

UDK:323.174(471)
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 33–34, стр. 192–201
Изворни научни рад

мр Александар ЈАЗИЋ¹
др Драган БУКАНОВИЋ²

ОДЛУКА САВЕТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ПРОШИРЕЊУ НА ЗАПАДНИ БАЛКАН

ABSTRACT

The countries of the Western Balkans are going through the process of EU accession, which means that certain requirements have to be met. In accordance with the standards and principles of the EU, each country of the region has to fulfill the obligations taken upon itself. These countries have major problems in economy and the rule of law. In the same manner, bilateral issues make their mutual relations even worse. The European Union is expecting more engagement when it comes to minorities and free media. The countries of the Western Balkans are also expected to reform their political, economic and legal systems, which will lead to their stability. In this manner, the precondition of their accession to the EU would be fulfilled. Regional cooperation development in all fields as well as the strengthening of civil society can make the necessary reforms easier and accelerate the EU accession process. As for the European integrations, the countries of this region have made significant results in this field. However, more efforts have to be made to finish these processes.

Key words: European Union, Western Balkans, European Parliament decision, rule of law, European integrations, regional co-operation.

Закључци Савета ЕУ о Западном Балкану

У складу са обновљеним консензусом о проширењу, који је одобрио Савет Европске уније (даље: Савет) 14. и 15. децембра 2006. године, као и закључцима од 8. децембра 2008. године, Савет је поздравио став Европске комисије од 14. октобра 2009. године изражен у документу под

¹ Докторанд, Факултет политичких наука, Београд.

² Научни сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд.

називом „Стратегија проширења и главни изазови 2009–2010” и размотрио закључке и препоруке из поменутог документа. Процес проширења представља снажан подстрек политичкој и економској реформи у земљама потенцијалним чланицама Европске уније (European Union – EU) и јача мир, демократију и стабилност у Европи. Земље потенцијалне чланице ЕУ биле су захваћене, у извесној мери, глобалном економском рецесијом. Савет је потврдио да ће ЕУ наставити да помаже овим земљама како би се ублажили ефекти економске кризе и припремио сигуран опоравак. Доследна примена обновљеног консензуса о проширењу, која се заснива на усклађивању прихваћених обавеза, праведном и ригорозном постављању услова за пријем, бољој комуникацији, као и способности ЕУ да интегрише нове државе чланице, представља и даље основ активности ЕУ у свим фазама процеса проширења. Такође, пријем сваке земље потенцијалне чланице процењује се на основу услова које је испунила. Владавина права, нарочито борба против корупције и организованог криминала, као и јачање административних капацитета, остају главни изазови земљама које настоје да се прикључе ЕУ. Веома је важно да се започне са решавањем тих проблема на самом почетку процеса прикључења ЕУ, а проблеми везани за слободу изражавања и медија морају имати приоритет.³

Главни изазови у региону Западног Балкана

Уколико желе да достигну статус кандидата за чланство у ЕУ, земље Западног Балкана морају да остваре напредак у спровођењу политичких и економских реформи и да испуне неопходне услове и захтеве. Исто тако, континуиран напредак у извршавању обавеза које су преузете у оквиру процеса асоцијације и стабилизације представља један од кључних елемената за ЕУ да узме у разматрање захтев одређене земље за чланством.⁴ Да би испуниле све неопходне услове и захтеве земље Западног Балкана морају прво да реше одређене проблеме који у великој

³ Видети детаљније: “Council conclusions on enlargement/stabilization and association process”, 2984th General Affairs Council meeting, Brussels, 7 and 8 December 2009, pp. 1–2, Интернет: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf, 11.12.2009.

⁴ Видети детаљније: “Council Conclusions on the Western Balkans”, 2915th External Relations Council meeting, Brussels, 8 and 9 December 2008, p. 1, Интернет: http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208_CAGRE/Council_conclusions_on_Western_Balkans_EN.pdf, 22.02.2010.

