

Integrisanje Zapadnog Balkana: Izgradnja Evrope budućnosti

U svetlu trenutne rasprave o budućnosti EU, jasno je da EU neće biti kompletna, niti u potpunosti integrisana, otporna i prosperitetna bez zemalja Zapadnog Balkana. Suočavamo se sa istovetnim izazovima i naša je zajednička odgovornost da pronađemo zajednička rešenja. Ekološki, klimatski, energetska, migracioni, bezbednosni, digitalni (veštačka inteligencija) i geopolitički izazovi od zajedničkog su interesa i Zapadnog Balkana i EU. Oni su neraskidivo povezani i nerazdvojno isprepletani. Potpuna integracija Zapadnog Balkana u EU donosi efektivnija i efikasnija rešenja za ove izazove i sigurniju i predvidljiviju budućnost za sve.

Politika integracije zemalja Zapadnog Balkana u EU nalazi se na raskrsnici. Uprkos obećanjima država članica EU na Samitu u Solunu 2003. da sve zemlje Zapadnog Balkana imaju perspektivu članstva u EU, samo Hrvatska je uspela da pristupi Uniji 2013. godine. Komunikacija Evropske komisije o Zapadnom Balkanu („Strategija za Zapadni Balkan“) iz 2018. godine još jednom je ohrabrila zemlje Zapadnog Balkana i pružila im potencijalni scenario za pristupanje EU, ali se ispostavilo da je ta perspektiva nerealna. Odluka Evropskog saveta u oktobru 2019. godine da ne otvori pregovore o pristupanju s Albanijom i Severnom Makedonijom umanjila je kredibilitet EU, potkopala je poverenje i stavila celu perspektivu integracije na čekanje.

Sadašnji zastoj u procesu pristupanja EU manje ima veze sa okvirom proširenja, a više sa nedostatkom političke volje vlada u regionu i država članica EU. Međutim, nedostatak konsenzusa o otvaranju pregovora s Albanijom i Severnom Makedonijom i posledična rasprava o mehanizmu proširenja pružaju jedinstvenu priliku za procenu ovog procesa i davanje predloga za njegovo poboljšanje. Kriza stvara mogućnosti za promene, a bila bi šteta trošiti „dobru krizu“ poput ove, a da se temeljno ne poboljša proces EU integracija Zapadnog Balkana.

Francuska je inicirala promene u metodologiji nudeći vlastiti stav o reformi procesa integracije Zapadnog Balkana u EU u non-pejperu, nakon čega je usledio još jedan non-pejper koji je podnelo devet država članica EU. Očekuje se da će Evropska komisija predstaviti sopstveni predlog za reformu procesa početkom 2020. godine, o kojem će države članice raspravljati i usvojiti ga u narednim mesecima. Stoga, ima vremena da zemlje Zapadnog Balkana doprinesu ovoj debati i ponude predloge i ideje koje bi značajno poboljšale proces.

Ovaj dokument predstavlja skup preporuka think tankova i organizacija civilnog društva iz Srbije specijalizovanih za evropske integracije o tome kako efikasno poboljšati okvir za

proširenje EU. Zasnovan je na iskustvu u praćenju, analiziranju i učešću u procesu pristupanja Srbije i drugih zemalja Zapadnog Balkana EU. Preporuke su usmerene na poboljšanje efikasnosti procesa EU integracija zemalja Zapadnog Balkana i ponovno potvrđivanje održive i opipljive evropske perspektive u regionu. Međutim, trebalo bi naglasiti da nijedna metodologija ne može zameniti postojanje (ili nedostatak) političke volje na obe strane.

Nije u potpunosti jasno da li će se očekivana reforma odnositi i na zemlje koje su već u procesu pregovora o pristupanju EU, odnosno na Crnu Goru i Srbiju. Imajući u vidu da je nedostatak implementacije ključnih reformi u ove dve države možda najbolji argument za neadekvatnost postojećeg mehanizma pristupanja, naši predlozi se odnose na sve zemlje Zapadnog Balkana.

1. Evropske integracije paralelno sa reformom EU

Kao buduće članice, zemlje Zapadnog Balkana pozdravljaju predstojeću reformu EU. Iako je unutrašnja reforma EU potrebna zbog njene sopstvene budućnosti, nema razloga zašto integracija Zapadnog Balkana ne bi išla ruku pod ruku sa njom. Prethodne velike reforme EU odvijale su se paralelno sa ranijim rundama proširenja EU, koje su bile znatno veće po obimu. Neograničeno odlaganje integracije zemalja Zapadnog Balkana pre nego što se sprovedu unutrašnje reforme moglo bi potkopati stratešku autonomiju spoljne i bezbednosne politike EU i njene geopolitičke ciljeve.

