменат за краток период, па затоа треба да се перцепираат како пречки со кои секојдневно се соочуваат претставниците на ЕУ на теренот.

Тоа што е важно да се напомене е дека ефикасната поддршка на реформите на правниот сектор бара поврзан пристап од сите актери на ЕУ. Тука е вклучена соработката внатре во и помеѓу различните компоненти на EULEX, како и помеѓу Специјалниот претставник на ЕУ за Косово, EULEX и Канцеларијата за врски на Европската Комисија.

Што се однесува до интегрираниот пристап на EULEX, изнаоѓањето начини за подобра интеграција на Судската компонента ќе ја зајакне севкупната кохерентност на мисијата. Тоа што е тука важно е зголемување на искуството на вработените. Како што споменав и погоре, ова е прва мисија на ЕУ од ваков тип и најголем дел од учесниците во неа никогаш немале можност да работат во рамките на вака интегрирана мисија. Потребна е поинтензивна обука на персоналот пред неговото распоредување, како и за време на

неговиот мандат. За ефикасна имплементација на реформите во делот на владеење на правото останува да се решат прашањата и на квантитет и карактеристики на тој персонал. EULEX во целина има за 20% помалку вработени од тоа што е првично предвидено¹²³, додека пак во правната компонента недостасуваат околу 40%. Сето ова се должи на недостатокот од мотивација кај персоналот да учествува во оваа мисија. Дополнително, ротациите многу често водат до празнина помеѓу заминувањето на стариот и пристигнувањето на новиот персонал. Во иднина се очекува овој проблем да се зголеми поради намалувањето на интересот за мисијата како и поради финансиската криза. Земјите кои учествуваат во EULEX потребно е да изнајдат начин за да ја зголемат бројката на свои учесници со нивна поголема мотивација како што е нудењето на поголема можност за напредок во кариерата и професионален развој. Исто така, постои опција и да им се даде можност на пензионираните судии да учествуваат во мисијата со што значително би се зголемила професионалноста и капацитетот на EULEX, како и искуството во нејзините редови. Со други зборови, навистина е важно земјите – членки на ЕУ точно да одредат колкави капацитети и ресурси можат да стават на располагање за мисиите¹²⁴ и овие податоци да ги вклучат во процесот на донесување одлуки во Советот на ЕУ, со цел подобра организација на идните активности во рамките на ЗБОП.

Улогата на Шефот на мисијата е, исто така, значајна за нејзината ефикасност. На почетокот, кога EULEX се соочува со проблеми при нејзиното распоредување, најголем придонес кон решавање на тековните прашања имаше воениот пристап. Меѓутоа, во оваа фаза од мисијата, Шефот мора да игра политичка улога. Од тука може да се заклучи дека потребно е да се обезбеди соодветен баланс помеѓу воената и дипломатската компонента на менаџментот на EULEX.

Координацијата и соработката внатре во EULEX е на хиерархиско ниво што не овозможува доволен контакт и соработка помеѓу различните компоненти. Ова секако дека

¹²³ Мисијата има капацитет од 3200 членови на персоналот, а во моментот во неа учествуваат околу 2400 учесници.

¹²⁴ Одредувањето на овие податоци ги вклучува и соодветните министри на земјите – членки кои се задолжени за обезбедување на персонал за цивилните мисии, како што се министрите за правда и полиција. Сега, Советот за надворешни работи на ЕУ, составен од Министрите за надворешни работи на земјите – членки, е тој кој ги носи одлуките за типот и големината на цивилните мисии, но во тој процес потребно е да имаат јасна и реална слика за тоа колкав е бројот на учесници кои министерствата можат да ги распределат за оваа намена.

ја усложнува целокупната работа. Дополнително, една од пречките кои треба да се надминат е и односот помеѓу мисијата и властите во Брисел. На пример, Европската Комисија која го одредува и менаџира буџетот за EULEX, многу често ја успорува нејзината работа. Станува збор за процедурите за набавка (на пример на компјутери, дополнителна опрема или возила) кои траат доста долго и ја намалуваат динамиката на работа на теренот.

