

Универзитет “Св. Кирил и Методиј” – Скопје

Филозофски факултет

Институт за Социологија

Изработка на Магистерски труд

Тема : Влијанието на стратегијата за внатрешната безбедност на Европската Унија врз реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија

Кандидат :

Ирена Стоилковска

Број на индекс : 3391/09

Ментор :

Проф. Д-р Лидија Георгиева

2012, Скопје

## Содржина

Теоретски дел.....	5
1. Вовед.....	6
2. Внатрешна Безбедносна Стратегија на Европската Унија.....	9
2.1. Заштита на граѓаните на Европа во глобалното општество.....	11
2.2. Вообичаени закани: Главните закани на внатрашната безбедносна политика на Европската Унија.....	12
2.3. Одговор на Предизвиците.....	18
2.4. Принципи на Стратегијата за внатрешна безбедност на ЕУ.....	20
2.5. Стратешки насоки за акција.....	21
3. Кризен менаџмент.....	52
3.1. Развој на капацитетите за кризен менаџмент.....	52
3.2. Цивилни аспекти на кризниот менаџмент.....	53
3.3. Борбени групи.....	55
3.5. Мисии на кризен менаџмент.....	57
4. Лисабонски договор.....	74
4.1. Концепирање на ангажманот на ЕУ на Балканот.....	78
4.2. Прв циклус на трансформација: Стабилизација и асоцијација.....	82

4.3.Критика на цивилната моќ на ЕУ:ограничувањата на условеноста.....	90
5.Безбедносно опкружување на Република Македонија.....	95
5.1.Меѓународно опкружување и положба на Република Македонија.....	95
5.2.Безбедносни можности.....	98
5.3.Безбедносни ризици и опасности.....	100
6.Политика на национална безбедност на Р.Македонија.....	101
6.1.Цели и насоки за водење на политиката на национална безбедност.....	101
6.2.Области и инструменти за остварување на политиката на национална Безбедност.....	103
6.3.Одбранбена политика.....	104
6.4.Политика на внатрешна безбедност.....	104
6.5.Кризен Менаџмент.....	107
6.6.Основи и насоки за развој на одбраната.....	109
6.7.Постојан безбедносен дефицит:причина за загриженост.....	112
7.Погледот на Европската Унија и САД на безбедноста на Р.Македонија за време на конфликтот и пост-конфликтната состојба.....	119
8.Реформи во безбедносниот сектор од пост-југославија до денешен ден.....	123
8.1.Кон реформа на безбедносниот сектор без разбирање на реформите.....	125
8.2.Меѓу виртуелната и вистинската стварност:Соочување со вистински потреби и проблеми.....	128

9. Стратегија на ЕК за проширување и клучните предизвици.....	135
10. Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија.....	136
11. Заклучок.....	139
Емпириски Дел.....	144
1. Формулација на проблемот на истражување.....	145
2. Цел на истражувањето.....	153
3. Предмет на истражувањето.....	154
3.1. Теориско определување на истражувањето.....	155
3.2. Дефинирање на поимите.....	158
3.3. Операционализација на предметот на истражување.....	169
4.1. Хипотези.....	174
4.2. Варијабли.....	175
4. Метод на истражување.....	175
4.1. Методолошки пристап во истражувањето.....	175
5. Општествена оправданост на истражувањето.....	176
6. Просторно и временско определување на истражувањето.....	177
7. Завршен Осврт.....	177
8. Користена Литература.....	178

## 1. Вовед

Европската интеграција е проект кој е роден од желбата да се обезбеди долготраен мир меѓу европските нации. Покрај сопственото искуство од цела низа политики и програми ориентирани кон обезбедување на стабилност и експертизата која ја стекнала во нејзиниот домен, определбата на Европската унија (ЕУ) за градење на мирот надвор остава како една од најпредизвикувачките задачи на надворешната акција на ЕУ. Се покажало дека остварувањето на проектот за „траен мир“ и стабилност надвор од Унијата бара од Унијата да употреби вариетет на врзани средства и развивање соодветен микс од инструменти кои се однесуваат на периодите: пред-криза, активна криза и посткризна ситуација. ЕУ, за разлика од другите меѓународни организации, спроведува своја сопствена надворешна политика и ги одржува своите надворешни релации и тоа потенцијално влијае врз нејзиното инволвирање во кризниот менаџмент бидејќи Унијата мора да ги земе предвид не само политичките цели, туку и другите интереси и приоритети на ЕУ и нејзините составни земји-членки.

Придонесот на ЕУ за кризниот менаџмент примарно е поврзан со Европската безбедносна и одбранбена политика како што стои во Членот 17.2 од Договорот за Европската унија: Прашањата што се однесуваат на овој член ќе вклучат хуманитарни и спасувачки задачи, задачи на чување на мирот на борбени сили во кризен менаџмент, вклучувајќи и миротворство. Воениот кризен менаџмент на ЕУ беше развиен уште од 1999 година внатре во Европската безбедносна и одбранбена политика и има јасен меѓувладин карактер. Но, што се однесува до цивилните аспекти на кризниот менаџмент на ЕУ, тие се послабо дефинирани затоа што потенцијално опфаќаат поширок спектар на политики и инструменти имплементирани под меѓувладините столбови и столбот на Заедницата.

Првите обиди за воспоставување на заедничка Европска надворешна и безбедносна политика се покажале како неуспешни. Разочарувањето било големо кај сите оние кои се надевале дека интеграцијата ќе вклучи и политичка соработка. Ваквиот неуспех бил причина Европските лидери да ги концентрираат напорите на економските проблеми. Сепак, 1970-тите сведочат за ревитализација на напорите за политичка соработка која може да се објасни со внатрешни и надворешни причини.

Во тоа време Европската заедница има постигнато значајни успеси во економската интеграција и претставува најголема економска сила во светот. Овој економски успех ќе доведе до две значајни последици: како прво ќе ги охрабри Европските лидери да ја прошират соработката во другите области и како второ, останатите меѓународни актери ќе ги зголемат своите очекувања од Европската заедница. Овие фактори ќе кулминираат со создавањето на Европска политичка соработка (ЕПС) во 1970 со Луксембуршкиот извештај. Извештајот ја нагласува јасната определба на земјите членки за воспоставување на обединета Европа способна да ги преземе своите одговорности во утрешниот свет и да даде соодветен придонес со нејзината традиција и мисија. Меѓу другото, се истакнува дека Европа е свесна за нејзините одговорности кои произлегуваат од нивото на економски развој. Исто така е нагласено дека поради зголемената улога, Европа мора да биде подготвена да ги исполни неодложните обврски кон светот. Говорот на Европа во еден глас бил поставен како уште една цел за реализација.

Речиси ниту еден проект за интеграција немал толку долг период на подготовка како европската безбедносна и одбранбена политика: од неуспехот на Европската одбранбена заедница (ЕОЗ) во 1954 година, до договорите од Мастрихт (1993 год.), Амстердам (1999 год.) и Ница (2003 год.), како и Договорот од Лисабон, којшто сè уште не е влезен во сила. Поради политичките резерви во однос на суверенитетот и политичките интереси на сојузите, сè до крајот на Студената војна напорите за европска безбедносна и одбранбена политика беа неуспешни. Преголема беше зависноста на западноевропските земји од силата на НАТО и од нуклеарната заштита на САД. Сепак, во осумдесеттите години Европската политичка соработка (ЕПС) во ограничена мера успеа да се искористи за постигнување согласност за одредени аспекти на безбедноста, а во деведесеттите години да се активира Западноевропската унија (ЗЕУ) како одбранбенополитички форум. Но, со тоа се создаде еден малку корисен дуализам меѓу ЕПС, односно подоцнежната → Заедничка одбранбена и безбедносна политика (ЗНБП), од една страна, и ЗЕУ, од друга страна, којшто можеше да се надмине дури на крајот на деведесеттите години.

На самитите во Келн (јуни 1999 год.) и Хелсинки (декември 1999 год.), Европскиот совет дефинираше главна цел (Headline Goal) за создавање европски капацитет за интервенции од 60 000 луѓе од копнените единици, врз основа на доброволно учество на земјите-членки – без притоа да се имплицира создавање европска армија – и ги одобри, аналогно на структурите на НАТО, потребните нови безбедносно-политички и воени тела на ЕУ.

Концепцијата за безбедност и одбрана ги определува ставовите и ги искажува погледите на Република Македонија за: нејзините национални интереси, нејзиното безбедносно опкружување, политиката на национална безбедност, како и целите, насоките, областите и инструментите за нејзино остварување. Исто така, концепцијата на национална безбедност и одбрана ги утврдува погледите и ставовите во однос на одбраната, менаџментот со кризи, со посебен акцент на оптимализацијата на безбедносните ресурси, организацијата и насоките за зголемување на можностите и подготвеноста на Република Македонија за одговор на предизвиците, ризиците и опасностите по безбедноста на земјата.

Остварувањето на ставовите и погледите на концепцијата за национална безбедност и одбрана треба да овозможат не само подобра безбедносна состојба и заштита на темелните вредности и од нив произлезените интереси на Република Македонија, туку и продлабочување на патиштата на прогресот, односно, да обезбедат мирен развој на државата, нејзина демократија, економија и почитување на човековото достоинство во секој поглед и со сите негови права. Стратегиската определба и цел на Република Македонија и на нејзината концепција за национална безбедност и одбрана е - трајната определба на Република Македонија својата иднина да ја остварува како дел на европското семејство и членка на НАТО и ЕУ.

## **2. Внатрешна безбедносна стратегија на Европската унија**

За педесет години на Европската Унија, нејзините институции и земјите-членки ја промовираа слободата и безбедноста. Европа гарантира почитување на човековите права, владеењето на правото и солидарност. Како Европејци, имаме право да живееме, работиме и учиме во европските земји, покрај матичната. Отстранувањето на внатрешните гранични контроли во Шенген зоната беше особено голем чекор напред за Европа. Покрај тоа, технолошкиот напредок го револуционираше начинот и брзината на комуникациите, со тоа што не само европските граници, но исто така и европските општества се отворија. За граѓаните на Европската унија, безбедност е еден од главните приоритети. ЕУ мулти-годишни програми за работа веќе обезбедија добра прагматична основа за зајакнување на оперативната соработка, но сега поголем консензус за визија, вредности и цели кои ги поткрепуваат ЕУ за внатрешна безбедност е потребно.

Главните ризици и закани од криминалот со кои се соочува Европа денес, како што се тероризмот, организираниот криминал, трговијата со дрога, сајбер-криминал, трговијата со луѓе, сексуалната експлоатација на малолетници и детска порнографија, економскиот криминал и корупцијата, трговијата со оружје и прекуграничниот криминал, се прилагодуваат исклучително брзо на промените во науката и технологијата, во нивниот обид да ги искористат незаконски и ги поткопува вредностите и просперитетите на нашите отворени општества.

Додека не е во насока на создавање на какви било нови надлежности, но во интегрирање на постојните стратегии и концептуални пристапи, и признавање на рамките на Програмата Стокхолм, внатрешна стратегија за безбедност е одговорна за ова. Тоа покажува цврста решеност да продолжат да се направи напредок во областа на правдата, слободата и безбедноста преку европскиот безбедносен модел кој се соочува со следниве предизвици: заштита на правата и слободите, подобрување на соработката и солидарноста меѓу земјите-членки; разрешување на причините за несигурност, а не само ефекти; првенство превенција и очекување, вклучувајќи ги сите сектори во улога во јавна заштита (политички, економски, социјални, итн); комуникација безбедносни политики на

граѓаните и, конечно, признавање на меѓузависност помеѓу внатрешната и надворешната безбедност во воспоставувањето на пристап "глобалната безбедност" со земјите од трет свет.

Според тоа, витално значење за внатрешна стратегија за безбедност е да се адаптира, како за потребите на граѓаните, така и за предизвиците на динамична и глобална дваесет и првиот век. Концептот на внатрешната безбедност мора да се сфати како широк и сеопфатен концепт кој опфаќа повеќе сектори, со цел да се справи со овие големи закани и други кои имаат директно влијание врз животот, безбедноста и благосостојбата на граѓаните, вклучувајќи ги и природните и вештачки катастрофи како шумски пожари, земјотреси, поплави и бури.

Соработката на спроведување на законот и граничните власти, судските власти и други услуги, на пример, здравствената, социјалната и цивилна заштита сектори, е од суштинско значење. Внатрешна стратегија за безбедност на Европа мора да ги искористи потенцијални синергии кои постојат во областите на спроведување на законот за соработка, интегрирано гранично управување и кривично-правни системи. Всушност, овие полиња на активност во европски простор на правдата, слободата и безбедноста се неразделни: внатрешна стратегија за безбедност мора да се осигура дека тие го надополнуваат и се засилуваат една со друга.

Европа мора да се консолидира за безбедносниот модел, врз основа на принципите и вредностите на Унијата: почитување на човековите права и основни слободи, владеењето на правото, демократијата, дијалогот, толеранцијата, транспарентност и солидарност. Квалитетот на европската демократија и довербата на јавноста во Унијата ќе зависи во голема мера зависи од европската способност да ја гарантира безбедноста и стабилноста во Европа и да работи со нејзините соседи и партнери за решавање на основните причини за внатрешни безбедносни проблеми со кои се соочува ЕУ. Внатрешна стратегија за безбедност е донесена со цел да помогне на Европа да чекори напред со постоечките активности и утврдување на принципи и насоки за идните активности. Таа е наменета за да се спречи злосторствата и да се зголеми капацитетот за да се обезбеди навремен и соодветен одговор на природни и вештачки катастрофи преку ефективен развој и управување на соодветни инструменти.

## 1.1 Заштита на граѓаните на Европа во глобалното општество

Европската унија (ЕУ) во дваесет и првиот век се состои од 500 милиони луѓе во дваесет и седум земји кои ја сочинуваат Унијата. Економскиот раст, заедно со можностите кои ги нудат од страна на слободно и демократско општество врз основа на владеење на правото, генерира просперитет меѓу граѓаните на Европа - но со такви можности исто така, доаѓаат ризици, како терористи и други видови на криминал се обидува да се злоупотребат тие слободи во извршување на деструктивни и малициозни цели. Покрај тоа, зголемената мобилност на лица, пак, ја зголемува нашата заедничка одговорност за заштита на слободите што сите граѓани на Унијата ги негуваат. Безбедноста е клучен фактор за обезбедување на висок квалитет на живот во европското општество, и во заштитата на европската критична инфраструктура преку спречување и справување со заедничките закани.

\*Не постои такво нешто како "нула ризик", но, и покрај тоа, Унијата мора да се создаде безбедна средина во која луѓето во Европа се чувствуваат заштитени. Исто така, потребни се механизми за да овозможи одржување на високи нивоа на безбедност, не само во рамките на територијата на ЕУ, но, исто така, колку што е можно повеќе кога граѓаните патуваат во странство или се наоѓаат во виртуелни средини како што се на интернет.

Во овој контекст на ЕУ за внатрешна безбедност значи заштита на луѓето и вредностите на слободата и демократијата, така што сите можат да уживаат во нивниот секојдневен живот, без страв. Тоа исто така се одразува заедничка визија на Европа на денешните предизвици и решеност да го претстави заеднички фронт за справување со тие закани, каде што е соодветно, со политики кои се вреднуваат во ЕУ.

---

\* Internal Security Strategy for the European Union: "Towards a European Security Model"

Лисабонскиот договор и Програмата Стокхолм им овозможи на ЕУ да преземе амбициозни и заеднички чекори во развојот на Европа како областа на правдата, слободата и безбедноста. Според тоа, оваа стратегија:

- ги утврдува заедничките закани и предизвици со кои се соочуваат, кои го прават тоа се повеќе и повеќе важно за Земјите членки на ЕУ и институциите да работат заедно со цел да се справат со новите предизвици кои се подалеку од европските национални, билатерални или регионални способности.
- ја подготвува внатрешна безбедност политика на ЕУ - и принципите со поддршка - на сеопфатен и транспарентен начин.
- Го дефинира Европскиот безбедносен модел, кој се состои од заеднички алатки и посветеност на: заеднички засилен односот помеѓу безбедноста, слободата и приватноста, соработка и солидарност меѓу земјите-членки; вклучување на сите институции на ЕУ; разрешување на причините за несигурност не само на ефекти ; подобрување на превенција и очекување, вклучување на сите сектори кои имаат улога во заштита на политичкиот, економскиот и социјалниот живот и поголема меѓузависност помеѓу внатрешната и надворешната безбедност.

## **1.2 Вообичаени закани: Главните закани на внатрешната безбедносна политика на Европската Унија**

Криминал зема во предност можностите што ги нуди глобализираното општество како што се комуникациите со голема брзина, висока мобилност и моментални финансиски трансакции. Исто така, постојат феномени кои имаат прекугранично влијание на безбедноста и сигурноста во рамките на ЕУ.

Постојат, значи, голем број на значајни заедничките закани кои можат да бидат идентификувани:

**Тероризам**, во било каква форма, е апсолутно непочитување на човечкиот живот и демократските вредности. Неговиот глобален дофат, неговите катастрофални последици, неговата способност да регрутира преку радикализација и ширење на пропаганда преку интернет и на различни начини од кои се финансира тероризмот постојано се развива закана за европската безбедност.

Неколку земји-членки работат на развивање стратегии во оваа област, и одредени градови во рамките на ЕУ имаат развиено локално базирани приоди и превентивни политики. Овие иницијативи често се успешни и на Комисијата ќе продолжи да помага во олеснувањето на споделување на такви искуства.

Прво, од 2011 година, а во партнерство со Комитетот на регионите, Комисијата ќе го промовира создавањето на ЕУ мрежа на радикализација на јавната свест, поддржан од страна на онлајн форум и ЕУ-конференции, да црпи искуства, знаење и добри практики за подобрување на свеста на радикализација и техники на комуникација за предизвикување на терористички наративи.

Второ, Комисијата во 2012 година ќе организира министерска конференција за спречување на радикализација и регрутирање на кој земјите-членки ќе имаат можност да ги презентираат примери на успешна акција за борба против екстремистичките идеологија.

Трето, во светлината на овие иницијативи и дискусии, Комисијата ќе се развие прирачник на акции и искуства за поддршка на земјите-членки во напорите, од течението на спречување на радикализацијата на попречување на вработување и како да им се овозможи ослободување и рехабилитација.

**Организиранот криминал** е од поголемо значење. Во различни форми го има и има тенденција да се случи секаде каде што може да се искористи најмногу финансиска корист со најмалку ризик, без оглед на границите. Трговија со дрога, економскиот криминал, трговијата со луѓе, криумчарење на луѓе, трговија со оружје, сексуална експлоатација на малолетници и детска порнографија, насилни кривични дела, перење пари и документи измама се само некои од начините на кои организиран и сериозен криминал се манифестира во ЕУ . Покрај тоа, корупцијата е закана за темелите на демократски систем и владеењето на правото.

Според тоа, Комисијата предложи во 2011 година законодавството на ЕУ за собирање на податоци на патници за летови кои влегуваат или излегуваат на територијата на ЕУ. Овие податоци ќе бидат анализирани од страна на властите во земјите-членки за да се спречи и да ги гонат терористички дела и сериозни кривични дела. ЕУ затоа треба да се разгледа од 2013 година, во светлината на разговори со своите меѓународни партнери во финансиска акција Task Force, ревидирање на ЕУ за спречување на перење пари и законодавство за подобрување на транспарентноста на правни лица и правни аранжмани.

Криминалните мрежи се потпираат на корупцијата да ги инвестираат своите профити во законска економија, ерозија на доверба во јавните институции и економскиот систем. Одржување на политичка волја за борба против корупцијата е од клучна важност. Акција на ниво на ЕУ и споделување на најдобрите практики е неопходно, а Комисијата донесе предлог во 2011 година за тоа како да набљудува и помогне на земјите-членки на анти-корупцијата.

За таа цел, Комисијата предложи законодавство во 2011 година за да се зајакне правната рамка на ЕУ за конфискација, особено за да се овозможи конфискација на трети лица и проширена конфискација и да се олесни заемното признавање на конфискација меѓу земјите-членки.

Земјите-членки до 2014 година мора да воспостават средства за наплата на канцеларии опремени со потребните ресурси, моќ и обука, како и можноста за размена на информации. Комисијата ќе развие заеднички индикатори до 2013 година, против кои земјите-членки треба да ја оценат ефикасноста на овие канцеларии.

**Компјутерскиот криминал** претставува глобален, технички, прекугранична, анонимна закана за европскиот информациски систем и поради тоа, тоа претставува дополнителен предизвик за спроведување на законот. До 2013 година, ЕУ ќе се воспостави, во рамките на постоечките структури, компјутерскиот криминален центар, преку кој земјите-членки и институциите на ЕУ ќе можат да изградат оперативен и аналитички капацитет за истраги и соработката со меѓународните партнери.

Центарот ќе го подобри евалуација и мониторинг на постојните превентивни и истражни мерки, поддршка на развојот на обука и подигање на свеста за спроведување на законот и судството, да се воспостави соработка со Европската мрежа и информациски агенција за безбедност (ЕНИСА) и интерфејс со мрежа на националните / владини компјутери за одговор при катастрофи (certs). На компјутерскиот криминален центар треба да стане средишна точка во борбата Европа против компјутерскиот криминал. Сите земји-членки треба да осигураат дека луѓето лесно можат да ги пријавуваат **компјутерски криминални инциденти**. Овие информации информација, ќе се хранат во националните и, доколку е соодветно, Европска компјутерска платформа за криминално алармирање.

Голем број на чекори мора да се преземат за подобрување на спречување, откривање и брза реакција во случај на сајбер напади или сајбер прекин. Секоја земја-членка, и институциите на ЕУ се треба да имаат, до 2012 година, сертификати кој добро функционираат.

**Прекуграничниот криминал**, како што се ситниот или имотниот криминал, често се врши од страна на банди, кога има значително влијание врз секојдневниот живот на луѓето во Европа. Со Лисабонскиот договор во сила на ЕУ е во подобра позиција да ги искористат синергиите помеѓу гранично управување и политиките за лица и стоки, во духот на солидарност и делење на одговорност. Во однос на движењето на лица, ЕУ може да го третира управувањето со миграцијата и борбата против криминалот како близок целите на интегрирано гранично управување. Таа се заснова на три стратешки насоки.

- Зголемена употреба на нова технологија за гранични проверки (на втората генерација на Шенгенскиот информативен систем (SIS II), информации за виза систем (ВИС), на влез / излез систем и регистрирани патнички програма);

- Зголемена употреба на нова технологија за надзор на границата (Европскиот надзор на граничен систем, EUROSUR) со поддршка на GMES безбедносните служби, и постепено создавање на заедничка размена на информации на животната средина за ЕУ поморски домен; и
- подобрена координација на земјите-членки преку Фронтекс.

Комисијата го презентираше законскиот предлог да се постави EUROSUR во 2011 година да се придонесе за внатрешната безбедност и борбата против криминалот. EUROSUR ќе се воспостави механизам за властите на земјите-членки да ги споделат оперативни информации поврзани со надзор на границата и за соработка со едни со други и со Фронтекс на тактичко, оперативно и стратешко ниво.

Значајни правни и структурни случувања се случија во последниве години да се подобри безбедноста и сигурноста на меѓународни ланци на снабдување и движење на стоки преминување на границата на ЕУ. Рамка за заедничко управување со ризикот (CRMF), имплементиран од страна на царинските органи, подразбира континуирана проверка на електронски пред-пристигнување (и пред-заминување) трговските податоци за идентификација на ризик од безбедноста и сигурносни закани на ЕУ и нејзините жители, како и кои се занимаваат со овие ризици соодветно.

Со цел да се зајакне царинска безбедност на потребното ниво на надворешните граници, Комисијата работеше во 2011 година за опциите за подобрување на ниво на ЕУ способности за анализа на ризик и насочување и излезе со предлози како што е соодветно. Земјите-членки треба до крајот на 2011 година се започне развој на анализи на заеднички ризик. Ова треба да ги вклучи сите релевантни институции со безбедносна улога, вклучително и полицијата, граничната полиција и царинските органи кои ги идентификуваат жаришта и повеќе и закани на раскрсници на надворешните граници, на пример да се повтори шверц со луѓе и дрога од истиот регион во истиот граничен премини.

**Природни и вештачки катастрофи**, како шумски пожари, земјотреси, поплави и бури, суши, недостаток на енергија и голема информации и комуникација технологии (ИКТ) дефекти, претставуваат сигурност и безбедносни предизвици. Во овој ден и старост, цивилната заштита системи претставува суштински елемент на секоја модерна и напредна безбедносен систем. Постојат голем број на други заеднички појави кои предизвикуваат загриженост и претставува безбедност и закани за безбедноста на луѓе низ цела Европа, на пример патот сообраќајни несреќи, кои се животите на десетици илјади на европските граѓани секоја година.

Клаузула солидарност во Лисабонскиот договор воведува законска обврска на ЕУ и нејзините земји-членки да им помогне на друг кога една земја-членка е предмет на терористички напад или природна или вештачка катастрофа. Преку спроведување на оваа клаузула на ЕУ има за цел да биде подобро организиран и поефикасно во управувањето со кризи, во смисла на превенција и одговор. Врз основа на вкрстениот предлог на Комисијата и на високиот претставник – кој беше презентираан во 2011 - колективна задача на ЕУ ќе биде да се стави на солидарност клаузула во пракса.

До крајот на 2010 година Комисијата разви, заедно со земјите-членки на ЕУ, проценка на ризик и мапирање насоки за справување со катастрофи, врз основа на мулти-опасност и мулти-ризик пристап, што ги опфаќа во принцип сите природни и катастрофи предизвикани од човекот. До крајот на 2011 година, земјите-членки требаа да развијат национални пристапи за управување со ризик, вклучувајќи ризик анализи.

На проценка на заканата, Комисијата ќе ги поддржи напорите да се подобри меѓусебното разбирање на различните дефиниции на степенот на загрозеност и да се подобри комуникацијата кога овие нивоа се предмет на промена. Во 2012 година, земјите-членки се поканети да произведат свои проценки на заканите на тероризмот и други злонамерни закани. Од 2013 година на Комисијата, во соработка со ЕУ за борба против тероризмот координатор и земјите-членки подготвува редовни прегледи на тековните закани, врз основа на националните проценки. ЕУ треба да се воспостави до 2014 година една кохерентна политика за управување со ризик поврзува закана и проценки на ризикот за донесување на одлуки.

Врз основа на постојните капацитети и стручност, на Комисијата, до 2012 година, се зајакне врските помеѓу секторите специфични за рано предупредување и кризна соработка, вклучувајќи ги и оние за здравје, за цивилна заштита, нуклеарната ризик за следење и тероризмот, и да ја искористиме на ЕУ предводена од оперативни програми.

Во согласност со неодамна донесениот одговор на катастрофи, ЕУ треба да формира Европски одговор при катастрофи врз основа на средства како претходна обврска на земјите-членки на повик за операции на ЕУ и пред договорениот планови за непредвидени ситуации.

### **1.3 Одговор на предизвиците**

Со цел да се справат со овие феномени, земјите членки на ЕУ имаат свои национални безбедносни политики и стратегии, и како одговор на движењето на криминалците меѓу соседните земји, билатерални, мултилатерални и регионални шеми на соработка меѓу земјите-членки, исто така е развиена. Но, бидејќи тие напори не се доволни за да се спречи и да се бори со криминалните групи и нивните активности, кои одат многу подалеку од европските граници, на ЕУму е потребен широк пристап.

Земјите-членки постојано мора да се стремат кон развивање инструменти, така што националните граници, различни закони, на различни јазици и начини на работа не го попречуваат напредокот во спречувањето на прекуграничниот криминал. ЕУ има направено значителен напредок во оваа област во последните години.

На пример, зголемена е соработката за спроведување на законот и судска соработка и тоа е од суштинско значење од укинувањето на внатрешните гранични контроли кои овозможуваат слободно движење на луѓе во рамките на Шенген зоната.

Бројни инструменти за олеснување на соработката се развива. Најрелевантните вклучуваат:

- **Анализа на идните ситуации и сценарија\***: исчекување на закана, Европол и другите ЕУ агенции произведуваат редовна проценката на заканите.

- **Соодветен одговор: планирање, програмирање и справување со последици.** Работни програми кои се развиени овозможуваат да се справат со опасноста која и се однесува на граѓаните во методичен начин. Стратегии и конкретни планови за работа кои се развиени за борбата против тероризмот, трговијата со дрога, трговија со луѓе, организираниот криминал и цивилна заштита. Исто така, на Заедницата за цивилна заштита го координира одговорот на земјите-членки на природни и вештачки катастрофи.
- **Ефикасноста во областа на работа на агенции, институции и тела.** Голем број на агенции кои се специфични за ЕУ се создадени, вклучувајќи го и Европол, чија главна цел е да се соберат и да разменуваат информации и да се олесни соработката меѓу полициските власти во нивната борба против организираниот криминал и тероризмот, Eurojust, кој ја носи координацијата и ја зголемува ефикасноста на судските органи, и Фронтекс, која управува со оперативна соработка на надворешните граници. ЕУ исто така, ја создаде улогата на координатор за **борба против тероризмот**. Други органи и мрежи, исто така, се основани во областа на обука, дрога, превенција на криминалот, корупцијата и судската соработка во кривичната материја.

---

\* Europol TE-SAT Report 2009, p. 6

- **На алатки засновани на взаемно признавање, за размена на информации и олеснување на заедничките истраги и операции.** Инструменти врз основа на заемно признавање вклучуваат европски налог за апсење и обезбедување за замрзнување на средствата. Бази на податоци како што се Шенгенскиот информативен систем и мрежи исто така се основани за размена на информации за криминални досиеја, за борба против хулиганството, за исчезнатите лица или украдени возила и на визи кои се издадени или одбиени. Употребата на ДНК и отпечатоци на податоци им помага да се стави име на анонимни траги оставени од местото на злосторството. ЕУ правните инструменти ја олеснуваат оперативната

соработка помеѓу земјите-членки како што се поставување на заеднички истражни тимови, организирање на заеднички операции и тесна соработка за да се осигура безбедноста на меѓународните настани, вклучувајќи ги големите спортски натпревари.

- Евалуација на механизми развиени за да се процени ефикасноста на активностите од страна на Европската Унија. На пример, во peer-to-peer евалуациони вежби во областа на тероризмот и организираниот криминал со кои ќе се придонесе за подобрување на меѓусебната доверба.

#### **1.4 Принципи на Стратегијата за внатрешна безбедност на Е.У.**

Луѓето во Европа очекуваат да живеат во безбедност и да уживаат во слободите: безбедноста сама по себе е основно право. Вредностите и принципите утврдени во договорите на Унијата и утврдени во Повелбата за фундаментални права се инспирирани внатрешната безбедност на ЕУ стратегија:

- **правда, слобода и безбедносни политики** кои меѓусебно се поткрепуваат притоа почитувајќи ги основните човекови права, меѓународната заштита, владеење на правото и приватноста.
- **заштита на сите граѓани**, особено на најранливите, со фокус на жртвите на кривични дела како што се трговијата со луѓе или полово насилство, вклучувајќи жртви на тероризмот, кој исто така ќе им треба посебно внимание, поддршка и општествено признание.
- **транспарентност и одговорност во безбедносните политики**, така што тие можат да бидат лесно разбирливи од страна на граѓаните, и да се земат предвид нивните грижи и мислења.

- **дијалог** како средство за решавање на разликите во согласност со принципите на толеранција, почит и слобода на изразување.
- **интеграција, социјалната вклученост и борбата против дискриминацијата** како клучни елементи за ЕУ внатрешна стратегија за безбедност.
- **солидарност** меѓу земјите-членки во соочувањето со предизвиците, кои не можат да бидат исполнети од страна на земјите-членки кои дејствуваат сами или каде конкретната акција е во корист на ЕУ како целина.
- **взаемна доверба** како клучен принцип за успешна соработка.

## 1.5 Стратешки насоки за акција

Врз основа на овие принципи, десет насоки за акција се утврдени со цел да се гарантира внатрешната безбедност на ЕУ во текот на следните години.

### *1. Широк и сеопфатен пристап на внатрешната безбедност*

Внатрешна безбедност мора да се гледа како широк спектар на мерки со хоризонтални и вертикални димензии:

- **хоризонтална димензија:** да се достигне адекватно ниво на внатрешна безбедност во комплексна глобалната животна средина бара вклучување на спроведување на законот и органи за управување на границата, со поддршка на судската соработка, агенции за цивилна заштита и на политички, економски, финансиски, општествените и приватните сектори, вклучувајќи ги и невладините организации.
- Исто така, мораме да ја земеме во предвид **вертикалната димензија** на безбедноста на различни нивоа: меѓународна соработка, ЕУ на ниво на безбедносни политики и иницијативи, регионалната соработка помеѓу земјите-членки и на земјите-членки сопствените национални, регионалните и локалните политики.

## *2. Обезбедување на ефективна демократски и судски надзор*

По стапувањето во сила на Лисабонскиот договор, вклучувањето на Европскиот парламент во развојот на безбедносни политики во голема мера се зголемија, што значи дека ефективни консултации во сите фази е од суштинско значење. Националните парламенти, исто така, имаат поголема улога во работата на ЕУ преку нивната способност за следење на примената на принципот на супсидијарност и преку нивното учество во евалуација на спроведувањето на правдата, слободата и безбедноста политика.

Европскиот суд за правда ќе стане целосно надлежен во оваа област (освен што се однесува на внатрешниот закон и ред на земјите-членки и на одговорноста за безбедноста). Конечно, за пристапување на ЕУ кон Европската конвенција за човекови права исто така ќе придонесе за поголема заштита на човековите права на луѓето во Европа.

## *3. Превенција и исчекување: проактивен разузнавачки пристап*

Меѓу главните цели на внатрешната безбедносна стратегија на ЕУ се превенција и очекување на криминал, како и на природните и вештачки катастрофи, како и на намалување на потенцијалните влијанија. Додека ефикасно гонење на сторителите на кривично дело останува од суштинско значење, поголема фокусираност на спречување на кривични дела и терористички напади пред тие да настанат може да помогне да се намали човечковата или психолошката штета која често се непоправливи.

Оваа стратегија мора да ја нагласи превенцијата и исчекувањето, која е базирана на проактивна и разузнавачки пристап, како и набавка на потребните докази за кривично гонење. Тоа е можно само ако се донесе успешно правно дејство ако сите потребни информации се достапни.

Безбедносни политики, особено оние за превенција, мора да преземат широка пристап вклучувајќи ги не само агенциите за спроведување на законот, исто така и институциите и професионалците на национално и локално ниво. Соработката затоа треба да се бара во другите сектори, како училиштата, универзитетите и другите образовни институции, со цел да се спречи млади луѓе од свртуваат кон криминал. Приватниот сектор, особено кога

е вклучен во финансиските активности, може да придонесе за развој и ефективно спроведување на механизми за спречување измама или перење на пари. Организациите на граѓанското општество, исто така, може да игра улога во водење на кампањи за јавната свест.

#### *4. Развој на сеопфатен модел за размена на информации*

Внатрешна безбедносна политика е поддржана од информации за размена врз основа на взаемна доверба и кулминирајќи во принципот на достапноста на информациите. Ако за спроведување на законот властите за да можат да спречат и да дејствуваат, на почетокот тие мора да имаат навремен пристап до податоци колку што е можно повеќе во врска со кривични дела и нивните сторители, детали на жртва (и), возила кои се користат, итн.

Овој модел ќе ги опфати сите различни ЕУ бази на податоци релевантни за обезбедување безбедност во ЕУ, така што не може да има интеракција меѓу нив, колку што е потребно и дозволено, со цел на обезбедување на ефикасна размена на информации низ целата територија на ЕУ и максимизирање на можностите презентирани од страна на биометриските податоци и други технологии за подобрување за безбедноста на граѓаните во јасна рамка која исто така ја заштитува нивната приватност. Оваа размена на информации мора секогаш целосно да го почитува правото на приватност и заштита на лични податоци. Ако повисоко ниво на безбедност значи зголемување на размена на податоци, важно е дека зголемувањето се управува внимателно, тоа да биде пропорционална и дека ги почитува законите за заштита.

#### *5. Оперативна соработка*

Лисабонскиот договор го создал Постојниот комитет за оперативна соработка за внатрешна безбедност (Cosi) за да се обезбеди ефективна координација и соработка меѓу органите за спроведување на законот и органите за управување со границата, вклучувајќи ја и контролата и заштита на надворешните граници, и кога е соодветно судска соработка во кривичната материја релевантни за оперативна соработка. Работата на оваа комисија ќе биде базирана пред се, на национални и на ЕУ проценки на заканите и приоритети.

Строга соработка меѓу ЕУ агенции и органи вклучени во ЕУ за внатрешна безбедност (Европол, Фронтекс во Eurojust, Сепол и Sitcen) мора да биде обезбедено од страна на Cosi со цел да се охрабрат повеќе координирани, интегрирана и ефективни операции. Таквите играчи мора да продолжи да го подобруваат обезбедувањето на ефикасна поддршка на специјализирани услуги во земјите-членки. Особено, капацитетот на Европол за поддршка на земјите-членки треба да се подобри.

\*Поблиска соработка помеѓу судските органи на земјите-членки е од суштинско значење, како што е потребата за EUROJUST за да се постигне својот полн потенцијал во рамките на законот кој се применува. На ниво на ЕУ, успешно водење на кривичната операции и истраги мора да ни овозможи да се реализира потенцијалните дисперзии помеѓу спроведување на законот и гранични агенции и судските органи во спречувањето на прекуграничниот криминал.

#### *б. Интегрирано гранично управување*

Справувањето со нелегалната имиграција, интегрираното гранично управување игра важна улога во одржување на безбедноста. За интегрирано гранично управување мора да биде засилено со механизам со цел, меѓу другото, за ширење на најдобрите практики меѓу граничната полиција. Можностите за создавање на европскиот систем на граничната полиција мора да бидат истражени, врз основа на претходна анализа. Посебен акцент ќе мора да се даде за континуираниот развој на Европската надзор на граничниот систем (EUROSUR).

---

\* Internal Security Strategy for the European Union: "Towards a European Security Model"

## *7. Судска соработка во кривичната област*

Новите технологии имаат клучна улога во граничното управување. Тие може да им олеснат на граѓаните да ги преминаат брзо надворешно-граничните премини преку автоматизирани системи, однапред регистрација, и.т.н. Тие ја подобруваат безбедноста со тоа што дозволуваат потребните контроли да се извршат, така што границите не се поминува од луѓе и стоки кои претставуваат ризик за Унијата. Во тој контекст, тесна соработка меѓу органите за спроведување и за контрола на границата е од суштинско значење. Исто така, на властите за спроведување на законот треба да им се олесни обезбедувањето на информации што се неопходни за спроведување на безбедносни мерки на границите.

## *8. А посветеност на иновации и обука*

Неопходно е да работат заедно за промовирање и развој на нови технологии преку заеднички пристап, како и намалување на трошоците и зголемување на ефикасноста. Во областа на технологијата, исто така е важно за јавниот и приватниот сектор да работат заедно. Градење на исходот на истражувачки и развојни проекти спроведени во рамките на заедничкото истражување и програмата за развој, ЕУ треба да се развие технолошки стандарди и платформи прилагодени на своите безбедносни потреби.

Интероперабилност на различни технолошки системи кои се користат од страна на било која агенција или услуга мора да биде стратешка цел, така што опремата не претставува пречка за соработка меѓу земјите-членки за споделување на информации или спроведување на заеднички активности.

## *9. Димензија на внатрешната безбедност / Соработка со земји од трет свет*

Концепт на внатрешна безбедност не може да постои без надворешна димензија, бидејќи внатрешната безбедност се повеќе зависи во голема мера на надворешната безбедност. Меѓународна соработка од страна на ЕУ и нејзините земји-членки, и билатерално и мултилатерално, е од суштинско значење со цел да се гарантира безбедноста и заштита на правата на граѓаните и да се промовира безбедност и почитување на правата во странство.

Политики на ЕУ во однос на земјите од трет свет треба да се разгледа безбедноста како клучен фактор и развивање на механизми за координација меѓу безбедносните и други сродни политики, како што се надворешната политика, каде што безбедносните прашања повеќе мора да бидат земени во предвид во интегрирана и проактивен пристап.

Во овој контекст, внатрешна стратегија за безбедност служи како неопходен додаток за безбедност Стратегијата на ЕУ, развиена во 2003 година за безбедност на ЕУ и одбранбена политика за решавање на глобалната ризици и закани и да се направи посветеност на социјални, политички и економски развој на глобалната општество како најефикасен начин за постигнување на ефикасно и долготрајни безбедност.

#### *10. Флексибилност да се приспособат на идните предизвици*

Широк, прагматични, флексибилни и реален пристап, постојано да се адаптира на реалноста, земајќи ги предвид ризиците и опасностите кои можат да влијаат врз граѓаните во поширока перспектива, не се фокусира само на криминалните аспекти но водејќи сметка за ризикот од било каков вид кои би можел да се создаде сигурносен проблем во поширока смисла на зборот, како и да се внимава на откривање на било која потреба за прилагодување на овие променливи околности и гарантирање на највисоко ниво на безбедност за луѓето во Европа.