Pozivanje zemalja Zapadnog Balkana da učestvuju na Konferenciji o budućnosti Evrope je fundamentalno važna poruka za građane regiona i bio bi dobar način da se pokaže da se ove zemlje smatraju jednakima. To je učinjeno za zemlje Centralne i Istočne Evrope 2002. godine kada je Konvencija pripremala nacrt Ustava Evrope.

2. Uključivanje zemalja Zapadnog Balkana u programe EU

Postepeno uključivanje zemalja Zapadnog Balkana u različite programe Evropske unije, što je predložio francuski „non-pejper“, predstavlja dobrodošlu inicijativu. Omogućavanje konkretnih koristi zemljama kandidatima podstaklo bi sprovođenje konkretnih reformi i ponudilo građanima Zapadnog Balkana jasne koristi mnogo pre stvarnog pristupanja. Imajući u vidu dužinu procesa i sve veće sumnje građana u njegovo uspešno okončanje, ovaj mehanizam bi mogao da pruži preko potrebno pojačanje procesu integracije u EU „odozdo nagore“ i da poveća podršku za više promena u državama Zapadnog Balkana koje će se oslanjati na perspektivu članstva u EU.

Zemlje Zapadnog Balkana treba da budu uključene u „Evropski zeleni dogovor“, koji danas predstavlja jednu od najvažnijih inicijativa EU. Borba protiv klimatskih promena i postizanje cilja ugljenično-neutralnog kontinenta do 2050. godine zahteva reforme i na Zapadnom Balkanu. Međutim, zbog svojih potencijala, region ne predstavlja samo potencijalnu prepreku ka ostvarenju tog cilja, već i odličnu priliku za razvoj obnovljive energije.

Isto važi i za predloženo učešće predstavnika zemalja kandidata na sastancima Saveta (jednom kada se zatvore pregovaračka poglavlja koja se odnose na specifičnu konfiguraciju Saveta), kao i za postepenu integraciju u druge institucije EU.

3. Jasno identifikovanje elemenata zarobljavanja države u državama Zapadnog Balkana

Strategija Evropske komisije za Zapadni Balkan iz februara 2018. godine priznala je da u svim zemljama Zapadnog Balkana postoje „elementi zarobljavanja države“. Izveštaji Evropske komisije, posebno oni za zemlje koje su najviše odmakle, Srbiju i Crnu Goru, iskazuju značajnu zabrinutost za vladavinu prava i slobodu medija. Međutim, evropske institucije ostaju stidljive kada je u pitanju identifikovanje konkretnih primera zarobljavanja države i zarobljavanja medija, što omogućava vladama Zapadnog Balkana da ignorišu takve kritike.

Institucije EU trebalo bi da stvore instrumente koji bi jasno prepoznali zarobljavanje države i medija u zemljama Zapadnog Balkana, nakon čega bi trebalo da uslede javna osuda i jasne akcije zvaničnika EU. Instrumenti poput „Priebe izveštaja“ o vladavini prava u Severnoj Makedoniji već su dokazali svoju korisnost u otkrivanju zarobljavanja države i omogućili su EU da deluje u skladu sa tim. Takve instrumente bi trebalo koristiti i u drugim zemljama Zapadnog Balkana.

4. Unapređivanje sistema za merenje napretka u pristupnim pregovorima

Potrebno je poboljšati sistem za merenje napretka u pregovaračkim poglavljima. Ukupni indikativni vremenski okvir za završetak pregovora i dostizanje standarda EU treba da bude usaglašen sa zemljom kandidatom, čime bi se vršio dodatni pritisak na vlade kandidata da ih ispune. EU ne bi bila vezana indikativnim datumima ako se ne ispune standardi. Štaviše, potrebno je odrediti prioritete mera i jasne rokove za njihovo sprovođenje, kao i sankcije u slučaju neuspeha. Mehanizam odgovornosti za nedostatak napretka mora biti jasno uspostavljen. Takođe, građani na Zapadnom Balkanu zaslužuju da bolje razumeju kako se napredak ka članstvu u EU meri.

Trenutno su Poglavlja 23 i 24 u središtu pregovora o pristupanju zemalja Zapadnog Balkana EU. Iako je ovo nesumnjivo pozitivno, instrumenti za merenje napretka u dva poglavlja moraju biti poboljšani, koordinisani i sinhronizovani kako bi se pravilno ocenio napredak i omogućila upotreba klauzule o neravnoteži. Predložene korektivne mere pokazale su se neefikasnim i opterećujućim za proces reformi, a mora biti uveden mehanizam koji će naterati vlade da se ozbiljno i na pravilan način pozabave ovom materijom.