мери отежавају њихов пријем у ЕУ. Кључна питања која тренутно утичу на процес проширења ЕУ на Западни Балкан су економска криза, владавина права, билатерална питања и регионална сарадња. Глобална рецесија утицала је, до одређене мере, на економије земаља Западног Балкана. Економске активности на Западном Балкану значајно су смањене од друге половине 2008. године, услед опадања тражње за извозним производима земаља овог региона, смањеног обима страних директних инвестиција и нижих међудржавних позајмица. Земље Западног Балкана ограничиле су простор за снажан одговор на кризу домаће макроекономске политике. Један од разлога за то је постојање значајних ограничења у мерама монетарне и фискалне политике због претходних непроменљивих фискалних прописа, кредита и хипотека индексираних у страниј валути и великог спољног дуга. У складу са подршком ЕУ, претприступна помоћ је креирана да помогне банкарском сектору, инфраструктурним пројектима, развоју малих и средњих предузећа, отварању нових радних места, укључујући и руралне области. У ту сврху је издвојено 200 милиона евра донација из Инструмента за претприступну помоћ (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*), што би требало да привуче инвестиције у износу од бар једне милијарде евра. Европска комисија (даље: Комисија) је предложила да се смање услови суфинансирања за земље кориснице ИПА фондова. Комисија је кроз ИПА фондове обезбедила директну буџетску подршку Србији како би ублажила последице финансијске и економске кризе. Осим наведеног, Комисија је предложила Савету Европе да одобри макрофинансијску помоћ Србији у виду зајма од 200 милиона евра. Ове могућности, уколико је неопходно, отворене су и за друге земље. Земље Западног Балкана и даље су суочене са великим изазовима у области владавине права, а нарочито у области корупције и организованог криминала. Ова питања су кључна за функционисање демократије и економије, па у великој мери утичу на процес прикључења ЕУ. Корупција је изражена у многим областима и утиче на свакодневни живот грађана, али и на пословно окружење. По овом питању, неопходно је више пажње посветити јавним набавкама, приватизацији, судству, финансирању политичких партија и увиду јавности у рад администрације и државне управе. Добро осмишљени закони и њихова ефикасна примена су потребни у сектору јавних набавки, права на интелектуалну својину, финансијске контроле, ревизије и борбе против привредног криминала. Уз помоћ ЕУ, одређени напредак је постигнут у успостави ефективног законодавства и структура како би се оснажила борба против корупције и организованог криминала. Ипак, да би

се постигли видљиви резултати неопходна је ригорозна примена закона. Око 80 милиона евра, од укупне помоћи ИПА у 2009. години, је додељено у сврху јачања судства и ефективнијег спровођења закона. Земље Западног Балкана требале би да ојачају сарадњу у области правосуђа унутар региона, како би осигурале ефикасно функционисање својих правосудних система. Ефикасни и одрживи резултати могу бити постигнути само уколико постоји политичка воља и свеобухватно залагање државних органа у земљама овог региона. Комисија ће строго пратити напредак постигнут на терену, концентришући се само на резултате. Када се говори о билатералним питањима, кључни проблем који оптерећује процес проширења ЕУ представља питање граница. Сва билатерална питања треба да буду решена договором страна у спору и не би требала да успоравају процес приступања ЕУ. ЕУ очекује да земље кандидати реше сва питања која се тичу граница поштовањем принципа мирног решавања спорова у складу са Повељом Уједињених нација, укључујући, уколико је неопходно, арбитражу Међународног суда правде. Последњих година дошло је до значајног развоја регионалне сарадње у Југоисточној Европи. Ипак, регионална сарадња није на нивоу на којем би требала да буде. Билатерални спорови и неслагања која се односе на Косово и Метохију⁵ у великој мери утичу на регионалну сарадњу. Такође, неопходна је већа ефикасност регионалних структура и иницијатива. Регионална трговина је од посебне важности за економски развој и обнову Западног Балкана, а може допринети и у идентификацији ефеката економске кризе. У овом случају, улога зоне слободне трговине у региону, која је успостављена кроз Централноевропску зону слободне трговине (*Central European Free Trade Agreement – CEFTA*), представља кључни аспект. О даљим корацима у либерализацији трговине, конкретно у сектору трговине пољопривредним производима, успешно је преговарано у оквиру ЦЕФТА. Ипак, ни једна одлука још није донесена, али је у току рад чији је циљ уклањање техничких баријера које отежавају трговину у овој области.⁶ Прекогранична сарадња, развој цивилног друштва и сарадња у области правосуђа, слобода и безбедности могу значајно да допринесу у решавању

⁵ Према Резолуцији 1244 Савета безбедности Уједињених нација Косово и Метохија представља саставни део Републике Србије.

⁶ Видети детаљније: “Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010”, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 14.10.2009, pp. 3-7, Интернет: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_en.pdf, 11.12.2009.

