Горан ЗЕНДЕЛОВСКИ
Александар ПАВЛЕСКИ

УДК: 355.02(497.7:4-672ЕУ)
Изворен научен труд

Р. С. МАКЕДОНИЈА И ЗНБП НА ЕВРОПСКАТА УНИЈА: ДОСТИГНУВАЊА И ПРЕДИЗВИЦИ

Кратка содржина

Улогата и влијанието на ЕУ како глобално-регионален актер во сферата на мирот и безбедноста ја детерминираат три главни фактори: 1) капацитети (институционален, материјален, човечки, оперативен и финансиски) за преземање мисии; 2) подготвеност за насочување на ресурси за безбедносни и одбранбени цели, пред сè, согласно со приоритетите на земјите-членки; и 3) прифаќањето на ЕУ, (внатрешно и надворешно) како сериозен актер во мирот и безбедноста. Во изминатите три децении, институционалната рамка за безбедност и одбрана на ЕУ, беше постојано надградувана и развивана. Почетоците на овој процес се воспоставени со Договорот од Мастрихт (1992), кој ја воспостави Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) на Унијата. Со стапувањето во сила на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2004 година, Р.С. Македонија и официјално ја потврди определбата за приближување кон целите на ЗНБП. Трудот го анализира процесот што го реализира Р. Македонија на овој план. Исто така, трудот ги анализира и предизвиците со кои се соочува Р.С. Македонија во однос на ова прашање.

Клучни зборови: *ЕУ, ЗНБП, ССА, Р.С. МАКЕДОНИЈА*

Вовед

Во институционалната и правната рамка на Европската унија (ЕУ), Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП) се воведува со Договорот за Европска унија од 1992 година, познат и како Договор од Мастрихт. ЗНБП се воспоставува заради јакнење на заедничките вредности, европскиот идентитет и независноста во промовирањето на мирот и безбедноста во Европа и светот, како и за заштита на безбедноста на самата ЕУ и на нејзините држави–членки (Георгиева, 2010). Конкретно, во Договорот од Мастрихт се наведува дека „заедничката надворешно безбедносна политика (ЗНБП) ги вклучува сите прашања поврзани со безбедноста на Унијата, вклучително и конечното формирање заедничка одбранбена политика...“ (Договор од Мастрихт, 1992). Во таа насока, ЗНБП е развиена како голем координациски механизам за надворешните политики на државите-членки, кој овозможува заед-

ничка реакција на ситуациите и предизвиците за кои постои интерес за заеднички одговор. Значи, ЗНБП претставува резултат на заедничкиот интерес на сите држави–членки на ЕУ кои преку нивните институционални механизми, дефинираат заеднички став кон разни надворешно-политички прашања. Ваквите заеднички ставови често се нудат на усвојување и кај државите–кандидатки за членство, како што е Р.С. Македонија, како и кајпотенцијалните кандидати. Според член 11 од Договорот од Мастрихт, како основни цели на ЗНБП, се истакнуваат (Hauser, 2006):

– заштита на заедничките вредности, основните интереси, независноста и интегритетот на Унијата во согласност со принципите на Повелбата на ООН;

– унапредување и јакнење на безбедноста на Унијата;

– заштита на мирот и јакнење на меѓународната безбедност во согласност со принципите на Повелбата на ООН, како и со принципите на завршниот документ од Хелсинки (формирањето на КЕБС, 1975 год.) и на Париската повелба;

– промовирање на меѓународната соработка; и

– промовирање и консолидирање на демократијата и владеењето на правото, почитувањето на човековите права и основните слободи.

Со стапувањето во сила на Спогодбата за стабилизација и асоцијација, Р.С. Македонија започнува процес на хармонизација на нејзините политики во безбедносно-одбранбената сфера со целите на ЗНБП на ЕУ. Од 2006 година, преку годишните извештаи на Европската комисија за напредокот на Р.С. Македонија, во рамките на Поглавје 31, се мери напредокот на нашата држава на овој план. Досегашните годишни извештаи потврдуваат дека Р.С. Македонија, во изминатиот 12-годишен период, има значаен напредок во однос на нејзиното приближување до целите на ЗНБП на Унијата.