5. Povećavanje dostupnih fondova za države kandidate

Postojeći IPA fondovi dostupni za države Zapadnog Balkana mnogo su manji nego strukturni fondovi namenjeni za države članice, posebno u predenju sa fondovima dostupnim državama

Centralne i Istočne Evrope tokom njihovog pristupanja EU. Države kandidati trebalo bi da dobiju dodatne fondove, koji bi povećali strukturni održivi razvoj kako se približavaju članstvu u EU. Osim toga, pristup dodatnim fondovima trebalo bi da bude uslovljen uspešnim reformama u oblasti vladavine prava i drugim ključnim oblastima, što bi pružilo mehanizam nagrada i kazni, i pružilo podsticaj vladama da se posvete agendi reformi.

6. Povećanje angažmana EU u rešavanju bilateralnih sporova na Zapadnom Balkanu

Bilateralni sporovi predstavljaju važnu prepreku za pristupanje Zapadnog Balkana EU. Ovo važi i za sporove između samih država Zapadnog Balkana i između država Zapadnog Balkana i susednih država članica EU. Postoje primeri ozbiljnih negativnih posledica ovih sporova za pristupanje EU država u regionu, i očekuje se da će ovo biti slučaj i u budućnosti.

EU je odlučna da neće uvoziti bilateralne sporove i da oni moraju da se reše pre pristupanja. Međutim, EU treba da poveća svoj angažman u njihovom rešavanju, jer se čini da trenutni mehanizmi nisu dovoljni. Angažman drugih aktera u ovom polju trebalo bi da bude koristan, ali EU ima najvažniju ulogu. Povećanje truda ka rešavanju bilateralnih sporova mogao bi da poveća kredibilnost EU ne samo u regionu, već i u globalnoj areni.

7. Uvođenje kvalifikovanog glasanja u EU o pitanjima pristupanja

Trenutni proces donošenja odluka u EU daje pojedinačnim državama članicama priliku da blokiraju proces pristupanja u svakoj fazi. Ovo dozvoljava državama članicama da koriste proces pristupanja kako bi rešavali otvorene bilateralne sporove sa državama kandidatima. Ovo šteti kredibilnosti EU u celini, a naročito procesu integracije Zapadnog Balkana.

Iako će države članice imati konačnu reč prilikom primanja novih članica, proces donošenja odluka unutar Saveta EU treba da bude prilagođen kako bi se dozvolilo glasanje kvalifikovanom većinom o proceduralnim aspektima proširenja EU, što bi učinilo proces manje zavisnim od bilateralnog političkog pritiska pojedinačne države članice. Dodatno, uloga Komisije trebalo bi da bude ojačana, a njeni izveštaji i preporuke praćeni od strane država članica, umesto da služe samo kao ocena trenutnog stanja.

8. Zajednički rad na javnoj podršci integraciji zemalja Zapadnog Balkana

Neophodno je istaći i slabu podršku građana EU integraciji zemalja Zapadnog Balkana. Predrasude, lažne vesti, nepotpune informacije, smanjivanje građanskog prostora i nedostatak znanja trebalo bi prevazići zajedničkim uticajem na javno mnjenje. Kao deo plana integracija, institucije EU i države članice trebalo bi da pokrenu zajednički program komunikacije sa zemljama Zapadnog Balkana. Ovaj program, koji bi se sprovodio širom EU, fokusirao bi se na promovisanje zajedničke istorije, kulture, vrednosti i vizije budućnosti našeg regiona i Evropske unije.

Političke elite na Zapadnom Balkanu trebalo bi u potpunosti i bez predrasuda da učestvuju i podržavaju sprovođenje ovog programa u svojim zemljama kako bi se objasnile neophodne promene u procesu pristupanja EU, pojačala podrška reformama i rešili unutrašnji politički izazovi sa kojima se region suočava. Ovo će zahtevati mobilizaciju svih društvenih resursa, uključujući nacionalne parlamente, medije, akademske institucije, istraživačke centre i organizacije civilnog društva.

Ove preporuke podnose sledeći think tankovi i organizacije civilnog društva iz Srbije:

Beogradski centar za bezbednosnu politiku (BCBP)

Beogradski fond za političku izuzetnost (BFPE)

Centar savremene politike (CSP)

Centar za evropske politike (CEP)

Centar za međunarodne i bezbednosne poslove (ISAC)

Evropski pokret u Srbiji (EPuS)

Komitet pravnika za ljudska prava (YUCOM)

Beograd, februar 2020. godine