### **2.6 Судска соработка во казнена материја**

Со одстранување на внатрешните граници и внатрешната контрола, заедно со четирите економски слободи на движење се создадени и услови за мобилност на криминалците и за енормно зголемување на бројот на делата со транснационални елементи. Одговорот на таквиот нов предизвик не може да остане омеѓен со традиционалниот или национален пристап кон криминалната политика, казненото право и системо на казнена правда или потпрен исклучително врз меѓународни инструменти на судска соработка ( екстрадиција, заемно признавање и извршување на казнени пресуди итн).

Поради тоа, Договорот од Мастрихт ( глава VI) ја дефинира судската соработка во судските елементи како заеднички интерес на земјите членки. Заедничката активност во спречување на транснационалниот криминал станува главен правец на движењето на

процесот на интеграција кон создавање на единствен простор на правда со Договорот од Амстердам насочен кон: апроксимација на дефинициите на определени дела и на санкции за тие дела; заемно признавање и извршување на казнените пресуди; развивање на нови инструменти на судска соработка и прераснување на ЕУ во партнер на судска соработка на меѓународен план. Развивање на овие активности е следено со јакнење на гаранции за заштита во индивидуални слободи и права. Сепак за разлика од соработката во граѓанската и трговската материја која е внесена во првиот столб на исклучителни компетенции на ЕУ, соработката во казнената област Договорот од Амстердам ја остава и понатаму во третиот столб фокусирајќи ги нејзините цели врз спречување на транснационалниот криминал.

## **2.7 Апроксимација на казнено правните системи**

Како важен елемент на единствениот простор на слобода, безбедност и правда, соработка во казнена област има за цел зголемување на ефикасноста, во гонењето на прекугранични облици на криминал од една страна, но и еднаков пристап кон правдата и еднакви гаранции за човековите права на сторителот и жртвата на целата територија на ЕУ. Активноста на ЕУ на овој план е многу поефикасна по вградувањето во Договорот од Амстердам на нови правни инструменти.

Првиот правец на апроксимација на казнени законодавства, денеска е насочен кон неколку инкриминации: тероризам, илегална емиграција, трговија со луѓе, финансиски криминал, трговија со дрога, перење пари, корупција, користење на фалсификувани платежни средства, сексуална експлоатација на деца и детска порнографија, компјутерски криминал, еколошки криминал, расизам и ксенофобија.

Во сите казнени законодавства се усвоени или се во постапка на усвојување обединени дефиниции на овие дела и за истите се пропишани идентични казни и други санкции, а за одделни од нив е пропишана и казнена одговорност на правни лица ( корупција, перење пари итн.).

Основа за хармонизација на казнените законодавства претставува начелото на солидарност и лојалност на државите – членки ( содржано во член 5 од Договорот за ЕЗ ), според кое тие треба да ги преземат сите потребни мерки за остварување на обврските превземени со основачките договори или што произлегуваат од активностите на заедничките институции како и на целите на ЕУ.

Основа на хармонизација се и конвенции на СЕ што содржат обврска за инкриминирање на казнени дела и вградување во националните законодавства на ефикасни механизми за нивното спречување, како што се: Европска конвенција за спречување на сообраќајни деликти се СЕ од 1964 година; Конвенција за меѓународни ефекти за забраната на управувањето со моторно возило од 1976; Европска конвенција за незастарливост на злосторствата против човечноста и воените злосторства од 1974 година; Конвенцијата за спречување на тортурата и нечовечкото и понижувачкото казнување или постапување од 1987; Европска конвенција на надзор над држењето на огнено оружје од 1978 година; Конвенција за перење, потрага, замрзнување и конфискација на принос од криминал од 1990; Конвенција за финансиски операции од 1989; Конвенција за казнените дела против културните добра од 1985 година; Европска конвенција за надоместување на жртвите на насилнички дела од 1983 година; Конвенција за репатиција на малолетници од 1970 година.

## **2.8 Заемно признавање и извршување на казнени пресуди**

Следниот правец на – земно признавање и извршување на казнени пресуди подразбира автоматизам во признавањето и извршувањето на казнени осуди, без никакво одлагање и без дополнителна постапка на екзекватура. За разлика од взаемно признавање и извршување на граѓанските пресуди во рамките на ЕУ сеуште не е прифатен некој нов инструмент ( конвенција и сл.), но затоа Советот во 2001 година усвои програма на 24 мерки, чија што имплементација се смета за една до главните претпоставки за создавањето на подрачјата на слобода, безбедноста и правдата. Резервирианиот пристап кон автономно признавање на странските казнени пресуди е рефлексција на догмата на државниот суверенитет и државното право на казнување како ексклузивно право што не може да се препушти на друга држава или да се преземе од друга држава без определена постапка на приспособување на изречената пресуда кон домашниот казнено правен

систем. Но неоспорно е дека тој резултира и од практични проблеми што ги предизвикува признавањето и извршувањето на казнените пресуди. На определени проблеми наидува и самото признавање на негативно, блокирачко дејство на странската пресуда: нејзино уважување како “res indicata” во другите држави – членки, како основа за поврат итн.

Но, за да и се признае такво дејство пресудата треба да биде конечна и особено да постои единствен европски регистар на пресуди, од кои судовите на сите држави – членки ќе црпат информации дали за определено дело, за кое се води казнена постапка, во некоја држава е донесена правосилна пресуда, а таков регистар непостои. Во самото средиште на проблемот на извршувањето на пресудата што се сведува всушност на извршената казна или друга санкција влегува специфичноста на казнено правни решенија во однос на системот на санкции.

## **2.9 Екстрадиција и други облици на взаемна соработка**

Во функција на взаемно признавање и извршување на судските пресуди е и востановувањето на многу поефикасни инструменти на взаемна соработка во споредба со постоечките европски стандарди ( содржани во конвенциите на СЕ: Европска конвенција за признавање на меѓународна важност на казнените пресуди од 1970 и Европска конвенција за трансфер на казнени постапки од 1972 година, Европска конвенција за екстрадиција од 1957 година и Европска конвенција за взаемна помош во казнени предмети од 1959 година). По инкорпорирањето на оваа сфера на третиот столб на Договорот од Масстрихт облиците на соработка предвидени во овие конвенции се подигнати на повисоко рамниште со усвојување на конвенции во рамките на ЕУ:

Конвенцијата за поедноставнување на постапката на екстрадиција од 1995 година, Конвенцијата за екстрадиција меѓу државите – членки од 1996 година и Конвенцијата за имплементирање на шенгенската спогодба од 1990 година. Конвенцијата за екстрадиција од 1996 внесува неколку важни новини во условите и постапката на екстрадиција. Така, на пример, ниту едно дело не може од страна на замолената држава да се третира како политичко дело, за определени дела (како тероризмот, дела на насилство итн) не се бара

исполнување на условот на двократна инкриминација, не е исклучена екстрадицијата и на домашни државјани.

### 2.9.1 Европски налог за апсење

Изразениот динамизам и потребите за уште поинтензивна соработка, како и фактот дека споменатите конвенции за екстрадиција не се влезени со сила поради тоа што не се ратификувани од сите држави – членки, иако се применуваат на обична декларација на државата која ги прифаќа, наметнуваат и барања за потрага по нови решенија. Таквата ориентација е поддржана со определба на Самитот на Тампере за замена на постапка на екстрадиција со едноставна процедура на трансфер на пребегнати сторители на казнени дела или осудени лица.

Излегувајќи и во предстрет, во 2002 година Советот усвои рамковна одлука за “Европскиот налог за апсење” и постапка за израчување на уапсените сторители на казнени дела, а во 2003 година и рамковна одлука за европскиот налог за замрзнување на имотот и на евиденции и документи. Со првата одлука, која стапи во сила во 2004 година, долгата и сложена постапка на екстрадиција се поедноставува и супституира со брза постапка за лишување од слобода и враќање на обвинетиот сторител или осудено лице во државата од која побегнал. Налогот се однесува на дела за кои е пропишана казна затвор над една година, или на осуди казна затвор над четири месеци или наредба за притвор во траење од четири месеци. Одлуката на судот со која се наредува лишување од слобода и враќање на лицето заради водење на казнена постапка, извршување на казна затвор или ставање во притвор се извршува без какво било одлагање од судот на државата во која лицето се наоѓа, најдоцна во рок од 90 дена. Според тоа, исклучена е каква било дополнителна постапка, а особено инволвирањето на политичка оценка во одлуката на државата да го предаде сторителот на делото.

Европскиот налог за апсење може да се однесува и на државјанин на државата од која е побарано да го предаде на друга држава, во која се води постапка за сторено дело. Исто така, во однос на 32 категории на тешки дела е напуштен и принципот на двократна инкриминација (тероризам, трговија со луѓе, трговија со оружје итн). Предавањето на

лицето може да биде одбиено само под следниве услови: ако е тоа осудено за истото дело, како во случај на амнестија, застареност или малолетство. Државата од која е побарано да го предаде осуденото лице може, наместо да го предаде, самата да ја изврши пресудата изречена во државата барател.

### **Полициска соработка**

Слободата на движење и на развивање на економските и други активности на единствениот простор на слобода, безбедност и правда, ја изотрува до крајни граници потребата од непосредна соработка помеѓу националните полиции. Несомнено е, имено, дека од таквата слобода профитираат и криминалците, нивните организации и мрежи, така што е сосема логично и природно на таквиот транснационален наплив на криминалот да му се одговори со засилена и координирана превентивна и репресивна активност на полицијата која не може да се допира само до граници на државата – членка. Единствениот простор на безбедност, воспоставен со Договорот од Амстердам, подразбира и такви компензаторни мерки за отстранување на внатрешни граници и контрола, што се состојат од заеднички превентивни и репресивни активности на државите – членки. Сепак, Договорот нив ги задржува во рамките на третиот столб и на начелото на интерговернментализам, наспоти пренесувањето на другите подрачја – слобода и правда, во првиот столб на ЕУ.

Ваквиот резервиран став може да се разбере единствено во светлината на специфична природа на полициските функции што се состојат од превенција, откривање и гонење на сторители на казнени дела и во спречување на различни облици на загрозување на безбедноста на државата (оттука и честото повикување на јавниот поредок на државата како оправдување за одбивање на соработка). Казнено – правниот систем, а уште повеќе системот на безбедност на државата, се сметаат за последна линија на одбрана на суверенитетот на државата. Во споредба со други правни гранки и државни структури, функциите на полициските и безбедности структури се детерминирани со националниот пристап во заштита на домашните правни добра и интереси, то дозволува соработка во однос на општиот криминал во мерата определена со принципот на реципроцитет или евентуално универзалниот пристап само во однос на потешки казнени дела.

Тоа е основна причина поради која меѓудржавната полициска соработка започнува да се развива релативно доцна од почетокот на 70-тите години врз неформална и ad hoc основа. Прв формализиран облик е создавањето во 1976 година на Треви – групите (меѓународен тероризам, радикализам, екстремизам и насилство), како работни тела фокусирани на спречување на тероризмот и полициската организација и тренинг. Во 1989 година се формирани четири групи за: сузбивање на тероризмот, полициска соработка, организираниот криминал и слободно движење на лица, координирани од Група на високи службеници одговорна за подготовка на соодветни предлози пред Советот. Во 1995 година, со стапување во сила на Шенгенските аранжмани се именувани полициски службеници за врска во секоја држава – членка заради координација на размена на информации во однос на тероризмот, наркотичните дроги, организиран криминал и илегална имиграција. Со овие аранжмани е воспоставено и правото на полициските служби за прекугранично следење на осомничени лица на територијата на друга држава и е создадена правна основа за формирање на мешовити истражни екии кои постапуваат на целата територија на ЕУ.

Создавањето на европска полиција е охрабрено со Договорот од Мастрихт, со кој во листата на приоритетни заеднички интереси е внесено спречувањето на тероризмот, трговијата со наркотични дроги и други форми на транснационален организиран криминал, како и создавањето на единствен систем за размена информации. Со Договорот од Амстердам се етаблирани две линии на соработка: преку Европол и преку развивање на посебни облици на соработка меѓу полициските структури и државите – членки.

Во делот на непосредна соработка, заради поефикасна координација и заеднички активности на националните полициски системи во рамките на ЕУ Комисија има создадено повеќе координативни тела ( покрај европол): Европска структура на полициски шефови( соработка на водечките полициски структури), Европски полициски колеџ ( за тренинг на полициските структури) и Европски сили за брза реакција ( за учество во зачувување на мирот).

Преку овие заеднички структури Комисијата ги насочува активностите на полицијата во неколку приоритетни правци: превенција на транснационалниот криминал, полициски

аспекти на Шенгенската конвенција за слободно движење, спречување на хулиганството на големи спортски настани и спречување на тероризмот.

### **Царинска соработка**

Заемната соработка на царинските органи е еден од првите облици на соработка во оваа сфера започната уште со усвојувањето во 1967 година на Неаполската конвенција за соработка на царинските органи во спречувањето на финансиски злоупотреби. Слободата на движењето на единствениот простор без внатрешни граници и внатрешна контрола ја изострува потребата од интензивна соработка на царински служби како во контролата на надворешните граници, така и во спречувањето на различни облици на организиран транснационален криминал, поради што со Договорот од Мастрихт (член 29) со полициската соработка е вклучена во меѓувладина соработка. Соработката се однесува на превенција, откривање, истражување и поткренување на царинско – административна постапка или поднесување иницијатива за казнена постапка за нелегален промет со стоки, перење приноси од криминал и заштита на финансиски, културни и интересите за заштита на човековата средина, како и здравјето и сигурноста на граѓаните на ЕУ.

ЕУ е царинска унија, во рамките на која постои непречен промет на стоки во која има надворешни граници чија што контрола ја вршат царинските служби на соодветните држави – членки. Во однос на сите стоки што влегуваат во ЕУ се востановени единствени тарифи како и единствени прелевмани за земјоделски производи и единствена фитосанитарна и ветеринарна контрола. Со оглед на тоа дека организацијата и надлежноста на царински служби на државите – членки се прашање на национално право така што во некои царинската служба има и истражник со овластувања ( како полицијата), додека во други нема такви овластувања претпоставка и поефикасна соработка е хармонизацијата на царинското право. Етаблирањето на царинската унија во првиот столб на ЕУ е операционализирано со усвојувањето во 1992 година од Советот на регулатива за воспоставување на царински кодекс на ЕУ (последен пат изменет во 2003 година). Кодексот чије што донесување и изменување е во надлежност на советот кој одлучува со колективно мнозинство ги регулира правата и обврските во врска со царините, тарифите, процедури на царинење, царински режими итн. Но подеднакво важно е прифаќањето на заеднички стандарди и постапување на царински служби, создавањето на единствена база

на податоци и размена на информации и соработка во оперативни техники на превенција и откривање на сторителите на царински прекршоци и казнени дела (крумчарење, затајување на царински давачки, перење пари итн).

За таа цел по усвојувањето на Конвенцијата за царинскиот информациона систем од 1995 година е развиена единствена информациска мрежа која им овозможува на националните царински служби размена на информации за движење на стоките преку граница на ЕУ и создавање база на податоци за идентификација на царински пријави и други документи со кои се олеснува истражувањето на одделни сомнителни случаи. Заради унапредување на заемната царинска соработка во 1998 година е усвоена Неапол II Конвенцијата за заемна помош и соработка помеѓу царински служби. Таа се однесува на трговијата со дроги и со психотропни супстанции, трговија со оружје и експлозивни материи како и нуклеарен отпад или радиоактивни материи, порнографија и други неморални публикации и трговија со други стоки чиешто промет е забранет или пак акцизни стоки (алкохол, цигари итн). Соработката се остварува низ непосредна комуникација на овие служби со поднесување на барање за преземање на конкретни мерки, истраги, заедничка активност како што се на пример контролирани испораки или размена на информации.

Заради унапредување на заемната царинска соработка во рамките на Советот е формирана и посебна група за царинска соработка чијашто главна задача е да ги планира и координира заеднички операции фокусирани на спречување на прометот со опојни дроги или некои други специфични облици на организиран транснационален криминал.

### **Соработка за спречување на тероризмот**

Спречувањето на тероризмот е подрачје на кое е постигнат висок степен на хармонизација на европските казнени законодавства и системи на правда што е резултат на имплементација на голем број на Конвенции на ООН за тероризам како и на Европската конвенција за спречување на тероризмот на СЕ од 1977 година. Заради имплементација на инструментите што ги содржи оваа конвенција и зајакнување на соработката на државите – членки, Советот 1998 година има усвоено повеќе факти (од типот на заеднички акции) што се однесуваат на казнувањето на самото учество во криминална организација и на финансирање на тероризмот.

Неефикасноста и неадекватноста на традиционалните облици на судска и полициска соработка во однос на спречување на тероризмот избија на површина со сета острина по 11 септември 2001 година (терористички напади на САД) и подоцнежните откритија на раширеноста и дејствувањето на терористички мрежи во Европа. Поради тоа во 2002 година, Советот усвои рамковна одлука за зајакнување за борбата против тероризмот која содржи дефиниција на дела на тероризмот на илегалните активности што се во врска со такви дела како и изедначување на санкциите за овие дела во националните законодавства со почитување на основните човекови права.

Оваа одлука е донесена врз основа на одредбите од договорот за ЕУ (член 29) кој конечно предвидува заедничка активност за спречување на овој облик на криминал, низ потесна полициска соработка, царинска соработка и соработка на другите државни органи вклучувајќи го Европол, судска соработка и апроксимација на казнените законодавства. По дефинирањето на делото на тероризам рамковната одлука комбинира два елемента: објективен, со определување на листа на тешки дела, како што е убиство, телесна повреда, киднапирање, грабнување воздухоплови итн; и субјективен определен како умислено извршување на делото како посебна терористичка цел што се состои во предизвикување на сигурност или страв кај определен број на лица. Како сродни дела се дефинирани: кражбата, фалсификување избори, партиципирање и помагање на активноста на терористичката група итн. Дефиниран е и поимот на терористичка група како структурирана организација составена од најмалку три лица востановена заради подолготрајно заедничко дејствување.

Покрај организирањето или учеството во терористичка група се казнува и поттикнувањето, помагањето и обидот за извршување на дело на тероризам.

За подигање на ефикасноста на борбата против тероризмот во тек се и други активности. Така во постапка на усвојување е регулатива на Советот за давање на нови функции на шенгенскиот информативен систем (неговата модернизирана, нова генерација “SIS II” во спречувањето на тероризмот што има за цел на подигање на оперативните капацитети на системот поради полесна соработка со Европол и Европавда, поголем пристап кон податоците за движење на луѓе на обвинителствата и судовите на државите – членки и

проширување на базата на податоци ( дозвола за престој, употреба на кредитни картички итн).

Значајна е и одлуката на советот од 2002 година за примена на специјални мерки во судската и полициската соработка со која се налага обврска на државите да определат специјална единица во рамките на полицијата како и национален коресподент на Европранда што ќе имаат пристап во сите информации за истрагите и постапките на делата на тероризам, како и да обезбедат непосредно и брзо постапување по сите барања од други држави за заемна правна помош и признавање и извршување на судски пресуди. Во општа позиција на советот од 2001 година за примена на специјални мерки ( и подоцнежни општи позиции), се изразени определбите на вонредниот Самит од 2001 година посветен на спречување на тероризмот во согласност со резолуцијата на Советот за безбедност на ООН усвоена по терористичките напади врз САД од 11 септември 2001 година. Општата позиција содржи дефиниции на лица инволвирани во терористички акти – тоа се сите лица кои учествувале во извршувањето на терористички акт или го овозможиле неговото извршување, при што е дадена листа на терористички акти ( напад врз човечки живот, киднапирање на лица, предизвикување на материјална штета од поголеми размери итн).

Во анексот на општата позиција е дадена листа на лица кои врз основа на полициски информации и истраги може да се сметаат за осомничени и учество во терористички акти којашто листа се менува на секои 6 месеци. Во листата се вклучени ЕТА ( баскиската ослободителна организација), ИРА ( ирска републиканска војска), Палестинската ХАМАС и други револуционерни активистички групи, како и поединци што им припаѓаат на такви групи ( Осама Бин Ладен, поединци од нашето опкружување од вооружениот конфликт во Р.М. во 2001 година). Мерките коновие организации и лица се состојат во: замрзнување на фондовите и банкарските сметки, и примена на специјална истражни техники и облици на непосредна соработка на полицијата и судовите. Непосредна правна основа за примена на сите мерки е создадена со усвојување во 2001 година на регулатива на Советот за рестриктивни мерки спрема определени лица и организации, а во 2002 година и на одлука на Советот за листа на лица и на групи кон кои се применуваат таквите мерки.

## Спречување на организираниот криминал

Издавањето на внатрешните граници и контрола создава реални шанси на мобилност на криминални структури и за нивно побрзо поврзување и активност на целокупниот простор на ЕУ што го прави неефикасен исклучително националниот пристап во спречување на организираниот криминал. Тежиштето на заедничките активности за неговото спречување паѓа главно врз Европол и непосредни форми на полициска соработка. Во 1997 година ЕС усвои план за акција со конкретни мерки кои се однесуваат на прифаќање на нови правни инструменти вклучувајќи конвенции заради поттикнување соработка и на други државни структури ( царината, судството, даночни управи, финансиски установи и ревизорски органи во однос на јавните набавки планот е имплементиран низ специјалната Falcone – програма, наречена споредн италијанскиот истражен судија Фалконе ликвидиран од италијанската мафија.

Внесувајќи ја борбата против организираниот криминал меѓу приоритетните заеднички интереси, Договорот од Мастрихт создаде основа и за бројни други заеднички програми (Oisin I, Oisin II, Stop I, Stop II, Hippocrates, Oktopus итн; споменатите програми се однесуваат на превенција на одделни форми на организиран криминал како што е трговија со наркотични дроги, трговија со луѓе). Значаен поттик за заедничка активност е даден на Самитот во Тампере во 1999 година на која се усвоени мерки за зајакнување на борбата против перењето пари што има повеќе кратно значење за спречување на организираниот криминал.

Договорот од Амстердам поставува нова правна рамка за јакнење на судска соработка и на борбата против прекуграничен организиран криминал. Покрај активноста на Европска правда и Европол, спречување на организираниот криминал претставува еден од главните правци на хармонизација на законодавства со донесување на рамковни одлуки насочени кон усвојување на единствени дефиниции на различни облици на криминал како трговија со луѓе, компјутерски криминал, пропишување на соодветни санкции, конфискација на приносите од организиран криминал итн. Врз заклучоците на самитот во Тампере, Советот усвои во 2000 година стратегија за спречување на организиран криминал во пресрет на новиот милениум, што содржи 39 конкретни мерки и активности како што е јакнење на надлежностите на Европол, прифаќање на обединети решенија во однос на

индетификувањето, замрзнувањето и запленавањето на приносите од криминал и предметите на делата, јакнење на соработка со државни апликанти и трети држави итн. ( во 2005 година на европскиот совет треба да биде извршена евалуација на примената на предвидените мерки).

Следниот правец на поставување на нова правна рамка е фокусиран на воведување во казнените законодавства нови истражни мерки и судски инструменти за олеснување на откривањето и гонењето на организираниот криминал, како што се: тајните операции и контролираните испораки, користење на инфилтрирани агенти, следење на комуникации, привременото замрзнување и конфискација на предмети и имот, користење на заштитни сведоци итн. Во однос на новите држави апликанти, под значење е потпишувањето во 1998 година од страна на министрите за правда и внатрешни работи на членките на ЕУ со државите – апликанти предпристапен договор за спречување на организираниот криминал со кои вторите се обврзани да го реформираат своето законодавство и да се вклучат во проектите на ЕУ за негова проекција.

### **Спречување на трговија со наркотични дроги**

Сериозноста на проблемите на трговијата и уживањето на опојни дроги во ЕУ ја илустрираат неколку елементарни показатели: секој петти граѓанин има барем еднаш пробано забранети дроги. Над 69 проценти на испитаниците сметаат дека заедно со организираниот криминал користењето на опојните дроги е најголемата закана на опојни дроги. Во ЕУ има 1,5 милиони тешки зависници; над 40% од младите до 18 години пробале канабис итн. На ваквиот загрижувачки тренд е одговорено со определбата за координирана стратегија за спречување на наркоманијата, што доби институционално правна рамка со договорот од Матрихт, со кое предвидена хармонизација на националните законодавства и јакнење на полициската и судската соработка. За таа цел со акт ( заедничка акција) на Советот во 1995 година е создадена Европол единица за наркотици која својата активност ја остваруваше до 1999 година кога е интегрирана во Европол.

Со Договорот од Амстердам, а потем и со спроведување на Самитот во Тампере од 1999 година е зајакнат капацитетот, односно компетенциите на органите на ЕУ за борба против наркоманијата со прифаќање на принципот на мнозинско одлучување во советот и

покренување на постапка на соодлучување за усвојување на хармонизирани правни прописи во оваа сфера и за примена на ефикасни инструменти на полициска и судска соработка. Борбата против наркоманијата останува во најголемиот дел во сферата на легислативните компетенции на државите – членки помеѓу кои постојат и осетливи разлики (во вид, на пример, на легализација на лесните дроги во Холандија). Заради нивно надминување Советот во 1996 година усвои акт( заедничка акција) за хармонизација на законодавствата, особено во поглед на инкримирањето на синтетички дроги и на потешки злоупотреби на наркотички дроги како и на усогласување на процедури на царината, на полицијата и на судовите заради поуспешна заемна соработка.

Во 2004 година Советот усвои рамковна одлука за определување на минимални одредби за конститутивни елементи на казнени дела и казните во сферата на незаконитата трговија со наркотични дроги. Под дефинирањето на основни поими, меѓу кои и незаконската трговија на опојни дроги одлуката предвидува листа од дела како што е неовластено производство, продажба или нудење на продажба, увоз извоз, растурање, нудење, транспортирање или донесување, или примање и поседување наркотични дроги.

Со резолуцијата на Советот од 1996 година е уредена и соработката на полицијата и царината со предвидување во законодавствата на државите – членки, правна основа за склучување на формални спогодби или други аранжмани за соработка. Со овие аранжмани се уредува разграничувањето на нивните надлежности, особено во делот на истрагите се определуваат начините на заемна размена на информации и описи на *modus operandi* на трговците со дроги, заеднички мобилни патроли итн.

### **Спречување на трговија со луѓе и сексуалната експлоатација на жени и на деца и детска порнографија**

Основна цел на заедничката политика во оваа област е хармонизација на законодавствата со прифаќање на обединени икриминации на трговијата, посредувањето и другите потешки облици на напад врз слободата на личноста, што со ваквите дела се претвара во обичен објект и средство за остварување на криминални профити, како и на детската порнографија што има директно штетно дејство врз развитокот на децата и младите.

Денес трговијата со луѓе е тесно поврзана со сексуалната експлоатација на жените и децата (оттука и новиот израз “ бело робје” под кој се подразбира главно трговија со жени и деца заради сексуална експлоатација во вид на проституција, детска порнографија и сл. Европските држави се заплиснати со масовен бран на трговија со луѓе кои стануваат жртви на оваа “ нова форма” на криминал главно поради сиромаштијата и невработеноста во нивните држави. Трговијата е еднонасочна и се остварува како “увоз” од државите во транзиција и на развиените источни држави. Заради надминување на таквите состојби, во 2002 година Советот усвои рамковна одлука за спречување на трговија со луѓе заради сексуална експлоатација или експлоатација при работа. Со одлуката државите се обврзуваат да ги инкриминираат сите форми на регрутирање, транспорт, трансфер или држење на лица лишени од нивните основни права при што е ирелевантна согласноста на самата жртва во однос на дејства што имаат карактерна експлоатација, употреба на сила или закана, измама, злоупотреба на авторитетот или притисок или нуденење на паричен надоместок. Во 2000 година советот усвои и одлука за спречување детска порнографија преку интернет која станува се поактуелен проблем.

### **Спречување на финансиски криминал и перење пари**

Основен проблем во ефикасната превенција и репресија на финансискиот криминал претставуваат разликите во казнените законодавства како во однос на дефиниција на делата ( даночно затајување, финансиски измами, берзански злоупотреби, фалсификување пари итн), така и во однос на пропишаните казни и мерки на конфискација и криминалниот профит. Дефицитот на поголеми компетенции на органите на ЕУ во казнената област станува особено чувствителен поради тоа што се појавува очигледен дисбаланс со компетенциите што ги има како царинска и монетарна унија. Така на пример воведување на еврото како платежно сретство со регулативата на Советот од 1998 година (стапи во сила 1999 година, а еврото е воведено како платежно средство на 1 јануари 2002 година) е проследено со низа правни прописи што содржат гаранции за обезбедување на стабилноста и вредноста на заедничка европска валута. Усвојувањето на казнено – правни одредби останува и натаму во компетенција на државите – членки. Поради тоа заедничката активност е во прво време насочена кон зголемување на ефикасноста во спречувањето и откривањето на делата против финансиски интереси на ЕУ.

Така на пример, во однос на финансиски злоупотреби на штета во европскиот буџет уште во 1988 година Комисијата основа посебно тело за координација во превенцијата на злоупотребите. Во 1999 година тоа тело е заменето со нов, независен орган – европска агенција за спречување на финансиски злоупотреби (OLAF). Своите активности агенцијата ги развива во сите држави – членки во соработка со националните полиции, управи за јавни приходи и ревизорски органи. Правна основа за спречување на разни измами и злоупотреби при прибирањето и трошењето на буџетските средства, а особено при јавните набавки и тендери, претставуваат две конвенции склучени меѓу државите – членки:

Конвенцијата за заштита на финансиски интереси на ЕУ од 1995 година и конвенција на спречување на корупцијата во која се инволвирани службени лица на ЕУ или на државите – членки од 1997 година (комплементарни кон оваа конвенција се двете конвенции на СЕ за спречување на корупцијата казнената и цивилната од 1999 година). Првата конвенција предвидува обврска за државите – членки да ги инкриминираат делата на финансиска измама на штета на буџетот на ЕУ, злоупотреба на користење на различни фондови итн.

Во 1996 година и во 1997 година се усвоени три протоколи кон Конвенцијата од кои вториот предвидува статуирање на казнена одговорност на правните лица ЕСП е надлежен да ги решава спорите помеѓу државите и да дава прелиминарни толкувања на конвенцијата. За да се надмине спорото и невоедначено применување на првата конвенција, Советот во 2001 година усвои две рамковни одлуки за спречување на измамата и фалсификување на средства за безготовинско плаќање и перење пари, индентификација, замрзнување и конфискување на средствата и на приносите од криминал.

Спречувањето на перењето пари е предмет на две директиви на Советот, со директива за спречување на користењето на финансискиот систем со цел за перење пари од 1991 година е наложена обврска на финансиски институции како банки, кредитни институции и берзи за предземање на мерки на заштита од нивно користење од криминални организации. Во 2001 година е усвоена директива на Советот и Парламентот (постапка на соодлучување) за превенција на употребата на финансискиот систем со цел за перење пари. Поимот перење пари е проширен врз секоја финансиска или економска трансакција што има за цел внесување во легалниот промет на криминални приноси остварени со нелегални

активности. Како претходни дела може да се третираат не само делата поврзани со трговија со наркотични дроги, туку и други дела како трговија со луѓе, трговија со оружје организиран криминал итн.

### **Спречување на корупција**

Спречувањето на корупцијата е еден од врвните приоритети на ЕУ, затоа што се работи за “нова форма” на криминал што ги нагизува самите заштитни институционални механизми и ги парализира напорите на антикриминално поставување на системот на правда и внатрешни работи. По својата дефиниција корупцијата е тежок облик на злоупотреба на јавни овластувања во приватни цели, најнепосредно е поврзан со организираниот криминал, перење пари, и финансиски злоупотреби и има далекусежни негативни последици врз човековите слободи и права и функционирањето на правната држава. Поради тоа, спречувањето на корупција со Договорот од Мастрихт е кренато на рамниште на заеднички интерес (член 29). Определбата за конзистентна анти – корупциска политика е содржана во акционата програма за спречување на организираниот криминал од 1997 година како и во Виенскиот акционен план од 1998 година и програмските ставови на Самитот во Тампере во 1999 година, развиени потем во Стратегијата за спречување на организираниот криминал на советот на министри од 2000 година.

Спречувањето на корупцијата е предмет на двете споменати конвенции: Конвенцијата за заштита на финансиски интереси на ЕУ од 1995 година и Конвенцијата за спречување на корупцијата што инволвира службени лица на ЕУ и на државите – членки од 1997 година. Примената на антикорупциските мерки во однос на институциите на ЕУ како и соработка и со соодветните антикорупциски структури и државните органи на државите – членки е ставено во задача на Европската Агенција за спречување на финансиски злоупотреби (OLAF). Исто така во континуирана активност на Комисијата влегува унапредувањето на имплементација во државите – членки на другите меѓународни инструменти.

Конвенцијата на ОЕЦД ( организација за корпоративна економија и развој) за спречување на поткупот на странски службени лица во меѓународните бизнис трансакции од 1997 година: Казнена конвенција спречување на корупцијата на СЕЕ од 1999 година и цивилната конвенција за корупцијата на СЕЕ 1999 година и Конвенцијата за спречување на спречување на корупцијата на ООН од 2003 година.

Државите – потписнички се обврзани да преземат казнена одговорност на правните лица, замрзнување и конфискација на имот, заштита на сведоци и соработници на правдата, отстранување на последиците на делата на корупција и компензација како и воспоставување на специјализирани дела за борба против корупцијата.

Предложено е од страна на комисијата на ЕУ (поточно ЕЗ) да ја потпише конвенцијата на ООН. Заради хармонизација на законодавството во однос на корупцијата во приватниот сектор во 1998 година Советот усвои акт (“заедничка акција”) во која се содржани основните дефиниции на: Одговорно лице, како лице кое има овластување да постапува во име на правно или на физичко лице во приватниот сектор, правно лице, и “повреда на должноста”. Бројноста и разновидноста на меѓународните инструменти, како и на правните инструменти на ЕУ како да е во обратнопропорционален однос со постигнатите резултати кои се оценуваат како далеку од задоволителни: корупцијата добива едномски димензии, зафаќајќи ги особено финансискиот сектор и меѓународните бизнис трансакции во државите – членки корупциските афери се речиси секојдневие а не е поштедена од таква афера и самата Комисија и другите органи на ЕУ.

Поради тоа, предстои ревидирање на политиката на ЕУ во оваа сфера најавено со едно соопштенија на Комисијата до советот, Парламентот и Европскиот економски и социјален комитет од 2003 година, во кое се содржани повеќе заложби за усвојување на конзистентна стратегија заоснована на неколку постулати од кои најважни се: Изразување на јасна политичка волја на највисоко рамниште, мониторинг на примената на постојаните антикорупциски инструменти, пристапување на ЕУ(ЕЗ) кон конвенциите на СЕ и кон мониторинг механизмите на GRECO – тело за мониторинг на антикорупциски активности на СЕ и развивање за борба против корупција во приватниот сектор.

Приоритети дефинирани со Стратегијата се: хармонизацијата на казнените законодавства, како и унапредување на соработката во откривањето и истражувањето и гонењето на сторителите на делата, со примена на специјални истражни техники, заштита на жртви и соработниците на правдата и примена на мерки за пронаоѓање на замрзнување и конфискација на криминалните приноси.

### **Спречување на еколошки криминал**

Промените во политиката економската и социјалната структура на ЕУ и нејзинот проширување имаат непореден одраз врз еко системот загрозен со прецесите на урбанизација, емиграција, развивање на трговијата, транспортот и итн. Нуспродукт на такви промени е порастот на еколошкиот криминал кои непознава државни граници и поради тоа представува мошне сериозен проблем што по својата природа може да биде контролиран и разрешен единствено со заедничка активност на регионално и глобално рамниште.

Заради поттикнување на практичната акција по склучувањето на голем број меѓународни и регионални договори за заштита на животната средина без некои поголем ефект, Советот во 2003 година усвои рамковна одлука за казнено правна заштита на животната средина. Директен повод за нејзино усвојување се заклучоците на самитот во Тампере во 1999 година за прифаќање на единствени дефиниции на еколошките казнени дела и казни за тие дела.

За своја правна основа одлуката ја има Конвенцијата за заштита на средината низ казнено право на СЕЕ од 1998 година, ратификувана од сите држави – членки како и одредбите од договорот за ЕУ (Гл. VI) за судската соработка во казнената област. Рамковната одлука дефинира повеќе еколошки казнени дела за кои државите – членки се обврзани да пропишат казнени санкции и облици на судска соработка. Како сериозен еколошки криминал се третира секое дело што предизвикува или може да предизвика опасност за загадување на воздухот, водата, почвата и подпочвата, како и складирањето и располагањето на отпадни или слични супстанции. Државите се обврзани за ваквите дела да пропишат казнена одговорност и на правните лица.

Покрај казните, во законодавството треба да се предвидат и правни последици во вид на забрана на лицето осудено за вакво дело, да врши активности кои бараат официјално одобрување од страна на државата, кога постои опасност дека може повторно да ги злоупотребуваат како и забрана на вршење на други активности и функции. За потешките дела треба да бидат предвидени затворски казни а државите треба да пропишат казни и за правните лица како и правни последици што се состојат во дисквалификација на осудените лица од вршењето на бизнис активностите или функции на управување.

### **Спречување на компјутерски криминал**

На самитот во Тампере во 1999 година е постигната согласност за унификација на казненото право од аспект на единствени дефиниции на определени казни дела и казните за тие дела меѓу кои и за “high tech” криминалот. Се работи за специфична “нова форма” на криминал со која се напаѓаат системи кои се лоцирани и во трети земји или меѓународни информационални системи ( интернет) со намера на уништување на бази на податоци или мрежи, модификување на информации, кражба на информации, продирање на компјутерски системи, заради предизвикување други последици ( шпионажа, злоупотреба на банкарски сметки, кредитни картички, електронски потписи).

Заради поттикнување, на заедничката активност на ЕУ во спречувањето на компјутерскиот криминал комплетирана со примената на мерките предвидени во Европската Конвенција за Cyber – криминалот усвоена од СЕ во 2001 година, во 2002 година е подготвен предлог за донесување на рамковна одлука на Советот. Одлуката има за цел да ги изедначи националните пристапи со прифаќање на единствени дефиниции на поимите “електронска комуникациска мрежа”, компјутер, база на податоци и информациски систем. Како казнено дело треба да биде пропишано неовластено продирање во информацискиот систем со намера да се предизвика штета или да се стекне некаква корист или други инкриминации. Предвидена е и казнена одговорност на правни лица. Секоја држава е обврзана да воспостави своја јуристикција за дела извршени на нејзина територија или од нејзини државјани.

## Соработка во спречување на расизмот и на ксенофобијата

Промената на мултиетничкиот карактер на западните општества и миграцискиот бран, проблемите на вработување и социјална интеграција на емигрантите, “увозот” криминал преку дејството на криминални организации од исток претставуваат во последниве година главна причина на порастот на внатрешните конфликти во оделни европски држави. Тие ескалираат до отворено непријателство кон емигрантите, напади врз врските објекти на емигрантите, повикување на национална сегрегација и други манифесни појави на насилство и врз таа основа повампировање на разни расистички и фашистички движења некои обликувани и во политички програми на десни партии кои во националните избори успеваат да ја освојат власта.

Таквите појави претставуваат сериозна опасност за основната насока по која се движи процесот на европската интерграција: кон мир, демократија, почитување на човекови слободи и права и правна држава, што подразбира толеранција и дијалог на разликите на цивилизациски и културни средини и предизвикување на било какво насилство во решавање на можни проблеми во етнички, религиозно, расно итн. Поаѓајќи од таквата оценка органите на ЕУ започнуваат со обид за влијание врз државите членки за заедничка политика и активности во спречување на појавите на расизам и на ксенофобија кои досега не даваат некои видливи резултати. Расизмот и ксенофобијата се дефинирани како непријателски однос кон поединецот заснован врз неговата раса, верска, национална или етничка припадност. Како казнени дела во законодавствата на државите членки треба да бидат пропишани следниве дела сторени од расистички или од ксенофобични побуди, јавно поттикнување на насилство, јавни напади или закани со напад, јавно бранење на геноцидот или злосторства против човечноста, јавно растурање летоци, слики или други материјали со расистичка или ксенофобична содржина, организирање или раководење со расистичка група од најмалку два члена од групата или поттикнување, помагање или обид за извршување на вакви дела.

## **Европска мерка за превенција на криминалот**

Покрај репресијата, во последниве неколку години во рамките на ЕУ започнува организиран пристап и кон превенција на криминалот. Правна основа за таквите активности на органите на ЕУ и државите – членки претставува на Советот од 2001 година за создавање на Европска мрежа за превенција на криминалот. Нејзино етаблирање има за цел размена на информации, зеднички истражувања и студии како дел на една заедничка стратегија што ќе биде насочена кон елиминирање на криминогени фактори или кон зголемување на ефикасноста на инструментите за контрола на криминалот. Мрежата е замислена како поврзани активности на повеќе контакти точки во секоја држава, како и Комисијата, кои ќе имаат заеднички секретаријат и ќе соработуваат со Европол и Европскиот мониторинг центар за злоупотреба на дроги.