наведених проблема. Прекогранична сарадња може помоћи у обнови региона и успостављању добросуседских односа, што је веома значајно ако се узме у обзир блиска конфликтна прошлост Западног Балкана. Програми прекограничне сарадње подстичу контакте међу људима кроз укључивање локалних заинтересованих страна у заједничке активности и асистирањем у развоју прекограничних инвестиција. Помоћ ЕУ прекограничној сарадњи у региону Западног Балкана у сталном је порасту, па сада, односно за период од 2007. до 2011. године, износи 50 милиона еура на годишњем нивоу, док је за период од 2004. до 2006. године ова помоћ износила 20 милиона еура годишње. Цивилно друштво представља основни елемент демократског јавног живота. Активна укљученост цивилног друштва у процес политичких, економских и социјалних реформи у земљама Западног Балкана може ојачати демократију и обнову. Поред одређених позитивних корака, организације цивилног друштва су и даље слабе и неопходна им је пракса како би се прилагодиле постојећим околностима. Из тог разлога, неопходно је створити услове који би омогућили раст и развој њихових активности. Широки спектар ових организација у региону Западног Балкана добио је подршку ЕУ, а посебно оне које делују у области међуетничких односа, заштите права мањина, смањења сиромаштва, заштите животне средине и социјалног развоја. Сарадња и реформе у области правосуђа, слобода и безбедности, а посебно у борби против организованог криминала и корупције, реформисању судства и полиције, као и ефикаснијем управљању границама, имају изузетну важност за земље Западног Балкана и представљају главне приоритете у испуњењу услова за чланство у ЕУ. Комисија ће наставити да пружа значајну помоћ регионалним пројектима који се односе на ова три питања, укључујући регионалну сарадњу између тужилаца, прекограничну сарадњу између полиција и царинских служби и активности на пољу азила, миграција и визних политика.⁷

Садржај одлуке Европског парламента о проширењу ЕУ на Западни Балкан Европски парламент (даље: Парламент) је 26. новембра 2009. године донео Одлуку о Стратегији проширења Европске уније (даље: Одлука), која се односи на земље Западног Балкана, Исланд и Турску. Стратегију проширења ЕУ, чији је званичан назив „Стратегија проширења

⁷ Видети детаљније: “Western Balkans: Enhancing the European perspective”, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 5.3.2008, pp. 11–13, Интернет: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_en.pdf, 13.02.2010.

и главни изазови 2009–2010”, сачинила је Комисија исте године када је Одлука донета. У Одлуци је указано на предности које проширење доноси ЕУ и земљама које желе да јој се прикључе. Када говоримо о земљама Западног Балкана, наглашен је напредак који су ове земље постигле на њиховом путу прикључења ЕУ, али је указано и на додатне услове које је неопходно испунити. Будућност Западног Балкана налази се у оквирима ЕУ, а претходна проширења представљала су успех како за ЕУ, тако и за државе које су јој приступиле, чиме се допринело стабилности, развоју и просперитету Европе у целини. Из тих разлога, веома је важно да се створе услови како би и следећа проширења била успешна. Ипак, одређене земље које су кандидати за пријем у ЕУ имају нерешене проблеме са својим суседима, па регионална сарадња и стабилни добросуседски односи остају кључни фактори у процесу интеграције у ЕУ.⁸ Владавина права је основни принцип демократског, економског и социјалног развоја и један од главних услова за пријем у ЕУ. У региону Западног Балкана учињен је напор како би се спровеле значајне реформе, али су неке државе и даље суочене са великим изазовима, посебно у области борбе против корупције и организованог криминала. Слобода изражавања представља један од основних принципа демократије, али у неким државама се овај принцип још увек не поштује у довољној мери. Један од приоритета за земље Западног Балкана је обезбеђивање слободе медија од политичког утицаја и гарантовање независности органа који регулишу ову област, па је зато важно да се успоставе законски оквири и осигура поштовање закона. Земље Западног Балкана имају велике економске проблеме, који су резултат финансијске кризе, па је Парламент поздравио вољу Европске комисије да омогући ванредну финансијску помоћ овим земљама у виду макроекономске помоћи и директне подршке буџетима. Ситуација је нарочито тешка када се узме у обзир изражено сиромаштво и висок ниво незапослености у овим државама. С тим у вези, Комисија и државе Западног Балкана морају да учине све како би се умањили ефекти економске кризе, нарочито када су у питању најугроженији чланови друштва. Процес визне либерализације је важан за приближавање земаља

⁸ Видети детаљније: “European Parliament resolution of 26 November 2009 on the Commission’s 2009 enlargement strategy paper concerning the Western Balkan countries, Iceland and Turkey”, *Texts Adopted at the sitting of Thursday 26 November 2009*, Provisional Edition, Strasbourg, 26.11.2009, pp. 23-24, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+20091126+SIT+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, 26.02.2010.

