

Balkanska trka kornjača

Upozorenje za Ukrajinu



Lice stogodišnje kornjače

**ESI izvještaj
13. jula 2022.**

Izvršni sažetak

Zenon, atinski filozof, jednom je zamislio trku između Ahila i spore kornjače. Kornjači je data prednost, što je odlučilo trku. Koliko god kornjača sporo nastavila da se kreće, tvrdio je Zenon, Ahil nikada neće moći da je sustigne. Ovako funkcionise trenutni proces pridruživanja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji.

Albanija je članica Vijeća Evrope od 1995. godine, članica NATO-a od 2009. godine, kandidat za članstvo u EU od 2014. godine, i od tada zaglavljena na tom putu. Prema redovnim detaljnim procjenama Evropske komisije, Albanija je danas spremnija od Srbije kada su u pitanju fundamentalna pitanja vladavine prava ili nezavisnost pravosuđa. U meritornom procesu, relevantna poglavlja (23 “Pravosuđe i osnovna prava” i 24 “Pravda, sloboda i bezbjednost”) trebala bi biti odmah otvorena za Albaniju, kao što je to već mnogo godina slučaj sa Srbijom. Ipak u svijetu Zenoanskog kretanja, moglo bi proći još mnogo godina da se to dogodi. Zašto?

Crna Gora je postala članica Vijeća Evrope 2007. godine, nakon proglašenja nezavisnosti u maju 2006. Članica je NATO-a od 2017. godine, pregovara o pristupanju EU od juna 2012. Više od jedne decenije kasnije, EU još uvijek nije spreman reći da bi do preciznog datuma (januara 2026.? Januara 2027.?) bila spremna za Crnu Goru kao 28. državu članicu, ukoliko ispuni sve uslove. EU je to do sada tako radila sa prethodnim proširenjima. Zašto ne sada?

Sjeverna Makedonija je članica Vijeća Evrope od 1995. godine, članica NATO-a od marta 2020. godine, zvanični kandidat za pristupanje EU od 2005. godine. Sjeverna Makedonija je zaglavila u ovoj fazi zbog niza bilateralnih veta od država članica: Grčke, Francuske, i sada Bugarske. EU pretpostavlja da će Sjevernoj Makedoniji biti potrebne godine da otvori sva svoja poglavlja, što je apsurdno. Prema vlastitim procjenama Evropske komisije o spremnosti za članstvo u EU, Sjeverna Makedonija je već danas u 23 od 33 poglavlja pripremljena *jednako kao ili bolje* od Crne Gore koja je otvorila sva poglavlja. Odakle ova razlika? Zenon bi imao odgovor.

EU smatra neka pitanja poput vladavine prava “osnovnim”, ili od elementarne važnosti za pregovore, što ima smisla. Prema Komisiji, Albanija, Severna Makedonija i Crna Gora su podjednako spremne, a sve ispred Srbije i Turske po ovim pitanjima. Kakvu onda razliku pravi fokusiranje na fundamentalna pitanja tokom pristupnih pregovora? Kako jedan takav proces može inspirisati teške reforme?

Odgovor je – ne može. Prethodnih godina, ni Srbija, ni Bosna i Hercegovina, ni Sjeverna Makedonija nisu napredovale. Pristupanje EU se pretvorilo u farsu. Ahil nikada ne može sustići i kornjača se pomjera svega po centimetar naprijed.

Ovo je opasno. Ali lako se i popravi, ako ima volje. Jedan od načina da se odmah obnovi proces pristupanja jest da EU pokaže da je još uvijek moguće da zemlje koje ispunjavaju kriterije za članstvo, prema objektivnoj procjeni Evropske komisije, postanu članice. Vijeće bi 2022. moglo proglasiti da se priprema da Crna Gora, najnapredniji kandidat s najdužim pozitivnim rezultatom, postane članica početkom 2026., *ako ispuni kriterije*.

Istovremeno bi Evropska unija mogla poslati snažan signal cijelom regionu: svaka evropska demokratija koja ispunjava kriterije, uključujući poštovanje ljudskih prava i vladavinu prava, *kako je ocijeni Evropska komisija u svojim godišnjim izvještajima*, trebala bi dobiti pristup jedinstvenom evropskom tržištu i četiri slobode – slobodno kretanje roba, ljudi, usluga i kapitala. Njeni građani i preduzeća bi tako uživali mnoga od istih prava kao i oni iz članica EU ili Norveške i Islanda danas. Ovim korakom bi ocjene napretka na osnovu zasluga ponovo bile važne.