## **Прифаќање на политиките на ЕУ во областа на правдата и на внатрешните работи на државите - кандидати**

Определбата за создавање на единствен европски простор на слобода, безбедност и правда, води кон повисок степен на европска интеграција во рамките на која правото и политиките на ЕУ во областа на правдата и на внатрешните работи се третираат како европско “acquis” (придобивка) што мора да го прифатат државите кандидати за членство во ЕУ. Оттука, во преговорите со сите држави кандидати (предпоследното проширување Словенија, Кипар, Естонија и др, а денес Бугарија, Романија и Турција) барањата за исполнување на политички критериуми за членство се главно концентрирани врз прашањата за степенот на почитување и на заштита на основните права, независното судство и департизирана и ефикасна полиција, контрола на границите, хармонизација на домашното законодавство со правото на ЕУ и на државите – членки што одговара на Копенхагенските политички критериуми од 1993 година.

Заради полесно исполнување на овие услови предвидени се инструменти на предпристапно партнерство што преполога прифаќање на предпристапна стратегија и подразбира финансиска помош за реформирање на домашното законодавство и систем на правда и внатрешни работи. Главен инструмент за финансиска поддршка на земјите на

Централна и Источна европа Phare-програмата со буџет 2000/2006 од 10 милијарди евра. За државите со кои не се започнати договори за членство ( Р. Македонија) се развиени други програми ( така CARDS – програма за поддршка на реформите во областа на правата и внатрешните работи.

Кревањето на правото и политиките на ЕУ во оваа сфера на рамништето на европското “acquis” и барање за неговото прифаќање од државите членки има повеќекратно позитивно дејство врз внатрешните процеси на демократизација, јакнење на позицијата на човековите права и етаблирање на правна држава во нивните системи. Одтука одговорот на ова барање не може да биде даден поинаку одколку низ суштински реформи на политичкиот и на правниот систем и државата ( реформа на јавна администрација, реформа на судски систем, реформа на локална самоуправа), на кои всушност се сведува фамозниот процес на транзиција.

Идејата на ЕУ како подрачје на слобода, на безбедност и на правда станува силен интегративен фактор што обедува две димензии: внатрешна сигурност, двосмислена ефективна заштита на граѓаните од различни облици на загрозување на нивните слободи и права засновани врз примена на правото и пристап кон правдата и надворешна безбедност како состојба на заштитеност од надворешни напади на внатрешниот поредок на ЕУ. Се работи според тоа, за концепт чија што реализација поминува низ внатрешна интерграција односно пристап на држави – членки кон подрачјето на правата и внатрешните работи а потем и на прифаќање на стандардите што се однесуваат на ова област од страна на државите аспиранти за членство. Европските стандарди во подрачјето на слободата, на безбедноста, и на правдата се однесуваат на: почитување на човековите од страна на институциите, владеење на правото, независно судство, ефикасна полиција, транспарентни ефикасни институции што гарантираат ефикасна примена на правото. Овие стандарди се нарекуваат понекогаш “меко acquis” на ЕУ но имаат суштинско значење за процесот на нејзиното проширување.

Европското “acquis” во оваа смисла значи вкупност на права и обврски што ги поврзуваат сите држави членки во единствена унија. Оттука основна обврска на државите – кандидати е да ги прифатат и оживотворат одредбите од договорот на ЕУ ( посебно Гл.VI – полициска и судска соработка во казнена материја), вклучувајќи го шенгенското “acquis”

да ги ратификуваат сите конвенции во сферата на правдата и внатрешните работи и да ги прифатат сите инструменти усвоени од органите на ЕУ. Државите – аспиранти значи пред извонредно сложена задача да го надминат целиот диверзитет на легислативни, организациони и преминувачки решенија приспособувајќи го кон една изводредна динамична цел, како што е развитокот на концептот на правда и внатрешни работи по Договорот од Амстердам.

За државите на западниот балкан на Самитот во Феира (Португалија) во 2000 година шефовите на европските држави и влади како приоритет во однос на екстерната димензија на правдата и на внатрешните работи го имаат утврдено придонесто во стабилизирање на регионот со изградба на независни и ефикасни јавни институции што ќе дејствуваат врз начелата на правната држава.

Исполнувањето на сите овие услови од државата кандидат континуирано се следи од страна на посебна колективна група за евалуација, составена од национални експерти и експерти именувани од Комисијата, којашто група го информира Careper (комитет на постојани претставници на државите – членки) за постигнатиот напредок.

### **Стандарди за полицијата**

Како најеминентен претставник на репресивната функција на државата, полицијата е во допир со човековите слободи и права во примарната улога на нивна заштита, но истовремено се појавува и како дел од правно – институционализираниот систем на ограничување на тие права кога се работи за спречување на извршување казнено дело или откривање и гонење на сторителот на делото. Фондот на правни стандарди е релативно голем и ги опфаќа одредбите на: Конвенцијата на ООН против тортура од 1984 година, Европска Конвенција за спречување на тортурата од 1987 година и ЕКЧП. Одредбите на ЕКЧП за апсењето и притворањето (член 5) и за правото на почитување на приватниот и семејниот живот, овластување за претрес, истрага и таен надзор, пристапот на затворени лица до нивните семејства и адвокати (член 8) и дискреционите полициски овластувања по однос на употреба на сила и за овластувања во врска со мирно собирање (член 2 и 11), претставуваат основа за развивање низ практиката на ЕСЧП на голем број правила за постапувањето на полицијата.

Остранувањето на можниот конфликт меѓу, од една страна, бирањето за ефикасност за казнено гонење, од друга страна, интересот за заштита на човековите слободи и права е појдовна основа и за правно – етички рамки на вршењето на полициски овластувања содржани во кодексот на однесување на службените лица што го применуваат правото усвоен со резолуција на Генерално Собрание на ООН во 1979 година. Како службени лица што го применуваат правото на Кодексот ги третира сите лица што имаат полициски овластувања, а посебно овластување за апсење и за притворање. Службените лица се должни да го почитуваат човековото достоинство и човековите права и може да употреба сила само кога тоа е неопходно нужно и во обем што го бара вршењето на нивната должност (член 1 и 2). Забранета е примена на тортура или друго сурово, нечовечно или понижувачко постапување (член 5). Посебна обврска претставува и обврската за заштита на здравјето на лицата лишени од слобода и за укажување на медицинска помош(член 6). Кодексот изречно ги забранува актите на корупција (член7).

Заради поефикасна имплементација и десеминација на кодексот во 1989 година ЕКОСОК усвои Раководни насоки за ефективна имплементација на Кодексот со кои меѓудругото од државите се бара кодексот да го направат достапен на сите службени лица што го применуваат законот и на сите надлежни органи, а владите се должни најмалку на секои пет година да го информираат Генералниот секретар на ООН за неговата примена. Целината на оваа материја ја заокружуваат Основните принципи за употреба на сила и огнено оружје од страна на службени лица што го преименуваат правото, усвоени на осмиот конгрес на ОН за превенција на криминалот, Хавана 1990 год. и потврдени со резолуција на Генералното собрание на ООН. Основните принципи содржат мошне детализирани правила за употреба на сила или огнено оружје како последно средство, употреба на безопасни средства, правила за употреба на сила или огнено оружје прилагодена на тежината на делото и другите околности, обврска за пријавување за употреба на огнено оружје итн, како и правила за постапување при незаконити собири, постапување со лица во затвот или во притвор, квалификација и тренинг и ефективни постапки на известување и контрола на употреба на сила.

Од документите на СЕ посебно значење за предметот на нашиот интерес имаат: Декларација за полицијата усвоена со резолуција 260 на Парламентарното собрание на СЕ во 1979 год. група начела на заштита на сите лица кои се под каква било форма на притварање или затварање од 1988 год; Ротердамски документ; Полициско работење во мултиетничко општество, усвоен на меѓународна конференција во Ротердам во 1996 год. и Европски кодекс на полициска етика, и на угуриран со Препорака бр. Р (2001) 10 на комитетот на министри и меморандум за објаснување од 2001 год. Декларација на полицијата им посветува посебно внимание на етички правила статусот на полициските сили и нивните задачи во време на војна и други вонредни состојби.

На истата линија е и Европскиот кодекс на полициската етика, кои не е само етички туку и кодекс на правни правила со кои на систематски начин се уредуваат сите основни прашања поврзани со статусот и функциите на полицијата. Како главни цели на полицијата во едно демократско општество раководена од владеењето на правото Кодексот ги определува: Одржувањето на јавен ред, мир и поредок во општеството; заштита и почитување на фундаменталните права и слободи на поединецот, особено тие се содржани во ЕКЧП; спречување и борба против криминалот; откривање на криминалот и обезбедување помош и услужна функција и јавноста. Кодексот содржи и правила што се однесуваат на правната основа на полицијата во согласност со владеење на правото односот меѓу полицијата и системот на казнена правда, организациона структура на полицијата, насоки за полициска интервенција, одговорност и контрола на полицијата и истражување и меѓународна соработка.

Листата на документите на СЕ што се однесуваат на постапувањето на полицијата ни оддалеку не е исцрпена со неколку наведени и опфаќа и голем број други препораки на Комитетот на министри на СЕ, како: Препораката Р (80) 11 во врска со притворот пред судењето; Препораката Р (87) 15 за регулирање на употребата на лични податоци во полицискиот сектор; Препораката Р (87) 19 за организирањето на превенција од криминал и други препораки што се однесуваат на спречувањето на криминалот, борба против корупција и казнена правда.

### 3. Кризен менаџмент

#### 3.1. Развој на капацитетите за кризен менаџмент

Договорот од Мастрихт го означил одлучувачкиот чекор во историјата на ЕУ зашто ги вклучил безбедносните прашања во Европската структура, нешто што дотогаш беше табу тема. Прво, Западно европската унија (ЗЕУ) ги усвоил Петербуршките задачи.<sup>12</sup> Војните на Балканот беа причината за забрзувањето на процесот за поголема соработка во областа на безбедноста. Непосредно по усвојувањето на задачите, искуствата од справувањето со конфликтите на Балканот, а потоа и по интервенцијата на НАТО во Косово, се отвори дебатата во самата ЕУ и меѓу ЕУ и САД за дискрепанците меѓу политичката и воената моќ на ЕУ и особено за остварувањето на нејзината улога во одржувањето и градењето на меѓународната безбедност“. Во 1996 на НАТО министерскиот состанок во Берлин, беше договорено дека Западно европската унија ќе ја надгледува креацијата на Европскиот одбранбен и безбедносен идентитет во рамките на НАТО структурите.<sup>14</sup> Европскиот безбедносен и одбранбен идентитет требаше да создаде Европски столб во НАТО, делумно за да им дозволи на Европските земји да делуваат воено онаму каде НАТО не би сакал и делумно да го олесни финансискиот товар на САД за одржување на воените бази во Европа уште од времето на Студената војна. Договорот од Берлин им дозволил на Европските земји (преку ЗЕУ) да го користат имотот на НАТО ако тоа го сакаат. За да ѝ се дозволи на Европската унија да спроведува вакви мисии овој договор подоцна беше изменет во т.н. Берлин-плус договор. Европската унија ги инкорпорирала истите Петербуршки задачи во рамките на нејзиниот домен со Договорот од Амстердам.

По историската одлука донесена од Британија и Франција во Сент Мало, а која се однесува на односите меѓу НАТО и ЕУ,<sup>15</sup> во јуни 1999, Европскиот совет во Келн одлучил да ја инкорпорира улогата на ЗЕУ во ЕУ, ефективно ставајќи ѝ крај на ЗЕУ.

Келнскиот совет тогаш го назначи Хавиер Солана за висок претставник на ЗНБП за да го потпомогне прогресот двојно и на ЗНБП и на Европскиот безбедносен и одбранбен идентитет. Состанокот ги постави задачите од кризниот менаџмент како суштествени за процесот на зајакнување на заедничката Европска безбедносна и одбранбена политика.

Со Самитот во Хелсинки официјално отпочнува Европската безбедносна и одбранбена политика (ЕБОП). Главната зацртана цел од Хелсинки подразбира создавање на *каталог на силите*, „Каталог на силите од Хелсинки“, кој ќе биде способен да ги изведе т.н. задачи од Петербург. Главната цел истакнува дека до 2003 год. ЕУ треба да развие воена сила која би се состоела од 60.000 војници кои можат да се распоредат за 60 дена и можат да останат на теренот за период до една година. Овие сили би требало да ги спроведуваат Петербуршките задачи кои се: хуманитарни и спасувачки, задачи на чување на мирот и кризен менаџмент, вклучувајќи и миротворство. Во тој контекст Европската унија го лансирала и *Акциониот план за Европски способности* на Самитот во Лајкен во декември 2001. Сепак, стана јасно дека целите кои беа нагласени во *Главната цел од Хелсинки* не се брзо остварливи. Во мај 2004 министрите за одбрана на ЕУ одобрија „Главна цел 2010“ продолжувајќи го времето за проектите на ЕУ.

### **3.2. Цивилни аспекти на кризниот менаџмент**

На Европскиот Совет во Феира, Португалија, во јуни 2000, лидерите на Европската унија ја лансираа цивилната димензија на Европската безбедносна и одбранбена политика. Тие воспоставија четири приоритетни области на цивилна акција: полиција; зајакнување на владеењето на правото, зајакнување на цивилната администрација; и цивилна заштита. Тие се зафатија во тоа време до 2003 да обезбедат до 5.000 полицајци за меѓународни мисии. ЕУ продолжи да ги развива цивилните аспекти на кризниот менаџмент во четирите приоритетни области дефинирани од Европскиот Совет во Феира. Следејќи ја Феира, серија конференции за цивилни способности се одржаа и ги потврдија заложбите на државите-членки кон цивилните мисии на Европската безбедносна и одбранбена политика.

Иницијалните цели во четирите приоритетни области беа постигнати и дури надминати. Доброволните заложби на државите-членки кои беа изразени на конференцијата за обврските за цивилни способности во декември 2004 се следниве:

#### *Полиција*

ЕУ има за цел да биде способна да спроведе било каква полициска операција, од советување, задачи на асистенција и тренинг па сè до замена на локалните полициски сили. Земјите-членки ја преземаа обврската да обезбедат повеќе од 5.000 полицајци (5.761), од кои 1.400 ќе можат да се распоредат за помалку од 30 дена.

#### *Зајакнување на владеењето на законот*

Напорите презентирани на меѓународно ниво за засилување и ако е потребно враќање на кредибилни полициски сили можат да бидат единствено успешни ако соодветно делотворен судски и казнен систем ги поддржува полициските сили. Државите членки се обврзаа дека ќе обезбедат 630 службеници задолжени за операции на кризен менаџмент во тој сегмент (судии, обвинители и затворски чувари).

#### *Цивилна администрација*

Што се однесува до цивилната администрација, маса експерти беше оформена, способна за прифаќање на цивилно административни мисии во контекст на операциите на кризниот менаџмент и ако е потребно, да се распоредат за многу кратко време. Земјите членки се заложиле за вкупен број на персонал од 565.

#### *Цивилна заштита*

Во оваа област, исто така, целите беа постигнати и се состоеа од:

а) 2 или 3 проценувачки и/или координирачки тима, способни за брзо мобилизирање, кои се состојат од 10 експерти кои можат да бидат испратени во период од 3 до 7 часа; б) тимови за интервенција со не повеќе од 2.000 лица за распоредување во кратко време; в) дополнителни или поспецијализирани средства кои може да бидат испратени за 2 до 7 часа во зависност од специфичните побарувања на секоја криза. Државите членки се обврзаа на 579 експерти за цивилна заштита и 4.445 персонал за тимови за интервенција.

## Надгледување

Надгледувањето е еден од цивилните приоритети во Европската безбедносна и одбранбена политика, идентификувани со декемврскиот совет во 2004. Способностите за мониторинг се показател за генеричка алатка за превенција/разрешување на конфликти и/или кризен менаџмент и/или градење на мирот. Значајна функција на мониторинг мисиите е да се придонесе за „превенција/одвраќање со присуство“ и тие исто така ја зајакнуваат видливоста на ЕУ на теренот, демонстрирајќи го ангажманот на ЕУ и обврската кон одредена криза или регион. Државите членки се заложиле за персонал од 505 експерти.\*

Способностите во овие четири полиња можат да бидат искористени во контекст на мисии автономно предводени од ЕУ, или во контекст на операции спроведени од водечки агенции, како ОН или ОБСЕ. Со оглед на тоа дека потребата за цивилни мисии на Европската безбедносна и одбранбена политика продолжува да расте, Советот придава голема важност на овие континуирани напори, вклучувајќи ги *Тимовите за цивилен одговор* и брзо распоредливи полициски елементи.

### 3.3. Борбени групи

Земјите-членки на ЕУ беа формирале т.н. борбени групи за задачи на кризен менаџмент каде е потребна брза реакција.<sup>17</sup>

- Брза реакција се однесува на способноста забрзано да се распоредуваат трупите во кризната област.
- Борбените групи на ЕУ можат да бидат распоредени за кратко време, но во прилог на потребните операции за кризен менаџмент можат да бидат искористени единствено за поддршка на мировните операции на ОН.
- Борбена група е термин кој ја опишува силата и структурата на воените трупи без укажување на задачата на групата.

---

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20-%20version%203_EN.pdf)

- Воведувањето на Борбени групи не значи создавање на нови задачи за ЕУ; напротив, акцијата на Борбената група е заснована на таканаречените Сент Петербуршки задачи поврзани со кризниот менаџмент.
- Учествовањето во Борбените групи е на доброволна основа на ист начин како што е и учеството во операциите на кризен менаџмент на ЕУ, при што секоја држава членка има право национално да одлучува дали ќе земе учество или не.

Идејата за развој на способноста на ЕУ за брза реакција беше вклучено во Претседателските заклучоци од Хелсиншкиот европски совет од 1999. Планот за воспоставување на Борбени групи доби конкретна форма, кога Франција, Германија и Велика Британија ја претставија до ЕУ иницијативата за формирање Борбени групи и кога концептот на борбените групи беше усвоен во јуни 2004. Борбените групи беа, исто така, главен предмет на расправа во развојот на способностите на Унијата согласно Зацртаната цел 2010.

Борбените групи целосно биле подготвени уште од 1 јануари 2007 со две Борбени групи во спремност за шест месеци. Намерата е, доколку се бара, Унијата да распореди Борбени групи во две различни операции на кризен менаџмент истовремено. Напорите во ЕУ беа да се основаат заемно зајакнувачки и комплементарни Борбени групи во релација со НАТО силите за одговор. Стандардите на борбената група практичните постапки на акција и процедури се исти како кај НАТО со НАТО силите за одговор. Значаен развој за воените капацитети на ЕУ беше и воспоставувањето на Европската одбранбена агенција која е одговорна за „помагање на земјите членки за развој на одбранбени капацитети за операции на кризен менаџмент под Европската безбедносна и одбранбена политика“. Европската одбранбена агенција им помага на земјите членки да ги разменуваат ставовите во нивните одбранбени политики. Агенцијата делува под управа на Советот на ЕУ.

### 3.4. Мисии на кризен менаџмент

„Европската унија, во согласност со нејзиниот капацитет, на 1 јануари 2003 година ја започна својата прва операција на цивилен кризен менаџмент, односно првата полициска мисија, стационирана во Сараево (Босна и Херцеговина). Во оваа мисија партиципираа над 30 земји со околу 500 полицајци, кои преку мониторинг, менторски и инспекциски активности требаше да ја спроведат операцијата на цивилен кризен менаџмент“.\* Првото распоредување на европските трупи под Европската безбедносна и одбранбена политика, следејќи ги намерите од декларацијата во 1999, беше во март 2003 во Република Македонија. ЕУФОР - „Конкордија“ ја употреби активата на НАТО и се сметаше за успешна.

Подоцна истата година беше заменета со помала полициска мисија, ЕУПОЛ - „Проксима“. Оттогаш ЕУ имаше и други мали полициски, правосудни и мониторинг мисии. Како во Македонија, ЕУ испрати мировници и во Босна и Херцеговина; мисијата ЕУФОР - „Алтеа“. Меѓу мај и септември 2003, започна „Операција Артемис“ во Демократска Република Конго под резолуција на Советот за безбедност на ОН 1484. Ова го зацрта патот за понатамошни распоредувања надвор од „границите на нациите“. ЕУ се врати во Конго во 2006 со ЕУФОР ДР Конго која ја поддржуваше мисијата на ОН за време на изборите во земјата. Мисијата заврши 2006. Географски, мисии на ЕУ надвор од Балканот и ДР Конго се беа спровеле и во Грузија, Индонезија, Судан, Палестина и Украина-Молдавија заедно со ОН во 2008 година. Иако овие мисии на ЕУ не можат да се сметат како операции од голем размер, сепак тие се значајни во две работи: тие се први вакви мисии во историјата на Унијата; и мисии кои не се ограничени само на територијата на Европа.

---

\* Митревска, Марина: *Кризен Менаџмент*. Скопје: Европа 92 - Кочани, 2008, стр. 87

## **Европеизација и евроинтеграција на македонскиот систем на правда и на внатрешни работи**

### **Спогодба на стабилизација и асоцијација**

Определбата на Република Македонија својата перспектива за развој да ја гледа во евроатланските интеграции не е резултат на дневно политичка конјуктура или на случајно избрана опција туку на историската припадност на македонското општество кон европскиот цивилизациски круг и на ориентацијата кон европските стандарди и вредности во сите општествени сфери. Еднодушно подржана и предмет на концензус на политичките структури, ваквата определба значи свесно прифаќање на длабоки промени во политичкиот, правниот и економскиот систем, како и во вредносните ориентации во сите сфери на општественото живеење. Со други зборови, процесот на евроинтеграција е процес на трансформација на општеството, како во однос на неговите основни предности и цели, така и во однос на политичката, економската, правната и на културната рамка на нивното достигнување.

Евроинтеграцијата е процес на интеракција меѓу реформата на државата и општествената реформа и ЕУ, што се остварува низ определена процедура на остварување на политички, економски и правни критериуми за пристапување кон ЕУ низ кои треба да помине Република Македонија и низ која поминале сите држави – апликанти за членство во ЕУ. Република Македонија има шанси да стане членка на ЕУ ако ги задоволи условите определени во Преамбулата на Договорот на ЕУ: слобода, демократија, почитување на основни човекови слободи и права и владеење на правото. Таа сеуште нема својство на држава – кандидат и се наоѓа во една претходна фаза, наречена фаза на “стабилизација и асоцијација” дефинирана со спогодбата за стабилизација и асоцијата (ССА), потпишана во 2001 година.

На ССА и претходи потпишување во 1997 година на спогодбата на соработка со ЕУ (во сила од 1998 година). Од државите на западен Балкан (Хрватска, БиХ, Србија и Црна Гора и Алабанија) ваква спогодна има потпишано единствено Хрватска. Страни во ССА се: Република Македонија, 15 држави – членки на ЕУ и трите заедници (ЕЗ, Европска заедница за јаглен и за челик и ЕВРОАТОМ). ССА стапи во сила во почетокот на 2004 година по нејзината ратификација од сите држави – членки на ЕУ.

Основна цел на потпишувањето на ССА е насочување на процесот на транзиција кон евроинтеграција и подготвување за следната повисока фаза – започнување преговори за членство во ЕУ, потпишување на предпритапните договори и конечно членство во ЕУ. Таа, според тоа, не е спогодба кон пристапување кон ЕУ, поради што во Преамбулата се истакнува дека нејзин предмет е исполнување на Копенхагенските критериуми дефинирани во ЕС од 1993 година особено во поглед на регионалната соработка за интегрирање на Република Македонија во политичките и економските текови на Европа и нејзин статус на потенцијален кандидат за членство во ЕУ. Со ССА се воспоставува асоцијација меѓу ЕЗ и нејзините држави – членки и Република Македонија чии што цели се: да обезбеди соодветна рамка за политички дијалог, овозможувајќи развој на блиски политички односи меѓу двете страни, да ги поддржи напорите на Република Македонија за развој на економската и меѓународната соработка и услогласување на законодавството со она на заедницата; да промовира урамнотежени економски односи и постапно да се развива слободна трговска зона меѓу Заедницата и Р. Македонија; да ја негува регионалната соработка на сите полиња опфатени со спогодбата (член 1 ССА).

ССА е меѓународно – правен договор што има задолжително правно дејство за Р. Македонија, а по неговата ратификација во Собранието е составен дел на домашниот правен поредок (член 118 од Уставот на Р.М.). Со ратификувањето на спогодбата нашата држава презема обврска да ги почитува демократските принципи и човековите права, прокламирани со Универзалната Декларација за човекови права на ООН, Финалниот акт од Хелсинки и Париската повелба за нова Европа почитување на правилата на меѓународно право и владеењето на правото како и начелата на пазарно стопанство содржани во ставовите на Бонската конференција на КЕБС за економска соработка како основи на нејзината домашна и надворешна политика (член 2 ССА).

Посебна обврска е развивањето на соработка и добрососетски односи со другите држави од регионот и воспоставување на соодветно ниво на заемни отстапки во однос на движењето на лица, стоки, капитал и услуги (член 4 ССА).

Предвидено е асоцијацијата да биде целосно постигната во текот на максимум десет година на транзиционен период, поделен во две последователни фази, при што во првата фаза треба да се реализираат одредбите на ССА во однос на: регионална соработка (Гл. III), движење на работници, основање претпријатија, давање услуги, движење на капитал (Гл. V), сообразување на законодавството и спроведување на законите (Гл. VI) и правда и внатрешни работи.

Подрачјето на правда и внатрешни работи според тоа е систематизирано во приоритетни подрачја во која нашата држава треба да ги исполни превземените обврски во првиот период, така што 4 години по стапувањето на сила на ССА, Советот за стабилизација и асоцијатија, кои е мешовитото тело со претставници на двете страни, ќе го оценува постигнатиот напредок и ќе решава за започнување на втората фаза на транзиционен период и за нејзино времетраење. Тоа значи дека исполнувањето на сите обврски во првата фаза може значително да го скрати вкупниот транзиционен период и да ја подготви државата за пристапување во полноправно членство на ЕУ.

Заедничкиот именител на превземените обврски во оваа сфера се сведува на јакнење на институциите на правда и внатрешни работи, промена на правото и механизми на правдата и јакнењето на владеењето на правото (член 74 ССА). Вака определениот општ вовед во сферата на правдата и внатрешните работи покрива еден широк спектар на конкретни обврски за достигнување на низа европски норми и стандарди, содржани во првиот столб на ЕУ (визи, гранична контрола, азил, емиграција и судска соработка во граѓанска материја), како и во третиот столб (судска и полициска соработка во казнена материја) но и во сите други стандарди ("soft asquis на ЕУ) и општи правни начела што се однесуваат на човековите спогодби и права, правната држава и владеењето на правото. Како посебен приоритет е потенцирано јакнењето на независноста на судството, подобрување на неговата ефикасност и обука на кадрите од правните професии.

Во прилог на екстензивното толкување на обврските на државата содржани во воведната како и во другите одредби од главата посветена на правдата и на внатрешните работи, зборува нивното главно декларативна природа. Нивна основна функција е да ги потенцираат приоритетните подрачја на соработка и на заемни обврски и методи за нејзино остварување, но во однос на содржината на соработката тие упатуваат на стандардите и на правилата прифатени од страна на ЕУ. Така, на пример, во однос на визите, граничната контрола, азилот и миграцијата (член 75 ССА), соработката во областа на азилот е насочена кон достигнување во националното законодавство на стандардите од Женевската конвенција за бегалците од 1951 година. Поконкретни обврски се предвидени со одредбата за спречување и контрола на илегалната емиграција и за реадмисијата (член 76) ССА, која има карактерна конститутивна норма: Република Македонија и другата страна се согласуваат да го примат назад секој свој државјанин кои нелегално престојува на територијата на друга држава по барање на таа држава и без натамошни формалности што лицето ќе биде идентификувано како илегален емигрант. Предвидена е и взаемна обврска за склучување на договорите на реадмисија.

Од сферата на судска и полициска соработка (третиот слоб на ЕУ) потенцирани се неколку приоритетни подрачја: борба против перење пари (член 77); спречување и борба против определени облици на криминал трговија со луѓе, корупција и други незаконски трансакции со стоки, како што се индустриски отпад, незаконски материјал, како што се фалсификувани и пиратски материјали, нелегална трговија со дрога и со психотропни супстанции, нелегална трговија со оружје и тероризам (член 78) и соработка во врска со недозволени дроги (член 79). Дека одредбите на ССА имаат повеќе идникативна отколку регулативна и конститутивна функција, произлегува од отсутството на други исто така важни подрачја на соработка како што е спречување на организираниот криминал, расизмот и ксенофобијата, компјутерски криминал итн.

ССА е условно речено “рамковна” спогодба која покрива, според тоа само некои сегменти на комплементарниот процес на Евроинтеграција на правниот систем и системот на правда и внатрешни работи на ЕУ, чија што содржина е поконкретно определена со политиката на проширување на ЕУ во сферата на правдата и внатрешните работи.

Но сето тоа не ја намалува важноста на ССА, како правен акт што мошне децидирано ја обврзува Р. Македонија: прво, да пристапи кон комплексна реформа на системот на правда и на внатрешни работи и второ, како ориентир во предстојните измени на уставниот и правниот систем, институционалната рамка и механизмите на примена на правото на сферата на правдата и внатрешните работи да тргне од европски норми и стандарди, содржани во правото на ЕУ или прифатени во системите на нејзините држави членки. Исполнувањето на обврските превземени со ратификација на ССА е мотивирано со потребата македонскиот правосуден систем да се подготвува да функционира како дел од единствениот европски правен простор.

### **Реформа и европизација на правосудниот систем**

Отсуството на навремени синхронизирани реформи во економијата, политичниот и правниот систем како и инерција на старите методи на управување со државата и општествените работи од времето на социјализмот, во целиот период на транзиција на Република Македонија како самостојна и независна држава ги продлабочува основните вредности и претставува основен генератор на перманентната криза која ги надминуваше границите на нестабилност и иманентна за процесот на транзиција. Меѓутие противречности особено негативно дејство имаа: противречноста на приватната сопственост и тенденцијата за политички мотивиран монопол врз капиталот, поделба на власта како претпоставка за демократски политички систем и екстремно силна позиција на извршната власт, индивидуални слободи и права и суверенитетот на граѓанинот наспроти партиското посредување кое ја нагласува етничката поделба на општеството, слабата легитимност на институциите и неразвиени демократски односи кои се покажаа неприспособени на промените на општеството во мултиетнички и мултикултурен правец итн. Потпирањето, во обид за решавање на таквите противречности врз исклучително партиска доминација и одлучување и преговарање остави простор за задржување на високи тензии во меѓучовечки односи, како и за ставање на екзистенцијалните интереси на граѓаните во сенката на меѓуетнички односи и односи меѓу етнички заедници.

На тој начин реалниот дофат на човековите слободи и права доби нужно етничка димензија. Брзото запаѓање во состојба на дезорганизација и аномија го поттикна еруптивниот пораст на корупција и на организираниот криминал што стана редовен начин на регрутирање на управувачки партиски или менаџерски структури. Неспособноста на владеешките елити да понудат нов концепт за решавање на таквите противречности резултираше со сеопшта државна криза што во 2001 година прерасна во државен конфликт.

Признавањето на економската политичка, морална и на институционалната криза на наејзините корени и нејзиниот одраз врз економскиот и општествениот просперитет на Р. Македонија е првата претпоставка за градење на соодветен пристап кон реформата на системот на правда во правец на неговата европеизација, без која не може да се одмери ни нејзиниот зафат, ниту длабочината на прејстојните промени. Целта на реформата на која Р. Македонија се обврза со потпишувањето на ССА како и со поднесувањето на својата кандидатура за членство во ЕУ, е европеизација на системот за правда и негово постапно трансформирање во сегмент на единствениот европски простор на правда.

Одсуството спороста и несинхронизираноста на реформи во сите сфери на општествениот живот во изминатиот период на транзиција се главна причина за крајно влошени состојби во: економијата, развитокот на демократските односи, човековите односи и прави и владеешкото на правото и правната држава. Покрај одсуството на јасен концепт за решавање на економски проблеми и за забрзан социјално економски развој, во правниот систем и по 13 години по прогласувањето на Уставот 1991 година одсуствува прецизна правна регулатива на такви важни области како што с: приватната сопственост и нејзината заштита, располагање со државна сопственост, заштита на инвестициите, спречување на нелојална конкуренција и монопол, даноци и сферата на јавни финансии, заштита на потрошувачите, контрола на финансирањето на политички партии, урбанизмот, спречување на корупција итн.

Голем број закони се однесуваат неповрзано едни со други, во законите не се вградуваат инструменти што гарантираат нивна ефикасна примена, не се обезбедуваат потребните организациони и кадровски материјални постапки за примената на законите.

Спороста во усвојувањето на соодветна законска регулатива усогласена со европски стандарди и со меѓународни обврски на државата изразува крајно игнорански однос кон потребата на изградба на модерен, конзистентен и ефикасен правен систем.

Правосудниот систем, односно системот на правда во кои покрај судовите влегуваат и: јавното обвинителство, адвокатура, јавно правобранителство и норатијатот е од повеќе страни изложен на негативни влијанија од таквите деструктивни тенденции. Промените во примената на законите се мултиплицираат со практиката на арбитрарно партиско – политичко одлучување што претходи на поткренување на судовите. Во целиот период од усвојувањето од уставот на Р.Македонија, судскиот систем е третран како дел од институционалната надградба што треба да стои во формално резервна, а со тоа и второтепена позиција во однос на извршната и законодавната власт, во институционална семка во која тонат и се покриваат слабостите на остварувањето на функциите на државата особено тие на извршната власт.

Типичен пример се прекршоците што како казнени дела се ставени со уставот во судска надлежност. По усвојувањето на законот за судовите од 1995 година, и законот за прекршоци од 1997 година дојде до енормен пораст на бројот на прекршоците што од година во година прерасна во главен баласт за нивната работа. Таквото пренесување на надлежноста не е извршено врз основа на некоја посериозна анализа за потребните материјални, кадровски други претпоставки за ефикасно судско решавање на прекршочни предмети. Од друга страна, дебарасирањето на државната администрација од една таква функција воопшто не се одрази врз нејзината ефикасност во превентивно поставување што би значело избегнување на прекршочна постапка. Напротив администрацијата станува се понеефикасна а со тоа се забавува и процесот на решавање за правата на граѓаните во управна постапка.

Како што анализата на констатираните состојби во правосудниот систем упатува на испреплетеност на негативните фактори генерирани во економскиот и политичкиот систем во целина, така и определбата за неговата реформа мора да појде од уверувањето дека таа не може да се остварува изолирано, без економска реформа и реформа на државата.

Со други зборови, таа мора да се остварува како составен дел на добро осмислен и европски ориентиран комплементиран реформски проект што опфаќа реформи на надворешна власт и јавна администрација, реформа на локална самоуправа и реформа на правосуден систем, сето тоа во дослук со економски реформи. Основа за таквите реформи претставува Национална стратегија за интеграција на Р.Македонија во ЕУ усвоена на владата на Р.М. додека целите, правците, и содржините на реформата на правосудниот систем се спроведени со Стратегијата за реформа на правосудниот систем усвоена од Владата на Р.М. (Министерство за Правда: *Стратегија за реформи на правосудниот систем*, со анекси Ноември 2004 година)

Стратегијата за реформа во суштина е збир од мерки и од активности насочени истовремено и кон неутрализирање на причините за неповолни состојби како и за отварање на нова фаза за развој на правосудниот систем врз европски критериуми и стандарди. Непосредна цел на реформата, определена со Стратегијата, е остранивање прво на констатираните слабости во функционирањето на правосудниот систем што се однесуваат на: Спороста на процедурите и недостижност на правдата; тешкото и долготрајно извршување на конечни одлуки; преголемата оптовареност на правосудните институции со багателни предмети; неорганизираност со управувањето со предметите; застареноста на опремата и некористењето на ИТ технологија; непостоењето детални критериуми за финансирање на судовите и јавно обвинителство, недоволната координација помеѓу Врховниот суд, Републички судски совет и Министерство за Правда; слабата подготвеност на човековите ресурси во професионална и етичка смисла, лошата материјална положба, изборот и изменувањето на судиите и јавните обвинители подложен на партиски влијанија, непостоење на систем на континуирана едукација на судиите, јавни обвинители и други персонал, појавите на нестручност, несовесност и корумпираност, неразвиена комуникација со јавноста. Генерална цел на стратегијата е изградба на функционален и ефикасен правосуден систем заснован врз европски правни стандарди.

Како комплементарен процес реформата на правосудниот систем треба да опфати реформи на материјално законодавство, реформа на процесно законодавство и институционална реформа.

Реформата на материјалното законодавство што непосредно се однесува на содржината на функциите на правосудниот систем има за цел поставување на нова правна рамка конзистентна со европските и меѓународни стандарди за правни вредности концентрирани врз човековите слободи и права и други начела на демократска правна држава. Реформа на процесно законодавство што ги содржи основните алатки за остварување на функциите на правосудните институции има за цел брз пристап кон правдата и брзо и едноставно остварување на правата и интересите на граѓаните и правните лица, ефикасна заштита од криминал и процесни гаранции за заштита на човековите права низ механизми на правосуден систем, како и промена на европски механизми на судска соработка во граѓанската, трговската, казнената и други области. Еден од непосредните ефекти на реформата треба да претставува зголемување на ефикасноста на работата на правосудните институции и намалување на бројот на нерешени предмети.

Остранувањето на генералната и посебните цели на Стратегијата е засновано врз следните начела: владеење на правото; поделбата на власта на законодавна, извршна и судска; гарантирање на независноста на судството и јавното обвинителство, како и на самостојниот јавно – правен статус на адвокатурата, јавното правобранителство и нотаријатот, ефикасна заштита на слободата и правата на граѓаните, гарантирање еднаков пристап кон правдата; брзо и ефикасно поставување, спречување на злоупотребите и несовесно постапување или корупцијата, почитување на правилата на професионалната етика, прифаќање на европски стандарди во сферата на правдата. Во првиот, воведен дел, Стратегијата е поделена на делови што се однесуваат на: судскиот систем, јавно обвинителство, пенитенцијарниот систем, јавно правобранителство, адвокатура и нотаријатот.

## **Реформа и европизација на полицијата и внатрешните работи**

Современата реформа на полицијата во повеќето држави е детерминирана со движењето на криминалот и експлозивниот пораст на транснационален организиран криминал, корупција, тероризам и дела на насилства и други нови форми на криминал, за кои класични мерки на превенција не даваат соодветни ефекти, како и со потребата до сообразување на улогата на полицијата со новите демократски вредности на општеството, правната држава и почитувањето на човекови слободи и права. Овие фактори на специфичен начин ја детерминираат потребата за реформа во општествата во транзиција, како и во мултиетнички општества. Реформата на полицијата во Република Македонија е составен дел на вкупните процеси на консолидирање на демократските вредности и принципи и конституирање на правната држава заснована врз почитување на основните човекови слободи и права.

Истовремено, реформата на полицијата на македонското мултиетничко општество мора да одговори на предизвиците на новото време, а развитокот на современото општество кон мултикултурализам и кон мултиетнички карактер. Охридскиот рамковен договор од 2001 година, а потем и амандманите на Уставот на Република Македонија од 2002 година, претставуваат политичка и уставна основа на создавање на нов концепт на остварување на задачите на полицијата во демократско општество. Тој треба да биде заснован врз едукација и врз обука во сферата на меѓуетнички односи на толеранција, на регрутација, и на рамноправна застапеност во полициските структури на припадниците на сите етнички заедници со користење и на програми на позитивна акција без снижување на соодветни стручни стандарди, превенција на криминалот што има основа во меѓуетнички конфликти, партнерство со сите етнички заедници и соодветно користење на статистиката за етнички специфичности на криминалот заради следење на еднаквиот и фер пристап на полицијата кон припадниците на сите етнички заедници.

Функциите на современата полиција се нужно поврзани со демократска правна држава. Оттука, реформата на полицијата не може да се изведе изолирано без реформа на правниот и политичкиот систем и државата, во правец на департизација и деполитизација и прифаќање на начелото на владеење на правото. Во вршење на своите превентивни и репресивни функции во спречувањето на криминалот одржувањето на јавниот ред и правен поредок и заштита на основните човекови слободи и права, полицијата треба да се

постави во улога на важен чинител кои ги подржува демократски процеси и вредности. Со други зборови, овие функции полицијата треба да ги извршува не во интерес на некоја владеачка структура, политичка партија или извршна власт туку во интерес на сите граѓани. Основно прашање на реформите на полицијата е значи стекнување и зачувување на нејзината легитимност како власт ставена во служба на законот, а не на поединци или на политички партии или на други групи на моќ.