Заедничката надворешна и безбедносна политика по Договорот од Лисабон (2009)

Реализацијата на ЗНБП подетално се дефинира со Лисабонскиот договор од 2009 година. Имено, со Договорот, дополнително се јакне функцијата висок претставник за ЗНБП, инаку воведена со Договорот од Амстердам во 1997 година. Во тој контекст, високиот претставник истовремено станува и потпретседател на Европската комисија, како и директор на Европската служба за екстерни акции. Целта на ваквата дводимензионална функција е обединување на активностите на две институции на Унијата: Советот на министри и Европската комисија, во однос на прашањата од надворешно–политичката сфера (Георгиева, 2015).

Со Договорот од Лисабон, високиот претставник за ЗНБП добива овластување и за воспоставување мисии за одржување на мирот, превенција на конфликти и јакнење на меѓународната безбедност, во согласност со Повелбата на ООН (Договор од Лисабон, 2009). Исто така, заедно со Европската комисија, тој може да предложи употреба на националните ресурси и инструменти на Унијата, кога ќе се укаже потреба од тоа. На тој начин, ЗНБП останува врзана за меѓувладиниот процес и секоја нејзина промена подлежи на почитување на принципот на едногласност, т.е. консензус.

Рамка за усогласување со Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ

Рамката за усогласувањето на Р.С. Македонија со ЗНБП на ЕУ ја сочинуваат повеќе нормативни и стратегиски документи, како што се: Уставот, Законот за одбрана, Националната концепција за безбедност и одбрана, Стратегијата за интеграција на Р. Македонија во ЕУ, Стратегијата за национална безбедност и Белата книга на одбраната. Во сите овие докумети е потврдена стратегиската определба на нашата држава за членство во ЕУ и оттука за нејзино приближување и усогласување со надворешната и безбедносната политика на Унијата.

Од друга страна, во рамките на политичкиот дијалог со ЕУ, државите од Процесот за стабилизација и асоцијација (ПСА) прв пат се повикани да се приклучат кон ЗНБП на ЕУ, во Солунската агенда од 2003 година. Конретно, согласно со текстот во Агендата, секогаш кога го смета тоа за потребно: „ЕУ ќе ги повикува државите од ПСА да се придружуваат кон демаршите, декларациите и заедничките позиции на Унијата во поглед на ЗНБП" (Солунска агенда, 2003).

Република Македонија е првата земја која ја потпиша Спогодбата за стабилизација и асоцијација и прва земја во која ССА стапи во сила. ССА беше потпишана на 9 април 2001 година во Луксембург и по нејзината ратификација од сите потписници, стапи во сила на 1 април 2004 година. Со потпишувањето на Спогодбата, Р. Македонија се обврза на политичко ниво за постепено усогласување со надворешната политика на ЕУ, а со нејзиното стапување во сила, тоа стана и правна обврска занашата држава. Обврските што произлегуваат од политичкиот дијалог се регулирани врз основа на член 7 од Спогодбата. Конкретно, овој член ги прецизира обврските на Р. Македонија во однос на ЗНБП, т.е. дека целта на политичкиот дијалог е посебно насочена кон (Спогодба за стабилизација и асоцијација, 2001):

– зголемена конвергентност на ставовите на страните за меѓународните прашања, особено за оние прашања што ќе имаат, најверојатно значајно влијание врз страните;

– регионална соработка и унапредување на добрососедските односи; и

– заеднички гледишта за безбедноста и стабилноста во Европа, вклучувајќи ги и подрачјата опфатени со ЗНБП на ЕУ.

Страните се обврзуваат да развиваат меѓусебен политички дијалог, кој ќе го следи и унапреди приближувањето помеѓу ЕУ и Р.С. Македонија и ќе придонесе кон воспоставување поблиски релации на солидарност и кон нови облици на соработка. Во член 9 е прецизиран начинот на кој ќе се реализира политичкиот дијалог, пред сè во рамките на Советот за стабилизација и асоцијација, но, исто така, е предвидено по барање на страните, политичкиот дијалог да се одвива и преку состаноци на високи официјални претставници на Р.С. Македонија, од една страна, и претседавачот на Советот на ЕУ и на Комисијата од друга страна, како и преку дипломатски канали меѓу страните, вклучувајќи ги соодветните контакти во трети земји, како и во рамките на Обединетите нации, ОБСЕ и други меѓународни форуми.