“Prisjetimo se, sada, tog paradoksa. Ahilej trči deset puta brže od kornjače i daje životinji rast od deset metara. Ahil trči tih deset metara, ona kornjača; Ahil pretrči taj metar, kornjača pretrči decimetar; Ahil pretrči taj decimetar, kornjača pretrči centimetar; Ahil pretrči taj centimetar, kornjača, milimetar; brzonogi Ahilej, milimetar, kornjača deseti dio milimetra, i tako u beskonačnost, a da kornjača nije prestignuta...”

Horhe Luis Borhes¹

Sadržaj

Izvršni sažetak	ii
Paradoks kretanja	1
Stara vremena – kako su se zemlje pridruživale EU	2
Pregovori o pristupanju kao farsa.....	3
Otvaranje poglavlja kao bizarni ritual	10
Prvo osnove?	14
Macron i staro pitanje reforme EU prije proširenja	16
Korak I – Crna Gora kao članica do 2026.....	18
Korak II – Zatvorena poglavlja, četiri slobode, i zasluge	19
DODATAK: Balkan, EU i Sud za ljudska prava	23

¹ Horhe Luis Borhes, Avatari kornjače.

Paradoks kretanja

Zenon je bio atinski filozof rođen oko 490. godine prije nove ere, koji je volio da dovodi u pitanje zdrav razum. Slavu je stekao svojim paradoksim a kretanja.

Jednom je Zenon zamislio trku između Ahila i spore kornjače.² Kornjači je data prednost. Prema Zenonu, ovo je odlučilo trku. Koliko god sporo kornjača nastavila da se kreće, tvrdio je Zenon, *Ahil nikada neće moći da je sustigne*. Ahil prvo mora stići do tačke odakle je kornjača krenula. Do tad će se kornjača pomjeriti dalje. Kada Ahil dostigne tu drugu tačku, kornjača se ponovo pomjerila dalje. Kornjača ostaje predvodnik, *ad infinitum*. Nemoguće je sustići udaljenost podijeljenu na beskonačan broj dionica *ako se pretpostavi da Ahil treba da se zaustavi na svakoj od ovih dionica*.

To, naravno, nije način na koji se kretanje dešava. Ali tako danas funkcioniše trenutni proces pristupanja Zapadnog Balkana EU.

Uzmimo Albaniju. Članica Vijeća Evrope od 1995. godine, članica NATO-a od 2009. godine, kandidat za članstvo u EU od 2014. godine, Albanija je zaglavila na pristupnom putu zbog dvije stvari koje nisu vezane za njen napredak – bilateralnog veta Bugarske koji je usmjeren na Sjevernu Makedoniju, i odluke mnogih u EU da napredovanje Sjeverne Makedonije i Albanije mora biti povezano. U Zenonovoj trci za pristupanje tako daleko zaostaje za Srbijom, koja je članica Vijeća Evrope od 2003. godine i u pregovaranju od 2014. Prema redovnim detaljnim procjenama Evropske komisije, Albanija je *danas* spremnija kada su u pitanju fundamentalna pitanja vladavine prava ili nezavisnosti pravosuđa od Srbije. Dakle, logično, relevantna poglavlja (23 “Pravosuđe i osnovna prava” i 24 “Pravda, sloboda i bezbjednost”) bi trebala biti odmah otvorena. Ali ne, u apsurdnom svijetu Zenoanskog kretanja moglo bi proći još mnogo godina da se to dogodi.

Ili uzmimo Crnu Goru. Članica Vijeća Evrope od 2007. godine, ubrzo nakon što je postala nezavisna u maju 2006., članica NATO-a od 2017. godine, pregovara o pristupanju EU od juna 2012. Jedne decenije kasnije, niko u EU nije spreman reći da je možda vrijeme da Crna Gora uskoro postane 28. država članica. Zašto ne? EU je 2001. godine na samitu u Geteborgu kazala da bi Slovačka, Litvanija i Latvija mogle – s obzirom na kontinuirane reforme – biti punopravne članice do 2004. godine.³ Sve što bi bilo potrebno je da Vijeće ponovi jezik iz 2001.:

“Pod uslovom da Crna Gora nastavlja reforme i ispuni kriterijume za pristupanje, trebalo bi da bude moguće završiti pregovore do sredine 2024. Cilj je da Crna Gora postane punopravna članica 1. januara 2026.”⁴

Ili uzmimo Sjevernu Makedoniju. Članica Vijeća Evrope od 1995. godine, članica NATO-a od marta 2020. godine, zvanični kandidat za pristupanje EU od 2005. godine, Sjeverna Makedonija je zaglavila u ovoj fazi zbog niza bilateralnih veta.