Примената на европски стандарди на полицијата е основен предуслов за ефикасно спречување на транснационалните облици на криминал за јакнење на довербата на граѓаните за еднообразно, законите и спроведливо постапување на полицијата, како и за подигање на нејзините капацитети на соработка и ефикасност во спречувањето на транснационалниот криминал. Поставување на нова правна рамка за нејзина улога во спречување на криминалот го уважува сознанието дека тој претставува константна појава во општеството, детерминирана со вкрстено дејство на голем број општествени и индивидуални фактори. Преку законито и ефикасно вршење на нејзини функции и доследна и неселективна примена на законот нејзинот влијание се простира најмногу до зацврстување на свеста кај граѓаните дека “злосторството не се исплатува”. Но, полицијата е институција на формална контрола на криминалот што не може да ги искорени криминогени фактори, иако нејзина добра превентивна поставеност и на макро и на микро план може да неутрализира дел од нивното дејство (на пример, со брзо елиминирање на криминалните организации, ефикасна континуирана контрола на “патиштата на дрогата”).

Со законите за полицијата треба да биде поставена јасна законска рамка за остварување на следниве цели во вршење на полициски функции: одржување на јавниот ред и мир во демократското општество, почитување на основните права и слободи, особено тие содржани во ЕКЧП; спречување и борба против криминалот; откривање на криминалот; обезбедување на помош и услужни дејности на јавноста. Особено минуциозно, зашто се работи за гранични области треба да бидат регулирани случаите на обезбедување помош

на граѓаните (помош на повредени лица, алкохоличачи, наркомани) и други услужни функции на јавноста, но поврзани со основните полициски функции (на пример техничка помош во технички системи на заштита од криминал, како што се различни аламни уреди).

Исто така прецизна регулатива бара усредувањето на односите помеѓу полицијата и јавноста посебно невладините организации ангажирани во заштита на човековите слободи и права (информирање за контретни случаи, увид за постапувањето на полицијата итн), органите за локална самоуправа и етнички групи. Постојаниот допир на полицијата со човековите слободи и права наметнува барање за уставно и законско уредување на полициските овластувања и полициските постапки. Тоа не исклучува нивно уредување со подзаконски акти (правилници, упатства), под услов таквите овластувања и нивната содржина и граници да имаат законска основа. Важно е кога се работи за подзаконски акти, да постои внатрешен систем и процедура што по автоматизам се активира секогаш кога е употребено такво посебно овластување заради дополнителна верификација на неговата целесообразност ( на пример, употреба на огнено оружје). Полициската организација треба да биде заснована врз јасно конципирана вертикално и хоризонтално поставена мрежа на организациони единици чија што внатрешна стурктура, состав и овластување треба да бидат определени според научните и стручните постулати на современите полициски модели ( единица за тероризам, организиран криминал, економски криминал).

Полициската организација може да биде ефикасна ако овозможува брз проток на службени наредби и информации иако се прецисирани конкретни задачи на секој полициски службеник, врз основа на што може да се утврди и дали и кој е одговорен за полициските овластувања.

Хеирархиски поставена организација го подразбира и начелото на индивидуална и субјективна одговорност што не допушта спречување на злоупотреби извршени по наредба на претпоставениот: секој полициски службеник е должен да одбие и да не

изврши незаконска наредба, на претпоставениот и лично и одговорен за нејзино извршување.

Следниот постулат на добра организација и законито и ефикасно вршење на полициски овластувања се однесува на полициски службеници. Во законска регулатива на полицијата, кодифицирана во еден закон треба да се преточат европските стандарди што се однесуваат на нивната стручност, професионалност, независност и одговорност, со исклучување на можностите за политички и други влијанија во вршење на конкретните полициски овластувања превземени во рамките на законот. При тоа законот треба да ја уважува и сета разородност на ситуациите во кои доаѓа до преземање на одделни дејства на откривање и фаќање на сторител на казнено дело, лишување од слобода, прибирање на материјални докази, увид и реконструкција во чие што извршување самата полиција е првата и последна инстанција за оцена на нивната целособразност. Секоја злоупотреба на овластувањето може да има далекусежни последици во однос на откривањето на делото, подоцнежната истрага итн.

Функционалниот аспект на реформата на полицијата го наметнува прашањето за рedefинирање на нејзината позиција во системот на казнена правда односно за прецизирање на односи со јавно обвинителство и судот. Законите треба прво, да исклучат каква било можност за формално или неформално влијание на полицијата врз непристрасноста на овие органи и да востановат фиксен систем на контрола и на насочување на полицијата во вршење на нејзина откривачка функција од страна на јавното обвинителство, како и судска контрола над законитоста на полициските активности што се во допир со човековите слободи и права. Законот за полиција и нејзините овластувања исто така треба да ги разработи минуциозно заемни права и обврски во однос меѓу полицијата и адвокатите во давање на правна помош на осомничените или лицата приведени и лишени од слобода.

Важен сегмент на престојната реформа е вградувањето во домашното законодавство и примената на сите инструменти на полициска соработка во рамките на европол и Европска полициска мрежа и Информационен систем, како и на унапредувањето на соработката со други меѓународни организации (Интерпол, центри за спречување на наркоманијата ООН), регионалната и билатерална соработка.

Трансформацијата на полицијата од инструмент на владеење на политичките структури на власт во инструмент на законот и демократската правна држава претставува трансформација и на облиците на контролата на демократски институции врз нејзиното работење. Денешната состојба на провизорна и сосема формална контрола што ја врши Собранието на Р.М. ( преку разгледување на едно негово тело на годишен формален извештај за работа на службите за безбедност), ни оддалеку не одговара на амбициозниот проект на евроинтеграција на полицијата и системот на безбедност во царината. Таа може да се надмине со поставување на јасна законска обврска за континуирано следење од страна на Владата, Собранието и неговите тела на стратегии и планови за борба против криминалот, програмите за ослободување на полицијата да одговори на нејзините задачи, содавањето на материјални и други услови за остварување на нејзините функции, како и на позначајни случаи на нивно неефикасно вршење или на злоупотреби на службени овластувања. Кон таквите облици на контрола, треба да се придружат зајакнатите ингеренции на Народниот правобранител во однос на случаите на повреда на човековите права, со законско прецизирање на обврските на полицијата за постапување по негови барања и интервенции.

Од реформата на полицијата како дел од извршната власт, треба да се разликуваат промените во сферата на внатрешните работи, заради сообразување на домашното законодавство со заедничка политика на ЕУ во сферата на визниот режим, азилот, граничната контрола и имиграционата политика назначени како подрачја на соработка со ЕУ и во ССА.

Се работи за обврска за прифаќање на европско “acquis” на новите држави – членки врз основа на договорот за пристапување кон ЕУ. Долгата и комплексна процедура на пристапувањето подразбира, прво, ратификација на одделни конвенции или прифаќање на други правни инструменти, како примена на нивните одредби во домашното право или создавање на уставно правни претпоставки за нивна непосредна примена.

Но, исто така, е важен плански и систематски пристап кон создавањето на материјални, организациони, кадровски и други претпоставки за примена на европското “acquis”. Започнувањето на таквата процедура за државата која аплицира за членство и се наоѓа во рана фаза на негова промена, како што е Р. Македонија, налага добро осмислена

стратегија за со избор на приоритети и временска динамика низ одредување на краткорочни, среднорочни и долгорочни мерки и активности кои треба да бидат добро синхронизирани со промената на целата сфера на правдата и внатрешните работи.

Реформата на полицијата и системот на внатрешни работи треба, според тоа, да се остварува во знакот на “пет Д”: демократизација, деполитизација, департизација, демилитаризација и децентрализација. Првите три правци на реформата се насочени кон обезбедување на уставно правни гаранции за спречување на политичките и партиски влијаниа врз остварувањето на функциите на полицијата и системот за безбедност за спречување на нивното користење како инструменти за остварување на политички или партиски интереси и за ефективна демократска контрола над работењето на полицијата и други безбедности служби. Во овој дел реформата треба да ги опфати не само полициските структури на јавната безбедност туку и структурите на државната безбедност. Агенцијата за разузнавање и воената безбедноста служба, поврзувајќи ги на единствен систем на безбедност ориентиран кон заштита на човековите слободи и права, а не кон заштита на политичките или на партиските интереси на поединци или структури на власт или владеачки партии. Уставот и законите треба да предвидат голем број гаранции: од демократска контрола над сите институции ( со етаблирање на постоја тело на собрание за притужби против полицијата и другите безбедности структури), до законски определени услови за именување и за разрешување на нивните раководни структури, прифаќање на мерит – системот во однос на другите вработени.

Демилитаризацијата значи барање за менување на генералната милитаристичка организација, изразена низ остатоци од воената организација ( чиновни итн), воена обука, потпирање врз сила на оружјето итн. Наспроти застарениот концепт на полицијата, нејзиниот совреме модел се потпира врз научна полиција и внесување на научни методи и техники во превенцијата, контролата и спречувањето и откривањето на криминалот.

Тоа не ја исклучува потребата од постоење и на посебно обучени вооружени единици за антитерористички активности, брзи интервенции и спасување, или специјални единици за спречување на потешко нарушување на јавен ред и мир.

Децентрализацијата на полицијата е важен составен сегмент на престојната реформа на локалната самоуправа што има за цел вршење на полициска функција да го доближи до граѓаните преку развивањето на “community policing”. Се работи за современ, пред се европски модел на партнерство меѓу полицијата и граѓаните според кои спречувањето на криминалот, јавниот ред и мир, почитувањето на човековите слободи и права не можат да бидат задача само на полицијата и дека таа во вршењето на своите законски овластувања и должности мора да смета на поддршка од граѓаните. Поради тоа потребно е да се зголеми влијанието на локалните заедници врз полицијата ( со предлагање, на пример, на локални полициски шефови) соработка на полицијата со органите на општините и другите локални институции ( училишта, воспитни установи) да се постави на институционална основа и да се развијат заеднички локани програми за превенција на криминалот во определени сфери ( спречување на наркоманијата и на алкохолизмот, малолетничка деликвенција итн).

Составот на полицијата мора да го одразува етничкиот состав на локалната заедница, а методите на полициската работа да бидат сообразени со сите социоекономски, географски и други особености на општините. Тоа се материјални, суштински, вредности критериуми со кои треба да биде исполнет инаку прилично сувопарниот во оваа смисла скелет на Стратегијата за реформа на полицијата, усвоена од Министерството за внатрешни работи во почетокот на 2004 год.

Со Стратегијата се определени следниве цели на реформата во полицијата: подигање на ефикасноста на полициското работење, подобра организираност, стручност и економичност во работата, подобра технично – технолошка опременост, поголема одговорност и мотивираност на вработените, планирање, развој и едукација на персоналот, соодветна и правична застапеност на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници, функција на полицијата како сервис на јавноста, борба против организираниот криминал, унапредување на регионалната и меѓународната соработка и утврдување на неполициски функции на Министерство за внатрешни работи и нивноста издвојување од основните надлежности на министерството.

Веќе згорничниот преглед на избраните правци и приоритети упатува на неколку крупни слабости на Стратегијата. Основна слабост е нејзината некомплетност и фрагментарност.

Таа е концентрирана во прв ред врз полицијата, а запоставен е делот на внатрешни работи што е подеднаквно важен за прифаќањето на европското “acquis” во сферата на внатрешните работи (визи, азил). Натаму, таа не ги опфаќа другите делови на безбедносниот систем ( агенција за разузнавање, воена безбедност), така што е потребно подготвување на посебна стратегија за реформата на овие структури кои имаа исто така овластувања речиси идентични со полициските.

Исто така, определувањето на некои од целите е под рамништето на барањата не само на организациони промени туку и на функционална реформа по линија на допирот на функциите на полицијата со другите државни органи – јавно обвинителство и судот, а уште повеќе во однос на вградувањето на функционалниот аспект на полицијата на основните стандарди за почитување на основните слободи и права на човекот. Наместо тоа, Стратегијата како основна претпоставка за подигање на ефикасноста на полицијата го истакува поставувањето на конзистентна организациона структура во согласност со Европските стандарди “со прецизно правно дефинирање и разграничување на надлежностите меѓу полицијата и криминалистичка полиција, но меѓу надлежностите на оние служби на централно, регионално и локално ниво”

#### **4.Лисабонскиот договор**

Моќта не претставува еднодимензионален концепт, иако дебатите кои денеска се водат во меѓународните односи честопати ја структурираат моќта помеѓу концептите на тврда и мека моќ како две крајности. Вообичаено под тврда моќ се подразбира употреба на воени или други присилни механизми. Од друга страна, под мека моќ се подразбира вклучување на материјален стимул или идејни влијанија. Во реалноста, чинителите во меѓународните односи обично прават комбинација од двете, но кога двете се на располагање и кога условите го дозволуваат тоа. Меѓутоа, може да се направи разумно разграничување помеѓу тврдата и меката моќ. Притоа, многу е потешко да се направи разграничување на видот на моќ кога станува збор за мека моќ. При употребата на материјален стимул и идејни или нормативни оправдувања честопати се наидува на преклопување.

Поголема е веројатноста дека тие ќе се надополнуваат едни со други, отколку взаемно да се исклучуваат. Во теоретската дискусија за моќта на ЕУ во меѓународните односи, постои едно разграничување помеѓу цивилната и нормативната моќ. И цивилната и нормативната моќ се потпираат на концептот на моќ врз основа на “атраktivноста на својот пример, одразувањето на различни практики, норми и вредности, како што се заедничкиот суверенитет, аранжмани за добросостојба, мултилатерализам, демократија, човекови права и политики за животната средина” (Gerrits,2009:2). Меѓутоа, и покрај тоа што цивилната моќ се базира повеќе на материјално стимулирање, нормативната моќ главно се заснова на идеи и норми кои се смета дека се морално оправдани. Во својата суштина, таа моќ е повеќе идејна отколку материјална, што подразбира дека “вклучува нормативно оправдување наместо употреба на материјален стимул или физичка сила” (Manners, 2009: 11).

Во реалноста тие не се исклучуваат една со друга, туку сосема спротивното - честопати се сведуваат под истите цели и се употребуваат за да се зајакне позицијата и активностите на ЕУ. Двата концепти се приближно блиски, и иако се тврди дека "нормативната моќ се надградува над старата идеја за ЕК како цивилен актер " (Merlingen, 2007: 436), сепак помеѓу нив сè уште постои важна аналитичка разлика. Цивилната моќ се базира на економската моќ, се става акцент на дипломатијата и се придржува до законските обврски кои произлегуваат од наднационалните институции , додека пак нормативната моќ на ЕУ се опишува како "идејно влијание на меѓународниот идентитет/урога на ЕУ" (Manners, 2002: 238).

Цивилната моќ на ЕУ главно се потпира на меките инструменти во меѓународните односи како што се: дипломатија, трговија, странска помош, и исто така и проширувањето. Крајната цел на цивилната моќ на ЕУ е да “развија отворени, транс- парентни и предвидливи односи со земјата која се наоѓа на нејзините граници” (Тоје, 2009: 43). Цивилната моќ е примарно заинтересирана за остварување на своите цели, додека пак нормативната моќ е заинтересирана за дефинирање на тоа што е 'нормално', во однос на правилата и однесувањето, како и придржувањето кон нив. Нормативната моќ на ЕУ се потпира на самиот карактер на ЕУ, главно нејзините вредности и посветеноста на демократијата, и е поддржана од политички инструменти кои се смислено дизајнирани.

За разлика од цивилната моќ, нормативната моќ претпоставува промени во однесувањето кое треба да се одржи од страна на објектот врз кој се применува таквата моќ.

Нормативната моќ се базира на легитимноста на своите принципи (кои главно произлегуваат од мултилатералните конвенции за човекови права), и се служи со тивка дипломатска активност како што е убедување, градење на дијалог и промовирање на соработката, притоа врши ефект на социјализација, создава нови партнерства, како и локална сопственост во промовирањето на принципите (Manners, 2009). Нормативната моќ на ЕУ се служи со убедување и аргументирање, се повикува на нормите, го оформува дискурсот, дава примери, и нуди престиж или срам (Aggestam, 2009: 31).

Оттаму, главниот инструмент на нормативната моќ е во ширењето на тие норми или подобро кажано нејзиниот заразен ефект. Намерата е со ваквата нормативна моќ да се изврши влијание на “перцепцијата на останатите во однос на тоа што треба да се смета за ‘нормално’” (Gerrits, 2009: 5). Исто така, на нормативната моќ на ЕУ се гледа како на инструмент кој може да и даде идентитет на Европа легитимност преку надворешната политика” (Gerrits, 2009: 4).

Со донесувањето на Лисабонскиот договор, мала е веројатноста дека ќе дојде до измена на ваквото взаемно дејствување помеѓу цивилната и нормативната моќ. Очекувањата се дека со Лисабонскиот договор ќе се “создаде поголема кохерентност, ефективност и видливост на политиките” во надворешната политика на ЕУ (Dagand, 2008: 7). Меѓутоа, нормативните оправдувања треба да имаат посилна улога. Со Лисабонскиот договор, ЕУ ги поврзува заедно “промовирањето на вредностите и принципите од законодавството со своите ‘активности на меѓународната сцена’ преку надворешните активности и заедничката надворешна и безбедносна политика (CFSP)” (Manners, 2009: 17). Тоа ги наведе некои теоретичари да предложат дека ЕУ треба “да го постави нормативното оправдување како приоритет во промовирањето на мирот, просперитетот и напредокот” (Ibid: 23). Постојат отворени прашања со кои се засенува концептот на нормативна моќ, имено дали нормативната моќ може да функционира без материјална поддршка, кое е потеклото на нормативната моќ на ЕУ, и каква улога ќе имаат земјите членки.

Lisbeth Aggestam (2009) го поставува прашањето дали со тековната трансформација на ЕУ може да се обезбедат врските помеѓу стратегијата и актерите кои се потребни за нормативната моќ. Asle Toje (2009) ги истакнува ограничувањата кои разни меѓу-народни фактори ги поставуваат на нормативната моќ на ЕУ. Uwe Peter и Antje Weiner (2009) ги анализираат политичките дијалози во рамките на заедничката надворешна и безбедносна политика, за да го откријат значењето и имплементацијата на нормите кои сè уште се оспоруваат помеѓу земјите членки, главно заради различниот национален контекст и различното толкување на нормите. Покрај тоа, Peter и Weiner сметаат дека нормите се во основата на формулирањето на надворешната политика на ЕУ.

Навистина, нормативната моќ се чини како да е една специфична карактеристика на моќта на ЕУ. Таа претставува еден информациски скратен пат за разбирање на пристапот во надворешната политика на ЕУ. Од тој аспект, вредностите и нормите на кои се заснова ЕУ, исто така претставуваат суштински дел од инструментите и целите на надворешната политика на ЕУ. Иако цивилната моќ претставува главен камен темелник на надворешната политика на ЕУ, нормативните аспекти го даваат главното водство за постигнување на тие цели. Возможно е да се направи теоретско разграничување помеѓу нив. Но особено е тешко да се изнајдат механизмите на нормативната моќ и да се направи емпириска проценка на ефектите постигнати со нив. Со други зборови, операционализацијата на нормативната моќ е доста илузорна.

Западниот Балкан претставува најверојатниот случај каде што ЕУ може да ја примени својата нормативна моќ. Оттаму, доколку е можно да се набљудуваат ефектите и исходот од нормативната моќ, тогаш Западниот Балкан е местото кое треба да се истражува.

#### **4.1 Конципирање на ангажманот на ЕУ на Балканот**

Се чини дека мирот и просперитетот на Западен Балкан може да се постигне само преку интегрирањето во ЕУ, и овој став кој го споделуваат голем број на официјални претставници, академици и пошироката јавност, како во ЕУ така и на Западен Балкан (Belloni, 2009). Очекувањата се дека ЕУ не само што ќе промовира мир во регионот, туку исто така ќе изврши трансформација на регионот според својот изглед.

Долгорочните резултати од ангажманот на ЕУ на Балканот се смета дека ги “зацврстија вредносните и институционалните структури на ЕУ на Балканот во” (Elbassani, 2008: 306).

Намерите и целите за ангажираноста на ЕУ на Балканот се сосема јасни. Но комбинацијата од различни пристапи и презаситеноста од политички програми и инструменти, ја поматуваат анализата на овој процес. Авторите се сосема во право дека на Балканот “ангажманот на ЕУ во регионот сега за сега не може јасно да се категоризира ниту како надворешна политика ниту како политика на проширување” (Noutcheva, 2009: 1066).

Неспорно е дека ЕУ во својот ангажман на Балканот прави комбинација од двата пристапи на цивилна и нормативна моќ. Се вели дека влијанието на ЕУ на Западен Балкан се врши преку условеноста и социјалното учење (Belloni, 2009). Од една страна, интегративниот процес во ЕУ е дизајниран врз основа на дипломатски преговори и ограничен во една договорна рамка во која е оцртан патот на реформи. Земјите во регионот се обезбедени со материјални мотивации/стимул за да се зафатат со тие реформи, но овој процес исто така има и силна нормативна оправданост. Вклученоста на ЕУ на Балканот “и овозможи на ЕУ да направи комбинација од својата нормативна моќ и економските и безбедносни сили, за да се помогне трансформацијата на државите во Југоисточна Европа во стабилни демократии, во соработка со заложбите на потенцијалните земји кандидати” (Montanaro-Jankovski, 2007: 155).

ЕУ го отпочна процесот на стабилизација и асоцијација за да “понуди перспективи за членство во ЕУ” на земјите од Западен Балкан, и “последователно ги зацврсти своите непрецизни ветувања” кога “Европскиот Совет во Солун во јуни 2003 недвосмислено се обврза” дека иднината на Балканот е во ЕУ (Batt, 2007: 72). Процесот на стабилизација и асоцијација наложува: “(1) продлабочување на економските и трговските односи со и во рамките на регионот; (2) развој и делумно пренасочување на постојната економска и финансиска помош; (3) зголемена помош за демократизацијата, граѓанското општество, образованието и градењето на институциите; (4) соработка во областа на правдата и внатрешните работи; (5) развој на политички дијалог на регионално ниво; и (6) преговори за Договорите за стабилизација и асоцијација (Elbassani, 2008: 299).

Од Процесот на стабилизација и асоцијација може да се извлечат елементите со кои ќе се изгради рамката за анализа на резултатите од пристапот на цивилната моќ. Постојат три елементи на кои може да се изгради оваа анализа. Најпрво, тука е договорниот однос помеѓу ЕУ и земјите на Западен Балкан, каде што исходот е статусот на земјата во однос на интегративниот процес во ЕУ. Второ, тоа е материјалниот стимул кој ЕУ го обезбедува за земјите од регионот каде што исходот е нивото на обезбедени финансии за реформите. И трето е нивото на регионална соработка каде што исходот е соработка во областите на трговијата и безбедноста.

Но што со нормативната моќ на ЕУ на Балканот? Многу автори се сложуваат дека ЕУ на Балканот "поседува значителна идејна моќ како промотор на одредени нормативни гледишта за соодветно однесување од страна на државите" (Весев, 2006: 28). Со процесот на пристапување, од земјите на Западен Балкан се бара да ги прифатат и да се придржуваат кон главните вредности на ЕУ. Тоа наметнува потреба од ширење на европските вредности, трансформација на државите согласно на тие вредности и одржливост на таквите реформи. Може да се тврди дека Западен Балкан не е само случај за нормативната моќ на ЕУ, туку тоа е случај каде што е најголема веројатноста дека ЕУ ќе ја покаже својата нормативна моќ (Richter and Reljic, 2008).

Меѓутоа, другите ја ставаат под знак прашање основната претпоставка за нормативната моќ на ЕУ која е вметната во Процесот на стабилизација и асоцијација, бидејќи се тврди дека "натоварената агенда на стабилизација и асоцијација, заедно со слабите ветувања за членство можат да ја разјадат моќта на условеноста во проширувањето на регионот" (Elbasani, 2008:294).

Gergana Noutcheva ги истакнува ограничувањата на нормативната моќ на ЕУ на Балканот, каде многу почесто политичките лидери ја конфронтираат политиката и овластувањата на ЕУ, така што нормативната основа станува дискутабилна (2009). Таа тврди дека почитувањето на политиките на ЕУ се должи повеќе на влијанијата отколку на доброволното прифаќање на нормите. Меѓутоа, се чини дека ЕУ покажува подготвеност да ги вметне нормите и вредностите во надворешната политика, не само како оправдание туку и како очекување од резултатите.

Тоа важеше за заедничката надворешна и безбедносна политика претходно, и сигурно многу повеќе денеска по Лисабонскиот договор.

Нормативната моќ има идејно влијание, и оттаму операционализацијата и мерењето на резултатите не може да се направи во квантитативни мерки, туку треба да се разбере како квалитативна појава. Според моето разбирање, нормативната моќ се појавува како надградба на цивилната моќ. Но потоа останува прашањето дали нормативната моќ е последица на атрактивноста на ЕУ или е директен производ од дејствувањето на ЕУ?

Со други зборови, доколку ЕУ се служи со нормативна моќ односно користи одреден број на инструменти кои се достапни во алатникот на ЕУ за да произведе резултати е, се поставува прашањето кои се тие инструменти? Во литературата како вообичаени осомничени се истакнуваат ширењето на вредностите и ефектите од социјализација на државите во структурите на ЕУ. Очекуваниот резултат од примената на нормативната моќ претставува трансформација на моделите во однесувањето и поддржување на вредностите кои произлегуваат од матрицата на однесување и вредности на ЕУ. Доколку ЕУ ја има силата на нормативната моќ, и доколку Балканот е тестот на нормативната моќ, резултатите треба да бидат видливи.

Со Процесот на стабилизација и асоцијација се промовираат вредностите на ЕУ, а постојат и процеси на ширење на нормите и социјализација. Меѓутоа, постојат две нивоа на анализа на кои може да се претстави таквата нормативна моќ. Првото ниво е во рамките на земјите од регионот. Во тој поглед, анализата се однесува на тоа дали вредностите, нормите и однесувањето во поединечните земји се блиску до очекувањата на ЕУ. Второто ниво е помеѓу земјите во регионот. Тоа значи дека анализата се однесува на моделите на однесување на овие земји помеѓу себе. Акцентот се става на регионалната соработка, а очекуваниот резултат би било квалитативното подобрување на односите помеѓу земјите.

Или со други зборови, поранешните непријатели треба да станат сегашни пријатели. Според првото ниво потребно е да се направи темелна анализа за секоја земја поединечно, кое што не само што претставува долг и деликатен процес, туку и излегува надвор од рамките на мојот труд. Бидејќи мојата цел е да се разбере ангажманот на ЕУ во регионот, ќе се зафатам само со квалитетот на регионалната соработка бидејќи тоа е најблизу до нивото на мојата анализа.

Во продолжение ќе направам анализа на ангажманот на ЕУ на Западен Балкан. Ќе се послужам со концептите на цивилна и нормативна моќ во мојата анализа. Инструментите и очекувањата од цивилната моќ произлегуваат од Процесот за стабилизација и асоцијација.

Резултатите од цивилната моќ на ЕУ треба да бидат видливи во статусот на пристапниот процес во ЕУ, во материјалниот стимул кој се обезбедува за регионот, и во регионалната соработка во областа на трговијата и безбедноста. Нормативната моќ е вметната во Процесот за стабилизација и асоцијација, но исто така присутна е во целокупниот пристап на ЕУ. Резултатите од нормативната моќ треба да бидат подобрување на квалитетот на регионалната соработка. Во таа смисла, согласно на нормите на ЕУ, односите помеѓу земјите треба да бидат кооперативни и без поголеми тензии.

#### **4.2 Прв циклус на трансформација: Стабилизација и асоцијација**

Во текот на нестабилноста и конфликтите на Балканот во 1990-те, на ЕУ ѝ недостигаше воена способност, политичко единство, и искуство за успешно справување со кризата (Belloni, 2009). Факт е дека како што ескалираше конфликтот во Босна, алатникот за надворешна политика на ЕУ беше прилично празен. Меѓутоа, неколку години подоцна кога започнаа интервенцијата на НАТО на Косово, политиката на ЕУ за проширувањето веќе се сметаше за успешна алатка за спречување на конфликти. Во тој поглед, Пактот за стабилност претставуваше првиот чекор на процесот на трансформација, кој потоа беше заменет со процесот на стабилизација и асоцијација.

Институционално, перспективите за интегрирање на Западен Балкан во ЕУ беа поставени на Самитот на ЕУ што се одржа во Фиера, и беа потврдени со Декларацијата од Солун во 2003. Западен Балкан претставуваше критичен тест за развојот на Заедничката надворешна и безбедносна политика од првичните фази на таа политика (Gallagher, 2003; Montanaro-Jankovski, 2007; Dobbins, 2008). Паралелно на тоа, ангажманот на ЕУ во конфликтите на Балканот обезбеди "зачнување, крштевање и развој на Европската безбедносна и одбрамбена политика - ЕСДП" (Montanaro-Jankovski, 2007:141).

Мисиите на ЕСДП на теренот послужија како инструмент за трансформација, на што се придодава и капацитетот за градење на активностите (т.е. градење на државата и нацијата) во земјите во кои тие функционираа (Batt, 2007; Montanaro-Jankovski, 2007). Но наместо да се ангажира локалното население да ја предводи трансформацијата, понекогаш тоа се структурите на ЕУ на теренот кои ги спроведуваат тие реформи. Заради мандатот на тие мисии, тоа се случуваше во Босна каде што "Канцеларијата на високиот претставник ги воведува реформите" (Keane, 2005: 250), и истото може да се очекува во Косово.

Неспорно е дека со таквото однесување се зајакнува пасивноста и неодговорноста на локалните елити (Massari, 2005). Покрај мисиите на ЕУ во Косово и Босна, ЕУ има свој специјален претставник во Македонија, и силно е присутна на теренот и во другите земји на Западен Балкан. Од почетоките на Процесот за стабилизација и асоцијација "несомнено Западниот Балкан стана постабилен и ЕУ стана оперативен актер исто така во областа на 'тешката' безбедност" (Lehne, 2004: 123). Меѓутоа, структурите на ЕУ во разни земји ширум Западен Балкан не се здружуваат за консултации и координација, дури и оние кои работат под капата на Високиот претставник. Накратко, ЕУ го започна Процесот за стабилизација и асоцијација за да ги стабилизира, трансформира и интегрира земјите од регионот на Западен Балкан. Политиката за проширување претставува темел на пристапот на ЕУ кон Западен Балкан, особено што политиката за проширување на ЕУ за Западен Балкан се очекува да "ја покаже својата трансформативна моќ" (Pridham, 2007: 456). Денеска, Западен Балкан не е истиот регион како во 1990-те. Исто така, односите помеѓу ЕУ и земјите од регионот значително се изменети.

Хрватска, како земја кандидатка, ги започна преговорите за пристапување во 2005 и цврсто напредува кон целосно членство во ЕУ. Македонија се здоби со кандидатски статус во 2005. Србија и Босна и Херцеговина ги потпишаа Спогодбите за стабилизација и асоцијација со ЕУ во 2008.

Спогодбата за стабилизација и асоцијација на Албанија беше ратификувана во 2009, а веднаш потоа тие ја поднесе својата апликација за членство во ЕУ. Во 2008, Црна Гора аплицираше за членство во ЕУ, и покрај тоа што Спогодбата за стабилизација и асоцијација сè уште беше во процес на ратификација.

Бидејќи независноста на Косово не е признаена од сите земји-членки на ЕУ, земјата не може да стапи во договорни односи со ЕУ. Меѓутоа, во 2008 Европскиот совет уште еднаш потврди дека Косово има 'јасна европска перспектива' во Сосема е фер да се каже дека техничката соработка во областа на одбраната, правдата и внатрешните работи денеска е многу понапредна во споредба со политичката соработка. Се чини дека регионалната соработка напредува во отсуство на силна политичка промоција и локална поддршка. Најструктурираното промовирање на регионалната соработка беше направено од страна на Пактот за стабилност, кој подоцна се трансформираше во Совет за регионална соработка (СРС).

Идејата за СРС е да "се поддржи целиот регион на патот на интеграциите во ЕУ" со предвидената опција дека ќе служи како форум дури и откако земјите од Западен Балкан ќе пристапат во ЕУ (Delevic, 2007: 20). Во меѓувреме, се чини дека целта е доста скромна, имено да "се врши мониторинг и координација на разни процеси за регионална соработка ширум Југоисточна Европа и да се обезбеди нивна редовна проценка од највисоките политички структури во регионот, Европската Унија и други меѓународни тела" (Ibid: 77). СРС има своја канцеларија за врски во Брисел, а ЕК е членка на одборот на СРС и придонесува со 1 милион евра во буџетот на годишно ниво (ЕС, 2009).

На крајот, можеме да заклучиме дека цивилната моќ на ЕУ е во полн замав во земјите на Западен Балкан. Земјите го подобруваат својот статус во однос на интегративните процеси за ЕУ. ЕУ обезбедува реални стимули кои се користат за финансирање на реформските

процеси во земјите од регионот. Исто така, се подобрува и регионалната соработка. Слободната трговија е воспоставена и функционира, иако не во својот целосен потенцијал.

Соработката во областите на одбраната, правдата и внатрешните работи се веќе вгнездени во неколку иницијативи, и се чини дека таа соработка силно напредува. Во исто време, политичкиот инстинкт за регионална соработка останува да биде скромен, покрај фактот што или можеби само затоа што на земјите од регионот им беше доделена сопственичката улога во процесот.

Табела 5. Регионална безбедносна и политичка соработка помеѓу земјите на Западен Балкан

Иницијативи за соработка во областа на одбраната	Правда и внатрешни работи	Политички иницијативи
Southeastern European Defense Ministerial (SEEDM) – Средба на министрите за одбрана од Југоисточна Европа	Regional SECI Center for Combating Trans Border Crime – Регионален СЕКИ центар за борба против прекуграничниот криминал	Southeast European Cooperative Initiative (SECI) – Иницијатива за соработка во Југоисточна Европа
Southeastern European Cooperative Initiative and Multinational Peace Force in Southeastern Europe (SEEBRIG) – Иницијатива за соработка и мултинационални мировни сили во Југоисточна Европа	Migration, Asylum, Refugees Regional Initiative (MARRI) – Регионална иницијатива за миграции, азил и бегалци	South East European Cooperation Process (SEECF) – Процес за соработка во Југоисточна Европа
South East Europe Security Cooperation Steering Group (SEEGROUP) – Управувачко тело за соработка во областа на безбедноста во Југоисточна Европа	Southeast European Prosecutors Advisory Group (SEEPAG) – Советодавна група на обвинителите од Југоисточна Европа	
Regional Arms Control Verification and Implementation Centre (RACVIAC) – Регионален центар за проверка, контрола и имплементација на оружје	Stability Pact Initiative against Organized Crime (SPOC) - Иницијатива на Пактот за стабилност против организираниот криминал	
	Anti-Corruption Initiative (SPAI) – Иницијатива за борба против корупцијата	

Извори: Moustakis (2004: 146-147) и Delevic (2007: 84-92)

И покрај недостигот на политички иницијативи, инструментите и резултатите од цивилната моќ на ЕУ се јасно видливи во регионот на Западен Балкан. Сепак останува дискутабилно дали тоа е доволно за да се реализираат целите на надворешната политика на ЕУ во овој регион. Со други зборови, јасно е дека стабилизирањето на станува збор за асоцијацијата? Дали земјите во регионот се доволно трансформирани за да можат да се интегрираат во ЕУ?

Дали тие се подготвени да станат членки на европското семејство врз основа на демократските вредности и принципи? Споредбата на процесите на демократизација помеѓу земјите во регионот на Западен Балкан покажува дека не е сигурно до кој степен ЕУ придонесе за унапредувањето на демократијата во регионот (Brusis,2008). Исто така, податоците за демократското рангирање на Западен Балкан добиени од Bertelsmann Transformation Index (BTI) и Freedom House покажуваат одредени подобрувања, но исто така укажуваат на одреден застој во развојот на демократијата.

Табела 4. Bertelsmann Transformation Index (BTI), темелна проценка на демократизацијата на 125 земји

Земја	Индекс на статус <sup>v</sup>				Тренд	Индекс на управување <sup>vi</sup>				Тренд
	2003	2006	2008	2010		2003	2006	2008	2010	
Албанија	6.1	6.61	7.07	7.17	↑	5.3	5.32	5.60	5.85	↑
Македонија	6.4	7.08	7.52	7.53	↑	5.1	5.54	6.52	6.46	↑↓
Србија	6.5a	6.95a	7.20	7.39	↑	6.6a	5.31a	5.41	5.95	↑
Хрватска	8.2	8.71	8.57	8.30	↓	6.6	6.88	6.87	6.61	↑↓
Црна Гора	6.5a	6.95a	7.28	7.35	↑	6.6a	5.31a	6.13	6.14	↑
Босна и Херцеговина	5.5	6.61	6.51	6.43	↓	4.0	4.69	4.59	4.49	↓
Косово	-	-	-	6.48		-	-	-	5.40	

Извор: Bertelsmann Transformation Index (BTI)

(<http://www.bertelsmann-transformation-index.de>) (пристапено на 10 февруари 2010)

а. Заради претходната заедничка држава на Србија и Црна Гора, BTI во 2003 и 2006 ги рангира како една земја. Истите резултати се тука наведени за Србија и Црна Гора, иако тие резултати се однесуваат на нивната унија.

↑ - укажува на подобрување; ↓ - укажува на опаѓање; ↑↓ - укажува на застој (повлекување по подобрувањата)

Индексите на ВТИ и Freedom House покажуваат дека има одредени подобрувања во демократската трансформација на земјите во изминатите неколку години. Меѓутоа, таквите подобрувања беа поголеми во минатото, но денеска се дојдени до застој, или во некои случаи постои и регрес. На пример, за Албанија ВТИ укажува на забавување на трансформативните процеси, додека пак според Freedom House во последните три години сосостојбата со демократијата не е променета воопшто. Се чини дека Босна уназаднува, додека пак Македонија и Хрватска покажуваат застој во однос на трансформативните процеси. Консолидирањето на демократијата прво и најважно зависи од факторите во секоја од земјите. Меѓутоа, ЕУ интегративните процеси се покажаа како корисни за демократскиот развој, дури и порано во случајот со земјите од Централна и Источна Европа, но исто така и во случајот на земјите од Балканот.

На одреден начин, тоа претставува силен фактор на 'повлекување' со кој се помага унапредувањето на демократијата во соседството на ЕУ. Во отсуство на таквиот фактор, може да се очекува дека развојот на демократијата ќе се забави. Податоците добиени од ВТИ и Freedom House се чини дека ги потврдуваат таквите очекувања. Процесот на интегрирање во ЕУ е забавен, и оттаму и развојот на демократијата во регионот. Моменталната перспектива на регионот за ЕУ се чини помалку замаглена. Од една страна, тоа се должи на дискусиите кои се водат во ЕУ за капацитетот за апсорпција на Унијата и заморот од проширувањето. Интересот од страна на ЕУ за интегрирање на регионот е сè уште јасен, меѓутоа несигурно е дали има политичка воља да се проследи овој проект понатаму. Покрај сè, пречките со кои се соочува интегрирањето на Балканот во ЕУ, на ниво на самата Унија се најнеизбежни пречки за интегрирањето, а кои произлегуваат од самиот регион. Имено, билатералните спорови базирани на неразрешени проблеми од минатото помеѓу земјите во регионот предизвикуваат застој во интегративните процеси за ЕУ. Зошто се случи тоа и покрај успехот на цивилната моќ на ЕУ да го придвижи регионот напред?

Табела 5. Бодирање на Freedom House<sup>vii</sup> за демократијата во земјите на Западен Балкан

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Албанија	4.13	4.04	3.79	3.82	3.82	3.82
Македонија	4	3.89	3.82	3.82	3.86	3.86
Србија	3.83	3.75	3.71	3.68	3.79	3.79
Хрватска	3.83	3.75	3.71	3.75	3.64	3.71
Црна Гора	3.83	3.79	3.89	3.93	3.79	3.79
Босна и Херцеговина	4.29	4.18	4.07	4.04	4.11	4.18
Косово	5.50	5.32	5.36	5.36	5.21	5.11

Извор: Freedom House, Демократија Резиме на бодовите од година во година по региони 2008 (<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=485>) (пристапено на 10 февруари 2010)

#### 4.3 Критика на цивилната моќ на ЕУ: ограничувањата на условеноста

Пактот за стабилност претставуваше првата рамка за ангажманот на ЕУ на Западен Балкан. Пактот за стабилност беше промовиран од страна на Германија, и започна да функционира во Сараево во 1999. Регионалната соработка претставуваше основа за тоа, а во тоа време тоа беше нова политичка рамка. Но пред сè, на регионалната соработка се гледаше како на “главен лек за регионалните конфликти” (Elbassani, 2008: 300). “Пактот навистина ги повикува земјите од регионот да соработуваат прво помеѓу себе и исто така со меѓународните актери за да се постигнат заедничките цели”, со цел да се промовира мирот, демократијата, човековите права и економскиот просперитет (Elbassani, 2008:297).

