

316.48:341.232(497)

504.2/.4:341.232(497)

Esat Elezi¹

ASPEKTET E MENAXHIMIT CIVIL ME KRIZAT BRENDA BE

**АСПЕКТИ НА ЦИВИЛНОТО МЕНАЏИРАЊЕ СО КРИЗИ ВО
РАМКИТЕ НА ЕУ**

**ASPECTS OF THE CIVIL CRISIS MANAGEMENT WITHIN THE
EU**

Abstract

The process of crisis management is a very complicated and difficult process for management. In this process, either are or should be infiltrated different entities and factors as a prevention or reaction for a removal or reduction of effects of various crisis situations in the world.

With the globalization, the international cooperation is compulsory, because the factors that bring crisis in most cases exceed the state borders. So it is the regional cooperation representing a highly successful model for crisis and their management. This is especially the case with the Balkans countries which went through different crises, natural disasters and conflicts in the past as well as recently.

Considering the region commitment to the integration processes, the organization of the crisis management goes towards the "unification" or an approach as the system of the crisis management of the European Union. Thus, in this paper, will be elaborated the civilian control of the crises as a binding factor in the successful managing of the crises, especially the aspects of the civil management, the police activities, the rule of law, the civilian administration and monitoring missions.

¹ Magjistër i shkencave kriminalistike dhe të sigurisë, PhD candidate.

Keywords: crisis, civilian control, European Union, monitoring, management

Апстракт

Процесот со менаџирање со кризи е еден доста комплициран процес и тежок за менаџирање. Во овој процес се или треба да се инфилтрираат различни субјекти и фактори, како превентивни, така и реактивни за отстранување или намалување на последиците од различните кризни состојби во светот.

Во време на глобализација, меѓународната соработка е задолжителна, бидејќи факторите кои доведуваат до кризи во најголем број случаи ги надминуваат државните граници. Исто така и регионалната соработка претставува еден мошне успешен модел за надминување на кризите и кризните состојби. Ова посебно важи за балканските држави кои како во минатото така и денеска се соочени со различни кризи и конфликти и други природни непогоди.

Имајќи предвид определбата на регионот кон интеграционите процеси, организацијата на кризниот менаџмент оди кон „унифицирање“ или приближување кон системот на менаџирање со кризи на Европската Унија. Затоа, во овој труд ќе се прикаже цивилната контрола на кризите, како задолжителен фактор во успешното менаџирање со кризите а посебно аспектите на цивилно менаџирање, како полициските активности, владеењето на правото, цивилната администрација, како и мисиите за надзор.

Клучни зборови: криза, цивилна контрола, Европска Унија, надзор, менаџирање

1. Вовед

Европскиот простор во текот на 20 век поминал низ доста турбулентни фази. Пред се двете светски војни и безброј локални и регионални кризи, а исто така и со Студената војна која доведе до поместување на границите на моќта во целиот континент но и подалеку во светот.

Но, како посебен и значаен механизам за унапредување на мирот и за успешно менаџирање со кризите беше и формирањето на Европските заедници со Римските договори во раните 1947

години заокружени со Договорот од Мастрихт во 1992 година или подобро познат како договорот за Европската Унија.

Освен фактот дека процесите на интеграција и проширувањето на ЕУ дале голем придонес за превенција на голем број кризи во Европа во втората половина на минатиот век, Унијата преку своите механизми успешно придонела во проширувањето на демократијата, просперитетот, безбедноста и стабилноста во поголемиот дел од Европскиот континент. Слободно може да заклучиме дека овие процеси одат заедно и имаат заемна поврзаност и се помагаат во реализирање на заедничките цели.

Процесот на менаџирање на кризите, во текот на 90-тите години од минатиот век, во својство на мировен проект бил трансформиран во срцето на надворешната политика на ЕУ, поточно како составен дел на вториот столб на ЕУ - Заедничката надворешна и безбедносна политика (ЗНБП). Одлуката на развој на јасна политика на менаџирање со кризи беше воспоставена во 2000 година во Договорот во Ница, кога Генералниот секретар/ Високиот претставник за Заедничката надворешна и безбедносна политика и Комисијата, предложи заеднички рапорт со конкретни препораки за развој на улогата на Унијата во менаџирањето со кризи.