Ovih dana EU raspravlja o svom “pregovaračkom okviru” sa Sjevernom Makedonijom, u kojem navodi niz dodatnih prepreka koje će zemlja morati savladati *prije* otvaranja bilo kojeg od pregovaračkih poglavlja, uključujući veoma kontroverzne ustavne promjene. Time će

² Ovdje govorimo o kornjači koja obitava pretežno na kopnu i veoma sporo se kreće, nasuprot nekih drugih mnogo bržih vrsta kornjače.

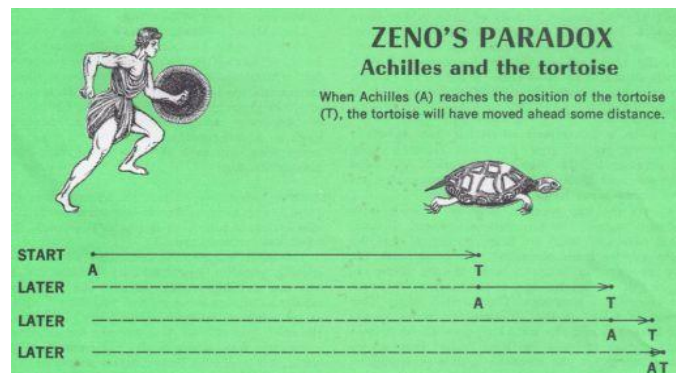
³ Evropska komisija, [“Zaključci predsjedništva Evropskog vijeća sa sastanka u Goeteborgu 15. i 16. juna 2001.”](#), 18. juni 2001.

⁴ *Ibid.*

vjerovatno Sjevernoj Makedoniji biti potrebne još dodatne godine da otvori samo neka svoja poglavlja. Što je apsurdno ili, filozofski rečeno, zenoanski: prema vlastitim procjenama Evropske komisije o spremnosti za članstvo u EU, Sjeverna Makedonija je danas *pripremljena kao ili bolje od* Crne Gore u 23 od 33 poglavlja. U svijetu stvarnog kretanja i pravednog uslovljavanja, ova poglavlja bi trebala biti otvorena odjednom na samom početku pristupnih pregovora. U svijetu balkanske trke kornjača, to bi moglo potrajati godinama.

Ponekad se članice EU pozivaju na slabosti u “osnovama” vladavine prava ili nedostatke vladavine prava kako bi pokušale sve ovo opravdati. Ali ovo nije uvjerljivo. Kada je riječ o pitanjima koja EU smatra “osnovnim”, Albanija, Sjeverna Makedonija i najnaprednija Crna Gora nisu podjednako spremne i sve tri su ispred Srbije i daleko ispred Turske, kojima je davno bilo dozvoljeno započeti pregovore. Također, jedan objektivni način ocjenjivanja balkanskih kandidata u poređenju sa EU je da se pogleda evidencija napretka u Vijeću Evrope. Kada je u pitanju implementacija presuda Evropskog suda za ljudska prava, balkanski kandidati stoje bolje od mnogih zemalja članica EU. Ovo je važan rezultat, ali ne u svijetu trke kornjača.

U svijetu Zenona, performansi i zasluge su nebitne, percepcija i predrasude vladaju, i oni koji su iza, nikada ne mogu sustići.



Stara vremena – kako su se zemlje pridruživale EU

Hrvatska je bila posljednja zemlja koja je pristupila EU. Proces je bio sljedeći:

- Hrvatska je podnijela zahtjev za članstvo 2003. godine.
- Godinu dana kasnije (2004.) postala je zvanični kandidat. Hrvatska tada još nije ispunila neke od ključnih uslova Evropske unije za otvaranje pregovora (koji su uključivali punu saradnju sa Međunarodnim sudom za bivšu Jugoslaviju).
- Započela je pregovore o pristupanju godinu dana kasnije (oktobar 2005.).
- Tokom procesa koji je uslijedio, trideset oblasti – ili “poglavlja” – otvoreno je i zatvoreno.
- Zaključeni su pristupni pregovori nakon šest godina (2011).
- Hrvatska je pristupila EU jednu deceniju nakon podnošenja zahtjeva (2013).