Годишни извештаи на ЕУ за напредокот на Р.С. Македонија – Поглавје 31

По добивањето статус на земја–кандидатка за членство во декември 2005 година, почнувајќи од 2006 година, Р.С. Македонија на годишно ниво добива извештај од ЕУ за нејзиниот реализиран напредок во кој се оценуваат нејзините достигнувања и се даваат препораки во однос на исполнувањето на Копенхашките критериуми. Напредокот на Р.С. Македонија (како и на останатите држави од Западен Балкан) се мери преку донесените одлуки, донесеното законодавство и спроведените мерки. Притоа, по правило, не се земаат предвид законодавството или мерките што се во подготовка или, пак, чекаат да бидат усвоени.

Придонесот на Р.С. Македонија кон ЗНБП и европската безбедност се оценува во рамките на Поглавје 31 од Извештајот што го добива државата од ЕУ на годишно ниво за реализираниот напредок – во сферата на ЗНБП.

Преговарачкото Поглавје 31, т.е. Заедничката надворешна и безбедносна политика на ЕУ, генерално се третира како лесно преговарачко поглавје, бидејќи содржи релативно скромен број правно обврзувачки прашања што е потребно да се усвојат, пред сè, станува збор за меѓународни договори. Во рамките на ова поглавје, од идните членки на ЕУ се очекува во поголема мера да се приспособат и да се усогласат со политичките одлуки, мерките, изјавите и позициите на Унијата. Конкретно, од земјите-кандидатки се бара постепено да се усогласат со изјавите на ЕУ, како и да ги применуваат санкциите и рестриктивните мер-

ки кога ќе биде побарано тоа од нив. Целта на ваквиот пристап е креирање безбедно европско опкружување и развој на капацитетите на државите од Западен Балкан (вклучувајќи ја и Р.С. Македонија) за нивен активен придонес кон европската безбедност. Одлуките и мерките се усвојуваат на ниво на Советот за надворешни работи на ЕУ и Европскиот совет и за државите-членки тие се задолжителни. Тие одлуки се резултат на заедничките интереси и ставови што ги имаат државите-членки во областа на надворешната политика и безбедноста и ја наметнуваат потребата од едногласно одлучување, со можност за т.н. конструктивна воздржаност, инструмент воведен со Договорот од Амстердам, од 1997 година.

Р.С. Македонија моментално не е во позиција заедно со државите-членки на Унијата да учествува во процесот на донесување одлуки, па оттука нејзиното внимание во оваа сфера е насочено кон прифаќање и приспособување кон усвоените одлуки. Сепак, до моментот на пристапување во ЕУ, од неа се очекува да остварува прогресивно придружување кон декларациите на Унијата и да развие соодветни институционални капацитети заради ефикасно следење на динамиката во оваа сфера. Пред завршување на преговорите за членство во ЕУ е потребно државата–кандидатка да оствари целосна (100%) усогласеност со ЗНБП на Унијата. Во периодот од 2010 до 2017 година, состојбата во однос на ова прашање е:

Прифатени и усогласени декларации на ЕУ и одлуки на Советот поврзани со ЗНБП во %						
2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
100%	99% (од 67 упатени покани за усогласување, 66 се прифатени	100%	94% (од 35 упатени покани за усогласување, 33 се прифатени)	73% (од 45 упатени покани за усогласување, 33 се прифатени)	68% (од 40 упатени покани за усогласување, 27 се прифатени)	73% (од 41 упатена покана за усогласување, 30 се прифатени)

Во посочениот период, Р.С. Македонија активно се придружува и кон применување на одлуките на Советот на ЕУ со кои се воведуваат рестриктивни мерки (санкции) спрема држави, ентитети, организации и лица. Овие мерки, во суштина, имаат цел да ги одржат меѓународниот мир и меѓународната безбедност, почитување на човековите права и основните слободи, развој на демократијата и владеењето на правото. Рестриктивните мерки се еден од механизмите за спречување финанси-

рање на терористички организации, за контрола на оружјето и спречување на ширењето на оружјето за масовно уништување и за спречување на низа други криминални дејства.

Во однос на ова прашање, треба да се истакне дека во 2014 година Р.С. Македонија се воздржа од придружување кон Одлуката на Советот на Европската Унија за рестриктивни мерки во однос на активности за нарушување или загрозување на територијалниот интегритет, суверенитет и независност на Украина како и кон рестриктивните мерки насочени против одредени лица, субјекти и тела/органи, поврзани со ситуацијата во Украина. Во текот на 2011 година, Р.С. Македонија се воздржа од придружување и кон Одлуката на Советот на ЕУ, 2011/173/ЗНБП, за рестриктивни мерки во однос на ситуацијата во БиХ. Од друга страна, изминатиот период беше многу интензивен во контекст на придружување кон одлуки на Советот на ЕУ што предвидуваат воспоставување рестриктивни мерки кон трети земји во поглед на случувањата во арапскиот свет. Како резултат на тоа, во март 2011 година, беше усвоен нов Закон за имплементација на меѓународни рестриктивни мерки кој има цел поефикасна примена на санкциите на ОН и автономните рестриктивни мерки на ЕУ.