Идејата беше дека доколку постои заедничка визија и заедничка активност, во тој случај заедничките проблеми ќе се надминат. Пристапот на ЕУ потоа се пренасочи кон Процесот за стабилизација и асоцијација, како рамка за интеграција на земјите од регионот (Elbassani, 2008). Ветувањето на европската перспектива на ЕУ ѝ даде моќен инструмент за политичка условеност. Условеноста беше воспоставена за да се искombинираат “билатералните и регионалните компоненти покрај критериумите од Копенхаген за проширувањето” (Elbassani: 2008: 299). Силна е претпоставката за директниот сооднос помеѓу проширувањето и условеноста, бидејќи "условеноста претставува мотивирачка сила зад проширувањето" (Pridham, 2007: 455). Условеноста претставува главен инструмент во политиките на ЕУ за Западен Балкан и особено што служи да ја зајакне трансформацијата на земјите од Западен Балкан во текот на пристапниот процес. Но во текот на пристапниот процес "силно влијание на моќта на условеноста има големината на нејзиниот кредибилитет да се понудат награди или заканувачки санкции за одредени прилагодувања" (Grabe, 2007: 111).

Пристапот на ЕУ кон Западен Балкан на некој начин беше "диктиран од пристапот со претходното проширување" (Pridham, 2007: 458). Моделот на договорни односи помеѓу ЕУ и поединечните земји аспиранти за членство, заедно со инструментите за финансиска поддршка, претставуваше трансформација на искуството од пристапувањето на земјите на ЦИЕ и соодветна примена на земјите од Западен Балкан. Првичниот пристап на ЕУ кон Западен Балкан беше да се "склучат спогодби за стабилизација со реформски ориентирани влади, да се понуди поддршка на оние кои се подготвени да воведат пазарна економија, да изградат бирократија која е услужно ориентирана, да се справат со корупцијата, и да ги подобрат односите со соседите" (Gallagher, 2003: 88).

На почетокот на Процесот на стабилизација и асоцијација, регионалната соработка беше "задолжителна" за европските интеграции (Delevic, 2007: 24) и стана еден од клучните концепти кога стануваше збор за регионот (Весев, 2006). Покрај тоа “сите чекори во пристапувањето на земјата во ЕУ се условени од спроведувањето на конкретни мерки за регионална соработка” (Elbassani, 2008: 301). Иницијативите за регионална соработка, кои претходно беа споменати, се развиваа главно во областите за кои нема политичка одговорност.

Но тие не ја спречија појавата на билатерални спорови помеѓу земјите, ниту ги подобрија односите помеѓу соседите. Тоа покажа дека "усвоениот чисто билатерален пристап кон пристапувањето на земјите кандидатки од ЦИЕ предизвика конкуренција помеѓу нив за сметка на соработката, што не може да си го дозволи еден толку кревок и фрагментиран регион како што е Западен Балкан" (Batt, 2004: 11). Имајќи го тоа во предвид, не е сигурно дека "успешната приказна од Централна и Источна Европа ќе се повтори на Западен Балкан" (Ibid: 125). Некои автори истакнуваат дека кога станува збор за соработката помеѓу земјите од Западен Балкан, ЕУ беше многу повеќе фактор на несложување отколку катализатор (Весев, 2006). Суштината е во тоа што за пристапувањето на ЦИЕ, ЕУ се служеше со условеноста за да го поттикне консолидирањето на демократијата, додека пак за Балканот условеноста се применува на прашањата за државноста и основните процеси на демократизација (т.е. одржување на слободни и фер избори). Генерално, постои загриженост дали "перспективата за пристапување во ЕУ ќе го има истиот ефект на трансформација на Југоисточна Европа како што беше постигнато со централно-европските земји кандидатки" (Grabbe, 2007: 119).

Причината за недостигот на трансформативната моќ на ЕУ може да се најде како на ниво на ЕУ, така и на ниво на земјите од Западен Балкан. На ниво на ЕУ, "вообичаени осомничени" се заморот од проширувањето и скептицизмот кон новите проширувања пред целосното усвојување на Лисабонскиот договор. На ниво на земјите, тоа се капацитетите на државната администрација, недостигот на политичка воља и економските перформанси кои се наведуваат како причини за бавното темпо со кое се одвива пристапувањето во ЕУ. Исто така, ЕУ ја фокусираше условеноста на институционалните и системски реформи кои ги спроведуваат секоја од земјите.

На одреден начин, ЕУ направи промена кон еден 'индивидуализиран' пристап за секоја земја во регионот. Постојат неколку причини за ваквиот развој. Најпрво тоа е поради научените лекции од искуствата со бранот на проширувања во 2004 и 2008, што на Европската комисија (ЕК) ѝ овозможува подобро да ги структурира критериумите за условеност (Pridham, 2007). Второ, асиметријата на моќта помеѓу ЕУ и Западен Балкан е поголема, па оттаму и подолгата листа на услови може да биде построга применета отколку во случајот на ЦИЕ.

И трето, постои зголемена загриженост, која не е само засилена заради заморот од проширувањето, туку и дека на земјите од Западен Балкан им се потребни потемелни реформи. Еден пример за ваквиот "индивидуализиран" пристап се забележува во стратегијата за проширувањето со Западен Балкан за 2008-2009 каде поголем акцент е ставен на владеењето на правото и градењето на демократијата во поединечните земји, додека пак темпото на пристапување го одредуваат внатрешните политички и економски реформи во земјите (ЕК, 2008). Во оваа стратегија се анализира развојот во секоја од земјите поединечно, и се припишува истиот пристап: градење на договорни билатерални односи помеѓу секоја од земјите и ЕУ, со поостра политичка условеност, обезбедување на финансиска поддршка, и поддршка за иницијативите за регионална соработка како што е Советот за регионална соработка.

Балканот е тоа што "политичката условеност се прошири во однос на својот опсег, понепоспустлива е во однос на процедурите, и помалку лесна за контрола во сè помалку пријателската атмосфера за проширување во ЕУ и со помала сигурност во однос на перспективите за проширување" (Pridham, 2007:468). Во една неодамнешна критика на политичката условеност на ЕУ во случајот на Западен Балкан се истакнува следново дека условеноста: а) го има изгубено својот кредибилитет, со тоа што е пренатрупана со нови услови, б) ја има изгубено јасноста, со тоа што се спојуваат нормативни, функционални и реалполитички услови, и в) ја има изгубено конзистентноста, со тоа што многу поригорозно се применува во некои случаи, но не во сите (Anastasakis, 2008). Меѓутоа, други пак сметаат дека треба и понатаму да се проширува, од условеност за членство во политички-поврзана условеност, и да се употребува искуството од Западен Балкан како пример за Европската соседска политика (Trauner, 2009).

И покрај тоа што во стратегијата за проширување на Западен Балкан се наведува дека "речиси сите регионални партнери имаат неразрешени билатерални прашања со своите соседи, вклучително и спорови околу границите" (Ibid: 10), исто така се неведува дека "мировното разрешување на спорите останува да биде приоритет за сите страни" (Ibid: 13).

Меѓутоа не се оди подлабоко во однос на истакнување на тоа како тоа треба да се направи, каква улога треба да одигра ЕУ, и што значи тоа за интегрирањето на регионот во целина? Се чини дека ЕУ има јасна дијагноза за проблемите, но не обезбедува ништо различно од претходниот рецепт за трансформација – трансформација во рамките на процесот за стабилизација и асоцијација поттикната со политичката условеност за секоја од земјите. Но денеска е нејасно дали Процесот за стабилизација и асоцијација може да го одржи позитивниот развој и "дали мешавината од билатералност наспроти мултилатералност е сосема во ред или не" (Emerson, 2008: 2).

Резимирано, ЕУ ја става условеноста во сржта на својот регионален пристап кон Западен Балкан преку нудење на: финансиски стимул, еднострани трговски преференци и зголемување на бројот на договори за соработка. Таквиот нов пристап "прави разлика помеѓу регионалните и билатералните услови, и оттаму има за цел да ја разреши потенцијалната контрадикторност помеѓу достигнувањата на секоја од земјите поединечно и посеопфатната стратегија која го опфаќа целиот регион" (Elbassani, 2008: 296). Но, иако ЕУ успеа да оствари напредок во регионалната соработка, во некои од областите каде има отворени прашања, "не го негира општиот тренд кон поголема билатералност [во земјите на Западен Балкан] во односите со ЕУ" (Весев, 2006: 40). Сега повторно се чини дека ни недостига регионалната соработка додека секоја од земјите поединечно прави заложби за придвижување нанапред на патот кон интеграциите.

## **5. Безбедносно опкружување на Република Македонија**

### **5.1 Меѓународно опкружување и положба на Република Македонија**

Денешниот свет го карактеризираат брзи и динамични промени кои со себе носат нови и често непредвидливи ризици и опасности по безбедноста на државите. Иако опасноста од класична воена закана на подолг рок не е очекувана, невоените закани не само што добија на разновидност, туку и се зголемија по интезитет, простор и време.

Трендот на глобализација на светот, покрај предностите, донесе и закани, предизвикани најмногу од продлабочувањето на јазот помеѓу богатите и сиромашните и интернационализација на одредени опасности, од кои најекстремни се меѓународниот тероризам и организираниот криминал. Покрај нив, во експанзија се и илегалната миграција и илегалната трговија со дрога, оружје, луѓе и стратегиски материјали. Исто така, е зголемена и опасноста од употреба на оружје за масовно уништување кое го поседуваат и земји со недемократски режими. Со распаѓањето на земјите од поранешниот социјалистички блок се појавија држави и региони во кои се присутни социјални деструкции и нестабилни демократски структури и институции. Тоа се, пред се, екстремниот национализам, етничките, расните и други ксенофобии и предрасуди, кои се манифестирани до крајни граници на омраза и употреба на насилство, а за последица ја имаат разрушената инфраструктура и многуте човечки жртви.

Безбедносната состојба се одликува со динамичен, адаптивен развој на државите на новите состојби на соработка, односно, на предизвикот да се најдат себе си во новиот поредок, при што меѓународната заедница и нејзините институции понекогаш се соочуват со рецидентни, а понекогаш со актуелни и непожелни воени, невоени и други ризици и опасности. Главна црта на развојот на европската безбедност е оформување на безбедносна средина заснована врз кооперативни односи и взаемно координирани активности од областа на безбедноста, одржувањето на стабилноста, превенцијата и решавањето на кризи, политичката, економската и другите области, изразени и насочени најмногу преку водечката улога на НАТО во креирањето на безбедносната политика и отворената врата за негово проширување. Земјите-членки на Партнерството за мир (ПЗМ) и Евроатлантскиот партнерски совет (ЕАПС), процес и механизми предводени од НАТО континуирано дејствуваат на проширување на зоната на демократијата и стабилноста во Европа. Република Македонија е активен партиципент и членка во овие односи кои силно ги поддржува.

Развојот на европскиот безбедносен и одбранбен идентитет и одбранбената политика, кои се комплементарни и засновани врз трајната соработка со НАТО, дејствува за иста цел. На ова дава поддршка и ОБСЕ, чија работа е најмногу фокусирана во областа на човековите и малцинските права, развојот на демократијата и владеењето на правото.

Организацијата на Обединетите нации со зајакната улога и подобрени механизми и инструменти за дејствување и натаму останува најширока рамка и основа за однесувањето на државите во нивната меѓународна соработка, заснована врз меѓународното право, вклучувајќи го и правото на одбрана на државата, сама и/или здружена во колективните системи за безбедност и одбрана. Трендот на се поголема економска и информатичка поврзаност во едно големо светско семејство, на државите им овозможува вклучување во економските текови, каде што се повеќе се оди на слободни трговски односи, единственост и усогласеност на царинските и други стапки, процедури и аранжмани за слободен проток на луѓе, материјални добра и капитал. Се ова за секоја држава претставува отворена можност да се вклучи во ваквото опкружување.

Југоисточна Европа и покрај напредокот на безбедносната состојба и натаму е регион каде што се уште постојат закани по безбедноста, чии корени се во политичкиот екстремизам, екстремниот национализам, верската и расната нетрпеливост, што заедно со постоењето на слаби државни институции и непостоење на владеење на правото во некои држави и региони, како и транснационалните опасности, претставуваат основа за висок степен на ризици и опасности по Република Македонија, земјите во регионот и Европа. Посебна закана и извор на нестабилност е присуството на огромни количини на илегално оружје, од што не е имуна ни Република Македонија.

Непосредното опкружување на Република Македонија е дел од нејзините проблеми, но и дел од нејзините предности, имајќи предвид дека една земја е членка на ЕУ и НАТО, една поканета за членство во НАТО, а една членка на ПЗМ и кандидат за членство во НАТО. Република Македонија е во централниот дел на ЈИЕ и претставува природна и географска крстосница меѓу Европа, Азија и Африка, што е од големо значење за нејзиниот развој.

Од безбедносен аспект, таа е и една од крстосниците на главните патишта на тероризмот, илегалната миграција, илегалната трговија со дрога, оружје и луѓе од Азија и Африка кон Западна Европа. И покрај сите напори за заштита на границата и елиминирање на овие закани, Република Македонија е свесна дека не може сама да ги реши транснационалните опасности без помош и соработка со своите соседи и меѓународната заедница.

Република Македонија припаѓа на помалите европски земји со лимитирани ресурси и недостиг на одредени енергенси и други стратегиски материјали. Република Македонија се уште ја зацврстува и унапредува демократската основа и институциите. И покрај ова, Република Македонија перманентно создава безбедносно опкружување и услови за модерно цивилно општество, како и за трансформација и развој на економијата, притоа водејќи сметка за социјалната димензија и заштитата и унапредувањето на животната средина. Основите на напредокот и развојот Република Македонија трајно ги гледа во нејзините граѓани и нивната решеност за изградба на демократско општество и држава, заедно со потенцијалот што го има во високото образование на своите граѓани и високото ниво на квалификувана и стручна работна сила.

Република Македонија е цврсто решена да ги реализира своите интереси и да создава безбедносно опкружување со активно и континуирано учество во меѓународната заедница и меѓународните односи.

## **5.2 Безбедносни можности**

Можностите и целокупниот потенцијал на Република Македонија претставуваат перманентен извор за нејзината изградба и напредок, што бараат вонредни и максимални напори од сите граѓани и институции на општеството и државата, особено во услови на влошена безбедносна состојба и криза. Несовладувањето на овие предизвици може суштински да наштети на остварувањето на националните интереси на Република Македонија.

Во можности, значајни за Република Македонија, спаѓаат:

- активна партиципација во ширењето на мирот и стабилноста во функција на зголемување на општата безбедност во регионот и Европа, со перманентно зголемување на можностите и капацитетите за превенција и справување со кризи;
- вклучување во сите меѓународни, глобални, политички, економски, социјални и други текови, предводени од меѓународните институции и организации;
- целосна партиципација и интеграција во Евроатлантските безбедносни структури, во функција на ширење на стабилноста и безбедноста, изразена преку процесите и активностите за подготовка за членство во НАТО и ЕУ, но, постојано и во тесна соработка со ОБСЕ и ООН;
- перманентно унапредување и развој на добрососедските односи и регионалната соработка во функција на подобрување на безбедносната состојба и опкружување, како и политичка и економска стабилност и напредок;
- доизградување и унапредување на демократските основи на државата, врз основа на почитувањето на основните слободи и права на човекот и граѓанинот;
- достигнување на правична и соодветна застапеност на сите етнички заедници во органите на државната власт и јавната администрација на сите нивоа, посебно и во безбедносните структури;
- доизградување на јавната администрација, како сервис на граѓаните, со висока професионалност, политичка неутралност, компетентност и ефикасност;
- создавање на услови за функционирање на пазарната економија, социјално и еколошки ориентирана, како и унапредување на условите за живот и работа на граѓаните;
- унапредување на научно, техничко-технолошката, информатичката и инфраструктурната основа на државата и
- создавање на услови за користење на економски и други сопствени ресурси и можности во функција на безбедноста и одбраната.

### 5.3 Безбедносни ризици и опасности

Иако на долг рок, не постои опасност од конвенционална војна во Европа, распаѓањето на биполарниот свет, рецидивите и последиците од распаѓањето на одделни поранешни социјалистички држави, негативните последици од глобализацијата, националната, верската, големодржавната и територијалната конфронтација - се потенцијални и реални ризици и опасности кои можат да доведат до кризи и конфликти.

Во ризици и опасности по безбедноста на Република Македонија спаѓаат:

- можните манифестации на екстремн национализам, расна и верска нетрпеливост;
- облиците и активностите сврзани со меѓународниот тероризам, организираниот криминал, нелегалната миграција, нелегалната трговија со дрога, оружје, луѓе, стратегиските и материјалите за двојна употреба, како и последиците од употребата на средства за масовно уништување;
- поседувањето на големи количини илегално оружје;
- транзиционите проблеми како што се: корупцијата, урбаниот тероризам, тешкиот криминал, вклучувајќи, уцени, рекетирања, убиства и напади врз сопственоста на граѓаните, економскиот криминал, даночната евазија, недоизграденоста на институциите на демократскиот систем, проблемите во функционирање на судството, социјалните проблеми и невработеноста;
- активностите на странските специјални служби насочени кон влошување на безбедносната состојба, а со тоа и забавување на демократските и интегративните процеси, особено оние кон НАТО и ЕУ;
- последиците од судир на интереси за користење на изворите и патиштата на стратегиските енергенси, како и попречување и блокирање на нивниот увоз во Република Македонија;

- елементарните и други непогоди, техничко-технолошките катастрофи, заразните заболувања на луѓето и животните предизвикани од домашни и/или надворешни чинители;
- компјутерскиот криминал, пиратството и злоупотребата на информатичката технологија, посебно во делот на личните податоци на граѓаните, деловната, службената и државната тајна;
- деградацијата и уништувањето на животната средина.

## **6. Политика на национална безбедност на Р. Македонија**

Политиката на национална безбедност претставува сложен и меѓузависен збир на мерки, активности, планови и програми, кои ги презема Република Македонија заради заштита, одржување и унапредување на безбедноста на Република Македонија и нејзините граѓани, во согласност со расположивите ресурси и со активна соработка со меѓународната заедница. Во себе системски ги содржи политичката, економската, одбранбената, внатрешно безбедносната, социјалната, еколошката и други области.

### **6.1 Цели и насоки за водење на политиката на национална безбедност**

Основна и долгорочна цел на политиката на национална безбедност е да ја заштити, одржува и унапредува безбедносната состојба на државата, создавајќи амбиент за остварување на националните интереси на РМ. За остварување на оваа цел е неопходно да се преземат и постојано да се одржуваат и унапредуваат следните мерки и активности:

- одржување и унапредување на ефикасноста и објективноста на средствата и методите за собирање на податоци и информации од значење за безбедноста; квалитетна и континуирана експертска анализа на безбедносното опкружување, заради активно учество во неговото креирање и превенција на ризиците и опасностите;
- одржување и унапредување на соодветни безбедносни капацитети и способности за превенција, минимизирање и елиминирање на безбедносните ризици и опасности, како и за разрешување на конфликтните и кризни ситуации;

- одржување и унапредување на нивото на подготвеност на органите на државната власт и усогласување на прописите, правилата и процедурите за навремена координација, менаџмент, како и заради ефикасен, навремен и соодветен одговор на безбедносните ризици и опасности;

- развој на граничната служба која ефикасно ќе ја контролира границата и граничната зона надвор од легалните гранични премини, ќе ги спречува сите видови на нелегална трговија, ќе изгради капацитети и единствени процедури за соработка и взаемна помош со соседите, регионот и меѓународна заедница. Граничната служба треба да обезбеди и постојано унапредување на односите на доверба и взаемна соработка со локалното население, како и да води сметка за застапеноста на етничките заедници во својот состав;

- насочувањето на системот на безбедност кон постигнување на интероперабилност со други, слични системи во демократските држави во Европа.

Политиката на национална безбедност на Република Македонија се темели и треба да се води според следните насоки:

- активно и реално вклучување во меѓународните напори за креирање и подобрување на мирот и безбедноста, имајќи предвид дека безбедноста е неделива и не зависи само од една држава;

- суверено право на самоодбрана и гарантирање на својата безбедност со право на сопствено одлучување за приклучување кон Сојуз/и;

- право на неприфаќање на одделни обврски и договори за кои ќе се процени дека можат да ја загрозат безбедноста на Република Македонија и/или негативно да влијаат врз безбедноста на други држави;

- компатибилност на националната безбедност во согласност со уставните и законските решенијата, како и со меѓународните стандарди и ратификуваните меѓународни договори;

- вградување во националното законодавство и дипломатска активност тоа да го направат сите соседи, - на општоприфатените норми и стандарди во сите области на меѓународното право и нивна доследна примена во практиката;

- посебните институции задолжени за безбедност иако и натаму имаат клучно место и улога во современото сфаќање на безбедноста, не се повеќе единствено надлежни за заштита, одржување и изградба на безбедносното опкружување и состојба. Затоа оценката, мерките и активностите за заштита, одржување и унапредување треба да се гледаат како систем на сложени и меѓузависни фактори, како што се политичките, економските, одбранбените, внатрешно-безбедносните, социјалните, еколошките и други;
- постојана демократска и цивилна контрола и надзор врз институциите и силите чија дејност е безбедност и одбрана на државата;
- превенција, односно мерки и активности кои овозможуваат превенција на ризиците, опасностите и кризите, нивна навремена идентификација и отстранување;
- координација на мерките, активностите и безбедносните капацитети со примена на навремена и целесообразна употреба на способностите и ресурсите за справување со кризи, како и можност за давање, односно примање на помош и соработка;
- перманентна одговорност на органите на државната власт, на локалната самоуправа, политичките партии и другите правни и економски субјекти, невладиниот сектор и другите асоцијации, како и сите граѓани, за учество во остварувањето на политиката на национална безбедност.

## **6.2 Области и инструменти за остварување на политиката на национална безбедност**

Во основа, во оваа концепција погледите на политиката на национална безбедност се групирани во следниве области: надворешна, економска, одбранбена, политика на внатрешна безбедност и политика на заштита на животната средина. Под инструменти се подразбираат сите нормативно-правни, организациони, процедурални, човечки и други ресурси, како и други можности и способности кои им стојат на располагање на носителите и учесниците во остварувањето на безбедносната политика, исто така и односите, комуникацијата и соработката со сите владини и невладини, домашни и меѓународни организации, органи, тела, асоцијации и други форми на дејствување и соработка.

За реализација на вака поставената политика на национална безбедност, Владата на Република Македонија, во најкраток можен рок, треба да донесе интегрирана Стратегија за национална безбедност на Република Македонија.

### **6.3 Одбранбена политика**

Одбранбената политика на Република Македонија е насочена кон постојано зголемување на одбранбените способности и соодветен развој на системот за одбрана и заштита на трајниот интерес и учество, помош и соработка во заштитата на виталните интереси на РМ. Ова подразбира оптимално и, соодветно на можностите и потребите, подготвени и опремени вооружени сили, како и соодветно опремени и подготвени носители и извршители на цивилната одбрана за одговор на ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија.

Одбранбената политика ќе се стреми кон соодветна изградба, усогласеност и координација на системот за одбрана со другите делови на системот за национална безбедност. Одбранбената политика на Република Македонија, во рамките на системот на национална безбедност, е насочена кон натамошно интензивирање на сите обврски од областа на одбраната, а посебно вооружените сили, што значат исполнување на барањата и утврдените обврски за целосно реструктурирање и подготовка за членство на Република Македонија во НАТО, како еден од нејзините витални интереси. Со ова ќе се придонесе за зголемување на безбедноста на државата и подобрување на надворешното, безбедносно опкружување во регионот и Европа.

### **6.4 Политика на внатрешна безбедност**

Политиката на внатрешна безбедност е насочена кон заштита, одржување и унапредување на интересите на Република Македонија, кои се однесуваат на разрешување на ризиците и опасностите во врска со заштитата на демократскиот поредок утврден со Уставот, човековите права и слободи и другите уставно-правни норми и гаранции од значење за безбедноста на Република Македонија.

Неопходно е усогласено и координирано дејствување на законодавната и извршната власт во функција на остварување на политиката на внатрешна безбедност, континуиран напредок на демократските процеси, изградба на правната држава и владеење на правото, со цел унапредување на нивото на доверба на граѓаните кон институциите на државата. Посебно е приоритетно обезбедување на владеењето на правото на целата територија на република Македонија како основен елемент на нејзиниот суверенитет, како и спречување и останување на сите закани и други пречки кои го нарушуваат правото на непречено располагање и користење на сопствениот имот и дом на граѓаните на Република Македонија.

Мерките и активностите за натамошен развој на независната судска власт се од голем приоритет за јакнењето на внатрешната безбедност и стабилност, заштитата на граѓаните и развојот на економскиот систем, со што се овозможува остварување на интересите на Република Македонија

Од големо значење е создавање на систем на усогласени активности меѓу разузнавачките и контраразузнавачките служби, што ќе обезбеди навремено предупредување од ризици и опасности, предлагање и преземање мерки и активности за заштита, намалување и елиминирање на ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија. Забрзувањето на интегрирањето во македонското општество и држава на граѓаните кои припаѓаат на сите заедници што живеат во Република Македонија е од особен интерес за нејзината безбедност. Во таа насока треба да се максимизираат политичките и други напори и капацитети за имплементација на Уставот во одредбите кои се однесуваат на правата на припадниците на заедниците.

Интеграцијата треба да се креира и имплементира преку политичко-безбедносна, економска, образовна и културна политика, мерки и активности, кои, во крајна цел, ќе градат заеднички вредности и ќе ги промовираат разликите, како основа за заедништво и интеграција.

Борбата против тероризмот, организираниот криминал, нелегалната миграција, нелегалната трговија со дрога, оружје, луѓе и стратегиски материјали е посебно сложена задача за која треба да се преземат низа специфични мерки и активности, меѓу кои носечки треба да бидат: организацијата на ефикасна гранична полиција, усогласувањето на механизми и процедури за меѓудржавна размена на податоци, соработката и помошта, посебно такви кои се етаблирани во земјите – членки на ЕУ и НАТО.

Министерството за внатрешни работи посебно треба да ги унапреди и да ги развие процедурите и механизмите за борба против тероризмот, илегалната миграција, илегалната трговија со дрога, оружје, луѓе и стратегиски материјали со оние во развиените земји. Исто така, треба да ја подобри координацијата и да развие заеднички оперативни процедури со вооружените сили, посебно во областа на борбата против тероризмот и граничното обезбедување.

Министерството за внатрешни работи развојот на полицијата треба да го насочи кон максимално можна децентрализација на полицијата на локално ниво, според европските норми и стандарди и во функција да стане сервис на граѓаните. За подобрување на безбедносната состојба на Република Македонија, неопходна е изградба на нови, како и подобра усогласеност и координација на постојните мерки и инструменти за спречување на корупцијата, даночната евазија, најтешките облици на криминал (уцени, убиства, рекетарство и сл), како и уништување на сопственоста на граѓаните.

Остварувањето на повеќето активности од областа на внатрешната безбедност е основна задача, во која клучна улога има ресорот за внатрешни работи. Свое место и улога имаат и судската и другите органи на власта, органите на управата, царинската управа, инспекциите и другите служби. Нивните идни активности треба да се насочат кон проценка и преиспитување на внатрешната организација и работа, меѓусебното поврзување и координација, хармонизацијата на прописите и процедурите, пред се, со оние во земјите членки на ЕУ како би можеле успешно да се справат со овие сложени, интернационални и домашни, се поусовршени методи на дејствување на носителите и извршителите на ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија.

Република Македонија е подложна на елементарни непогоди, техничко-технолошки и слични катастрофи кои ја загрозуваат безбедноста на граѓаните, државата и нејзината инфраструктура. Натомошниот развој на силите за заштита и спасување од овие ризици и опасности треба да се одвива во насока на обединување на сегашните, постојни служби во една, дирекција. Донесувањето нов закон за заштита и спасување и обединување на противпожарната заштита, која е во рамките на ресорот за внатрешни работи и цивилната заштита, која, пак, е во ресорот за одбрана во една самостојна служба-дирекција со задолжителна насока за максимална децентрализација, ќе претставува значаен чекор за подобрување на состојбата во оваа област.

Глобализацијата на светот и се поприсутната примена на информатичката технологија бара подобро организирани решенија и регулативи кои ќе го оневозможат информатичкиот тероризам.

Неопходно е подобрување на заштитата и преземање на мерки за спречување од неовластена употреба на личните податоци на граѓаните, деловната, службената и државната тајна од страна на поединци, органите на државната власт и други органи и организации.

## **6.5 Кризен менаџмент**

Заради постојани консултации и донесување на одлуки на највисоко ниво, максимална координација, навремена реакција, ефикасност и соодветно искористување на расположивите способности и ресурси во случај на кризи и кризни ситуации, како и навремена, квалитетна и реална проценка на загрозеноста на безбедноста на Република Македонија од ризици и опасности, - системот за менаџмент со кризи треба да има три основни целини: управувачки комитет, група за проценка и служба за поддршка на првата и втората целина, односно Центар за менаџмент со кризи. Со управувачкиот комитет раководи Претседателот на Владата на Република Македонија, а во него членуваат министрите за надворешни работи, одбрана, внатрешни работи, транспорт и врски, здравство и овластен претставник на Претседателот на Република Македонија.

Во зависност од кризната состојба и кризата, по потреба, се вклучуваат и други раководители на органите на државната власт и управата. Препораките, предлозите и одлуките на управувачкиот комитет се задолжителни за сите органи, организации и институции, во согласност и во рамките на нивните надлежности пропишани со Уставот, законите и другите прописи на Република Македонија. Групата за проценка е составена од претставници од истите органи од претходниот став во ранг на државни секретари, вклучувајќи ги и директорот на Агенцијата за разузнавање, заменик на началникот на Генералштабот на Армијата на Република Македонија одговорен за операции и готовност, како и раководителите на јавната и државната безбедност на Република Македонија. Со групата за проценка раководи министер кој ќе го определи Претседателот на Владата.

Поради сложеноста на оваа материја е потребно истата да се уреди со закон. Покрај другото, особено треба да се пропишат: правото и нивото на автономно одлучување и употреба на ресурси на извршната власт, начинот на комуникација и соработка со сите органи на државната власт и органите на локалната самоуправа, трговските друштва и другите субјекти и граѓани за прашањата од интерес за безбедноста на Република Македонија; изградба на норми и процедури за доставување, прибирање, обработка и анализа на добиените податоци, изработка на проценка на загроеноста на безбедноста на Република Македонија од сите можни ризици и опасности. Регулативата треба да овозможува интероперабилност и соработка со други вакви центри во непосредното опкружување, регионот и Европа, а особено со НАТО и неговите земји членки.

За зајакнување на безбедносните способности е неопходно изградба на институција за менаџмент со кризи (Центар за менаџмент со кризи-ЦМК) како важен дел од капацитетите на Република Македонија за справување со кризи и како дел од приспособувањето на нашиот безбедносен систем кон НАТО. Основната намена на ЦМК е одржување на постојано ниво на готовност на државата, консултации, континуитет, меѓуресорска и меѓународна соработка, координација, изработка и одржување на обединета и единствена проценка на заканите, ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија, како и предлагање и донесување на мерки и активности за разрешување на кризни ситуации и кризи.

Заради континуирано и ефикасно извршување на основната намена во структурата на ЦМК ќе се воспостави единствен комуникациско-информативен систем со единствен број на повик-јавување во случај на ризици, опасности и други несреќи на целата територија на Република Македонија. Центарот за менаџмент со кризи, покрај другите обврски, е основен носител на вкупната поддршка на (стручна, организациона, административна и други) на управувачкиот комитет и групите за проценка, односно доставува, прибира, обработува и анализира податоци и информации од значење на безбедноста на Република Македонија, предлага проценка како и обезбедува и организира континуитет во работата на ЦМК.

Центарот за менаџмент со кризи има постојан персонал и персонал упатен на работа од органите кои се членови на групата за проценка. Со ЦМК раководи директор, кој, воедно, е и постојан член на групата за проценка и постојан известувач за потребите на управувачкиот комитет. Заради поголема ефикасност, обезбедување на услови за работа и инфраструктурни капацитети, кон центарот треба да се припојат Републичкиот центар за известување, службата за набљудување и центарот за известување на целата територија на Република Македонија, кои сега се во надлежност на Министерството за одбрана.

## **6.6 Основи и насоки за развој на одбраната**

Република Македонија својата одбрана треба да ја изгради како систем кој ќе и овозможи оптимално обезбедување и заштита на нејзиниот траен интерес, како и учество и помош во заштитата на нејзините витални интереси. Системот на одбрана се засновува врз изградбата на вооружени сили, способни да водат вооружена борба, како и цивилна одбрана, изградена во оптимален сооднос, која ќе обезбеди континуитет на функционирањето на државата и нејзиниот политички и економски систем, ќе ја поддржи вооружената борба и вооружените сили и, согласно можностите, ќе учествува во заштитата на своето население. Одбраната на Република Македонија не е насочена против ниедна друга земја, туку, во својата основа, е одбранбена и насочена кон одвраќање од агресија, но и одбрана на Република Македонија во случај на агресија од било каков вид и со било каква цел.

Одбраната, во согласност со законот, е потребно да учествува, да даде помош и да соработува со другите делови на системот за безбедност, а посебно со полицијата, во отстранување на ризиците и опасностите по безбедноста на Република Македонија и тоа посебно во борбата против тероризмот, граничното обезбедување, заради спречување на илегалната миграција и илегалната трговија со дрога, оружје, луѓе и стратегиски материјали, како и во отстранување на последиците од елементарни непогоди и други катастрофи по населението на Република Македонија.

Во моментот одбраната се соочува со предизвикот за длабока трансформација поради нејзиното неопходно реструктурирање и приспособување за нашето членство во НАТО, уважувајќи ги, прифаќајќи ги и имплементирајќи ги нормите и стандардите на НАТО. Основен инструмент, според кој се водат процесите на трансформацијата, се решенијата зацртани во годишната национална програма за членство, како дел од акциониот план за членство. Важни инструменти се и сите други процеси и обврски кои произлегуваат од членството во ПЗМ, а посебно ПАРП-процесот за планирање и преглед, Индивидуалната програма за Партнерство (ИПП), учеството во вежбовни и други активности, како и во хуманитарни и мисии за зачувување на мирот на НАТО или предводени од НАТО.

Република Македонија, во согласност со нејзиниот развој во модерна и демократска држава, цивилната и демократска контрола врз вооружените сили ја смета како една од најголемите придобивки на западните демократии. Нејзините натамошни активности за развој и унапредување во оваа сфера треба да бидат повеќеслојни и насочени кон повеќе области. Главни правци треба да бидат обезбедување на поголемо и поквалитетно учество во креирањето на процесите на одбраната од страна на Собранието на Република Македонија, другите органи на државната власт, невладиниот сектор, јавноста и граѓаните. Транспарентноста на процесите на одбраната мора да биде максимално операционализирана низ целото општество, што подразбира изградба на инструменти, документи и други активности достапни за јавноста, како и нејзино реално, навремено и перманентно информирање.

Извршната власт, покрај одбранбените надлежности утврдени со Уставот и законот, потребно е посебно да посвети внимание: на доизградување на инструментите за спроведување на одбранбената политика; на правилно и наменско трошење на буџетот за одбрана, на доизградување на инструментите и процедурите за остварување на раководењето и командувањето со одбраната, а особено со вооружените сили (Армија); на реструктурирање, димензионирање, опремување, професионализирање на Армијата, согласно човечките ресурси и економските можности; на подобрување и достигнување на соодветната застапеност на припадниците на заедниците во структурите на Армијата; на редизајнирање на военообразовниот и системот за обука, заснован врз сознанијата, нормите и стандардите на земјите членки на НАТО и големината и потребите на постојаниот и резервниот состав; на грижата за заштита и унапредување на животниот стандард на воените старешини, професионалните војници и цивилите, како и животот и условите за работа на војниците.

Системот на одбрана треба доследно да продолжи со ослободување од несуттинските дејности, заедно со персоналот и инфраструктурата. Особено Армијата, спроведувајќи ги решенијата од акциониот план за членство, односно Годишната национална програма за членство во НАТО, треба да ги забрза процесите на реадaptација на својата структура, степенот на ангажираност, внатрешната структура и потребата од персонал, според нормите и стандардите на НАТО. Единиците треба да се сконцентрираат во помалку гарнизони и да се подготвуваат за поширок спектар на задачи, за брзо и практично дејствување, со помалку и точно определени финасиски средства на располагање.

На ваков начин, потребно е ослободените финасиски средства да се пренасочат во програмите за ослободување од вишокот на персонал, модернизација на опремата, забрзување на професионализацијата и подобрување на животниот стандард на персоналот во одбраната, како и условите за живот и работа на војниците. Редефинирањето на поставеноста, улогата, начинот на образование и обука на системот на цивилната одбрана, како и задачите - е неминовен процес. Овде посебно треба да се води сметка за сите нови ризици и опасности, како и за одредбите на оваа концепција кои се од значење за цивилната одбрана. Промените во сите области на одбраната треба да ги следи модерно и ефикасно организирана административна структура.

Ова значи дека паралелно со реформските процеси е потребно да се одвива и реформата на организација и функционирање на министерството за одбрана, согласно решенијата, мерките и активностите определени со годишната национална програма за членство во НАТО. Системот на одбрана треба да и даде силно значење на изработката на посебни насоки и планови за забрзана имплементација на системот на планирање, програмирање, финансирање и буџетирање на одбраната, согласно НАТО стандардите.

Согласно овие стандарди, а во функција на одржување и унапредување на системот на одбраната, забрзано треба да се имплементираат и системот на одржување на борбената готовност, образованието, обуката и вежбите, изградбата на подофицерскиот кор, персоналниот менаџмент, изучувањето на странските јазици, (посебно англискиот), стандардизацијата, кодификацијата, образованието и обуката од област на одбраната на сите одговорни носители на органите на државната власт, клучните трговски друштва и други институции и граѓани, како и други мерки и активности кои произлегуваат од оваа концепција.

### **6.7 Постојан безбедносен дефицит: причина за загриженост**

Иако постојат основи за оптимизам, успехот, па дури и опстанокот на сегашната влада, не е однапред познат. Продолжувањето или засилувањето на спроведувањето на охридскиот договор, покрај позитивниот пристап од страна на коалиционите партнери, бара и релативна смиреност, особено во таканаречените “поранешни кризни региони” каде што Албанците се доминантни, а етничките Македонци во чувствителна положба.<sup>9</sup> Доколку овие малцинства, или пак полицијата, станат предмет на напади, тогаш ќе се зголеми политичкиот притисок врз владата да преземе “решителна” акција против “албанските криминалци”. Нивото на насилство меѓу различните албански фракции веќе е алармантно високо. Полицијата во моментот не е во можност да одговори со добро раководство и секоја енергична акција на безбедносните сили ќе претставува опасност за поттикнување на политичка криза со членовите во коалиционата влада од редовите на ДУИ.

Со други зборови, способноста на владата да ги задоволи очекувањата на Албанците во поглед на охридскиот договор, во голема мера, зависи од способноста на Ахмети да го контролира вакуумот, што се создаде во поранешните кризни региони каде што извесно време нема да биде воспоставена адекватна полициска заштита\*. И покрај досега покажаната начелна кооперативност, Али Ахмети допрва треба да покаже дека може да го контролира безвластието коешто претставува особена закана во деловите каде што Македонците се малцинство.

Ахмети, исто така, не можеше, или пак не беше подготвен, да го разреши прашањето на тринаесетте Македонци исчезнати во минатогодишниот конфликт, една исклучително чувствителна тема којашто остана главна пречка за помирувањето. И покрај очигледната добра волја на владата и на политичките кругови, Македонија и натаму се соочува со заканувачки предизвици по нејзината безбедност. Ова се покажа трагично на 18 октомври 2002 година кога едно возило со голема брзина ги одмина полицајците на патрола во Тетово игнорирајќи го нивниот сигнал да зачат. Полицајците тврдат дека лицата во возилото отвориле оган на нив. Точно или не, полицијата пукаше на возилото при што загина еден дваесетгодишен Албанец.

Традицијата на употреба на прекумерна сила, дискриминирачки приведувања и малата застапеност на Албанците во полициските сили доста придонесоа за непријателството со коешто полицијата се соочува во некогашните кризни региони. Инцидентот од 18 октомври ги поларизираше македонските етнички заедници при што Албанците се жалеа на прекумерната употреба на сила и инсистираа дека младите едноставно се исплашиле од полицијата. Разлутени поради неодамнешните апсења, меѓу кои беше и апсењето на амнестираниот поранешен командант на Ослободителната народна армија, голем број Албанци се прашуваа “Каде води ова?”

---

\*Според пресметките на МКГ, а врз база на пописот од 1994 година, 31.179 Македонци живеат во области каде што се локално демографско малцинство

Наскоро го добија одговорот. Следниот ден, токму на истиот тетовски пат, осумнаесетгодишно македонско момче беше застрелано додека играше баскет од едно возило во движење. Убиството речиси сигурно го извршија Албанци како одмазда за полициската акција од претходната вечер. Осомничените, чиешто имиња беа објавени, сè уште се на слобода.\* Три дена подоцна, разбеснетата македонска младина излезе на улиците во Скопје и претепа неколку Албанци коишто им се најдоа на патот.<sup>12</sup> Во едно тетовско училиште стигна писмо со закани за натамошна одмазда.