Razdoblje od podnošenja zahtjeva za članstvo Hrvatske do početka pregovora trajalo je 32 mjeseca. Pregovori su tada trajali 68 mjeseci.

Austrija, Finska i Švedska su otvorile pregovore o pristupanju u februaru 1993. godine. Trebalo im je 13 mjeseci da ih završe. Međutim, kada su ovi razgovori počeli, sve tri zemlje su već zaključile pregovore o pridruživanju Evropskom ekonomskom prostoru i jedinstvenom tržištu EU i usvojile većinu zakona i pravila EU.

Slovačkoj, Litvaniji, Letoniji i Malti trebalo je 34 mjeseca da završe pregovore koji su trajali između februara 2000. i decembra 2002. godine.

Češka, Kipar, Estonija, Mađarska, Poljska i Slovenija pregovarale su 56 mjeseci.

Bugarska i Rumunija pregovarale su 58 mjeseci.

Hrvatski pregovori bili su najduži od bilo koje zemlje koja je ikada pristupila EU. Međutim, sve tri zemlje koje trenutno pregovaraju sa EU to već rade znatno duže i ne nazire se kraj.

Dužina pregovora o pristupanju EU (do kraja juna 2022.)

Država	Dužina	Status
Letonija, Litvanija, Slovačka	34 mjeseca	završeno
Estonija, Poljska, Slovenija	56 mjeseci	završeno
Bugarska, Rumunija	58 mjeseci	završeno
Hrvatska	68 mjeseci	završeno
Srbija	101 mjesec	zatvorena 2 poglavlja
Crna Gora	120 mjeseci	zatvorena 3 poglavlja
Turska	200 mjeseci	zatvoreno 1 poglavlje

Pregovori o pristupanju kao farsa

“Farsa je satira ili komedija, koja se koristi za opisivanje nečega što bi trebalo biti ozbiljno, a postalo je smiješno.”

Pregovori o pristupanju traju duže nego ikada prije. Međutim, nije dužina pregovora ono što je proces pridruživanja Zapadnog Balkana pretvorilo u farsu. To je jaz između onoga što EU kaže i kako proces zapravo funkcioniра.

Ovako je Evropska komisija nedavno opisala principe koji regulišu pristupne pregovore i pregovaračku proceduru:

“Cilj pregovora je da Albanija i Sjeverna Makedonija u potpunosti **usvoje *acquis* EU** i osiguraju njegovu punu implementaciju i primjenu nakon pristupanja.

Nacrt pregovaračkog okvira se zasniva na iskustvu prošlih proširenja... i na odgovarajući način **odražava zasluge i specifične situacije zemalja.**

Vjerodostojnost je pojačana kroz još **snažniji fokus na temeljne reforme**, počevši od vladavine prava, funkcionisanja demokratskih institucija i javne uprave kao i ekonomije dvije zemlje.”⁵






EU tvrdi tri stvari o procesu pristupanja:

1. Fokusiran je na zasluge: zemlje koje pristupaju napreduju u skladu sa reformama koje sprovode. Ovo takođe čini proces predvidljivim.
2. Zasnovan je ponajprije na “osnovama”, kao što su vladavina prava i demokratski standardi. Fokusiranjem na ove osnove rano tokom procesa pristupanja, napredak u ovim pitanjima je postao vjerovatniji.
3. Kredibilan, predvidljiv proces zasnovan na zaslugama povećava motivaciju za reformu.

Ali realnost je drugačija. Napredak već dugo *nije* povezan sa zaslugama. Pristup “prvo osnove” nije uspio. A motivacija zemalja kandidata za sprovođenje reformi je opadala što je proces duže trajao.