Почетен прогрес во развојот на Заедничката надворешна и безбедносна политика за менаџирање со кризи беше отсуството на кохерентен третман на Балканските војни. Резултатот беше приближување кон прилагодување на договорите (од Мастрихт 1992, Амстердам 1997 и Ница 2000) и создавањето на нови структури (како Генералниот секретар/Високиот претставник за Заедничката надворешна и безбедносна политика и Безбедносниот Комитет) и развојот на сеопфатната политичка рамка основана на Превенцијата на Конфликтите и Менаџирање со кризи.

ЕУ презентира активности на менаџирање со кризи кои се поврзани со зајакнување на координацијата со другите меѓународни агенции кои играат улога во превенцијата на кризите, во прв ред со Организацијата на Обединетите Нации. Ова координација е евидентна во случаите ДР Конго, Либан и др. како и централните нивоа, со поврзани канцеларии и поддршка на Комисијата на ООН за градење на мирот). ЕУ и покрај залагањата за независен фактор во обезбедување на мирот и благосостојбата во светот, се уште е во голема зависност од силното партнерство со другите актери во превенцијата на кризите како Советот на Европа, ОБСЕ и НАТО.

Улогата на ЕУ во превенцијата и менаџирањето со кризи соз-реал во релативно краток временски рок. Со поддршката на Националните Парламенти и Европскиот Парламент, ЕУ се истак-на како многу важен меѓународен актер: нејзиниот политички арсенал опфаќа заедно цивилни и воени инструменти, и нејзината политика на трговија, развој или безбедност – носи реална вредност во светот.²

Политиката на делување во сферата на менаџирање со кри-зите е изградена како меѓувладина и наднационална политика на државите членки која функционира во доменот на внатрешната, надворешната и политиката на одбраната.³ Клучен објектив на ЕУ е да го поврзува и приближува ЗНБП (вториот столб) со улогата на првиот столб т.е. Заедниците. Сепак, заедно Европскиот Совет преку „Програмата на ЕУ за превенција од Насилните Конфликти“ и на Комисијата „Комуникација во превенцијата на конфликтите“ дават силен акцент на развојната кохеренција помеѓу столбовите на ЕУ во правец на поправката на нејзината ефикасност како актер во превенцијата и менаџирањето со кризи.⁴

2. Цивилно менаџирање на кризите во ЕУ

Отворањето на вратите за проширување и приклучување на држави од источниот блок а и од земјите од Балканот ЕУ се при-ближи до региони кои се соочуваат со политички, хуманитарни и економски кризи, а и со примирени, можни или активни кризи, каде доаѓа до израз големото значење на активностите на Унијата во решавањето или избегнувањето на кризите, а каде забележува зајакнување на цивилните капацитети кои треба да се соочуваат со низа предизвици од полициски мисии, владеење на правото, циви-лно управување и цивилна заштита, до надзорни мисии и хумани-тарни акции. За разлика од воениот кризен менаџмент, цивилното кризно управување е помалку прецизно дефинирано, бидејќи опфаќа поширок простор на политики, инструменти и активности.

² Parliamentary meeting, The future of Europe: from reflection to action, 4-5 December 2006 Brussels, The Role of the EU in conflict prevention, pg.1

³ Георгиева Лидија, *Менаџирање на ризици*, Филозофски факултет, Скопје, 2006, стр 158.

⁴ Parliamentary meeting, The future of Europe: from reflection to action, 4-5 December 2006 Brussels, The Role of the EU in conflict prevention, 1,2.

Недостигот на прецизна и јасна дефиниција на поимот е резултат, од една страна на непрецизното утврдување на опсегот на активностите кои се извлекуваат од рамките на поимите на цивилното одржување на мирот (civilian peacekeeping) и цивилното градење на мирот (civilian peacebuilding) а од друга страна институционалните поделби на институтот на цивилно менаџирање со кризи и надлежностите, кои меѓусебно ги делат Советот на ЕУ и Европската Комисија.

Сепак со текот на времето, цивилното менаџирање на кризите почнува се почесто да се применува во пракса, денес под овој поим може да се разбира како интервенција на невоените лица во насилна или ненасилна криза со цел спречување на понатамошни ескалации на кризи и подобрување на разрешувањата поточно интервенциите во (хуманитарни) кризи кои ја закануваат или се развиваат во држава, регион или општество како последица на криза, конфликт или еколошка катастрофа⁵.

Во различни кризни подрачја се применуваат цивилни или воени капацитети, со тоа што цивилното кризно управување се фокусира на политичкото делување, цивилна заштита, зајакнување на владеењето на правото, задачите на цивилната управа и хуманитарните активности. Во најопшта смисла цивилното менаџирање со кризите го одредуваме како инструмент или политика на управувањето со кризите од невоена природа.