Западног Балкана ЕУ, па је сходно томе веома значајна чињеница да су БЈРМ, Црна Гора и Србија испуниле услове за успостављање безвизног режима са земљама ЕУ.⁹

Хрватска је остварила континуиран напредак у домену испуњавања услова за пријем у ЕУ. Такође, позитивно је оцењено потписивање билатералног споразума између Хрватске и Словеније којим је решено питање међусобних граница. Овај споразум је отворио могућности за започињање нових фаза у процесу придруживања Хрватске ЕУ. Уколико Хрватска убрза своје напоре и испуни неопходне услове, укључујући пуну сарадњу са Међународним кривичним судом за бившу Југославију (*International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia – ICTY*), до закључења преговора о прикључењу може доћи средином 2010. године. Бивша Југословенска Република Македонија (БЈРМ) остварила је напредак од последњег годишњег извештаја о напретку, а нарочито у периоду од неколико месеци пре доношења ове Одлуке. Из тих разлога, Комисија је предложила започињање преговора о приступању ове земље ЕУ. БЈРМ мора да уложи више напора како би решила проблеме које има са својим суседима, па је зато важно да ова држава што пре постигне договор са Грчком који се тиче њеног новог имена. Власти у БЈРМ морају да наставе активности на пољу реформи, посебно у области јавне администрације и судства, анти-корупцијске политике, права жена и међуетничких односа. Ове активности треба да укључе и гарантовање једнаких права свим грађанима без обзира на етничку припадност и њихову већу заступљеност у јавном животу и администрацији.¹⁰ Парламент је позитивно оценио напредак који је остварила Србија, а посебно њено унилатерално спровођење Прелазног трговинског споразума са ЕУ. Овакво унилатерално спровођење, које је остварено уз негативне ефекте економске кризе, показује посвећеност државе да настави даље на путу европских интеграција. Из тог разлога, Парламент ургира на Савет да без одлагања донесе одлуку о ратификацији Прелазног трговинског споразума. У Одлуци је позитивно оцењен извештај који је 4. јуна 2009. године поднео Главни тужилац Међународног кривичног суда за бившу Југославију у коме је наглашено да је Србија остварила додатни напредак у сарадњи са овим судом. У том смислу, значајна је чињеница да се суђења сада настављају у Већу за ратне злочине Окружног суда у

⁹ Ibidem., pp. 24–26.

¹⁰ Ibidem., pp. 26-27.

Београду. Исто тако, велики значај има потписивање полицијског протокола између власти у Србији и Мисије владавине права Европске уније на Косову (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo – EULEX KOSOVO*). Ипак, изражено је жаљење због позива који су централне власти у Србији упутиле Србима на Косову и Метохији да бојкотују локалне изборе који су одржани 15. новембра 2009. године. Централне власти у Србији треба да усвоје конструктивнији став у циљу охрабтивања активнијег учешћа Срба са Косова и Метохије у косовским институцијама. Што се тиче Босне и Херцеговине (БиХ), постигнут је одређени напредак у области безбедности и управљања границама, али је ова држава као потенцијални кандидат за чланство у ЕУ остварила ограничен успех. У БиХ тренутно постоји нестабилна политичка клима, као и недостатак заједничке визије будућности коју би делила оба ентитета. С тим у вези, Савет ће наставити своје активности, уз подршку међународне заједнице, у правцу омогућавања дијалога са политичким лидерима у БиХ како би ова држава остала на путу европских интеграција. Парламент је нагласио неопходност креирања одрживог уставног оквира који би омогућио ефективније функционисање државних институција. Преговори о овом питању требали би да узму у обзир претходне аранжмане који су остварени између политичара у БиХ, уз веће учешће парламентарца и цивилног друштва у остваривању ефикаснијег деловања државе. Комисија има намеру да додатно ојача односе са Косовом. Власти Косова имају задатак да заврше процес децентрализације и омогуће политичко представљање свих становника, а посебно Срба. Исто тако, очекује се наставак активности у правцу побољшања и гарантовања права мањина. Локални избори који су одржани 15. новембра 2009. године наишли су на позитивне оцене, а велико учешће косовских Срба на овим изборима ЕУ је протумачила као јасан знак да је заједница косовских Срба вољна да узме учешћа у раду косовских институција. ЕУЛЕКС је остварио пуну оперативност, па је тиме омогућено испуњење његовог мандата у промовисању владавине права, јавног реда и безбедности, уз увид јавности широм Косова у деловање и одговорност ове цивилне мисије ЕУ. Такође, ЕУЛЕКС има задатак да обезбеди интеграцију Косова у ЕУ, уколико Косово испуни неопходне услове. Црна Гора је добила позитивну оцену за постигнуте резултате, а нарочито је истакнуто да су претходни избор протекли без проблема. Парламент је нагласио да је Црна Гора, упркос економској кризи, остварила солидне економске резултате и охрабрио је Црну Гору да настави пут ка неопходним реформама. Албанија је остварила успех у процесу издавања личних карата и