U središtu svakog uspješnog procesa pridruživanja su reforme u zemljama kandidatima koje ih pripremaju da postanu punopravne članice. Svaka zemlja pristupnica treba da ispuni *kriterijume* za članstvo. Postoje specifični kriterijumi: usvajanje zakona EU i izgradnja potrebnih institucija kada je u pitanju bezbjednost hrane ili zaštita životne sredine, transport ili industrijski standardi. Postoje opšti kriterijumi: imati ekonomiju “sposobnu da se odupre pritiscima konkurencije unutar Evropske unije;” i politički kriterijumi, kao što su vladavina prava ili prava manjina. Ispunjavanje ovih kriterijuma omogućava EU da bezbjedno otkloni prepreke trgovini i uslugama. Takođe, garantuje da se zakoni EU primjenjuju u svim državama članicama. Konačno, omogućava sudovima širom EU da prihvate presude koje su donijeli sudovi u ovim novim državama članicama, stvarajući jedinstven pravni prostor.

Proces pristupanja je strukturiran oko tematskih oblasti, takozvanih “poglavlja.”⁶ Ispitivanje reformi i procjena spremnosti u toliko različitih oblasti je stoga najveći praktični izazov s kojim se suočava Evropska komisija. To je i oblast u koju Komisija ulaže velika sredstva i u kojoj je stekla veliko iskustvo. Redovne, godišnje procjene spremnosti za članstvo u EU u zemljama pristupnicama, vrši iskusno osoblje Evropske komisije. Komisija onda saopštava gdje se svaka zemlja nalazi u odnosu na cilj da bude dobro pripremljena za članstvo. Ove evaluacije su suštinska osnova za svaki pravičan proces pristupanja zasnovan na zaslugama. Da bi proces pristupanja bio transparentan, kredibilan i objektivno pratio napredak, koristi se pet kategorija:

Prilično napredno	 (1)
Dobar nivo pripreme	 (2)
Umjereno pripremljeno	 (3)
Određeni nivo pripreme	 (4)
Rana Faza	 (5)

⁵ Evropska komisija, [“Komisija izrađuje pregovaračke okvire za Albaniju i Sjevernu Makedoniju”](#), 1. jul 2020.

⁶ Vidi Evropska komisija, [“Unapređenje procesa pristupanja – kredibilna perspektiva EU za zapadni Balkan”](#), 5. februar 2020.

Dakle, šta pokazuju nedavne procjene? Počnimo sa Srbijom, najvećom zemljom na Zapadnom Balkanu, koja je u pristupnim pregovorima od januara 2014. Prema ocjeni Komisije o spremnosti za članstvo u EU, Srbija je od 2015. godine postigla vrlo mali napredak, a od 2019. godine, nikakav napredak. Do 2021., Srbija je dostigla “dobar nivo pripreme” (2) u šest poglavlja, od kojih je dva Savjet proglasio privremeno zatvorenim.

Procjena Srbije od 2015⁷

Poglavlje	2015	2019	2020	2021
1 Slobodno kretanje robe	3	3	3	3
2 Sloboda kretanja radnika	3	3	3	3
3 Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga,	3	3	3	3
4 Slobodno kretanje kapitala	3	3	3	3
5 Javne nabavke	3	3	3	3
6 Pravo privrednih društava	2	2	2	2
7 Pravo intelektualne svojine	2	2	2	2
8 Politika konkurencije	3	3.5	3	3
9 Finansijske usluge	3	3	3	3
10 Informaciono društvo i mediji	3	3	3	3
11 Poljoprivreda i ruralni razvoj	5	4	4	4
12 Sigurnost hrane, veterinarstvo, fitosanitarna politika	3	3	3	3
13 Ribarstvo	3	3	3	3
14 Transportna politika	3	2	2	2
15 Energija	3	3	3	3
16 Oporezivanje	3	3	3	3
17 Ekonomska i monetarna politika	3	3	3	3
18 Statistika	3	3	3	3
19 Socijalna politika i zapošljavanje	3	3	3	3
20 Preduzetništvo i industrijska politika	3	3	3	3
21 Trans-evropske mreže	3	3	3	3
22 Regionalna politika, strukturni instrumenti	3	3	3	3
23 Pravosuđe i osnovna prava	4	4	4	4
24 Pravda, sloboda i sigurnost	4	4	4	4
25 Nauka i istraživanje	2	2	2	2
26 Obrazovanje i kultura	2	2	2	2
27 Životna sredina i klimatske promjene	5	4	4	4
28 Zaštita potrošača i zdravlja	3	3	3	3
29 Carinska unija	3	2	2	2
30 Vanjski odnosi	3	3	3	3
31 Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika	3	3	3	3
32 Finansijska kontrola	3	3	3	3
33 Finansijske i budžetske odredbe	5	4	4	4
Ukupno	103	98.5	98.0	98.0

⁷ Evropska komisija, “[Serbia 2015 Report](#)”, 10. novembar 2015; “[Serbia 2019 Report](#)”, 29. maj 2019; “[2021 Enlargement package: European Commission assesses and sets out reform priorities for the Western Balkans and Turkey](#)”, 19. oktobar 2021.