Македонците и Албанците, веќе свикнати на звукот на оружјето во Тетово, продолжуваат да се прашуваат кога нивниот град ќе стане втор Белфаст или Газа.. Статистиката ги поткрепува ваквите анегдотски впечатоци: неофицијално, 64 Албанци и четири Македонци беа застрелани во релативно малиот регион на Тетово во текот на годинава.

Премиерот Бранко Црвенковски вака ја резимираше ситуацијата:

*Кој би сакал да инвестира, да гради и да вработува луѓе во земја во којашто постојано се пука и каде што на една третина од територијата не се препорачува да се патува по зајдисонце - во земја во која убиваат деца додека играат кошарка, и каде други деца наместо на училиште, излегуваат на улица и претепуваат старци. Дали некој има илузија дека е можен економски напредок и просперитет во земја со кревок мир, земја во која владеат нестабилноста и несигурноста. Не постои таков пример во Европа.*

Инцидентите во Тетово укажуваат колку малку треба за да започне кругот на меѓуетничко насилство. Организираните елементи, поврзани како со криминалниот така и со политичкиот екстремизам, имаат капацитет да поттикнат и да ги ескалираат немирите. Едно детално истражување, изработено од канцеларијата на Претседателот, тврди дека “најголема закана по безбедноста и стабилноста во Република Македонија доаѓа од криминалните банди, првенствено лоцирани во северните гранични области . [Бандите] ги контролираат профитите од недозволените активности и нивните краци допираат до администрацијата и владата, кои пак ја обезбедуваат нивната заштита”.

Расштрафената економија и високата стапка на невработеност, исто така, ветува зголемување на социјалните тензии и на организираниот криминал. Владата ќе има тешка задача да ги спроведе задолжителните политики на ММФ за затворање на фирмите загубари и да ги скрати вработувањата во напумпаниот државен сектор кој е под доминација на Македонците. Политичките врски меѓу криминалците и политичарите поттикнуваат вознемирувачки прашања. На пример, еден од осомничените за убиството на кошаркарското игралиште е од селото Порој, упориштето на Даут Реџеџи, поранешниот командант на Ослободителната народна армија познат под името “Лека”. Високите меѓународни претставници сметаат дека поројската врска не е случајност и дека, всушност, напаѓачот можеби е под заштита на Лека, којшто сега е член на ДПА, иако тешко може да се утврди веродостојноста на овие наводи.

Сепак постои веројатност партиите што ги загубија последните избори, ДПА и ВМРО-ДПМНЕ, да сковаат заговор со цел зголемување на тензијата. Според тројца високи меѓународни претставници, постои голема веројатност дека високи претставници од двете партии соработуваат во врска со драматичното киднапирање на петтемина Македонци на 29 август, две недели пред изборите. Иако ДПА и ВМРО ќе бидат надвор од власта во наредните неколку години, секоја од партиите ќе има способност да изврши насилство. Уште еден аспект на проблемот на безбедноста стана евидентен на 31 октомври; на денот кога Собранието требаше да ја изгласа новата влада. Силна експлозија одекна пред самата собраниска зграда. Според извештаите две екстремистички групи со различна ориентација ја преземале одговорноста за експлозијата “од една страна оа е Албанската народна армија, таинствената група којашто одбива соработка со Словените, и од друга страна, Македонскиот народен фронт, друга матна, ултра-националистичка организација.

Македонците долго време ги сметаа Косово (а во помал степен и Албанија) за рај за екстремистите од типот на припадниците на Албанската народна армија, а ваквиот став не е без основа. Во едно интервју за МКГ, еден висок функционер на ДУИ потврди дека групата осомничена за жестокиот напад на штабот на Ахмети извршен на 25 март (во кој загинаа три лица) внесувала оружје од Косово.

Обединетите нации ја потврдија сериозноста и континуираната закана од албанскиот екстремизам со додавањето на три имиња на истакнати албански личности на својата “листа за следење. на лица одговорни за дестабилизација на Балканот во јули 2002 година.<sup>20</sup> Иако Косовските сили предводени од НАТО (КФОР) и мисијата на Обединетите нации на Косово (УНМИК) од неодаман презедоа остри мерки против организираниот криминал на Косово, можноста екстремистите да го злоупотребат заштитниот чадор на КФОР и натаму останува “ со или без договор со елементи блиски до поранешната македонска влада.

Министерството за одбрана одговори на повиците на НАТО и на другите меѓународни институции за реформи, со ветување дека ќе ги исфрли од употреба постарите тенкови и борбените авиони, ќе го подобри буџетскиот систем, ќе изготви сеопфатен преглед за безбедносната состојба и дека ќе изготви Национална стратегија за безбедност. Меѓународната помош, особено вишиот британски офицер во функција на Специјален советник за безбедност на Обединетото Кралство, даде одличен поттик за реформите. Неговото присуство во самото Министерство му овозможи да изврши исклучително влијание и да го забрза процесот на воените реформи, а едновременно и да ја стекна довербата на највисокото цивилно раководство, но и на униформираниот генералски персонал. Подеднакво корисен беше и Акциониот план за членство на НАТО во функција на катализатор на реформите во структурата на опремата и на силите, а во согласност со критериумите на членките. Колку и да се добредојдени, овие чекори не можат да го поправат расипништвото на претходната влада којашто го остави

Министерството без доволно средства за платите на резервистите, па дури и за најосновните набавки на Армијата. Ветените реформи, исто така, нема да ја задоволат најгорливата потреба: ограничени сили за задушување бунтови. Слабата обука, неискуството и отсуството на соработка со Министерството за внатрешни работи ги попречија операциите за задушување на бунтови и ги блокираа обуките понудени однадвор. Во поглед на критичната гранична мисија, експертите посочуваат дека граничната единица страда од застарени доктрини и ограничувања што само се влошени со слабите тактички сили. Ограничените разузнавачки сили и некоординираноста со полицијата уште повеќе ја намалуваат ефикасноста на граничната единица.

Армијата и полицијата ги делат одговорностите на границата, при што армијата е одговорна за “граничниот појас” којшто, главно, навлегува 100м во длабочина, ново одредените чувствителни региони по должината на границата со Албанија, Косово и со Србија се проширува и на 10км. Полицијата е одговорна само за безбедноста на официјалните гранични премини во овие области. Македонските медиуми нашироко пишуваа за тврдењата на армијата дека нивните позиции на границата пролетта беа изложени на напади, и на тој начин ги разгоруваа нетрпеливоста и шпекулациите во врска со закани од Косово.

“Европската комисија додели 3,3 милиони евра од својот буџет за 2001 година наменети за реформи на полицијата, од кои половината веќе се исплатени. Исто така, (преку Европската агенција за реконструкција) Комисијата спроведува една обемна програма за “интегрирано управување со границата” (во која се вклучени царината и граничните полициски сили што треба да се формираат) во висина од вкупно 14 милиони евра.. (од буџетската година 2000).

ОБСЕ и Европската агенција велат дека меѓу двете организации нема добра координација во однос на прашањата од сферата на реформите во полицијата, при што меѓусебно се обвинуваат. Јасно е дека двете организации се разликуваат, при што ОБСЕ има подобра застапеност на теренот, а ЕК/ЕАР има подобра централна управа. Доколку двете организации не изнајдат начин да ги здружат силите и да ја унапредат комуникацијата, големите финансиски средства доделени за полициските и граничните прашања нема да ги дадат максималните резултати”. Во меѓувреме, еден заеднички британско-француски тим работи на еден краткорочен проект наменет за унапредување на постоечката гранична патрола.

Трупите на НАТО се присутни во Македонија од 1999 година кога беа дел од структурата за поддршка на мисијата на КФОР во Косово. Иако Генералниот секретар на НАТО, Лорд Робертсон на почетокот на конфликтот во 2001 година ги нарече припадниците на Ослободителната народна армија „разбојници“, до периодот на потпишувањето на охридскиот договор НАТО воспостави добри односи со Ахмети, а претставниците на Алијансата ги задржаа блиските контакти со некогашниот водач на бунтовниците.

Во екот на конфликтот Алијансата го раководеше извлекувањето на борците на Ослободителната народна армија од Арачиново, предградие на Скопје. Од завршувањето на конфликтот во Македонија имаше две НАТО мисии. Операцијата суштинска жетва вклучуваше 3500 војници и го надгледуваше прибирањето на оружјето од албанските бунтовници во периодот август-септември 2001 година. Оттогаш наваму, поддршката на безбедноста на Македонија им беше доверена на Лисиците, мисија далеку помала по обем, составена од 750 лица (и 250 лица во резерва).

Вишокот малокалибарско оружје во Македонија, немоќта на полициските сили и на граничната контрола, присутните меѓуетнички инциденти и организираниот криминал, како и потенцијалната опасност губитниците на неодамнешните избори да одиграат улога на моќни расипувачи, во комбинација создаваат значителен безбедносен дефицит во Македонија. Сепак, како резултат на општиот напредок на безбедносниот фронт, најпрвин под германско, а потоа под холандско раководство, и фактот дека повеќе од 90 проценти од бегалците се вратија дома, непријателството кон НАТО меѓу Македонците постепено ослабе. Дури и најтврдокорните членови на владата во текот на годината го променија својот став во поглед на НАТО при што премиерот Георгиевски се натпреваруваше со Претседателот Трајковски кој да ја има честа да ги покани да ја продолжат мисијата. Истражувањата и личните искуства на членовите на мисијата на Лисиците јасно укажува дека НАТО успеа да ја стекне довербата, ако не и симпатиите на голем дел од македонското население.

Високите македонски претставници се сосема свесни дека доколку НАТО силите и натаму не останат распоредени во земјата во состав на една безбедносна мисија, тоа ги скратува аргументите за барањето Македонија да стане НАТО членка. Според терминологијата на НАТО, Македонија знае дека не може да “придонесува” на Алијансата кога сè уште е корисник на меѓународна безбедносна помош. Сепак, за Македонците прашањето на континуирано меѓународно присуство не е начин да се избегне одговорноста или да се стане постојано зависен од меѓународната заедница, туку се работи за една далекусежна проценка на постоечките ограничувања во одржувањето на безбедноста. Јасно им е дека колку и да е непријатно сегашното ограничено барање за идна помош, алтернативата “чекор поблизу до конфликтот” би била уште полоша.

## **7. Погледот на Европската унија и САД на безбедноста на Р.Македонија за време на конфликтот и пост-конфликтната состојба**

Како што беше истакнато, сè уште има место за загриженост за безбедносниот дефицит во Македонија. За жал, дебатата околу продолжувањето на улогата на НАТО и на ЕУ во Македонија се става во контекст на политичките потреби на западниот капитал а не во контекст на безбедносната ситуација на теренот. Европските лидери, желни да ги воспостават безбедносните акредитиви на ЕУ со тоа што ќе застанат на чело на операцијата во Македонија, одвај чекаат да ја преземат безбедносната мисија од НАТО. ЕУ јавно се искажа за ограничените оперативни воени сили на Самитот во Лекен што се одржа во декември 2001 година, при што Шпанската влада (којашто го имаше претседателството во првата половина од годината), а во поново време и Претседателот на Франција, Ширак, ја поттикнуваа Унијата да ја преземе мисијата во Македонија.

Заклучоците од самитот на ЕУ кој се одржа во Брисел на 25 октомври 2002 год., експлицитно ги обврза земјите-членки на ЕУ да работат во правец на преземањето на мисијата од НАТО по истекот на мандатот на 15 декември. Остварувањето на оваа цел не изледа многу веројатно. Неколку од државите коишто се членки и на ЕУ и на НАТО ќе инсистираат секоја операција што би ја презела ЕУ задолжително да ги користи средствата на НАТО за планирање и поддршка, како би се избегнале непотребни дуплирања.

Ова се чини особено разумно во случај на операцијата на ЕУ во Македонија, со оглед на близината на значително поголемата мисија на НАТО во Косово. Сепак, расправиите меѓу Грција и Турција околу деталите досега го блокираа постигнувањето на начелен договор меѓу ЕУ и НАТО по ова прашање, иако во принцип тој наиде на поддршка од сите поважни учесници. Надежта дека овој јаз наскоро ќе биде премостен е јасно изразена во Брисел, и навистина, самитот на ЕУ одржан на 25 октомври 2002 година го поздравил значителниот напредок во разрешувањето на несогласувањата, но најверојатно таквиот договор нема да биде финализиран сè до самитот на НАТО што ќе се одржи на 21 и 22 ноември во Прага.

Ќе биде потребна согласност од новата турска влада во мигот кога Турција го турка својот случај за започнување на преговори за членство во ЕУ. Најверојатно согласноста на Турција за воените аранжмани на релација ЕУ-НАТО ќе стигне во пакет заедно со забрзувањето на изгледите на Турција за пристапување на самитот на ЕУ кој ќе се одржи во Копенхаген на 13 декември. Тоа ќе биде предоцна за ЕУ да ја преземе мисијата во Македонија на 15 декември, иако ќе биде можно во некој термин од 2003 година. Под овие околности, едноставното продолжување на постоечката мисија на НАТО се чини најлогично решение. Сепак, и кај македонската страна и кај меѓународните актери постои желба Лисиците да се приведат кон крај.

На македонските лидери им е во интерес да го затворат ова турбулентно поглавје од својата историја и да се здобијат со меѓународната доверба во просперитетот на земјата. Во исто време, во Вашингтон постои една добро позиционирана група која донесува решенија и којашто е решена да објави победа. Преку окончувањето на обврската на НАТО да го одржува мирот во Македонија. МКГ не се определува за изборот дали да се продолжат постоечките Лисици или да се креира нова НАТО мисија; овој извештај само го застапува ставот дека сè уште е неопходно присуство на меѓународни безбедносни сили, и дека НАТО е во подобра позиција од ЕУ истото да го обезбеди за периодот непосредно по истекувањето на мандатот на сегашната мисија.

Некои лица од Вашингтон, фокусирајќи се пред сè на широкиот спектар прашања од сферата на глобалната безбедност, што е и сосема разбирливо, сметаат дека една нова или продолжена НАТО мисија само ќе ја поттикнува зависноста и ќе ги троши ресурсите од другите области во кои се извршуваат операции. Сепак, важно е да се истакне фактот дека во составот на Лисиците влегуваат околу дванаесетина единици на САД, и дека поголем ангажман на сили и ресурси на САД би можел да се очекува само во случај на најлошиот развој на состојбите т.е. експлозија на насилства или директен напад врз мировниците. Сепак, САД се неволни дури и теоретски да прифатат обврска да обезбедат средства за натамошни сили за наредната мисија. Постои страхување дека доколку има НАТО мисија и по Лисиците, единиците на САД може да се најдат во ситуација да ја финансираат мисијата во периодот на кризата.

Сепак, овие размислувања веднаш запаѓаат во очигледна контрадикција. Доколку дојде до таков развој на ситуацијата каде што ќе бидат потребни само најосновните сили, тогаш малку е веројатно истите да бидат вовлечени во поширока криза. Напротив, доколку состојбата и не е толку бенигна, тогаш нема да има никакво противење за еднократно транзициско продолжување на Килибарните лисици со времетраење до шест месеци, или за скромна, но ефикасна последователна мисија со цел да се избегне голема катастрофа. Сè на сè, анализата на трошоците и на придобивките за задржувањето на присуството на НАТО е скромна, но скапоцен придонес за спречување на конфликтот. Аверзијата на некои креатори на политиката од Вашингтон во поглед на преземањето идни обврски на кои било мировни сили на НАТО (дури и ако не се американски) во Македонија значи дека дури и во случај со негодување да се одобри последователна мисија на НАТО, тие веројатно ќе предложат со кратење на бројот и ограничување на целите и задачите и на операциите. Но, распоредувањето на недоволно бројни сили или наметнувањето сериозни ограничувања во поглед на нивните операции ќе испрати опасен сигнал дека НАТО своето присуство го сфаќа како чиста “шминка”.

И вистина, како што еднаш забележа генералниот секретар Лорд Робертсон кредибилитетот на НАТО доаѓа од неговиот капацитет. Висок меѓународен офицер во Македонија го повтори истото кога и објаснуваше на МКГ дека ефективностa на Лисиците зависи, во голема мера, од способноста да проектира капацитет со тоа што ќе ги изложи своите тенкови и оклопни носачи. Ако оваа опрема се отстрани од која било последователна мисија, овој висок претставник верува дека може да предизвика непријателски елементи коишто би ги предизвикале, или барем би ги игнорирале лесно вооружените офицери за врска кои се докажаа како мошне ефективни во изминатата година.

Премногу ентузијастичките скусувања би можеле да ги предизвикаат токму такви проблеми за кредибилитетот и заштитната сила на НАТО што Вашингтон, се разбира, сака да го избегне тоа. Времето истекува и 15 декември 2002 година е краен рок за Килибарните лисици. Бидејќи Вашингтон станува се помалку заинтересиран за Балканот, би било логично да се застапува непреченото предавање од НАТО напролет, доколку се уште е потребна помош на полето на безбедноста во Македонија.

Во меѓувреме, ЕУ би можела да планира и да изврши неколку иницијативи кои би биле комплементарни со конечната мисија на НАТО и со безбедносните потреби на Македонија . и на регионот. Овие времи иницијативи на ЕУ, заедно со последователната мисија на НАТО, би можеле да придонесат кон остварувањето на стратегиските цели на Македонија . членството во НАТО и во ЕУ . за да не ја поведе земјата во ослабната состојба на зависност. Престојниот Самит на НАТО во Прага на 21-22 ноември, исто така, наметнува друг еден рок, а тоа е дека македонските надежи за членство во следната рунда на проширување ќе бидат фрустрирани. Иако македонските политичари се свесни дека нема веднаш да добијат членство, би било погрешно да се замени реализацијата со сталоженост.

Отфрлувањето во Прага ќе се почувствува во Скопје. Сите отфрлени кандидати очигледно, ќе бидат разочарани, но Македонија исто така ќе доживее голема напнатост поради ваквата одлука.<sup>44</sup> За разлика од Хрватска и Албанија, другите две кандидатки кои веројатно ќе бидат неуспешни во Прага, само Македонија, се чини, ќе се соочи со можни закани по својот опстанок како држава.

Минатогодишниот конфликт отвори широк спектар на егзистенционални прашања во Скопје и предизвика брутални напади врз безбедносните сили, и бегство на десетина илјади лица. Вознемируваше и фактот што премиерот активно се вклучи во понудата да ја подели земјата. Нерешениот статус на Косово и значителните демографски притисоци кои произлегуваат од повисокиот наталитет на Албанците, исто така, и тежат на Македонија.<sup>45</sup> Во моментот се одвива пописот на населението и има горчлива контроверзност за очекуваните резултати. Еден албански весник инсистираше дека има околу 700000-900000 Албанци во земјата, или 30-40 проценти од вкупното население и оваа проценка жестоко е оспорена од Македонците.

Резултатите од пописот ќе бидат доста проблематични кога ќе бидат реализирани. Етничките Македонци исто така патат и од други добро познати проблеми по нивниот идентитет. Грција продолжува да го блокира целосно меѓународно признавање на македонското уставно име, Бугарија и натаму го оспорува јазикот и народот на земјата, а Србија го воскресна стариот предизвик на автокефалноста на Македонската православна црква.

Предизвиците се се, само не академски. По традиција, тие прикриваат предаторски цели кон земјата и само го зголемуваат чувството кај повеќето Македонци дека нивната веќе кривка нација е нападна од непријателски настроените соседи. НАТО, кој, исто така, одбива да го признае името на Македонија, поради што има дополнително значење за Македонија како земја со аспирации за членство. Сите земји-кандидатки гледаат на членството во НАТО како на доказ дека припаѓаат на Запад, но за Македонија тоа е доказ дека земјата ќе преживее. Од суштинско значење е наоѓањето на формулата за добивањето изјава од Самитот на НАТО во Прага и за пост- мисијата на НАТО што ќе биде одраз на довербата и посветеноста на македонската стабилност.

Ваквата скромна полиса за осигурување ќе помогне да се избегне натамошна дестабилизација којашто би можела да има регионални реперкусии, и која најверојатно би гарантирала продолжено распоредување на американски и НАТО трупи во соседно Косово. Ако Европа го понесе поголемиот товар од овој мировен напор, новата или продолжената НАТО мисија, во крајна линија, ќе го забрза а неодложи денот кога заложбата на САД и на НАТО во регионот би можела да се намали

## **8. Реформи во безбедносниот сектор од пост-југославија до денешен ден**

Моментот кога македонското општество, се уште како дел на тогашната Југославија, започна да ја учи азбуката на демократијата (барем во декларативна смисла), коинцидираше со крвавиот распад на Федерацијата во кој војската зема активно учество. Иако поштедена од воените дејствија, Република Македонија мораше итно да се сврти кон градење на сопствената држава, при што сопствениот безбедносен апарат стана апсолутен приоритет - што заради одржување на безбедноста, што заради докомплетирање на сите елементи на сувереноста и државноста. Во една цела деценија на гратис-период во кој овие задачи можеа и требаа да се завршат, имаше многу пропуштени шанси и слабости, кои конечно кулминираа во конфликтот од 2001-та година.

Целиот безбедносен апарат на државата беше ставен на тест и доживеа огнено крштевање, и тоа во најнеповолна варијанта - во внатрешен конфликт, во кој беше тешко да се идентификува и именува непријателот. Скоро деценија и половина од почетокот на крвавите настани на територијата на цела бивша Југославија, период во кој и Република македонија го зема својот дел, денес се чини дека најлошото мина. Оружените конфликти се смирија, а сега веќе бројните суверени или полу-суверени држави во регионот стојат пред еден нов предизвик, кој сликовито може да се нарече враќање кон иднината. Во настојување да се надомести загубеното во војните и конфликтите, се настојува да се интензивира демократскиот процес, додека меѓународната заедница пружа асистенција на најразлични начини, поддржувајќи ја нормализацијата во регионот и отворајќи ги хоризонтите за можните Евроинтеграции. Меѓутоа, сега сè изгледа поинаку од пред насилните конфликти.

Изменет е изгледот на самиот регион, видот на проблемите, уставните дизајни, па дури е изменета и т.н. демократизациска парадигма. Она што пред деценија и половина изгледаше како вистинско откритие и предизвик за голем број млади научни работници и експерти во безбедносната сфера - парадигмата на демократските цивилно-воени односи - се чини како одеднаш да исчезна од теорискиот хоризонт. Во меѓувреме, објективно и во меѓународни рамки гледано, оваа парадигма минуваше низ сопствена теориска еволуција, најнапред бивајќи трансформирана во сплетот на односите меѓу восјката и општеството (пре-именувана во општествено-воени односи), за да конечно се искристализира низ концептот на реформа на безбедносниот сектор (Security Sector Reform, SSR). Ситуацијата е уште потешка кога овој концепт, во рамките на регионот, претставува не само теориска новина, туку и практичен предизвик за имплементација во услови на пост-конфликтен период.

Не многу поразлично од генералната дилема пред која стојат голем број на држави од територијата на поранешна Југославија, и за Република Македонија веќе не е актуелна тезата за преминот од социјализам кон либерална (или поточно консоцијална) демократија, туку императивот демократијата да се гради врз претпоставките не на негативниот, туку на позитивниот мир.

И секако, сè би било поедноставно доколку т.н. донаторска заедница (или democracy-promotion community) би покажала поголемо разбирање и познавање на специфичноста на проблемите, што би овозможило поконкретно утврдување на целите и приоритетите на реформата на безбедносниот сектор во пост-конфликтна ситуација. Агендите на најголемиот број на меѓународни, владини и невладини, организации се фокусирани на реформата на безбедносниот сектор како приоритет во рамки на нивната заложба за политичка асистенција\*.

### **8.1 Кон реформа на безбедносниот сектор без разбирање на конфликтите**

Ова е, несомнено, голем чекор напред во однос на некои претходни периоди. Најголемата промена е во тоа што на развојната политика (development policy) веќе се гледа и низ призмата на реформата на безбедносниот сектор – или обратно, проблемите на безбедносниот сектор се идентификуваат како проблеми и на политиката на развојот\*. Меѓутоа, што тоа практично значи и како треба конкретно да се постигне е помалку јасно. Расправите обично се водат околу концептот на развојот, доброто владеење (good governance), како и целите и средствата на реформата на безбедносниот сектор. Меѓутоа, се чини, сосема легитимно да се постави прашањето за тоа што точно претставува т.н. безбедносниот сектор, кој е неговиот обем и каква е неговата структура, да се испитаат факторите што го детерминираат, и конечно да се утврдат најдобрите реформски стратегии. Параметрите на анализата, како што најчесто се случува, се движат околу круцијалното прашање: дали во пост-конфликтните општества воопшто има што да се реформира, кога станува збор за безбедносниот сектор? Или, дали можеби би било посоодветно да се зборува за трансформација наместо за реформа на безбедносниот сектор?

---

\*Johanna Mendelson Forman, "Promoting Civil Society in Good Governance: Lessons for the Security Sector", во: Ph. Fluri and M. Hadzic (eds), Sourcebook on Security Sector Reform, (Geneva: DCAF, 2005), [www.dcaf.ch/docs/sourcebk\\_ssr/Forman.pdf](http://www.dcaf.ch/docs/sourcebk_ssr/Forman.pdf)

Најнапред, од голема важност е да се укаже дека концептот на реформа на безбедносниот сектор за многу кратко време стана вистински хит во донаторската заедница, но истовремено, во морето на настојувања да се дефинира и имплементира, се сведе на помодна фраза (buzzword) под која можат да се подведат најразлични содржини.

Со други зборови, што повеќе се зборува и пишува за него, сè помалку станува јасно што тој подразбира. Постои консензус во врска со неговата комплексност и мултидимензионалност, но кога доаѓа до неговата практична дефиниција и операционализација, проблемот ја добива својата вистинска тежина. Наједноставниот начин на дефинирање би се свел на определбата дека безбедносниот сектор има своја политичка и безбедносна страна. На пример, во контекст на документите кои се користат од страна на Пактот за стабилност на ЈИЕ, безбедносниот сектор ги опфаќа оние владини институции кои имаат овластувања да употребат или наредат употреба на сила, присила или да лишат од слобода; тука се и институциите кои имаат надлежност да ја заштитат државата и нејзините граѓани, како и оние цивилни структури кои се задолжени за надгледување, контрола и менаџмент со безбедносните сили. Освен политичките институции, дефиницијата ги опфаќа и воените и паравоените структури, разузнавачките служби, полицијата, пограничните структури, царината, судскиот и казниот систем, како и парламентарниот, судскиот и административниот менаџмент и надзор над\* овие структури. Според една друга, теориски доста влијателна дефиниција, безбедносниот сектор може да се дефинира како склоп кој ги опфаќа оние елементи кои им е доделена легитимна и ексклузивна улога во употребата на присила во општеството за да се справуваат со внатрешните и надворешните закани за безбедноста на државата и граѓаните. Реформата на безбедносниот сектор (т.е. на политичкиот систем и јакнењето на демократската контрола над безбедносните структури, како и реформата на самите безбедносни институции) претставуваше сериозен проблем во земјите на територијата на поранешна Југославија уште во времето кога самиот концепт воопшто и не беше промовиран, или кога овие држави не беа инволвирани со војните за стекнување на независност.

---

\* Working Table III, Security and Defence Issues: The SSR. Regional Conference, Bucharest, 25-26 October 2001; definicijata e isto taka dostapna i na: [www.stabilitypact.org](http://www.stabilitypact.org)

Оттука, може со сигурност да се каже дека безбедносните сектори на овие држави не се само предмет на нужни реформи и демократизација, туку се дел на еден стар наследен проблем, како и на суштинското прашање зошто и како започна сè. Парадигмата на реформата на безбедносниот сектор доживуваше свој моментум, барем декларативно, во различни контексти во секоја од овие држави. Во некои од нив, пак, како Словенија на пример, парадигмата воопшто и не доживеа широка промоција, бидејќи од самиот почеток на опстојувањето како независна држава Словенечката транзиција беше сметана за единствена успешна приказна.

Во другите, пак, како во Хрватска и Босна, се чекаше конфликтите да завршат, ако не со целосен мир, тогаш барем со прекин на насилството и примирје за да се почне со размислување на оваа тема. Во т.н. трета Југославија (СР Југославија) мораше да се чека падот на режимот на Слободан Милошевиќ, што беше токму сигналот што го чекаа некои меѓународни организации за да тргнат во реформски програми. На Косово, претстои изградба на нов безбедносен сектор симултано низ настојувањата да се изгради нова држава - или поточно, безбедносните структури на некој начин постоеја и постојат без јасна државна рамка.

Интересно е дека приказната за реформа на безбедносниот сектор во Република Македонија доцнесе и не беше идентификувана како приоритет во целото време на т.н. оаза на мирот. Прашањето стана актуелно дури по завршување на конфликтот од 2001 година, во контекст на реформите започнати со рамковниот договор, а на интензитет доби дури по Прашкиот самит на НАТО од ноември 2002 година. Значи, по настанувањето на некои случувања кои послужија како катализатор на процесите, одеднаш како и домашните и меѓународните фактори да се сложија дека прашањето за реформа на безбедносниот сектор заслужува приоритетно внимание. Поблиската анализа, меѓутоа, покажува дека во тоа заедничко настојување постои голема конфузија и бројни недоразбирања. Накратко, лесно може да се утврди дека и двете страни (и домашната и странската) имаат различни, па дури и контрадикторни перцепции за проблемите и можните решенија. Кон реформа на безбедносниот сектор без разбирање на конфликтите класичниот дискурс за т.н. демократски менаџмент на безбедносните структури се уште доминира, и покрај фактот дека дури пост-конфликтните ситуации создаваат сосема различни предизвици кога станува збор за сфаќањето на концептот на безбедноста, и особено за функциите, составот и контролата над безбедносните служби.

Во пред-конфликтните, па и во пост-конфликтните општества во регионот доминираше идејата за промоција на демократијата главно сведена на прескрибирање на т.н. демократски лек (или на демократијата како лек за сите болести и проблеми) за општествата во кои главните актери го црпеа својот легитимитет од т.н. патриотско насилство или (наводната) борба за човекови права со насилни методи. Во апелите за воведување на демократска контрола над вооружените структури (најчесто во контекст на понудениот „*morkov*“ во вид на идно членство во НАТО), се игнорираше еден фактор од суштествено значење. Имено, безбедносните структури во пост-конфликтните општества не се само (наши или не-наши) државни институции, туку истовремено претставуваат и симболичка манифестација на т.н. култура на насилство. Разбирливо, тогаш главната дилема гласи: како да се помогне во изградба на вооружени сили кои ќе бидат добро оспособени и опремени на начин кој го бараат НАТО стандардите, а при тоа да се елиминира имиџот на етнонационалистичка институција во пост-конфликтното опкружување?

## **8.2 Меѓу виртуелната и вистинската стварност: Соочување со вистинските потреби и проблеми**

И втората дилема не е ништо поедноставна: како да се опремаат вооружените сили во ситуација кога разоружувањето на општеството е еден од централните приоритети на пост-конфликтното градење на мирот, а при тоа државните структури и паравоените формации, меѓу другото, се разликуваат и по својот етнички предзнак? Или, како да се одржи за војската толку потребниот корпоративен дух и етос, кога еден дел од државната територија се наоѓа вон контрола на надлежните државни органи?

Едно од прашањата на кои им се придава поголемо внимание во контекст на било која реформа, а особено на онаа на безбедносниот сектор, е она за дефиниција на состојбата - како пред-конфликтна или пост-конфликтна. Тоа е обично лажна дилема затоа што, всушност, контрадикција и не постои: постконфликтната состојба може лесно да се претвори во пред-конфликтна доколку не се решат базичните контрадикции кои го овозможиле појавувањето на насилството уште на самиот почеток.

Оттука и сомнежот кај голем број на аналитичари и истражувачи на мирот и конфликтите дека мировните договори на Балканот донесоа траен мир. Западната академска и политичка заедница веруваат дека со реформа на безбедносниот сектор во овие држави, т.е. со воведувањето на демократски надзор над безбедносните структури и преку нивното модернизирање би можеле да се остварат неколку цели, како што се, на пример: демократизацијата, доброто владеење, економски развој, професионализација, градење на мирот и побрзата интеграција во Евро-Атлантските структури.

Сепак, она што недостасува е отсуството на свест дека вака убаво наведените цели се, во суштина, контрадикторни и би можеле да се блокираат меѓусебно, многу повеќе отколку да се помагаат и поттикнуваат. Најевидентна е релацијата меѓу градењето на мирот и економскиот развој низ реформа на безбедносниот сектор, од една страна, и нивната компатибилност со барањата кои произлегуваат од зголемената професионализација и интегративните агенди, од друга.

Домашните актери во реформите (односно, владите) најчесто брзаат да се пофалат со големиот прогрес и стабилноста, што се смета за особено важно во контекст на заложбите за зачленување во НАТО (или кај некои во Партнерството за мир). На пример, македонската влада (како, впрочем, и хрватската и албанската) изгледаше многу загрижена заради одлуките на самитите на НАТО од Прага и Истанбул, но покажа решителност за надокнадување на загубеното до 2006 година, за кога се претпоставуваше следната рунда на проширување на Алијансата. Решителноста да се спроведат неопходните реформи, секако, не може да го анулира фактот дека проблемите од пост-конфликтниот период се Хималајски во споредба со оние кои постоеја пред неколку години. Се заборава дека елементот на насилство ги прави сите реформи многу потешки и подолготрајни, а дека конфликтите оставаат и тешки консеквенци врз социјалните и економски состојби во државата. Владите на некои држави се наоѓаат на почетокот на патот кога станува збор за втемелување на безбедносен сектор врз демократски принципи, а што е уште позагрижувачко политичката волја не значи ставање на мораториум на реално можните безбедносни закани, кои би создале евентуална потреба од потпирање на безбедносните структури такви какви што се, без оглед на степенот на нивна демократска трансформација.

Ставањето во функција, на еден или на друг начин, го јакне јавниот углед и легитимитет на овие структури, што се појавува како значаен капитал со кој тие подоцна ќе влезат во реформите и со кој ќе преговараат за својата нова општествена позиција. Македонската официјална политика ги поздравува програмите за реформа на безбедносниот сектор, но понекогаш пропушта да ја видат сета комплексност на зафатот. Во својот потесен обем, програмите за реформа на безбедносниот сектор се фокусираат главно на државните структури, најчесто на војската и полицијата, додека останатите сегменти (разузнавачките и тајните служби, царината и сл.) помалку се запоставуваат или се оставаат за подобри времиња.

Вториот аспект кој недостасува е нужноста од интер- и интра-секторска координација и соработка. Со други зборови, многу често се случува некои структури да се однесуваат како функционални ривали (најчесто на релација војска-полиција) во поглед на зафаќањето од ионака ограничениот државен буџет. Освен тоа, акцентот најчесто се става врз реформите во безбедносниот дел на оваа сложена структура, додека политичките структури (т.е. оние од кои се очекува да си спроведат реформите и да извршат ефикасен мониторинг) сосема ретко се гледаат себе си како дел на безбедносниот сектор, а уште поретко како дел на проблемот. Државите кои тврдат дека знаат што сакаат во смисла на безбедносните аранжмани и интеграции не секогаш имаат изградени сопствени национални безбедносни стратегии и други доктринерни документи.

Оние, пак, кои ги имаат на хартија, или не се придржуваат до нив или ги имаат ископирано од држави со сосема различни перформанси. Во секој случај, централното прашање во контекст на секоја\* национална безбедносна стратегија е – колку безбедност е доволно и безбедност за кого? Дел од меѓународната заедница се обидува да ги поттикне реформските процеси, нудејќи го членството во НАТО како награда. Концептот на реформа на безбедносниот сектор, дури и кога ги опфаќа т.н. ДДР програми (disarmament, demobilization and reintegration of former combatants - разоружување, демобилизација и реинтеграција на бившите борци), сепак е претесен и се однесува само на она што се нарекува hard security - или воена безбедност, кој води малку сметка за хуманата безбедност.

Искуствата од внатрешните конфликти и пост-конфликтното градење на мирот јасно покажува дека евентуалниот успех на ДДР програмите најмногу зависи од тоа колкаво внимание ќе се посвети на генералната ситуација во земјата и на невоените аспекти на безбедноста.

Значаен дел од реформата се однесува на вооружените сили, а владата и воениот врв се единствени кога станува збор за плановите за модернизација и побрза професионализација, скратување или аболиција на воената обврска, и сл. Некои странски експерти укажуваат дека владите ќе имаат потешкотии во објаснувањето на граѓаните, т.е. даночните обврзници (а особено на невработените, социјалните случаи и другите маргинализирани групи) дека реформите се скапа работа. Тие можат да бидат и болни, особено во однос на редукцијата на бројот на професионални припадници на воените структури, заради потребата од редукција и рационализација. Модернизацијата на вооружените структури во време на економска криза и напната социјална атмосфера наведува на дилемата: што треба да има приоритет во овие земји -економско-социјалниот развој или интеграцијата во НАТО?

При тоа се заборава дека класичната демократска парадигма упорно укажува дека суштината на демократската контрола над безбедносниот сектор е токму во прашањето на социјално правичната распределба на недоволните општествени ресурси и рационалното димензионирање на буџетот (класичното прашање е: “повеќе оружје или повеќе путер”, *more weapons or more butter?*). Во контекст на рационалната алокација на општествените ресурси во постконфликтните општества, се чини најрационален избор е оној за вложување во нивна демилитаризација преку спроведување на ДДР програмите, многу повеше отколку што е тоа класичната демократизација на безбедносниот сектор.

Но, сегашната состојба сериозно упатува на сомнеж околу можноста од успешна имплементација на ваквите процеси. Вообичаено, кон ДДР програми се пристапува во моментот кога страните во конфликтот стасуваат до точката од која нема враќање (назад во насилство), односно кога постои решеност да се откажат од натамошна употреба на насилни методи и да прејдат кон мирољубив дијалог во натамошниот тек на трансформација на конфликтот. На прв поглед, се чини, македонскиот случај совршено се вклопува во шемата на ДДР.

Мисијата “Суштинска жетва” требаше да ја означи димензијата на разоружување и демобилизација на ОНА, додека влегувањето на ДУИ во владеачката коалиција по парламентарните избори во 2002 година навидум претставуваше реинтеграција на бившите борци во институциите на политичкиот систем. Сепак, ниту една од наведените димензии не беше сосема комплетирана. Најнапред, и самите членици на НАТО признаа дека акцијата за разоружување имаше повеќе симболичко значење, во смисла на мерки на градење на доверба отколку што донесе целосно разоружување.

Несупехот на втората акција за разоружување “Амнестија за оружјето”, како и појавата на случаи од типот на Кондово, укажуваат дека проблемите се акутни. Реинтеграцијата поуспешно се реализираше во однос на највисоките и средните ешалони на поранешната ОНА, отколку во пониските, па оттука и повремениот излив на нестрпливост и фрустрации кај оние кои учествувале во конфликтот, а не добиле ништо освен амнестија. Освен тоа, во македонското општество постојат различни перцепции за суштината на ДРР програмите, особено во однос на уверувањето дека е можно да се издвои една или две компоненти од процесот, и така да се релативизира неговата целина. Спонтаната реакција на мнозинството беше дека ДДР програмите треба да се однесуваат само на албанската страна. Секако, се преферираа димензиите на разоружување и демобилизација, додека во однос на реинтеграцијата на поранешните брочи постојат силни неподготвеност и сомнеж.

Мнозинската популација воопшто проблемот не го гледа кај себе, односно во групите на доброволци, паравоени формации и специјалните единици кои беа под директна партиска контрола. Слични проблеми имаат и Босна и Косово, иако во сосема различен контекст и димензии од оние кои владеат во Македонија. Меѓу виртуелната и вистинската стварност: Соочување со вистинските потреби и проблеми.

Односот војска-општество во пост-конфликтни ситуации вообичаено се вкрстува со два паралелни процеси, но не и процеси кои взаемно се помагаат и стимулираат - процесот на демократизација и процесот на пост-конфликтно помирување. Балканскиот регион е комплексна слика на држави, ентитети, протекторати и полу-протекторати, држави во настанување и држави во исчезнување.

Секоја до државите во регионот повеќе би сакала да се демократизира сама и самостојно да тргне кон евро-атлантските интеграции, отколку да се соочи со фактот дека генералната демократизација и особено онаа на безбедносниот сектор е, во голема мерка, регионално прашање. Анализата од типот случај по случај и земја по земја е, несомнено, оправдана, но без регионалната перспектива не е можно да се дојде до валидна дојагноза, прогноза и терапија. Онака како што конфликтите се прелеваа, на ист начин проблемите се ширеа, но и стануваа сè покомплексни. Една од карактеристиките на балканскиот безбедносен пејсаж е појавата на вооружени формации, кои тешко се класифицираат и сврстуваат во класичните парадигми. Односите меѓу војската и општеството се далеку од тоа да се едноставни, затоа што опфаќаат различни државни и парламентарни структури, криминални банди, мафии, па и разни меѓународни воени и цивилни мисии со различни мандати.