побољшања на пољу правних и административних оквира изборног процеса, што се показало на последњим изборима који су одржани у овој земљи. Парламент је позвао опозиционе странке да престану да бојкотују рад парламента и да испуне обавезу представљања својих бирача, па, сходно томе, владајуће и опозиционе странке имају задатак да заједнички преиспитају последње изборе за парламент. Власти у Албанији морају да наставе своје активности у домену реформи како би се остварио економски и социјални бољитак грађана, што би представљало добру основу за напредак читаве државе на њеном путу ка чланству у ЕУ.¹¹ Парламент је позвао Комисију и Савет да развију функционалан и целовит модел за нове делегације ЕУ у областима на које треба да се прошири, уз очување јединственог деловања ЕУ након успостављања Европске службе за спољне послове (*European External Action Service – EEAS*), нарочито уколико надлежност над политиком проширења остаје ван домена деловања ЕЕАС.¹²

Закључак

Земље Западног Балкана налазе се у процесу европских интеграција, што захтева свеобухватну реформу њихових система у складу са принципима ЕУ. Постигнути су значајни резултати, али је неопходно да државе у региону Западног Балкана уложе још доста напора како би се остварила њихова интеграција у ЕУ. Светска економска криза је у великој мери утицала на овај регион. Економски проблеми изискују реформу економских система која треба да омогући стабилан у континуиран привредни развој. На тај начин, створиле би се могућности за смањивање сиромаштва и незапослености, што су неки од кључних проблема у земљама Западног Балкана. У основи политичких проблема који постоје у овим државама налазе се слаби законски оквири и недовољно уређен политички систем, па су и на том пољу неопходне реформе које би се заснивале на увођењу и примени стабилних законских оквира и јаснијем одређењу надлежности државних органа. Сарадња између држава Западног Балкана омогућила би, поред размене искустава, брже и ефикасније спровођење потребних реформи, као и обнову добросуседских односа. У том смислу, коришћење искустава Вишеградске групе могло би да буде корисно за државе у региону Западног Балкана.

¹¹ Ibidem., pp. 28–29.

¹² Ibidem., p. 29.

ИЗБОРИ

- “Western Balkans: Enhancing the European perspective”, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 5.3.2008, Интернет: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/balkans_communication/western_balkans_communication_050308_en.pdf, 13.02.2010.
- “Enlargement Strategy and Main Challenges 2009-2010”, *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 14.10.2009, Интернет: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/strategy_paper_2009_en.pdf, 11.12.2009.
- “European Parliament resolution of 26 November 2009 on the Commission’s 2009 enlargement strategy paper concerning the Western Balkan countries, Iceland and Turkey”, *Texts Adopted at the sitting of Thursday 26 November 2009*, Provisional Edition, Strasbourg, 26.11.2009, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+20091126+SIT+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>, 26.02.2010.
- “Council conclusions on enlargement/stabilization and association process”, 2984th General Affairs Council meeting, Brussels, 7 and 8 December 2009, Интернет: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/111830.pdf, 11.12.2009.
- “Council Conclusions on the Western Balkans”, 2915th External Relations Council meeting, Brussels, 8 and 9 December 2008, Интернет: http://www.eu2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1208_CAGRE/Council_conclusions_on_Western_Balkans_EN.pdf, 22.02.2010.