Pogledajmo sada Sjevernu Makedoniju, vječnog kandidata (od 2005.).

Procjena Sjeverne Makedonije⁸

Poglavlje	2015	2019	2020	2021
1 Slobodno kretanje robe	3	3	3	3
2 Sloboda kretanja radnika	5	5	5	5
3 Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga,	3	3	3	3
4 Slobodno kretanje kapitala	3	3	3	3
5 Javne nabavke	3	3	3	3
6 Pravo privrednih društava	2	2	2	2
7 Pravo intelektualne svojine	3	3	3	3
8 Politika konkurencije	3	3	3	3
9 Finansijske usluge	3	3	3	3
10 Informaciono društvo i mediji	2	3	3	3
11 Poljoprivreda i ruralni razvoj	3	3	3	3
12 Sigurnost hrane, veterinarstvo, fitosanitarna politika	4	2	2	2
13 Ribarstvo	3	3	3	3
14 Transportna politika	3	3	3	3
15 Energija	3	3	3	3
16 Oporezivanje	3	3	3	3
17 Ekonomska i monetarna politika	3	3	3	3
18 Statistika	3	3	3	3
19 Socijalna politika i zapošljavanje	3	3	3	3
20 Preduzetništvo i industrijska politika	3	3	3	3
21 Trans-evropske mreže	2	2	2	2
22 Regionalna politika, strukturni instrumenti	3	3	3	3
23 Pravosuđe i osnovna prava	4	3.5	3.5	3.5
24 Pravda, sloboda i sigurnost	3	3	3	3
25 Nauka i istraživanje	2	2	2	2
26 Obrazovanje i kultura	3	3	3	3
27 Životna sredina i klimatske promjene	3	4	4	4
28 Zaštita potrošača i zdravlja	3	3	3	3
29 Carinska unija	2	2	2	2
30 Vanjski odnosi	3	3	3	3
31 Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika	3	3	3	3
32 Finansijska kontrola	3	3	3	3
33 Finansijske i budžetske odredbe	5	5	5	5
Ukupno	100	99.5	99.5	99.5

Zapanjujuće je da od 2015. Sjeverna Makedonija nije napravila *nikakav* napredak ni u jednom poglavlju, osim malog iskoraka u dijelu “pravosuđe i osnovna prava” (poglavlje 23). Sjeverna Makedonija je dostigla “dobar nivo pripremljenosti” u pet poglavlja.

⁸ Europska komisija, [“The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2015 Report”](#), 10. novembar 2015; [“North Macedonia 2019 Report”](#), 29. maj 2019; [“North Macedonia 2020 Report”](#), 6. oktobar 2020; [“2021 Enlargement package: European Commission assesses and sets out reform priorities for the Western Balkans and Turkey”](#), 19. oktobar 2021.

Komisija nije vršila sličnu temeljnu evaluaciju u Bosni i Hercegovini prije 2019. godine. Njeni nalazi od tada pokazuju istu dinamiku bez napretka kao u Srbiji i Sjevernoj Makedoniji – bez promjene. EU trenutno ne uspijeva potaknuti reforme u Bosni i Hercegovini.⁹