3. Развој на концептот на цивилно менаџирање на кризите

Концептот на цивилно менаџирање со кризите во рамките на ЕУ е втемелен со донесување на Акцискиот план за цивилните аспекти на менаџирање со кризите⁶ донесен во 2004 година, каде во рамките на Европската безбедносна стратегија посебно се нагласува значењето на превентивното и усогласеното делување на војните и цивилните елементи, како и помеѓу Европската надворешна и безбедносна политика на ЕУ и Европската Унија.

⁵ Agnieszka Nowak, Civilian crisis management: The EU way Paris, European Institution for Security Studies, 2006, pp15-36

⁶ Action Plan for Civilian Aspects of ESDP Adopted by the European Council (17-18 June 2004)

<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Action%20Plan%20for%20Civilian%20Aspects%20of%20ESDP.pdf>

Според ова цивилното менаџирање на кризите во рамките на ЕУ е ставено во рамките на надворешната политика на ЕУ, нормално бидејќи се однесува на трети земји или општества каде првин односите се воспоставуваат според правилата на надворешната и безбедносната политика.

Но и покрај тоа што цивилното менаџирање на кризите е во рамките на ЗНБП тоа не е ставено во втор план или да има секундарна улога, или т.н. улога на подржување на војните акции, (како на пример што го имаат во НАТО мисиите), туку во овој случај војните механизми и активности се стават во улога на поддршка на цивилните активности.

Фактот што ЕУ е ангажирана во поголем број на мировни мисии само што докажува за нејзината способност за делување на подрачја на „меки стратегии“⁷.

Досегашните цивилни миси на ЕУ претставуваат активна компонента на ЗНБП во рамките на соочувањата со комплексните задачи на цивилното управување со кризите, при што треба посебно да се истакнува помагањето во меѓународна стабилност и безбедност, воспоставување на демократските институции и процеси. Според ова ваквите мисии обично одземаат подолг временски период од причина што во себе вклучат и некои општествени феномени кои не можат да се завршат во текот на ноќта, како пример воспоставување на демократијата, владеењето на правото и почитувањето на човековите права и други демократски процеси. Затоа, „цивилните мисии на ЗНБП на ЕУ треба исклучиво да се сметаат како дел од широкиот делокруг на делување на надворешната политика на ЕУ“⁸

4. Аспекти на цивилно менаџирање на кризите во рамки на ЕУ

Во продолжение на овој труд ќе прикажеме неколку аспекти на цивилното делување на ЕУ во сферата на менаџирање со кризите и тоа:

⁷ Segvic i dr., EU i izazovi civilnog, kriznog upravljanja – politicki, upravni i finansiski aspekti, стр. 258

⁸ Исто.

4.1. Полициското активност;

Во процесот на менаџирање со кризите не може да се замисли без учество или присуство на полициски сили кои ќе помогнат или асистираат во превенција на истите феномени. Така во Седницата на Советот на ЕУ во Санта Марија де Фиере се донесе одлука за можноста за формирање на полициски единици кои ќе бидат во можност за брза интервенција.

Исто така со Договорот во Ница, создавањето на полициските сили на ЕУ е замислено да биде како поддршка на националните и локалните полиции при соочување со предизвиците на кризите. Полициските структури на ЕУ треба да служат и за образование, оспособување, асистенција и надзор на локалните полициски сили во правец на подобрување на нивните делувања во рамките на меѓународните стандарди.

Во 2004 година, на предлог на Франција, Италија, Шпанија, Португалија и Холандија се пристапи кон формирање на Европска Жандармерија (European Gendarmerie Force) како полициски состави со војнички статус. Овие единици се замислени како комплементарно средство во рамките на цивилното менаџирање на кризите. Тоа е превземено како резултат на дотогашните искуства во кризните подрачја бидејќи ЕУ освен војните интервенции треба да преземаат мерки и во обезбедување на јавната безбедност⁹.

4.2. Зајакнување на процесот на владеење на правото;

Со цел за обезбедување на одржлив мир и општествен развој, како задолжително се смета и делувањето во сферата на правосудството и воспоставување на независни и ефикасни правни и кривични институции. За таа цел, ЕУ има предвидено мерки за зајакнување на правосудниот систем во средини како тоа се гледа како потребно.