Од 2008 година па наваму, Европската Унија значително вложува во поддршка на реформите во Косово. EULEX, Специјалниот претставник на ЕУ за Косово како и Канцеларијата за врски на ЕУ во Косово, напорно работат за зголемување на ефикасноста на интервенцијата на ЕУ на оваа територија. Иако можеби често EULEX се карактеризира како голем неуспех, сметам дека во оценувањето, покрај тековната ситуација и проблемите на ниво на ЕУ, потребно е да се земе предвид и ситуацијата која мисијата ја затекнува на теренот при нејзиното распоредување. Недостатокот од документи, несоодветното предавање на должностите од страна на UNMIK, како и факторот на недоверба од страна на локалното население, е неблагоприятна средина за работа. Факт е дека, имајќи ги предвид сите пречки со кои се соочува, EULEX овие неколку години бележи голем напредок, особено кога станува збор за соработката со косовските власти. Сеуште постојат прашања кои остануваат да бидат решени (тргнувајќи од неможноста за донесување на консензус по прашањето на Косово во Брисел, па се до рејтингот кој Косово го ужива во регионот), особено затоа што EULEX е пример за капацитетите со кои располага ЕУ и за нивото на развој на нејзината ЗНБП/ЗБОП за идни интервенции.

7. Библиографија

1. “Recnik Evropske bezbednosti”, Centar za civilno-vojne odnose, Beograd, 2010.
2. Ванковска Б., „Институции на Европската Унија“, Филозофски факултет, Скопје, 2008.
3. Георгиева Л., „Европска безбедност – концепти, процеси и институции“, Филозофски факултет, Скопје, 2010.
4. „Western Balkans Policy review“, Center for strategic and international studies, Washington, D.C., 2010.
5. “European Security since the fall of the Berlin wall”, University of Toronto Press Incorporated, Toronto, 2011.
6. “The Lisbon Treaty and ESDP: Transformation and Integration”, S. Biscop, F. Algieri, Austrian Institute for European and security policy, June, 2008.
7. “Consolidating the EU’s crisis management structures: civil – military coordination and the future of the EU OHQ”, N. Hynek, European Parliament, Brussels, 2010.
8. “European Security and Defense Policy and the Lisbon Treaty”, P. Keatige, B. Tonra, Institute of International and European Affairs, 2009.
9. “The impact of the Lisbon Treaty on ESDP”, A. Missirly, European Policy Center, Brussels, 2008.
10. “Вашиот прирачник за Договорот од Лисабон“, Фондација “Конрад Аденауер“, Скопје, 2011.
11. Dzhic V., Kramer H., “Kosovo after independence: is the EU’s EULEX mission delivering on its promises?”, Foundation Friedrich Ebert Stiftung, July, 2009.
12. Spornbauer M., “EULEX Kosovo – mandate, structure and implementation: Essential clarifications for an unprecedented EU mission”, Center for the Law of EU External relations, 2010.
13. Amnesty International, *A broken circle: Disappeared and abducted in Kosovo province*, ноември 1999.
14. Службен весник на СФРЈ , бр. 44/76 36/77, 56/77, 34/84, 37/84, 74/87, 57/89, 3/90, 38/90 и 45/90.
15. Кривичен законик на Косово

16. Мисијата на ОБСЕ на Косово, *Судењата на Косово за воени злосторства: десет години 1999-2009*, мај 2010.
17. Годишен извештај на EULEX, 2010 година.
18. Годишен извештај на EULEX/Оддел за судска медицина, 2011 година.
19. Карла дел Понте, *Воените криминалци и јас (Io e I criminali di guerra)*, Фелтринели, Милано, 2008 година.
20. Мисијата на ОБСЕ во Косово, *Независноста на судскиот систем на Косово: институционални и функционални димензии*, јануари, 2012 година.
21. Косовски институт за политички истражувања и развој, *Нераздвојна моќ. Анализа на судскиот систем на Косово*, септември, 2011 година.

Интернет страни:

1. www.consilium.europa.eu
2. <http://www.ccmr-bg.org>
3. www.amnesty.org/en/library
4. www.stl-tsl.org
5. www.assembly.coe.int
6. www.hrw.org
7. www.setimes.com
8. www.securitycouncilreport.org
9. www.gazetazyrtare.com
10. www.osce.org
11. www.assembly-kosova.org
12. www.jetanekosove.com
13. www.litigation-essentials.lexinexis.com
14. <http://www2.ohchr.org/English/law/disappearance-convention.htm>
15. www.ic-mp.org
16. www.familylinks.icrc.org/missing-kosovo
17. www.kosovocompromise.com
18. www.womensnetwork.org
19. www.hlc.org.yu
20. www.hrrp.eu