Од друга страна, и самите општества стануваат фрагментирани, разбиени и во процес на внатрешни реструктурирања. Конечно, најтепкиот проблем лежи во фактот што легитимацијата на војските, во својата финална инстанца, се преформулира во прашање за легитимација на самите војни/конфликти. Условите конфликт/војна создаваат специфични параметри за единството меѓу народот и војската. Воената атмосфера и идентификацијата на “Другиот” се идеални за јакнење на националното (етничко) единство, но и за создавање на висок морален легитимитет за она што се перцепира како наша држава, наша нација и наши бранители/војска. Тројството на Клаузевиц (држава-народ-војска) се остварува на посебен начин кога народот се дефинира во смисла на етнос, а не како што би се очекувало, во смисла на демос.

Трибалниот патриотизам е веројатно најсилната вакцина која го имунизира политичкото тело против облиците на само-критика, како што тоа го покажа и примерот на САД по 11 Септември.<sup>7</sup> А кога едно зрело општество не може да му одолее на ова искушение, тогаше сосема јасно зошто вакви работи се случуваат во постјугословенските општества кои страдаа од генетички недостаток на имунитет спрема национализмот. Според ова уверување, народот е непобедив и праведен, па истото се однесува и на војската. Добрината на народот создава аура и околу неговите бранители. Заради аурата која овие војски ја стекнаа во време на војните и конфликтите, во пост-конфликтниот период јасно се дефинира дилемата - авторитет на пролеаната крв или на мирољубивиот соживот?

И сето тоа, повторно, го враќа дискурсот не на прашањето за вистинските причини за војните, туку за прашањето на нивната прифатливост и моралност. Наместо заклучок: дефинирање на дилемите и приоритетите Вистина е дека демократската контрола над безбедносниот сектор минува низ своевидна ренесанса во теориска и практична смисла. Меѓутоа, нејзиното значење станува најголемо во контекст на сè поголемиот број на постконфликтни општества, но парадоксот се огледа во тоа што токму во нив концептот нужно прави чекор назад: од високите барања за демократска, кон помалку амбициозното барање за воспоставување на цивилна контрола. Често овие држави спаѓаат во групата на т.н. распаднати или пропаднати држави (фаилед статес), во кои не е можно да се најдат демократски институции кои би биле гарантни на демократскиот надзор над безбедносниот сектор.

Овие слаби држави имаат само способност да ги имитираат демократските институции, па и да ги злоупотребуваат демократските принципи. Трауматизираните и воинствени општества не располагаат со критичка маса неопходна за демократски надзор над процесот на донесување на одлуки. Концептот на реформа на безбедносниот сектор, сепак, овде нужно бара проширување заради потребата да опфати низа нестандартни актери и елементи (како паравоени формации, воени платеници, приватни безбедносни структури, па и меѓународни актери во разни мисии).

Сепак, одговорот на прашањето од каде да се тргне во реформата е во давањето на приоритет на јакнење на капацитетот и одржливоста (функционалноста) на државата. Како што веќе рековме, концептот на реформа на безбедносниот сектор е релативно нов, но и доволно стар за да предизвикува дилеми и преиспитувања. Приоритет за државите во регионот е да ги идентификуваат сами проблемите во овој сектор, како и во т.н. темен или неофицијален дел на безбедносниот сектор. Од уште поголемо значење е да го утврдат приоритетот на целите што сакаат да го постигнат преку реформата: градењето на мирот и економскиот развој или професионализацијата и евро-интеграциите - бидејќи за двете симултано немаат капацитет?

## 9. Стратегија на ЕК за проширување и клучните предизвици

Претходната недела, Европската Комисија ги претстави документите од Паке- тот за проширување, со кои се одбележуваат достигнувањата и недостатоците во реформскиот процес на државите од Регионот, кои ги спроведуваат во нив- ното чекорење кон ЕУ. Овој пакет е составен од:

- Стратегијата за проширување и клучните предизвици 2008-2009, и
- Посебните извештаи за напредокот на државите од процесот на стабилизација и асоцијација, вклучително и Турција.

Вкупната оценка за Западниот Балкан го потврди постигнатиот напредок, кој, сепак, не е еднаков во сите држави. Истовремено се истакнати неколку предизвици кои можат да влијаат врз безбедноста, стабилноста и просперитетот на Регионот. Како најопшти предизвици се идентификувани следните: потребата за суштинско зацврстување на реформскиот процес и помирувањето, градењето на државата, консолидацијата на институциите, подобро владеење, воспоставувањето професионална, непристрасна и отчетна јавна администрација, спроведување на законот во судскиот систем и борбата против корупцијата и организираниот криминал, надградувањето на политичкиот дијалог и духот на компромис (вклучувајќи ги и етничките прашања), невработеноста, инфлацијата, тековниот трговски дефицит, итн. Особено внимание е посветено на добрите меѓусоседски односи и регионалната соработка, како клучни прашања во напредувањето кон членство во ЕУ, потсетувајќи дека речиси сите држави од Регионот имаат нерешени билатерални проблеми со нивните соседи. Препораката во оваа насока е мошне прецизна и јасна - мирното решавање на недоразбирањата останува приоритет за сите страни.

Новооснованиот Совет за регионален развој се очекува да има гласна и активна улога во соочувањето со некои од споменатите предизвици, особено преку идентификација и поддршка на различните заеднички договорени регионални развојни проекти, на петте полиња на приоритетните активности - економија и социјален развој, инфраструктура и енергија, правда и внатрешни работи, безбедносна соработка и градење човечки капитал, со што се придонесува кон зајакнување на демократијата, превенцијата и човековата безбедност.

Би сакал, исто така, да ја истакнам важноста на зголеменото учество на организациите од цивилното општество во надминувањето на споменатите тешкотии и проблеми во многу полиња, особено оние кои се директно поврзани со превенцијата и човековата безбедност.

## 10. Извештајот на ЕК за напредокот на Република Македонија

Немам намера да навлезам во детална анализа на содржината на извештајот, по многуте оценувања и коментари дадени од владините и невладините претставници во текот на претходните денови. Тоа што би сакал да направам е да повлечам линија меѓу клучните приоритети на пристапното партнерство и познатите 8 одредници, кои со текот на времето станаа и темата на денешната дискусија. Кусиот преглед на оценката на ЕК за одредниците на политичките критериуми јасно ја наведуваат поврзаноста на демократијата и човековата безбедност:

- Од аспект на политичкиот дијалог, реформата на јавната администрација и анти-корупциската политика е забележан **спореден или одреден напредок**; во Законот за полиција е забележан **напредок**; во судскиот систем и спроведувањето на ССА е забележан **добар напредок**;

- **Клучната забелешка** се однесува на насилните избори и сериозните нерегуларности во процесот на парламентарните избори, како и за недостатокот на политички дијалог меѓу клучните политички партии и актери, што имаше спротивен ефект врз функционирањето на политичките институции. Друго поле на интерес на денешната дискусија, кое е, исто така, дел од политичките критериуми е полето на **човековите права и заштитата на малцинствата**. Оценувањето на извештајот наведува дека е воспоставена широка институционална рамка за заштита на човековите права и малцинствата, но исто така се истакнува потребата за дополнителни напори, со цел да се подобри спроведувањето во повеќе полиња.

- Во полето на промоцијата и спроведувањето на човековите права е направен **мал напредок**;

- Во полето на граѓанските и политичките права (превенција од тортура и малтретирање, борба против неказнувањето, пристап кон правдата, затворски систем, цивилно општество, итн) се преземени одредени чекори и во целина, државата има **умерен** напредок;
- Во полето на економските и социјалните права (права на жените и децата, ранливи групи и луѓе со хендикеп, работнички права, антидискриминаторски политики, итн) се преземени **одредени чекори** и во целина, државата **делумно** ги исполнува критериумите;
- Во однос на малцинските права, културните права и заштитата на малцинствата е забележан **одреден напредок** и државата има **умерен** напредок.

Како последица на сеопфатните констатации и оценувања на Извештајот за државата, која не ги исполнила политичките критериуми и само делумно се осврнала на клучните приоритети на пристапното партнерство, ЕК не препорача започнување на пристапните преговори.

Мошне е јасно дека превенцијата, демократијата и човековата безбедност се составен дел од интегративните процеси на западно-балканските држави во ЕУ, истовремено тие се инкорпорирани во голема мера во политиката на ЕУ за проширување. Еден од клучните заклучоци за Извештајот на ЕК од 2008 година е даден токму во оваа насока, истакнувајќи дека проширувањето им служи на стратешките интереси на ЕУ во стабилноста, безбедноста и превенцијата на конфликти, со што се дава придонес кон зголемување на можностите за просперитет и развој. Република Македонија и останатите држави од Западниот Балкан се дел од Програмата на ЕУ за проширување, но темпото на приближување кон ЕУ ќе зависи, главно, од успешното исполнување на условите, од една страна, и од успешното решавање на внатрешните сензитивни прашања на ЕУ.

Сепак, клучните напори им припаѓаат на државите од Регионот и тие мора да го опфатат подобрувањето на демократијата и човековата безбедност, не само преку исполнување на политичките критериуми во овие полиња, туку и преку нивно рефлектирање во конкретни политички програми, со вклучување на што е можно повеќе владини и странки од цивилното општество. Предизвиците со кои се соочуваат државите се во голема мера поврзани со демократијата и човековата безбедност - силни, демократски и инклузивни политички институции и процеси на национално и локално ниво се од клучна важност не само за превенција и управување со насилните конфликти на конструктивен начин, туку и за забрзување на интегративните процеси кон ЕУ. Стратегијата на ЕК за проширување даде силна референца, со која се истакнува дека "годината пред нас ќе биде клучна за соочување со предизвиците во Западниот Балкан. Напредокот на западно-балканските држави кон членството во ЕУ може да се забрза, доколку се исполнат потребните услови". Главната причина за надеж не треба да се поврзе со природата на овие предизвици, туку со темпото и динамиката на одговорот.

## 12. Заклучок

Политичката условеност која се применува на Западен Балкан беше подготвена врз основа на искуствата од пристапот кон пристапување на земјите од Централна и Источна Европа. Пристапот на ЕУ беше оформен врз основа на премисите од пристапувањето на земјите на ЦИЕ, односно дека по обезбедувањето на стабилизацијата, интеграцијата ќе следува. Во случајот на земјите на Западен Балкан каде каде што сè уште се чувствуваат ефектите од војната, овој пристап сега не одговара на нерешените наследени работи од минатото во регионот. Делот за стабилност во рамките на Процесот за стабилизација и асоцијација донесе јасни придобивки за регионот и за ЕУ. ЕУ стапи во договорни односи со земјите од Западен Балкан, обезбеди финансиска поддршка, се поттикнаа процесите на регионална соработка, и силно е присуството ширум земјите на Западен Балкан, до степен до кој ЕУ раководи со неколку од нив.

Во тој поглед, ЕУ донесе првичен развој на економијата и демократијата. Но, во однос на делот на асоцијациите од процесот за стабилизација и асоцијација, потребно е да следи поголема трансформација на земјите од Западен Балкан. Со моменталниот индивидуализиран пристап кон пристапниот процес во ЕУ не се изврши целосна трансформација на земјите од Западен Балкан. Се појавија билатерални спорови кои го попречија процесот на пристапување. Исто така, постои разидување помеѓу гледањето на работите во ЕУ и како се гледа на работите во регионот во однос на тоа дали тие спорови треба да се разрешат пред пристапувањето или дали со пристапувањето ќе дојде до разрешување на тие спорови. Има тврдења кои велат дека партнерствата помеѓу земјите на Западен Балкан, кои се базираат на локално сопствеништво врз процесот и реакции базирани на потребите, е многу поверојатно дека ќе ги разрешат тензиите кои произлегуваат од билатералните спорови отколку моменталниот пристап на ЕУ преку Процесот за стабилизација и асоцијација кој се заснова на условеноста (Keane, 2005).

Исто така, без јасна европска перспектива може да се намали пошироката демократизација и да се уназади трансформативниот процес, со што ќе се создаде "Балканско гето" кое е опасно за стабилноста во регионот и во Европа" (Massari, 2005: 271). Мајкл Емерсон (2008) тврди дека ЕУ треба да ги зголеми придобивките за земјите од Западен Балкан пред да станат членки, така што ќе се обезбедат повеќе иницијативи за реформи. Од друга страна, Душан Рељиќ (2009) тврди дека ЕУ треба да им даде кандидатски статус на сите земји од Западен Балкан за да се потврди нивната европска перспектива за да се задржи моментот за развој и процесот за пристапување да продолжи да се одвива. Меѓутоа, клучната промена во пристапот на ЕУ кон Западен Балкан треба да се насочи кон зафаќање со неразрешените наследства со тоа што ќе се фокусира на регионалната интеракција и афирмација на нормативната трансформација на тие интеракции. На ЕУ се гледа како на "регионален помирувач" чија "трансформативна моќ на членството во ЕУ е јасен извор на стабилност" (Тоје, 2009: 39).

Доколку ЕУ го исполни својот потенцијал за нормативна моќ, тогаш треба да се преземе еден похолостички пристап и да се постават приоритети за нормативната трансформација пред последователната употреба на материјален стимул (Manners, 2009). Земјите на Западен Балкан треба да се охрабрат да бидат повеќе вклучени во воспоставените структури за регионална соработка. Или поконкретно, Советот за регионална соработка треба да претставува "форум за дискутирање на билатералните и мултилатералните проблеми во регионот со кој може да се поттикне посилно чувство на сопственички удел во тие регионални процеси" (Delevic, 2007: 101). И покрај тоа што владеачките капацитети во земјите од Западен Балкан "се чини дека се клучот за одржливо решение на конфликтите" (Brusis and Thiery, 2006: 145), сепак тука се додава аргументот дека "исполнувањето на добрососедските норми може да се постигне само заедно во група" (Vesev, 2006: 43).

Во тој поглед, ЕУ ќе направи идејна трансформација на својот последен составен дел од континентот, и ќе го прилагоди на европските стандарди и вредности. Покрај промовирањето на материјалните интереси и давањето на материјална стимулација, ова претставува историско искуство за Европа дека "акцентирањето на нормативните идеи преку воспоставување на нов висок авторитет, каде војната е незамислива и се промовираат мирољубиви достигнувања води кон целта за промовирање на вредности—или со други зборови, просперитет во Европа и надвор од неа" (Manners, 2009: 22). Општеството се менува, а со тоа се менуваат: економијата, културата, без-бедноста, начинот на живеење. Земјите и културите сè повеќе се упатени едни на други. Административните граници се бришат, миграцијата се јавува во нови форми, слободната размена на добра, вредности и луѓе е реалност. Но, предизвиците, особено оние од сферата на човековата безбедност, се зголемуваат. Националните системи за безбедност на земјите од Западниот Балкан сè уште се во процес на реформа и развој. Тие се ранливи на внатрешните предизвици (владеењето на правото, спротивставување на корупцијата и организираниот криминал), но и на глобалните закани.

Безбедносните системи се реформираат респектирајќи ја компонентата за евроатлантска интеграција, и во тие рамки за регионална соработка. Настојуваат и самите да придонесат за поефикасна реализација во борбата против меѓународните криминални мрежи, се стремат кон Европската Унија и НАТО, очекувајќи побрза безбедносна интеграција, и со тоа, да ги уживаат придобивките за поголема лична и колективна безбедност. Интеграцијата во глобалните безбедносни системи, наспроти историските судири на Балканот, недоразбирањата и спротивставувањата, безбедносните перцепции и сфаќања за важноста на правната норма (дека српскиот закон и турскиот ферман важат три дена – а потоа е како и пред тоа) изгледаат надежно за луѓето од Регионот, како светло за излез од тунелот, дека со помош на ЕУ конечно ќе се напуштат старите парцелизирани форми на филозофски размислувања и ќе се усвои европската матрица.

Тоа се посакувањата, ама да се дојде до таа дестинација, тоа, денес, е друга работа. Новите закани од криминал ја ставаат на испит политиката на ЕУ и нејзините достигнувања од областа на интеграцијата и проширувањето. Тероризмот, организираниот криминал, финансиската криза, социјалните проблеми, етничките тензии создаваат несигурност и закана по безбедноста на поединецот, а механизмите за регионална соработка во сферата на безбедноста, особено во прекуграничниот криминал, се развиваат внимателно, со брзина условена од политичките одлуки, и во основа - бавно.

Во својата заедница граѓаните бараат подобар сервис и услуги кои повеќе се ориентирани кон нивните потреби. Тие очекуваат поголема транспарентност на државните институции, што ќе доведе и до поголема професионалност, подигнување на ефикасноста и ефективноста на надлежните институции, во ведување алатки за раководење (менаџмент) и поголема доверба и задоволство искажани преку јавното мислење на граѓаните за работата на државните институции.

Поголемата мобилност и движење на граѓаните преку државните граници е условено од побрзо минување на граничната контрола, поедноставна административна процедура, а истовремено, поголема превенција, заштита од криминал, измами и безбедност.

Предизвиците поврзани со создавање поефикасна превенција и човекова безбедност интензивно ги промовираат техниките на отстапување и депонирање се повеќе лични карактеристики, како: биометриски податоци, воведување нови, дигитални технологии на чување и пребарување податоци кои треба да доведат до поголема превенција и поефикасна борба против тероризмот, корупцијата, организираниот криминал, нелегалната миграција.

Тенденцијата на депонирање на индивидуални биолошки карактеристики во државните бази на податоци, секако дека ќе наметне нови правила во начинот на живеење на човекот. Овие технолошки решенија се значајни во градењето политики за квалитетна превенција и човекова безбедност. Но, истите се појдовна основа за откривање на казнените дела кога превенцијата не издржала, вредностите на хуманост се прегазени, настапила последицата од извршеното казнено дело, или злостор.

Капацитетот на криминалистичката полиција, во партнерство со останатите институции задолжени да го спроведуваат законот, потпирајќи се врз криминалистичкото истражување и анализа, треба да го расветлат секој случај кога превенцијата била пробиена и настапила криминалната последица. Новите правни рамки овозможуваат воведување нови техники за прекугранична (билатерална и регионална) соработка, заеднички тренинг на полициските службеници (Law Enforcement), воведување процедури за соработка на стратегиско, оперативно и тактичко ниво.

Барањата и очекувањата на граѓаните се дека надлежните државни институции се повеќе да ги препознаваат нивните потреби и врз таа основа да го развиваат својот сервис, борбата против криминалот да ја направат да биде поефикасна, а тоа да резултира со поефтин државен апарат. Некои од барањата може полесно да се имплементираат, но некои може да предизвикаат вознемиреност, страв или отпор во надлежните институции. Имплементирањето на некои барања може да доведе до тензии не само во безбедносните организации, туку и меѓу граѓаните и државните институции. Тензиите не е лесно да се решат, бидејќи секоја страна има аргументи кои заслужуваат респект. Реформите и организацискиот развој допираат чувствителни статусни прашања, поврзани со организацискиот идентитет и може да ја соочат организацијата со прашања кои се значајни за нејзината стабилност и безбедност.

## **II) Емпириски дел**

## 1. Формулација на проблемот на истражувањето

Стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија претставува нов инструмент на безбедносната политика на Европската унија. Овој инструмент не претставува дел од Европската безбедносна стратегија, иако е поврзан со неа и постои меѓузависност и интеракција. Таа претставува засебна стратегија на Унијата која се однесува првенствено на подобрувањето и зачувувањето на безбедноста на заедничкиот безбедносен простор на Унијата. Се однесува на специфичното подрачје на правда и внатрешни работи, односно областа на слобода, безбедност и правда како што е детерминирано во Договорот од Лисабон.

Со Лисабонскиот Договор, Европската унија е поставена врз нова институционална архитектура, која има за цел структурите на Унијата да ги направи поефикасни и покохерентни. Во рамките на новата институционална структура Унијата ја замени дотогашната столбовска поставеност. Промовиран е карактерот на Европската унија, од една страна, како унија на граѓаните (преку Европскиот парламнет), а од друга страна, како унија на државите (националните владини претставници)<sup>1</sup>. Преку оваа двојност се изразуваат двата дела на Унијата: комунитарниот дел и интергаверментализмот, како основи на функционирање на Европската унија. Тие имаат свое директно влијание, како врз внатрешните прашања на Унијата, така и врз нејзината улога како глобален актер. Иако овие две насоки се меѓусебно поврзани и меѓузависни во многу аспекти, тие имаат свои засебни регулативи и така се третираат во рамките на ДоЛ. Овие регулативи не се единствено забележливи во ДоЛ. Тие својата конкретна примена ја имаат во стратегиите, протоколите, препораките и другите документи на Унијата и нејзините институции.

Европската безбедносна стратегија која е темелен документ за спроведувањето на безбедносната политика на Европската унија, своето влијание го остварува во однос на Заедничката надворешна и безбедносна политика. Таа влијае врз дефинирањето на ризиците и заканите, како стратегиски концепт на предизвиците со кои се соочува Унијата на глобален план. Во еден свој дел таа ги допира прашањата поврзани со внатрешната безбедност на Унијата, но единствено како заштита на европскиот безбедносен простор,

---

<sup>1</sup> *Договорот од Лисабон-консолидирана верзија*, Конрад Аденауер-фондација, Скопје, 2011

пред се во однос на проценката на ризиците и заканите кои влијаат врз загрозувањето на безбедноста. Во овј контекст, Европската безбедносна стратегија неможеме да ја поистоветиме со Стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија. Тоа се две сосема различни стратегии, иако имаат допирни точки и меѓусебна зависност, впрочем како и сите области на интерес и делување на Унијата.

Стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија е насочена кон креирањето на внатрешната безбедносна политика на Унијата и тоа првенствено во областа на слободата, безбедноста и правдата. Оваа област од некогашниот трет столб на институционалната поставеност на Унијата (согласно Договорот од Ница, а како наследство од договорот од Мастрихт), со Договорот од Лисабон претставува комунитарен дел од Унијата. Таа се однесува на заштитата на личната и јавната безбедност на граѓаните на сите земји членки на Унијата, обезбедување на основните човекови права и слободи, заштитата на европските вредности, спречување на криминалот во сите појавни облици и негово еднакво правно третирање во сите држави на Унијата, како и заштита на надворешните граници. На тој начин Европската унија влијае врз заштитата на Европскиот безбедносен простор кој е всушност составен од националната територија на земјите-членки. Оваа заштита буквално се однесува на сите можни ризици и закани врз безбедноста на Унијата и нејзините граѓани и опфаќа повеќе подрачја на соработка во комунитарниот дел. Сепак, во остварувањето на крајната цел постои регулирана соработка во однос на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата и остварувањето на Заедничката одбрамбена и безбедносна политика како предуслов за функционирање на Стратегијата за внатрешна безбедност и креирање на внатрешната безбедносна политика како наднационално прашање. Договорот од Лисабон ја зајакнува комунитарната област интегрирајќи ги во неа правдата и внатрешните работи во областа на слободата, безбедноста и правдата. Сепак, земјите членки во своја одговорност соработуваат помеѓу себе во зачувувањето на националната безбедност<sup>2</sup>, но имајќи го пред вид современиот безбедносен теориски концепт во кој човековата безбедност е во центарот на безбедносниот интерес, може да кажеме дека оваа соработка ја опфаќа и заштитата на внатрешната безбедност.

---

<sup>2</sup> *Договорот за функционирање на Европската унија*, член 73, Лисабонски договор, македонска верзија, Конрад Аденауер-фондација, Скопје, 2011

Принципот на солидарност кај земјите-членки, не се однесува единствено на надворешната закана или прашањето на донесувањето на одлуките со консензус, особено оние за кои поедини земји-членки ќе се изјасната дека се од национален интерес за нивната земја. Овој принцип свое влијание многу повеќе искажува во однос на солидарноста помеѓу земјите-членки кога некоја од нив или група земји ќе стане жртва на терористички напад или ќе биде задесена од природни катастрофи и техничко-технолошки акциденти. Во тој случај Унијата ги става на располагање сите расположиви ресурси на земјите-членки, вклучително и воените сили и персонал<sup>3</sup>. Барајќи поврзаност со Европската безбедносна стратегија во рамките на ДоЛ во овој дел можеме да кажеме дека Унијата ги засилува своите капацитети и преку Постојана структурна соработка.

Целокупната институционална поставеност на Унијата според ДоЛ и во тие рамки создадената Стратегија за внатрешна безбедност има за цел да ја промовира основната цел на постоењето на Европската унија.

Целта на Унијата е да го промовира мирот, своите вредности и благосостојбата на своите народи. Унијата им нуди на своите граѓани област на слобода, безбедност и правда (се мисли на сигурен и безбеден заеднички европски безбедносен простор) без внатрешни граници, во која слободното движење на лицата се обезбедува во комбинација со соодветни мерки за контрола на надворешните граници, азил, миграција и спречување и борба против криминалот<sup>4</sup>.

Насочувајќи се кон остварувањето на промовираните цели, Европската унија, како продолжеток на идејата за Европска безбедносна стратегија преку која ќе се остварува Европската безбедносна политика, во 2010 година го создаде концептот на Стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија.

Европската стратегија за внатрешна безбедност е предлог на заедничките активности на Европската комисија, Европскиот парламнет и Советот. Таа претставува акционен или динамичен концепт кој е ставен во рамките на Европскиот безбедносен

---

<sup>3</sup> Исто, член 222

<sup>4</sup> Исто, член 3, став 1 и 2

модел и кој преку пет поврзани чекори за основна цел го има создавањето на побезбедна Европа<sup>5</sup>.

Дефинирањето на Европската стратегија за внатрешна безбедност е извршено врз основ на одредбите од Договорот од Лисабон, но преку официјалниот документ наречен Стокхолмска програма<sup>6</sup>, и нејзиниот акционен план. Таа е воспоставена во почетокот на 2010 година во време на Шпанското претседателство со Унијата. Основа претсавува збир на промени, принципи и препораки на кој начин заеднички да се договорот потребите на Унијата за имплементирање на стратегијата. Оваа имплементирање претставува обврска на земјите-членки и институциите на Европската унија и тоа во следните четири години како што предвидува Стокхолмската програма.

Основните цели на оваа стратегија се заедничката и ефективна превенција и борба против:

- Сериозниот и организиран криминал,
- Тероризмот,
- Сајбер-криминалот, како и
- Засилување на менаџментот на надворешните граници на Унијата и
- Изградба на еластични одговори на природни катастрофи и техничко-технолошки акциденти<sup>7</sup>.

Како дел од изградбата на кооперативната безбедност на релација Европска унија – САД, остварувањето на целите на европската стратегија за внатрешна безбедност се од заеднички интерес, а особено заедничкото планирање и водење операции за превенција и борба против тероризмот и организираниот криминал. Во САД овие цели ги спроведува Министерството за правда и внатрешни работи, кое во рамките на разговорите за

---

<sup>5</sup> European Commission, „*The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*”, COM (2010) 677, Brussels, 2010

<sup>6</sup> The Stockholm Programme: „*An Open and Secure Europe serving and Protecting the Citizens*”, Council Document 17024/09

<sup>7</sup> European Commission, „*The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*”, COM (2010) 677, Brussels, 2010, pp 2

соработка со Европската унија<sup>8</sup>, во Декември 2010 година, потенцираше дека е неопходна соработка во воспоставувањето заедничка база на податоци за сите различни области на интерес. Започнувајќи од разузнавањето, преку спречувањето на перењето пари па се до борбата против трговијата и производството на дрога, како различни, но меѓусебно поврзани области кои го ја загрозуваат внатрешната безбедност и на СДА и на Унијата.

Клучниот сегмент во објективната соработка во засилувањето на внатрешната безбедност претставува уредувањето на односите помеѓу Конгресот во САД кој е одговорен за легислативата и позицијата на Европскиот парламент во Европската унија, а кои две институции треба да се повеќе поврзани.

Основата на оваа стратегија во Европската унија ја претставуваат политичките приоритети на Стратегијата за внатрешна безбедност донесени од Советот на Европа, а кои во својот фокус ги имаат приоритетите и потребите на граѓаните на Унијата, за заштита и гарантирање на основните права и слободи и гаранции за интегритетот и безбедноста на поединецот, а како гаранција на европската безбедност. Тие приоритети се:

- промоција на граѓанските и основните права,
- европско законодавство и правда,
- заштитеноста на Европа (европскиот безбедносен простор),
- приклучувањето на Европа во глобалниот свет и
- европска одговорност, солидарност и партнерство во прашањата за миграција и азил.

Токму поради заштитата на овие основни цели на Унијата, спроведување на целите и политичките приоритети на Стратегијата за внатрешна безбедност и секако подобрување на процесот на приближување на Република Македонија кон Европската унија и нејзино полноправно членство, при што Македонија треба да се прилагоди на потребите за зачувување на внатрешната безбедност, Стратегијата за внатрешна безбедност на Унијата предизвикува свое внимание. Како нов сегмент на европската безбедносна

---

<sup>8</sup> <http://afsj.wordpress.com/2010/12/15/eu>

политика, таа влијае врз процесите во Република Македонија, но во која мерка и како начин ќе треба да утврдиме во рамките на истражувањето и оваа магистреска теза. Самата Европска стратегија за внатрешна безбедност предвидува употреба на повеќе инструменти неопходни за нејзиното остварување. Овие инструменти или алатки се неопходни за успешно остварување и спроведување на стратегијата. Тоа се:

- меѓусебна доверба,
- имплементација,
- законодавство,
- зголемена кохерентност,
- евалуација,
- обука,
- комуникација,
- дијалог со цивилното општество,
- финансирање,
- придржување кон акционен план и
- преглед и реализација на Стокхолмската програма<sup>9</sup>.

Сите овие алатки во рамките на Стокхолмската програма посебно се објаснуваат и длабоко се меѓусебно поврзани. Поврзаноста не завршува единствено во рамките на Европската стратегија за внатрешна безбедност, таа ги опфаќа сите подрачја на соработка на Европската унија според Договорот од Лисабон.

Одтука и нејзиното влијание врз реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија е повеќестрано и повеќезначајно, што и самото истражување го мултиплицира.

---

<sup>9</sup> The Stockholm Programme: „*An Open and Secure Europe serving and Protecting the Citizens*”, Council Document 17024/09, pp 7

Сепак, формулирајќи го предметот на истражувањето, ќе кажеме дека оваа истражување првенствено ќе го насочиме кон утврдувањето на познавањето на експертската јавност во безбедносниот сектор на Република Македонија во целите на Европската стратегија за внатрешна безбедност. Преку утврдувањето на степенот на познавање од страна на експертската јавност ќе можеме да ги утврдиме и подрачјата во кои оваа стратегија . Поблиску определувајќи го истражувањето како индикатор ќе ги употребиме досега спроведените реформи во безбедносниот сектор во однос на: сериозниот и организираниот криминал, тероризмот, сајбер-тероризмот, способноста за менаџмент на надворешните граници на Унјата (со влегување во Шенген зоната) и способноста на Република Македонија во одговорите на природни катастрофи и техничко-технолошки акциденти. При тоа ќе се обидеме да утврдиме:

- дали институциите на системот за безбедност на Република Македонија се во состојба успешно да се спротивстават на сериозниот и организиран криминал и на кое ниво на соработка се наоѓаат во однос на Унијата и усогласеноста со *acquis* во однос на заштитата на заедничкиот европски безбедносен простор?
- на кое ниво е поврзаноста на безбедносните институции во Република Македонија во однос на борбата против тероризмот?
- дали е воспоставен начин за заштита од сајбер-тероризам, секако одвојувајќи го компјутерскиот криминал од сајбер-тероризмот, и можноста за поврзаност со европските институции?
- до кој степен е развисн системот за заштита од несреќи и катастрофи во Република Македонија и како тој влијае врз одржувањето на внатрешната безбедност во Република Македонија?
- како влијае европската стратегија за внатрешна безбедност врз реформите на безбедносниот систем во Република Македонија?

Во рамките на истражувањето ќе се обидеме да добиеме одговор на следното научно прашање:

*Кои се активностите кои Република Македонија треба да ги превземе во однос на реформите на безбедносниот систем, а за усогласување со потребата за остварување на целите на европската стратегија за внатрешна безбедност, и во колкава мерка оваа стратегија преку механизмите и инструментите на Унијата влијае врз реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија?*

Одговорајќи на оваа прашање очекуваме дека ќе добиеме одговор на некои значајни прашања као што се:

- што претставува стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија?
- какво е нејзиното влијание врз трети земји, вклучително и Република Македонија и нивната внатрешна безбедност?
- дали Република Македонија го чувствува влијанието на стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија и во кои области?

Влијанието на европската стратегија за внатрешна безбедност врз реформите на безбедносниот сектор, не започнува од воспоставувањето на истата. Унијата своето влијание врз реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија ги започна уште по потпишувањето на Договорот за Асоцијација и стабилизација во 2001 година. Иако во тој период, како и многу подоцна не постоеше диференцирана стратегија за внатрешна безбедност на Европската унија, нејзините сегашни цели беа вклучени во Европската безбедносна стратегија.

Очекуваме да се утврди ефикасноста на влијанието на европската стратегија за внатрешна безбедност врз реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија. Оваа влијае треба да биде повеќе изрзено во однос на областите кои се опфатени како клучни цели за остварувањето на внатрешната безбедност на Европската унија. Ќе се утврди и функционирањето и подготвеноста на институциите на системот за безбедност во Република Македонија во реакција на комбинирани загрозувања на внатрешната безбедност, како и способноста за соодветно вклучување во координирани активности со останатите земји-членки на Унијата.

## **2.Цел на истражувањето**

Истражувањето е иницирано со цел да се добијат релевантни показатели за влијанието на стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија врз реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија. Како, и заради добивање сознанија за подготвеноста на Република Македонија за остварување на целите воспоставени со стратегијата, а со цел зачувување на безбедноста на заедничкиот европски безбедносен простор.

### **Научна цел**

Да се изврши научна дескрипција и анализа на развојот на реформите во безбедносниот сектор во Република Македонија во контекст на потребите за реализација на стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија.

Да се изврши научна дескрипција на влијанијата кои Унијата преку механизмите и инструментите на стратегијата за внатрешна безбедност ги остварува врз реформите во безбедносниот сектор во Република Македонија, како и нивната успешност.

Да се изврши научна дескрипција на развојот на безбедносната политика на Република Македонија во однос на справувањето со ризиците и заканите врз внатрешната безбедност и формулирањето на процесот на донесување одлуки.

### **Општествена цел**

Да се објасни улогата и влијанието на стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија во спроведувањето на реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија.

Република Македонија да ја разбере и прифати стратегијата за внатрешна безбедност на Унијата како дел од својата безбедносна агенда за создавање на поголема безбедност за своите граѓани.

Институциите на безбедносниот систем на Република Македонија да ги извршат потребните реформи и да го прилагодат своето работење кон оставрувањето на целите на стратегијата, како заеднички европски цели.

Да се укаже кои концепциски и институционални проблеми значително влијаат врз реформите на безбедносниот сектор на Република Македонија и негово усогласување со потребите за спроведување на стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија, а како приоритет во пристапот кон полноправно членство на република Македонија во Унијата.

### **3.Предмет на истражувањето**

Предмет на истражувањето е: Влијанието на Стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија врз реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија, а преку усогласеноста на *acquis* и способноста на институциите во безбедносниот систем на Република Македонија за остварување на целите на стратегијата.

Одговарајќи на даденото научно прашање, ќе дадеме одговор и на самиот предмет на истражувањето. Тоа ќе се направи преку утврдувањето на спроведените реформи и потребата за дополнителни реформи во безбедносниот сектор, а врз основ на потребата за остварување на целите на стратегијата за внатрешна безбедност на Унијата. Како основни индикатори на внатрешната безбедност ќе се употребат, сериозниот и организиран криминал, тероризмот, сајбер-тероризмот, граничното обезбедување и справувањето со природни несреќи и катстрофи.

Ова ќе се оствари доколку се испита влијанието на европската стратегија за внатрешна безбедност врз достигнатата реформа во безбедносниот сектор, особено во областите кои се однесуваат на индикаторите.

### 3.1. Теориско определување на истражувањето

При теориското определување на истражувањето, основното прашање кое се наметнува и бара објективен и научно издржан одговор е: *Што претставува стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија, како таа влијае врз реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија и преку кои механизми и инструменти го остварува тоа влијание, а како сето тоа влијае врз развојот на внатрешната безбедност на Република Македонија, соледејќи ги индикаторите на внатрешната безбедност?*

#### 3.1.1. Теориска поставеност на стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија

Стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија претставува повеќе практична примена на збир од инструменти и механизми за реализација на идејата за „безбедна Европа“, отколку теориски поим во рамките на научното поставување на проблемите на безбедноста, или воспоставување на нова безбедносна парадигма. Таа пред се, произлегува од утврдената потреба за засилување на безбедноста на европските граѓани.

Стратегијата за внатрешна безбедност е донесена од Европскиот Совет во февруари 2010 година во времето на Шпанското претседателство со Европската унија, а по претходно спроведена јавна дебата. Тоа е резултат на приоритетите на Шпанија која како претседавач на Унијата ги постави во оваа област. Европскиот Совет го потпиша документот за Стратегијата за внатрешна безбедност на Унијата врз основ на членот 68 од Договорот за функционирање на Европската унија, а Европската комисија се очекува да ги прилагоди односите и поврзаноста помеѓу земјите-членки во оваа област<sup>10</sup>.

Стратегијата е поставена надвор од Европскиот безбедносен модел, како интегрирање помеѓу другите активности на законодавството и судската соработка, граничниот менаџмент и цивилната заштита, со должен респект за делот на Европските

<sup>10</sup> Council of the European Union „*EU Internal Security Strategy*“, 6870/10, Brussels, 2010

вредности, како што се основните права и слободи. Основните елементи кои ја определуваат Стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија се:

- претставувањето во јавноста на инструментите кои постојат во унијата и кои се подготвени да ја гарантираат слободата и безбедноста на граѓаните на Европската унија, додавајќи ги вредностите како активности на Унијата во поддршката на оваа област.
- иден развој на заедничките инструменти и употребата на полицијата со повеќе интегриран приод насочен кон случаите на небезбедност и неефикасност на судството.
- засилување на правната рамка и судската соработка, менаџирањето на границите и цивилната заштита и менаџирањето на несреќите и катастрофите.

Во крајна линија, промените кои ги внесува стратегијата во Европската унија го вклучуваат спротивставувањето на тероризмот, организираниот криминал, компјутерскиот криминал, недозволената трговија со дрога и оружје, трговијата со луѓе, сексуална експлоатација како и малолетничка и детска порнографија, економски криминал и корупција, малолетничко насилство и насилство. Природните и техничко-технолошки несреќи и катастрофи, како што се шумските пожари и недостаток на електрична енергија, и другите акциденти вклучувајќи ги и сообраќајните несреќи.

Стратегијата пред се е фокусирана на превенцијата. Неопходно е земјите-членки да го подигнат нивото во информациониот дел, создавајќи потполни услови за употреба на биометричката и друга технологија. Превенцијата мора да се справи пред се со основните причини и нивоа на актери. Соработката на различни нивоа, со училиштата во определувањето на превенцијата на младите и спречување да тргнат по патот на криминалот, во приватниот сектор за спречување на перењето пари, невладиниот сектор и цивилното општество и нивната улога во спроведувањето на јавни кампањи, претставуваат насоки за успех на стратегијата.

Внатрешната безбедност на Унијата претставува продолжување на нејзината надворешна безбедност, таа е неопходна за создавањето на доброто соседство на Унијата и односите

со останатаите земји, како и меѓународните организации. Определувајќи ги како подрачја на посебен интерес, организираниот криминал, тероризмот и природните катастрофи, Европската стратегија за внатрешна безбедност се етаблира во рамките на Унијата како продолжен механизам на Европскиот безбедносен модел. Иако се нагласува дека е воспоставена надвор од овој модел, таа остварува силно влијание врз него, а пред се преку поврзаноста на клучните подрачја врз кој треба да влијае и каде што треба да ја засили безбедноста.

Интересно е тоа што во воспоставувањето на теорискиот модел на Стратегијата за внатрешна безбедност, Унијата се фокусира на соработката на различни нивоа во однос на превенцијата и актерите кои создаваат ризик и закана по безбедноста на граѓаните на Унијата. Во овој дел видливо е инсистирањето на потребата од меѓусебна соработка и солидарност на земјите членки, но никаде децидно не се споменува Постојаната структурна соработка како доброволен пристап кон засилувањето на Европската одбранбена и безбедносна политика на Унијата, а во согласност со Договорот за функционирање на ЕУ. Иако, стратегијата за внатрешна безбедност не е директно поврзана со ЕОБП и ПСС, таа неминовно се движи во насока комплетирањето на европската безбедносна политика во сите сегменти.

Новиот пристап на Унијата кон внатрешната безбедност бара време за нејзино цврсто теориско надополнување. Поради тоа воспоставувањето на Европската стратегија за внатрешна безбедност е збир на искуства на земјите-членки на Унијата и институциите на самата Унија, во период на засилувањето на ризиците и заканите во повеќе области, а по воспоставувањето на Европската безбедносна стратегија. Според извештаите на Eurojust, во 2007 година на територијата на Унијата се упасени 26 лица кои се бараат за тероризам, а во 2008 година тој број се покачил на дури 1009 лица<sup>11</sup>. Ова е добар пример на загрозеноста на внатрешната безбедност на Унијата и ризиците и заканите со кои мора Унијата да се справи. Како резултат на оваа искуство воспоставена е Европската стратегија за внатрешна безбедност.