Како прв чекор кој е преземен од ЕУ беше подготвувањето на експерти кои ќе бидат во располагање за ангажирање во разни мисии а кои ќе помогнат во унапредувањето или воспоставувањето на правосудни органи во кризните или пост-кризните општества. За таа цел во Брисел во 2002 година беше задолжено да се ангажираат 282 експерти од правосудната материја кои ќе можат

⁹ Grizold, A., Oblikovanje skupne evropske obrambe, Zbornik o Evropskoj uniji, Ljubljana, Fakulteta za družbene vede, 2007., str. 764-766.

да се ангажираат во наведените мисии. Две години подоцна државите членки на ЕУ ставиле во располагање на потребите на мисиите на ЕУ вкупно 631 експерти. За прв пат, една таква мисија на ЕУ беше ангажирана во Ирак, т.н мисија EUJUST LEX во 2005 година¹⁰. Во 2008 година, ЕУ ангажираше и своја мисија во Косово (EULEX¹¹ - која уште е присутна) во правец на зајакнување на владеењето на правото во ова нова балканска држава.

4.3. Цивилната администрација;

Освен полициското и владеењето на правото како доста важен аспект во правец на цивилното менаџирање со кризи во ЕУ се предвидени и активности за зајакнување на управните органи и нивните активности.

Во овој правец се реализирани одредени активности и предвидени посебни структури кои ќе се занимаваат во обучувањето на администрацијата во земјите апликанти за ЕУ но и во други земји во светот. Акцентот во овој аспект е ставен во формирањето на различни Агенции и органи кои ќе обезбедат одредени процеси како на пример, легализација, регистрирање на сопственоста, спроведувањето на фер и демократски избори, даночната политика, социјалната и здравствената заштита и изградбата на посебни инфраструктури на управниот систем.

4.4. Цивилна заштита;

На седницата на Советот на Европа во Гетеборг¹², во рамките на заклучните концепти на цивилното кризно менаџирање, се утврди и значајната улога во комплексните природи или антропогените кризи не само во рамките на акциите на ЕУ туку и во оние акции кои ЕУ треба да ги спроведе во соработка со ООН за координација со хуманитарните прашања како раководно тело во планирање на глобалните хуманитарни активности.

Овој аспект е еден од најчестите активности на ЕУ, каде највеќе е замислено како механизам за помош на хуманитарните актери во кризни подрачја. Тука се предвидени и изготвување на

¹⁰ EU Rule-of-law Mission for Iraq: www.consilium.europa.eu/uedosc/cmsUpload/Iraq_Rule_of_Law-Rev2.pdf.

¹¹ Renata Goldirova (14 February 2008). "EUobserver.com". EUobserver.com. Retrieved 2010-04-28. <https://euobserver.com/foreign/25660>

¹² 16-16 јуни 2001 година.

екипи за спасување, изградба на бегалски кампови, пружење на логистичка поддршка и слично.

Со Договорот од Гетеборг¹³ е задолжено да се формираат екипи за процена кои ќе може да делуваат во брз рок од 3-7 часа, како и формирање на интервентни екипи за брзо распоредување. Во 2002 година во рамките на Европската Комисија е формиран Механизам за цивилна заштита. Тоа е центар кој делува 24 часа на ден, и служи како Заеднички кризни и информациски систем за предупредување и комуникација за кризите; програм за оспособување пред се на кадрите за цивилна заштита¹⁴.

4.5. Надзорна мисија

Во рамките на цивилното менаџирање на кризите во рамките на ЕУ се предвидени и надзорни мисии за различни акции и активности. Главно акции кои се наведени во Договорот во Гетеборг се мисиите за разоружување во постконфликтните општества.

Со ова се гледа и вклученоста на ЕУ во сите фази на менаџирање на кризите. Освен процесот на разоружување, и демобилизација исто така се предвидени и мерки на понова интеграција во општеството на опфатени страни во кризната ситуација, а тука спаѓаат процесите на планирање, консултација, дијалог, помош при воспоставување на потребните институции пред се со усмерување); исто така и процесот на транспорт, складирање или уништување на оружјето и муницијата; надзор, прием, регистрација и социјална помош; понова интеграција во општеството (поддршка на поранешните вооружени лица во правец на осигурување на храната, советување, дообразување, кредитирање, помош при вработување итн.