Усогласувањето со ЗНБП на ЕУ, исто така, се перципира и од аспект на заедничките вредности, бидејќи Р.С. Македонија како кандидатка за членство треба да покаже дека негува и споделува исти вредности со државите–членки на ЕУ и дека споделува исти стратегиски определби со ЕУ, посебно во поглед на почитувањето на меѓународното право и почитувањето на човековите права. Прашањето за усогласувањето во областа на ЗНБП се перципира и од аспект на принципот за солидарност, при што од Р.С. Македонија се очекува да ја манифестира својата намера да биде дел од позициите на ЕУ, што подразбира и одредени одрекувања, но и поделба на предизвиците.

Покрај од аспект на придружувањето кон декларациите на Советот за надворешни работи на ЕУ, Европската Унија, во рамките на Поглавје 31, внимателно гиследи и активностите на Р.С. Македонија на мултилатерален план, посебно во контекст на многубројните меѓународни организации (ООН, ОБСЕ, Советот на Европа и сл.), во чии рамки, секогаш кога е возможно, Унијата настапува со единствен став. Кога ќе постигне заедничка позиција, Европската Унија очекува да се придружат и државите–кандидатки за членство и потенцијалните кандидати. Оттука, со почетокот на преговорите за членство во Унијата, од Р.С. Македонија ќе се очекува во поголема мера да ги поддржува позициите на ЕУ и на мултилатерален план. Најчесто, со овие позиции и ставови се критикуваат одредени држави поради непочитување на принципите на меѓународното право, загрозување на безбедноста и сл., што на вредносен план иницира одредени барања што мора да ги при-

фатат во поголема мера идните држави–членки на Унијата, (на пример, осуда на смртната казна, на масовно кршење на човековите права и сл.).

Значаен сегмент што се следи, исто така, во рамките на Поглавје 31 претставува и прифаќањето и приспособувањето кон институционалната рамка на ЕУ во областа на заедничката безбедносна и одбранбена политика, како интегрален дел од ЗНБП. Во оваа насока, важно е националната надворешно–политичка и безбедносно-стратегиска рамка да биде усогласена со ЕУ, како и надворешнополитичките и безбедносните предизвици да бидат дефинирани од аспект како нив го перципира Унијата. Значаен придонес кон политиката на ЕУ во оваа сфера претставува јакнењето на капацитетите и на подготвеноста на државните институции на Р.С. Македонија за давање поголема поддршка, согласно со сопствените капацитети во воените и во цивилните мисии на Унијата. Согласно со Стратегијата за интеграција на Р.С. Македонија во ЕУ од 2004 година, државата ќе настојува да обезбеди операционален капацитет на цивилните и на воените средства за реализирање и учество во мисии надвор од својата територија, чии единствени цели, согласно со принципите на Повелбата на ООН, ќе бидат (Стратегија: 2004):

– зачувување на мирот;
– превенција на можни конфликти; и
– јакнење на меѓународната безбедност.

На овој начин, освен декларативните определби за почитување на декларациите и ставовите на Унијата во безбедносната сфера, Р.С. Македонија креира и неопходна рамка за нејзино директно и активно учество во операциите предводени од ЕУ во сферата на цивилниот и на воениот кризен менаџмент. Почнувајќи од 2003 година, Р. Македонија спроведе сеопфатна реформа на безбедносниот и одбранбениот систем, согласно со нејзината Национална концепција за безбедност и одбрана и Стратегискиот одбранбен преглед. Исто така, учеството на Р. Македонија (од 2006 година) во воената операција на ЕУ – ЕУФОР Алтеа обезбедува дополнителен кредибилитет на македонските напори за активен придонес кон развојот на европската безбедносна и одбранбена политика, а во тој контекст и кон европската безбедност.