---

<sup>11</sup> General Secretariat of the Council, „Internal Security Strategy for the European Union”, brochure, Brussel, 2010, pp 13

Преку Стокхолмската програма од декември 2010 година, предвидени се идните чекори кои ги опфаќаат:

- воспоставувањето на Акционен план за реализација на програмата,
- воспоставување на комуникација помеѓу земјите-членки, вклучително и прифаќање на акциски ориентираните предлози,
- иден развој, мониторинг и имплементација на стратегијата која опфаќа приоритетни цели и задачи на воспоставениот Комитет за опрационална соработка на внатрешната безбедност (Committee on Operational Cooperation on Internal Security – COSI)<sup>12</sup>.

### **3.2. Дефинирање на поимите**

Дефинирањето на поимите со кои ќе се сретнеме во рамките на трудот во основа е поврзано со дефинирањето на внатрешната безбедност како теориски и практичен поим и што таа опфаќа.

#### *3.2.1. Внатрешна безбедност*

Во рамките на поддржувањето на Европската стратегија за внатрешна безбедност, дефинирањето на внатрешната безбедност е силно поврзано со слободата и безбедноста како две страни на иста паричка<sup>13</sup>.

Поврзувајќи ја внатрешната безбедност со определувањето на слободата и безбедноста е рамка која ја операционализира внатрешната безбедност и нејзината стратегија во рамките на Европската унија. Сепак, поимот внатрешна безбедност опфаќа многу поширока област и различни подрачја кои влијаат врз неа.

---

<sup>12</sup> Ibid, pp 31

<sup>13</sup> Ibid, pp 7

Воспоставувајќи го теорискиот модел на внатрешната безбедност во современата безбедносна парадигма истиот можеме да го поврземе со демократизацијата а безбедноста и поместувањето на традиционалниот безбедносен концепт. Традиционалниот безбедносен концепт во современи услови е поместен од заштитата на државата кон човековата безбедност. Тоа ја издигнува внатрешната безбедност на повисоко и клучно ниво во безбедносната парадигма, особено имајќи ги пред себе ризиците и заканите врз човековата безбедност. Човековата безбедност, воглавно се сведува на заштитата на личната и јавната безбедност, или некаде наречена „homeland security”. За поимот лична и јавна безбедност кој е цврсто поврзан со внатрешната безбедност ќе стане збор подоцна.

Политиката на внатрешната безбедност на Европската унија е всушност резултат на динамичната промена на безбедносната политика на Унијата во последните десет години. Полициската и судската соработка по прашање на криминалот претставуваат срцевина на националниот суверенитет и директно влијаат врз слободата и безбедноста на граѓаните<sup>14</sup>. Тоа влијание поставува некои прашања кои практични и теориски ја формулираат внатрешната безбедност на Унијата, а кои се поврзани со развојот на процесот на донесување политички одлуки во областа на заштитата на внатрешната безбедност и неопходните политички промени во Унијата.

Дефинирајќи ја внатрешната безбедност низ стратегијата на Европската унија, а како збир на политички приоритети таа се дефинира преку следната прокламација на Унијата: *„Стратегијата за внатрешна безбедност ќе овозможи иден развој и подобрување на безбедноста на Унијата и начин на заштита на животите и безбедноста на европските граѓани и одбрана од организираниот криминал, тероризмот и други закани”*<sup>15</sup>. Истакнувајќи ја основната потреба на Унијата за солидарно дејствување помеѓу земјите-членки, а преку потполна употреба на одредбите од членот 222 на Договорот за функционирање на Европската унија.

Преку оваа дефинирање се определуваат практичните области во кои внатрешната безбедност има влијание. Тое е изразено пред се преку давањето на мултидимензионален

---

<sup>14</sup> A.Heritier, „*Policy Change in European Internal Security*”, Robert Schuman Centre Advanced Studies, European University Studies, Florence, 2011, pp1

<sup>15</sup> A.Griszczak, „*Statewatch Briefing Internal Security Strategy for the European Union*”, European Centre Natolin, Warsaw, 210, pp 1-2

и развоен карактер на внатрешната безбедност, при што Унијата се насочува кон практичен развој и имплементацијат на стратегијата преку спроведувањето на Стокхолмската програма. Тој развој пред се се повикува на создавање на Европскиот модел за криминалистичко разузнавање (European Criminal Intelligence Model – ECIM). На овој начин Унијата ја операционализира Стратегијата за внатрешна безбедност, дополнувајќи ја теориската празнина со практични потреби и развивајќи ја до максимум синергијата помеѓу неопходните и многу потребни активности на релевантните актери на национално, регионално и европско ниво.

Поврзувајќи ја демократската безбедност со развојот на концептот на внатрешната безбедност и нејзината теориска рамка, може да кажеме дека таа се заснова на повеќе фактори кои влијаат врз развојот на демократската безбедност, а со тоа и врз внатрешната безбедност. Такви фактори се: улогата на масите и елитите, транзиционите модели, институциите, економските, но и некои од пошироките објективни согледувања на погледите за политичката реалност<sup>16</sup>. Сепак теорискиот модел треба да го фокусираме пред се врз неколку клучни аспекти како што се демократските институции и реформите во безбедносниот сектор. Токму во овој контекст на теорискиот модел и дефинирањето на внатрешната безбедност се пронаоѓа поврзаноста со овој труд и влијанието на реформите на безбедносниот сектор врз демократизацијата на државата и создавањето на демократската безбедност која ќе влија епозитивно врз внатрешната безбедност во сите нејзини подрачја. Токму правилно воспоставените специјални односи помеѓу правилата и правото како коректор на моќта на безбедносниот сектор ја детерминираат улогата на безбедносниот сектор. Пред се оваа улога мора да биде насочена кон заштита на безбедноста и личната и јавната сигурност на граѓаните, но и на нивните човекови права и слободи. Иако пимот внатрешна безбедност најчесто се насочува кон заштитата на економската, политичката, правната и социјалната сигурност на граѓаните тие се опфатени во рамките на личната и јавната безбедност и заштитата на основните права и слободи.

---

<sup>16</sup> J.L.Derdzinski, „*Internal Security Services in Liberalizing States*”, Ashgate, Burlington, 2009, pp 4

### 3.2.2. Јавна и лична безбедност

Личната и јавната безбедност претставуваат дел од факторите кои влијаат врз националната безбедност. Тие се во доменот на внатрешната безбедност и влегуваат во рамките на поделбата на безбедноста според објектот на заштита. Во меѓународната научна јавност детерминирањето и дефинирањето на личната и јавната безбедност не е едногласно определено. Во најголем дел тоа зависи од ставот на државата и предизвиците кои таа ги детерминира како извор на загрозувањето на безбедноста на граѓаните. Токму затоа Европската унија преку Стратегијата за внатрешна безбедност се обидува да ги детерминира и пред се сублимира и поедностави заканите и ризиците по внатрешната безбедност на европскиот безбедносен простор и граѓаните.

На универзитетот на полицијата во Мичиген-САД, личната и јавната безбедност се дефинираат како збир на предизвици кои го загрозуваат секојдневниот живот. При тоа е извршена и поделба на сегментите кои во однос на безбедноста на граѓаните се однесуваат на личната и јавната безбедност, поодделно одделувајќи ги истите. Така, според поделбата на Универзитетот во Мичиген, јавната безбедност опфаќа:

- навремено предупредување од појавата на криминал,
- односи во заедницата,
- специјални настани, акции и друго.

Личната безбедност опфаќа:

- насилен криминал,
- сексуални деликти,
- алкохол и дрога,
- превенција и итни процедури<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> University of Michigan Police – <http://police.umich.edu>

Се забележува дека во врвот на интересот е личната безбедност која ги опфаќа сите облици на криминал, па се до превенцијата и помошта при несреќи и катастрофи.

Јавната безбедност се однесува на стабилноста и сигурноста на живеењето во заедницата и изложеноста на влијанијата од криминални делувања, присуството на нелегално оружје, загрозеноста од терористички напади и ризик од појавата на природни катастрофи и техничко-технолошки акциденти.

Вкрстувањето на јавната и личната безбедност се наоѓа во точката на остварувањето на човековите права, каде што државата го одразува своето влијание во прагматичните односи во општеството, намалувајќи ги субјективните ставови и чувства. Токму во овој контекст и во Стратегијата за внатрешна безбедност на Унијата се потенцира заедничкиот интерес на земјите-членки во зачувувањето на безбедноста и слободите на европските граѓани, но и неопходната меѓусебна соработка.

Според Законот за внатрешни работи на Република Македонија, јавната безбедност и јавниот ред и мир се однесуваат на доменот на работата на полицијата, која треба да обезбеди зачувување на јавниот ред и мир и јавната и личната безбедност на граѓаните. Според тоа МВР ги извршува следните карактеристични задачи од областа на јавната и личната безбедност:

- заштита на животот, личната сигурност и имотот на граѓаните,
- спречување на вршење кривични дела, откривање и фаќање на сторителите и нивно предавање на надлежните органи,
- заштита на слободите и правата на човекот и граѓанинот загарантирани со Уставот,
- контрола на преминувањето на државната граница,
- контрола на условите во врска со производството, прометот, набавката, поседувањето и носењето на оружје, делови за оружје и муниција<sup>18</sup>.

Вака конципираниот Закон за внатрешни работи во делот на личната и јавната безбедност како сублимат на внатрешната безбедност која ја обработува Европската унија, не ги

<sup>18</sup> Закон за внатрешни работи, Службен весник на Република Македонија, број 19, година LI, од 06.04.1995 година.

опфаќа како ризици и закани тероризмот и природните катастрофи и техничко-технолошките акциденти. Овие ризици и закани се во надлежност на други институции на безбедносниот систем на Република Македонија, но поголем недостаток во дефинирањето на личната и јавната безбедност и закани по истата претставува слабата меѓуресурска соработка. Тоа констатација и на Европската комисија во нејзиниот Извештај за напредокот на Република Македонија во придружувањето кон Унијата.

Сепак, личната и јавната безбедност теориски потпаѓаат под човековата или хумана безбедност, каде што основно прашање е колкав е степенот на слобода и безбедност на индивидуите. Човековата безбедност денес е загрозувана многу повеќе отколку во минатото. Зголемењето на криминалот во сите облици, претставува најтежок облик на загрозување на човекот, неговите права, сопственоста и слободата<sup>19</sup>.

Иако, безбедносниот концепт во современите општества го носат државите како основен безбедносен субјект, сепак во основа на безбедносната парадигма стои човековата безбедност. Во оваа не е исклучок ниту Европската унија како наднационална „држава“ или глобален актер на безбедносната сцена кој во рамките на принципот на солидарност помеѓу земјите-членки ги остварува заедничките и посебните интереси за заштита на граѓаните на Унијата.

Ставајќи ја како неразвоен дел на националната безбедност и градењето на националната безбедносна политика, човековата безбедност може да се претстави низ следниве точки:

- Безбедност за кого (референтен објект/субјект),
- Безбедност на што (вредности),
- Безбедност од што (постапки), од кои закани и
- Безбедност со што (значење), со кои средства<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> Т.Стојановски, „Предизвиците за реформите на безбедносниот сектор на Република Македонија – Република Македонија-реформи во областа на внатрешните работи“, Институт за одбранбени и мировни студии, Филозофски факултет, Скопје, 2003, стр.59

<sup>20</sup> Л.Георгиева, „Менаџирање на ризици“, Југореклам, Скопје, 2006, стр.44

Од тука, внатрешната безбедност претставена преку личната и јавната безбедност како еден нејзин дел има големо влијание врз градењето на безбедносната политика која пак влијае врз политиката на реформи во безбедносниот сектор во Република Македонија.

### *3.2.3.Реформи во безбедносниот сектор*

Реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија го опфаќаат цивилниот и воениот дел. Тие се однесуваат на соработката на Унијата и Република Македонија во делот на усогласувањето на функционирањето на безбедносниот сектор на Република Македонија со оној на Европската унија.

Поради тоа Европската унија преку својата политичка агенда остварува влијание врз реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија, проценувајќи го достигнатиот степен на реформи и давајќи и на државата финансиска и стручна-советодавна помош.

Како основен предуслов, за успешно спроведување на реформите, потребно е државата да изгради единствен концепт на национална безбедност. Всушност тоа треба да претставува редефинирање на постојната концепција на Република Македонија. Тој безбедносен концепт мора да биде компактен во однос на меѓу ресорската соработка и во дефинирањето на ингеренциите на институциите во безбедносниот сектор. Особено, треба да има прецизно дефинирани цели на националната безбедност на Република Македонија, меѓународните односи, особено во релациите на регионалните случувања и позицијата на Република Македонија и дефинирање на системот за превенција на конфликти и во него моделот за рано предупредување и проценката на ризици.

Изградбата на компатибилен и единствен концепт на национална безбедност, всушност значи да се изгради:

- политички став во државата и во државните институции,
- национален концепт за безбедност,

- единствена стратегија за национална безбедност и
- измени во националното законодавство кое ќе ги акцептира овие измени, вклучувајќи и определени членови од Уставот на Република Македонија<sup>21</sup>.

Токму, измените во националното законодавство, кои ќе се темелат врз концепциските детерминанти, мораат да бидат усогласени со законодавството на Европската унија во соодветните области. Со оглед на оваа поврзаност, аналогно се наметнува потребата, и самиот концепт за национална безбедност мора да биде усогласен со концептот за безбедност на Унијата. Особено во делот на ЗНБП и ЕБОП, како и во сегментите кои се однесуваат на полициската соработка и борбата против современите облици на загрозување, дефинирани во ЕБС. Но, со посебно внимание кон новиот инструмент на безбедносната политика кои се однесува на внатрешната безбедност на Унијата.

Во однос на досегашната улога на институциите на Република Македонија во формулирањето на безбедносната политика, реформите во безбедносниот сектор, под влијание на Унијата и нејзините регулативи ќе влијаат врз конципирањето на улогата на институциите.

Во овој дел на прво место спаѓа реформата на полицијата, а потоа реформата во делот на контролата на безбедносните, разузнавачките и контраразузнавачките служби. Намерата на реформите во овој сектор е првенствено ставање во функција на секторот за потребите на граѓаните, заштитата на личната и јавната безбедност, човековите права и заштитата од нетрадиционалните облици на загрозување. Подигнувањето на капацитетот на институциите и нивната меѓусебна соработка се на врвот од факторите преку кои Европската унија врши проценка на достигнатиот степен на придружување на Република Македонија кон Унијата.

Реформите во Армијата на Република Македонија не се предмет на разгледување на напредокот на Република Македонија во овој сектор бидејќи, Армијата своите реформи ги спроведе во контекст на потребите за членството во НАТО.

---

<sup>21</sup>Т.Гоцевски, „Еден поглед врз реформите во безбедносниот сектор во Република Македонија“, Предизвици во реформите на безбедносниот сектор на Република Македонија: согледувања и препораки, Филозофски факултет, Скопје, 2003, стр.19

Основен параметар за достигнувањата на Република Македонија во спроведените реформи во безбедносниот сектор се реформите на полицијата. Потребата за реформите на полицијата е дефинирана веќе со потпишувањето на Договорот за стабилизација и асоцијација од 09.04.2001 година. Потоа следуваат другите документи, кои по кризната 2001 година беа приклучени како клучни документи за стабилизација и пост-конфликтно градење на општеството, а се однесуваат на полицијата. Како такви референци се:

- Рамковниот договор од 13.08.2001 година,
- Програмата на CARDS од Европската унија, насочници 2002-2006,
- Реформа на секторот за безбедност како развојно прашање (NUPI, Oslo), 11.05.1999,
- Европски кодекс на полициска етика, 19.09.2001,
- CARDS Стратешки Регионален Документ, верзија 2, од 06.08.2001,
- CARDS програма за помош на Република Македонија, фаза-2 од ЕСЈНАТ мисијата, основни начела на проектот<sup>22</sup>,
- Насоки за команда и контрола на структурите за ЕУ полициски операции од 27.02.2002 година,
- ЕУ предлог концепт за полициско планирање од 27.02.2002 година,
- Анализа на криминал - организиран криминал, Совет на Европа од 22.07.2002 година,
- Движење на Македонија кон независност. Нов безбедносен пристап за НАТО и ЕУ, МКГ (Извештај за Балканот бр.135 Скопје/Брисел), 15.11.2002 година,
- Устав на Република Македонија, 1991,
- Кривичен законик, 13.07.1996,

---

<sup>22</sup> ЕСЈНАТ мисија-Тим за правда и внатрешни работи на Европската унија, во Р.Македонија од Ноември 2002 година

- Закон за внатрешни работи, 29.03.1995 година,
- Нацрт закон за локална самоуправа, 2001,
- Правила за постапување на Владата на Република Македонија, април 2001,
- Правилник за водење на работите на МВР, 10.02.1998,
- Правилник за организирање и работа на МВР, септември 2002,
- Македонски полициски кодекс,
- Предлог стратегија за реформа на полицијата, МВР, проектна група за реформи на полицијата, 02.09.2002,
- Гранична служба: проценка и стратешки развој (ИОМ), август 2002,
- ЕСЈНАТ документи на проектот
  - ИОМ гранична проценка,
  - LSOP проценка на едукативниот систем,
  - Француска жандармерија проценка на ИТ системот,
  - Француска жандармерија проценка на крим-техника,
  - Француска жандармерија проценка на начелата за медиумите и односите со јавноста,
  - УК проценка за селекција и регрутирање.

Сите овие референци се делумно препораки за реформската стратегија<sup>23</sup>.

Основната цел на реформите во полицијата е создавање на ефикасна полиција, а задолженијата, надлежностите и одговорноста мораат да се децентрализираат. Полицијата на локално ниво мора да ги опфати одговорностите и пред локалната власт.

---

<sup>23</sup> *Реформи на Македонската полиција*, EU funded project managed by the European Agency for Reconstruction, Brussel, 2003, стр.415

Од тој аспект, влијанието на Европската унија покрај рефлексивната врз полицијата, треба да се рефлектира и врз улогата и ингеренциите на Претседателот на Република Македонија.

Владата, треба да ја извршува својата координирачка функција и во нејзини рамки да се подобри меѓуресорската соработка, која е всушност и најслабиот дел на кој сугерира Европската комисија.

Собранието на Република Македонија, покрај законодавната власт која треба во потполност да ја ефектуира, потребно е да ја обезбеди својата улога во клучниот сегмент на демократската контрола на безбедносниот сектор.

Безбедносната структура на Република Македонија, бара менаџмент кој ќе ги препознава, потиснува и елиминира ризиците и заканите во нивната почетна фаза, а основната цел е остварувањето на превенцијата во согласност со стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија.

Изучувањето и разбирањето на способноста за реагирање на можни терористички закани, загрозувањето со појавата на организиран криминал, справувањето со природни несреќи и катастрофи, превенција и управување со внатрешните кризни состојби, како самостојно така и во соработка со соседните земји и земјите-членки на Европската унија, треба да претставува висок приоритет за македонската безбедносна реформа<sup>24</sup>.

Од тука и интензивното работење и самата потреба за реформи во безбедносниот сектор. Основната насока е подготовка на безбедносните структури за кризен менаџмент како инструменти на безбедносната политика на Република Македонија. Како и успешното справивање со различните ризици и закани врз безбедноста и слободата на граѓаните како предуслов за учество во заштитата на европскиот безбедносен простор.

---

<sup>24</sup> Ј.А.Трапанс, „*Безбедносните реформи во Македонија*“, Предизвици во реформите на безбедносниот сектор на Република Македонија: согледувања и препораки, Филозофски факултет, Скопје, 2003, стр.163

### 3.3.Операционализација на предметот на истражување

Основата на Европската стратегија за внатрешна безбедност и нејзината поврзаност со реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија, во самата операционализација е сместена во сплетот на интересите на Унијата за создавање на европски безбедносен простор во чии граници влегува и Република Македонија, односно во интересот на Република Македонија за членство во Европската унија.

Токму поради овие два клучни интереси на Унијата и Република Македонија кои се од взамен интерес, операционализацијата на стратегијата за внатрешна безбедност на Унијата во Република Македонија зависи од реформите на безбедносниот сектор. Успешната операционализација и имплементација на реформите го покажуваат влијанието кое го остварува Европската унија преку стратегијата како инструмент.

Иако, стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија сеуште не е во потполност имплементирана и во времето кога започнаа реформите на безбедносниот сектор во Република Македонија небеше ниту во своите теориски основи поставена, таа го остварува своето влијание. Оваа влијание се должи пред се на прагматичните цели и непосредната потреба за заштита на европскиот безбедносен простор и слободата и безбедноста на европските граѓани. Почетоците на оформувањето и операционализацијата на стратегијата за внатрешна безбедност всушност се наоѓаат во основите на Договорот од Маастрихт, но сместени во тогашната институционална рамка на Унијата. Тогашната институционална рамка се потпираше на три столба и тоа:

**Прв столб** – Европски заедници, со силни супранационални црти, вклучувајќи ги Одделот за хуманитарна помош, Механизмот за Брза реакција, Човековите права и демократијата, рехабилитација и развој.

**Втор столб** – Заедничка надворешна и безбедносна политика, вклучувајќи ја и Заедничката европска безбедносна и одбранбена политика, Тимовите за брза реакција и Европската безбедносна и одбранбена иницијатива.

**Трет столб** – Полициска и Судска соработка во кривичните предмети.

Токму внатрешната безбедност воглавно беше третирана во третиот столб, но делумно и во првиот, а овие два столба своето спојување го реализираа преку вториот столб, односно преку Заедничката одбранбена и безбедносна политика. Основите на Европската безбедносна политика всушност се темелеа врз меѓувладината соработка. Како резултат на проценката на ризиците и законите по европската безбедност, а кои се резултат на непосредното опкружување на Унијата и состојбата во подрачјата на интерес, односно во периметар од 6000 километри од Брисел.

Со Договорот од Лисабон и новата структура и институционална поставеност на Унијата, областите на Полициската и Судската соработка, како и човековите права и слободи се ставени во комунитарниот метод на функционирање на Унијата. Оваа решение, како и веќе претходно донесената Европска безбедносна соработка ги истакнаа новите ризици и закани врз европската безбедност. Тоа ги подигна на високо ниво, дури до секуритизација, тероризмот, организираниот криминал, а во последно време и законите од несреќи и катастрофи.

Како резултат на оваа проценка и засилување на ризиците и законите кои директно влијаат врз загрозувањето на безбедноста и слободата на граѓаните на Унијата, се укажа практична потреба од воспоставување на стратегија за внатрешна безбедност. Таа пред сè, овозможи да не се предимензионира ЕБС, туку да се примени уште еден специфичен и субдимензионален инструмент на Европската безбедносна политика, ограничувајќи се на определена област со повеќе поглавја и подрачја на Унијата.

Сепак и понатаму Европската унија функционира врз принципот на двата видоизменети, но во основа исти методи:

- комунитарниот метод и

- меѓувладиниот метод или интергаверментализмот<sup>25</sup>.

Значајно е елаборирањето на Европската безбедносна стратегија која во своето воспоставување како ризици и закани врз европската безбедност ги детерминира:

- тероризмот,
- шверцот на орижје за масовно уништување,
- регионалните конфликти,
- слабите влади и
- организираниот криминал.

Современите предизвици, ги поместија тероризмот, организираниот криминал и шверцот на оружје во закани врз внатрешната безбедност на Унијата.

Во тие рамки, а како резултат на Договорот од Лисабон и Договорот за функционирање на Европската унија се промовирани Постојаната структурна соработка (ПСС, ДоЛ, член 46, став 1)<sup>26</sup> и солидарноста помеѓу земјите-членки која иако е дел од ЗБОП, претставува и дел од стратегијата за внатрешна безбедност на Унијата.. Особено солидарноста во однос на внатрешната безбедност и справувањето со ризиците и заканите кои ги загрозуваат безбедноста и слободата на граѓаните на Унијата е неопходен механизам за функционирање на стратегијата за внатрешна безбедност и нејзина операционализација. Генерално земено, операционализацијата и имплементацијата на стратегијата за внатрешна безбедност и во Република Македонија преку реформите во безбедносниот сектор претставува директна употреба на еден соодветен инструмент на Европската безбедносна политика. Овој инструмент може да го сведеме под автономната способност на Европската унија за справување со ризиците и заканите врз нејзината внатрешна безбедност, но и под заеднички стратегии, кои не се само дел од инструментите на ЗНБП, туку сега и од делот на комунитарниот метод на функционирање на Унијата.

---

<sup>25</sup> Б.Ванковска, „Институции на Европската унија”, Филозофски факултет, Скопје, 2008, стр.17

<sup>26</sup> Наведениот член од ДоЛ е во согласност со преводот на Договорот од Лисабон на македонски јазик од Фондацијата Конрад Аденауер, Скопје, 2010

Внатрешната безбедност и реформите во безбедносниот сектор претставуваат дел од безбедносната политика на Република Македонија, особено во контекст на приближувањето кон Европската унија и полноправно членство. Како основ на безбедносната политика на Република Македонија е Концепцијата за Безбедност и Одбрана на Република Македонија<sup>27</sup>. Националната концепција претставува основен документ на Република Македонија во областа на безбедноста и меѓу другото ја содржи и проценката на ризиците и загрозувањето на безбедноста на државата.

Како современи загрозувачки процеси и современи безбедносни ризици и опасности детерминирани се и организираниот криминал, нелегалната трговија со дрога и оружје, корупцијата, тешкиот криминал, убиствата и нападите врз граѓаните и нивната сопственост, економскиот криминал и тероризмот. Концепцијата ја фаворизира европската безбедност заснована врз кооперативните односи и взаемно координираните активности. Иако оваа координација се однесува пред се на координацијата со НАТО и неговите механизми, од аспект на внатрешната безбедност и современите тенденции на Унијата преку Лисабонскиот договор може да стане збор и за солидарноста помеѓу земјите-членки на Унијата, односно соработката на Република Македонија со Унијата и нејзина помош во справувањето со ризиците и заканите. Тоа посебно може да се операционализира во однос на тероризмот, организираниот криминал и справувањето со катастрофите и несреќите. Повторно се констатира присуството на нови предизвици, ризици и опасности.

Иако, основниот македонски стратегиски концепт за 21-от век<sup>28</sup> ги детерминира основните предизвици пред кои се наоѓа Република Македонија во 21-от век, во целите што треба да се остварат во функција на поддршка на државните и националните интереси не ја дефинира посебната стратегија за внатрешна безбедност. Во нејзини рамки секако не е дефинирана и улогата на реформите во безбедносниот сектор.

---

<sup>27</sup> Текст усвоен на 24-та Седница на Собранието на Република Македонија, одржана на 11.06.2003 година, а како дванесетта точка на дневниот ред.

<sup>28</sup> Т.Гоцевски, М.Котовчевски, З.Нацев, Р.Начевски, „Дефендологија“, Македонска ризница, Куманово, 2002, стр.318-325

Реформите во безбедносниот сектор претставуваат индикатор кој ја покажува подготвеноста на Република Македонија за полноправно членство во Европската унија и имплементација на стратегијата за внатрешна безбедност на Унијата во Македонија. Влијанието на стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија врз реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија се изразува преку:

- *видот и динамиката на реформите прифатени и спроведени во Република Македонија,*
- *прифаќањето на препораките на Европската комисија и*
- *усогласеноста на веќе спроведените реформи со стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија.*

Влијанието на стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија врз реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија, наметнува потреба од познавање на истата од страна на институциите на безбедносниот систем на Република Македонија и спроведување на реформите усогласени со потребите на државата, но и употреба на ресурсите и соработката со Унијата.

Операционализацијата на предметот на истражувањето бара објаснување на:

**Прво:-** како се имплементира стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија во самите земји-членки?

**Второ:-** како се спроведени реформите во безбедносниот сектор во Република Македонија?

**Трето:-** на кој начин Европската унија влијае врз реформите на безбедносниот сектор во република македонија?

**Четврто:-** дали Република Македонија има капацитети за спроведување на стратегијата за внатрешна безбедност?

**Петто:-** кои од целите на стратегијата за внатрешна безбедност на Унијата се имплементирани во Република Македонија и преку кои Република Македонија може да одговори на барањата на стратегијата?

**Шесто:-** дали Република Македонија ги промовира приоритетите на внатрешната безбедност?

### **3.4.Хипотези**

#### **ГЕНЕРАЛНА Хипотеза**

Стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија преку Акциониот план за имплементација и преку соработката на државите членки на ЕУ со Република Македонија, ќе влијае позитивно врз реформите на безбедносниот сектор а со тоа и кон поголема ефикасност во намалување на безбедносните закани.

### **3.5.Варијабли**

#### *3.5.1.Независни варијабли*

Стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија преку Акциониот план за имплементација

### 3.5.2. Зависни варијабли

Реформите во безбедносниот сектор на Република Македонија и ефикасноста на инструментите за справување со безбедносни ризици

### 3.6. Индикатори

- законски и институционални реформи за борба против тероризам,
- законски и институционални реформи за борба против организиран криминал
- законски и институционални реформи за борба против природни катастрофи и техничко-технолошки акциденти

## 4. Методи на истражување

### 4.1. Методолошки пристап во истражувањето

Поаѓајќи од целите на истражувањето, а поради комплексноста на истражувањето како и значењето на добиените резултати одлучивме да го земеме како метод на пристап **“интегративниот метод”**(метод на триангулација). За оваа се определивме од причина што истражувањето и обработката на податоците во себе ќе опфатат дел од квалитативниот и дел од квантитативниот приод што го наметнаа предметот и целите на истражувањето, а ќе се реализира преку инструментите за собирање на податоците.

Истражувањето ќе биде спроведено со примена на **анализа на содржина** (на документите, законската легислатива и нормативните прописи и акти кои во однос на реформите во безбедносниот сектор и влијанието на стратегијата за внатрешна безбедност на Европската унија ги имаат донесено Европската Унија и Република Македонија)

## **5. Општествена оправданост на истражувањето**

Раното предупредување од ризиците и загрозувањето на безбедноста на Република Македонија преку индикаторот за личната и јавната безбедност ќе влијае врз подобрувањето на безбедносната политика на државата. Проценка на влијанието на моделот за Рано Предупредување на Европската Унија врз креирањето на безбедносната политика на Република Македонија. Утврдување на искуствата со кои Република Македонија може да се користи во компонирањето на специфичен модел за рано предупредување. Утврдување на потребните мерки кои треба Република Македонија да ги направи за да може да создаде компатибилен модел за рано предупредување со оној на Европската Унија.

## **6. Просторно и временско определување на истражувањето**

Истражувањето ќе биде спроведено во Република Македонија во институциите на системот за безбедност во Скопје, а на тој начин што на испитаниците лично ќе им бидат поделени анкетните прашалници и истите потоа лично или со анкетари ќе бидат собрани или пополнувањето на прашалникот ќе се спроведе од страна на анкетарите, впишувајќи ги добиените одговори. Со анализа на содржината на законските документи на Европската Унија и Република Македонија, а кои се однесуваат на искуствата од стратегијата за внатрешна безбедност на Унијата и реформите на безбедносниот сектор на Република Македонија. Целокупното истражување ќе трае еден месец, а добиените податоци ќе бидат објавени шест месеци по започнувањето на истражувањето.

## 7. Завршен Осврт

Причината за новиот интерес на Европската заедница во одбранбената сфера произлегува од фактот што САД одлучија да повлечат значителен дел од нивната војска од Европските држави каде беше распределена за време на Студената војна. Бидејќи повеќе ја немаше Советската закана, САД не мораа да чуваат толку многу војска во Европа. Во таква ситуација европските држави почувствуваа дека е потребно да развијат сопствена одбранбена политика. Повлекувањето на воените сили на САД беше на некој начин придружено со појава на нови безбедносни предизвици за Унијата. На вооружените конфликти во Југославија се гледаше како на значаен тест за имплементација на ЗНБП и во рамките на неа кризниот менаџмент. И Европската унија и останатите меѓународни актери имаа големи очекувања од ЗНБП за која се сметаше дека ќе придонесе во завршувањето на најнасилната криза која се случи во Европа по завршувањето на Втората светска војна.

Кога станува збор за нашата држава, можностите и целокупниот потенцијал на Република Македонија претставуваат перманентен извор за нејзината изградба и напредок, што бараат вонредни и максимални напори од сите граѓани и институции на општеството и државата, особено во услови на влошена безбедносна состојба и криза. Несовладувањето на овие предизвици може суштински да наштети на остварувањето на националните интереси на Република Македонија.

## Користена литература

1. Birgul, Demirtas, 2006. "EU's new position in the international order: from regional to global power?", Perceptions journal of international affairs, Vol 11, number 1.

2. Barcelona declaration, достапно на:

[http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/docs/bd\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/docs/bd_en.pdf) Christopher S. Chivvis, 2008. "Birthing Athena. The Uncertain Future of

3. ESDP", Focus stratégique, Paris, Ifri. European defence agency web site достапно на: <http://www.eda.eu.int/>

4. Nathalie, Tocci, 2005. "Does the ENP Respond to the EU's Post-Enlargement Challenges?", The international Spectator, Vol. 40, No. 1.

5. Pinar, Bilgin, 2004. "Whose 'Middle east'? Geopolitical Inventions and Practices of Security", International Relations, Vol.18, No.1 pp. 34-35.

6. Toby, King,

"Human rights in European foreign policy: Success or failure for post-modern diplomacy", достапно на: <http://207.57.19.226/journal/Vol10/No2/100313.pdf>

7. Амстердамски договор, достапен на:

<http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>

8. Европска безбедносна стратегија, Брисел, 12 декември 2003.

9. Митревска, Марина, 2008. Кризен Менаџмент. Скопје: Европа 92, Кочани.

Митревска Марина, 2003. Цивилна одбрана, Европа 92, Кочани.

10. НАТО министерски состанок, Берлин, 3-4 јуни 1996.

достапно на: <http://www.nato.int/docu/comm/1996/9606-brl/9606-brl.htm>

11. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/091006eubattlegroups\\_/091006eubattlegroups\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/091006eubattlegroups_/091006eubattlegroups_en.pdf)

12. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20%20version%203\\_EN.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/090702%20Civilian%20aspects%20of%20crisis%20management%20%20version%203_EN.pdf)

13. Aggestam, L. (2009). "The World in Our Mind: Normative Power in a Multi-Polar World", in Gerrits, A. (ed) *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*, The Hague: Netherlands Institute of International Relations *Clingendael*, страна 25-37

14. Anastasakis, O. (2008). "The EU's political conditionality in the Western Balkans: towards a more pragmatic approach", *Southeast European and Black Sea Studies*, 8:4, 365-377

15. Andreev, S. (2009). "Sub-regional cooperation and the expanding EU: the Balkans and the Black Sea area in a comparative perspective", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 11:1, 83 – 106
16. Annual Threat Assessment of the US Intelligence Community for the Senate Select Committee on Intelligence, presented by Denis C. Blair, Director of National Intelligence, February 2, 2010
17. Ashton, C. (2010). Speech delivered at the Munich Security Conference, 6 February 2010  
Bardos, G. (2008). "The new political dynamics of southeastern Europe", *Southeast European and Black Sea Studies*, 8:3, 171-188
18. Bartlett, W. (2009). "Regional integration and free trade agreements in the Balkans: opportunities, obstacles and policy issues", *Econ Change Restruct*, 42: 25-46
19. Batt, J. (ed) (2004). "The Western Balkans: moving on", *Chaillot Paper No 70*, EU Institute for Security Studies (EU ISS), October 2004, Paris. (2007). "The Western Balkans". In Stephen White, et al (eds), *Developments in Central and East European Politics 4*, Houndsmills and New York: Palgrave Macmillan, страна 72-90
20. Bechev, D. (2006). "Carrots, sticks and norms: the EU and regional cooperation in Southeast Europe", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 8:1, 27-43
21. Belloni, R. (2009). "European integration and the Western Balkans: lessons, prospects and obstacles", *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 11:3, 313-331

22. Boyes, R. "Bosnia-Herzegovina will be Baroness Ashton's first bleeding", Times Online, January 14, 2010
23. Brusis, M. (2008). "Evidence of convergence? The Western Balkan countries in democracy and governance assessments", *Southeast European and Black Sea Studies*, 8:4, 379-397
24. Brusis, M. and Thiery, P. (2006). "Comparing Political Governance: Southeastern Europe in Global Perspective", *Southeast European and Black Sea Studies*, 6:1, 125-146
25. Budapest Analysis. (2009). *Border Dispute*, Analysis No. 217, 13 March 2009 (<http://www.budapestanalyses.hu>) (од 20 март 2009)
26. Cohen, J. (2009). "Detours on the Balkan Road to EU Integration", *Current History*, Март 2009
27. Dagand, S. (2008). "The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP", *European Security Review*, ISIS Europe, No 37, март 2008
28. Simon Hix – "The political system of the European Union"
29. Helen and William Wallace – "Policy Making of the European Union"

30. European Commission (EC). (2009). "EU regionally relevant activities in the Western Balkans 2008/09", Commission Staff Working Paper, SEC (2009) 128 final, Brussels, 3.2.2009

31. Emma J.Stewart: "The European Union and Konflikat Prevention-Policy Evolution and Outcome", LIT Verlag Berlin-Hamburg-Münster, 2006

32. Zoltan Horvath: "Handbook on the European Union", HVG-ORAC Publishing House Ltd.,Budapest, 2005

33. Jakov Lazaroski:"Nacionalnata privrzanost i odnosot sprema drugi narodi"NIO Studentski zbor-Skopje, 1994

34.Luis Koen i Lorens Manion: "Akciono Istra`uvawe" Izvor: Wolcott, Hf., Transforming Qualitative Data: "Description, Analysis and Interpretation", Thousand Oaks, Sage, California, London, 1994

35.Peter Brecke, "Risk Assessment Models and Early Warning Systems", Internationale Politik, Berlin, 2000

36. Patrick M. Regan and Daniel A.Norton: "Greed, Grievance, and Mobilization: The Ouset of Protest, Rebelion, and Civil War", Department of Political Science, Binghamton Universitu, 2003

37.Rudi Supek: "Ispitivawe javnog mnewa", Zagreb, 1968

38. Ted Robert Gur and Barbara Harff: “Etnic conflict in World politics”-dilemmas in world politics, University of Maryland, Center for International Development and Conflict Management, Oxford, 1999
39. Борис Петз: “Основне статистичке методе за нематематичаре” Наклада Слап, Јастребарско, 1997
40. Билјана Ванковска: “Институции на Европската Унија”,  
Филозофски факултет, Скопје, 2008
41. Виолета Петровска-Бешка:”Анкетирање-што, зошто, кој, како”,  
Филозофски факултет, Скопје, 1999
42. Влатко Силобрчиќ: “Како саставити и објавити знанствено дјело” – друго издање ЈУМЕНА-Југословенска Медицинска Наклада, Загреб, 1989
43. Дејвид Берет и Тони Кол: “Социолошки проекти-водич за студенти”  
РОУТЛЕДѢ, Лондон, 1990
44. Лидија Георгиева: “Превенција на конфликти” (од идеја кон култура за превенција на конфликти во Македонија)-Фондација Фридрих Еберт, Скопје, 2004
45. Лидија Георгиева: “ Менаџирање на ризици”, ЈУГОРЕКЛАМ, Скопје, 2006 год.

46. Марина Митревска: “Кризен менаџмент”, Македонска ризница, Куманово, 2005
47. Марија Ташева: “Етничките Групи во Македонија-историски контекст” Филозовски факултет, Скопје, 1997
48. Митко Котовчевски: “Национална безбедност на Република Македонија”, И дел, Македонска Цивилизација, Скопје, 2000
49. Мирослав Пуцелиќ и Владимир Милиќ: “Методологија друштвених наука” НИУ, Београд, 1991
50. Петре Георгиевски: “Социјалното потекло и животната ориентација на средношколската младина”(анализа на емпириско истражување во средните училишта во Скопје) - Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје, 1972
51. Петре Георгиевски: “Методологија на истражување на општествените појави”(воведен текст и избор на текстови за интерна употреба) Универзитет Св.Кирил и Методиј - Филозофски факултет, Балкански центар за проучување на мирот, Скопје, 1998
52. Томе Николовски: “Основи на статистиката во психологијата”, Студентски збор, Скопје, 1982
53. Тодор Пеливанов: “Методологија на правните и политичките истражувања” Просвета, Куманово, 1995

54. Трајан Гоцевски, Владимир Ортаковски и Лидија Георгиева:

“Разрешување и трансформација на конфликти”, Универзитет Св.Кирил и Методиј - Филозофски факултет, Балкански центар за проучување на мирот, Скопје, 1999

55. Трајан Гоцевски, Митко Котовчевски, Зоран Нацев, Ратко Начевски:  
“Дефендологија”, Македонска ризница, Куманово, 2002

56. Трпе Стојановски: “Предизвици за реформите во безбедносониот сектор на Република Македонија - Република Македонија-реформи во областа на внатрешните работи”, Институт за одбрамбени и мировни студии, Филозофски факултет, Скопје 2003