5. Заклучок

Денешниот свет се соочува со голем број на конфликти и кризи, било тоа да се мали или локални феномени, се почести проблеми и феномени од еколошка природа, природни катастрофи, пост-воени кризи и конфликти, хуманитарни катастрофи и така натаму. Во овој правец незамислива е можноста самите држави

¹³ Presidency Conclusions Göteborg European Council 15 and 16 June 2001, SN 2001/01 REV 1 http://www.esdp-course.ethz.ch/content/ref/doc/200106Goeteborg_Extract.pdf

¹⁴ www.ec.europa.eu/environment/civil/prote/mechanism.html

или општества да можат да се соочуваат со истите феномени, па затоа повеќе од задолжителна е потребата од учество на надворешни супра-национални фактори како што е Европската Унија.

Истата, во своите механизми на делување има предвидено неколку програми за менаџирање со кризите кои се предвидени во рамките на Заедничката Надворешна и безбедносна политика на ЕУ, каде се вклучени полициски мисии, активности за цивилна заштита, цивилна управа, мисии за владеење на правото, за да на крај сите овие да подлежат на надзорни мисии за следење и анализа од страна на посебни претставници на ЕУ. Освен наведените аспекти на делување на ЕУ, значајни активности се забележуваат и во хуманитарен план на подрачје на цивилна заштита, изведување на мониторинг мисии, бројни акции на финансирање и обезбедување на долгорочна помош со цел на воспоставување на долгорочен мир.

Од ова се тргнува кога се има предвид фактот дека после војните аспекти а и другите природни катастрофи или кризи кои се случуваат од човечка природа, секогаш се јавува потреба од зајакнување на цивилните капацитети кои треба да одговорат на низа предизвици на горенаведените аспекти како полициските мисии, владеењето на правото, цивилната администрација и заштита, надзорните мисии и хуманитарните акции. Преку наведените механизми ЕУ го зголемува своето влијание во светот а исто така и придонесува за градење на стабилни и одржливи институции во прилично нестабилни средини а истовремено помага во зголемувањето на меѓународната стабилност и сигурност.

**Esat Elezi - ASPECTS OF THE CIVIL CRISIS
MANAGEMENT WITHIN THE EU**

Conclusion

Many conflicts and crisis are part of today's world, both small and of local level, of natural and environmental character too, natural disasters, post-war and conflict crisis, humanitarian crisis, and others. Regarding this, it is unimaginable the possibility for the states or societies to be faced with the same phenomena, thus it is more than mandatory the need for insertion in foreign supra-national factors such as the European Union.

The same one in its operational actions has planned several programs for managing the crises that are part of the framework of the Common Foreign and Security Policy of EU, where police missions, activities, civil protection, civilian administration, mission for the rule of law are involved so they all are subject to monitoring missions for observation and analysis by special representatives of the EU. Besides the above operational aspects of EU, important activities are also marked on humanitarian level in the field of civil protection, monitoring mission implementation, numerous funding operations and provision of long-term assistance in order to secure a long-term peace.

This is especially true, considering the fact that after wars, natural disasters or crisis occurring as part of human nature, it always emerges the need for strengthening of the civilian capacity as a response to a series of challenges from the aspects above, such as police missions rule of law, civilian administration and protection, monitoring missions and humanitarian actions. Through these mechanisms, EU has more influence in the world and also contributes to building more stable and sustainable institutions, even in unstable places and fosters the international stability and security.

6. БИБЛИОГРАФИЈА

1. Action Plan for Civilian Aspects of ESDP Adopted by the European Council (17-18 June 2004)
2. Георгиева, Л. (2006) „Менаџирање на ризици“, Скопје: Филозофски факултет.
3. EU Rule-of-law Mission for Iraq:
www.consilium.europa.eu/uedosc/cmsUpload/Iraq_Rule_of_Law-Rev2.pdf.
4. Митревска, М. (2005) „Кризен менаџмент“, Куманово: Македонска ризница.
5. Nowak, A. (ur.), (2006) „Civilian crisis management: The EU way“, Paris:European Union Institute for Security Studies
6. Parliamentary meeting, The future of Europe: from reflection to action, 4-5 December 2006 Brussels, The Role of the EU in conflict prevention, pg.1
7. Presidency conclusions Göteborg European Council 15 and 16 June 2001
http://www.esdp-course.ethz.ch/content/ref/_doc/200106Goeteborg_Extract.pdf
8. Renata, G. (2008). "EUobserver.com". EUobserver.com. Retrieved 2010-04-28. <https://euobserver.com/foreign/25660>