Заклучок

Од денешна перспектива, може да се констатира дека Р.С. Македонија во изминатиот 12-годишен период има реализирано значајни чекори во однос на приближувањето до целите на ЗНБП. Потврда за тоа, меѓу другото, претставуваат:

– формираната база на податоци за заедничките позиции и изјави со ЕУ;

– формираната работна група за унапредување на координацијата помеѓу надлежните органи во поглед на процесот на спроведување на рестриктивните мерки;

– усвоениот Закон за меѓународни рестриктивни мерки на 23 март 2011 година;

– формирањето Координативно тело за следење на спроведувањето на меѓународните рестриктивни мерки (2012) и воспоставувањето Регистар на меѓународни рестриктивни мерки, во рамките на Министерството за надворешни работи;

– учеството во Васенар аранжманот (почнувајќи од 2012 година);

– формирањето сертифицирана компјутерска единица за пристап до мрежата на ЕУ за електронска размена на класифицирани информации од ЗНБП; и

– потпишаните билатерални договори за размена и заемна заштита на класифицирани информации со повеќе европски држави.

Од друга страна, и понатаму отворено прашање претставува потпишаниот билатерален договор на Р.С. Македонија со САД за непредавање одредени лица (американски државјани) на Меѓународниот кривичен суд (МКС). Во однос на ова прашање, ЕУ констатира дека државата го има ратификувано Римскиот статут во 2002 година, но, исто така, потенцира дека потпишаниот билатерален договор со САД не е во согласност со нејзиниот (ЕУ) став и пристап во врска со него, при што се истакнува потребата од приспособување на Р. Македонија кон нејзиниот став.

Литература

Ayrault, J.M. and Steinmeier, F.W. (2016). *A strong Europe in a world of uncertainties*. Available at: https: www.voltairenet.org/IMG/pdf/Document-UE-2.pdf [Посетено на 18 февруари 2019]

Brentherton, CH., Volger, J. (2006). *EU as a global actor*. London: Routledge.

Cormick, Mc. (2009). *The European Union and the Global Governance*. London: Routledge.

Европска комисија, Извештаи за Р. Македонија (2010-2016). Брисел. Достапни на: https://www.sobranie.mk/dokumenti-rm-eu-cbb3490c-fe7d-47-50-82f4-67c619c46a6a.nspx. [Посетено на 20 март 2019]

EU Common Foreign and Security Policy. (1992). Available at: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/420/common-foreign-and-security-policy-cfsp_en [Посетено на 15 февруари 2019]

Георгиева, Л. (2010). *Европска безбедност*. Скопје: Филозофски факултет.

Георгиева, Л. (2015). *Заедничка безбедносна и одбранбена политика на Европската унија*. Скопје: Филозофски факултет.

Гоцевски, Т., Бакрески, О., Славевски, С. (2007). *Европската унија низ призмата на европската безбедност*. Скопје: Филозофски факултет.

Лазаров, Л. (2005). *Европската унија, состојби и перспективи*. Скопје: Култура.

Macedonia and the region towards EU and NATO: needs, experiences and lessons learned: regional conference (2006). Skopje: Friedrich Ebert Stiftung.

Michelle, C. (2010). *European Union politics*. Oxford: Oxford University Press.

Нацев, З., Ѓорески, И. (2013). *Управување со системот за одбрана на Република Македонија.* Скопје: Филозофски факултет.

Peterson, J., Sjursen, H. (1998). *A Common foreign policy for Europe*. London: Routledge.

Smith, K. (2009). *European Union Foreign Policy in changing world*. Cambridge: Blackwell Pub.

Спогодба за стабилизација и асоцијација меѓу Република Македонија и Европската заедница и нејзините држави членки. (2001). Службен весник на Република Македонија, 13 април, 2001. Достапно на: http://-www.sep.gov.mk/data/file/SSA/SSA(1).pdf [Посетено на 22 март 2019]

Treaty on European Union, Maastricht, 7 February, 1992. Достапно на: https-://www.cvce.eu/content/publication/2002/4/9/2c2f2b85-14bb-4488-9d-ed-13f3cd04de05/publishable_en.pdf [Посетено на 24 февруари 2019]

Treaty of Amsterdam, 2 October, 1997. Достапно на: http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf [Посетено на 25 февруари 2019]

Treaty of Lisbon, 13 December, 2007. Достапно на: http://en.euabc.com/upload/books/lisbon-treaty-3edition.pdf [Посетено на 26 февруари 2019]

Wessels, W., Bopp, F. (2008). *The CFSP after the Lisbon Treaty: Constitutional break-through or challenges ahead.* No.235, 1-43.