Procjena BiH od 2019¹⁰

Poglavlja	2019	2020	2021
1 Slobodno kretanje robe	5	5	5
2 Sloboda kretanja radnika	4	4	4
3 Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga,	5	5	5
4 Slobodno kretanje kapitala	3	3	3
5 Javne nabavke	4	4	4
6 Pravo privrednih društava	4	4	4
7 Pravo intelektualne svojine	3	3	3
8 Politika konkurencije	4	4	4
9 Finansijske usluge	3.5	3.5	3.5
10 Informaciono društvo i mediji	5	5	5
11 Poljoprivreda i ruralni razvoj	5	5	5
12 Sigurnost hrane, veterinarstvo, fitosanitarna politika	4	4	4
13 Ribarstvo	5	5	5
14 Transportna politika	4	4	4
15 Energija	5	5	5
16 Oporezivanje	4	4	4
17 Ekonomska i monetarna politika	5	5	5
18 Statistika	5	5	5
19 Socijalna politika i zapošljavanje	4	4	4
20 Preduzetništvo i industrijska politika	5	5	5
21 Trans-evropske mreže	4	4	4
22 Regionalna politika, strukturni instrumenti	5	5	5
23 Pravosuđe i osnovna prava	4	4	4
24 Pravda, sloboda i sigurnost	4	4	4
25 Nauka i istraživanje	4	4	4
26 Obrazovanje i kultura	5	5	5
27 Životna sredina i klimatske promjene	4.5	4.5	4.5
28 Zaštita potrošača i zdravlja	5	5	5
29 Carinska unija	4	4	4
30 Vanjski odnosi	4	4	4
31 Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika	4	4	4
32 Finansijska kontrola	5	5	5
33 Finansijske i budžetske odredbe	5	5	5
Ukupno	144	144	144

⁹ Ovo je nekada bilo drugačije. Pročitajte ESI, [Bježanje iz prvog kruga pakla ili tajna bosanskih reformi](#), 10. mart 2016. U 2006. Bosni je išlo kao i Crnoj Gori.

¹⁰ Evropska komisija, [“Analytical Report Bosnia and Herzegovina”](#), 29. maj 2019; [“2020 Enlargement Package and An Economic and Investment Plan for the Western Balkans”](#), 6. oktobar 2020; [“2021 Enlargement package: European Commission assesses and sets out reform priorities for the Western Balkans and Turkey”](#), 19. oktobar 2021.

Crna Gora je u pristupnim pregovorima od 2012. godine, najduže od svih zemalja Zapadnog Balkana. U Crnoj Gori je *bilo napretka*, iako je posljednjih godina spor. Crna Gora je do 2021. godine dostigla dobar nivo pripremljenosti u sedam poglavlja, od kojih je tri Vijeće proglasilo privremeno zatvorenim.

Spor napredak – ocjene Crne Gore¹¹

Poglavlje	2015	2019	2020	2021
1 Slobodno kretanje robe	3	3	3	3
2 Sloboda kretanja radnika	5	4	4	4
3 Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga,	3	3	3	3
4 Slobodno kretanje kapitala	3	3	3	3
5 Javne nabavke	3	3	3	3
6 Pravo privrednih društava	3	2	2	2
7 Pravo intelektualne svojine	1	2	2	2
8 Politika konkurencije	3	3	3	3
9 Finansijske usluge	3	3	3	3
10 Informaciono društvo i mediji	3	3	3	3
11 Poljoprivreda i ruralni razvoj	4	3	3	3
12 Sigurnost hrane, veterinarstvo, fitosanitarna politika	4	3	3	3
13 Ribarstvo	5	4.5	4	4
14 Transportna politika	3	2.5	2.5	2.5
15 Energija	3	2	2	2
16 Oporezivanje	3	3	3	3
17 Ekonomska i monetarna politika	3	3	3	3
18 Statistika	4	3	3	3
19 Socijalna politika i zapošljavanje	4	4	4	4
20 Preduzetništvo i industrijska politika	3	3	2.5	2.5
21 Trans-evropske mreže	3	3	2.5	2.5
22 Regionalna politika, strukturni instrumenti	3	3	3	3
23 Pravosuđe i osnovna prava	3	3	3	3
24 Pravda, sloboda i sigurnost	3	3	3	3
25 Nauka i istraživanje	2	2	2	2
26 Obrazovanje i kultura	2	2	2	2
27 Životna sredina i klimatske promjene	5	4	4	4
28 Zaštita potrošača i zdravlja	3	3	3	3
29 Carinska unija	3	3	3	3
30 Vanjski odnosi	2	2	2	2
31 Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika	2	2	2	2
32 Finansijska kontrola	3	3	3	3
33 Finansijske i budžetske odredbe	5	5	5	4
Ukupno	105	98	96.5	95.5

¹¹ Evropska komisija, [“Montenegro 2015 Report”](#), 10. novembar 2015; [“Montenegro 2019 Report”](#), 29. maj 2019; [“2020 Enlargement Package and An Economic and Investment Plan for the Western Balkans”](#), 6. oktobar 2020; [“2021 Enlargement package: European Commission assesses and sets out reform priorities for the Western Balkans and Turkey”](#), 19. oktobar 2021.

Na kraju, pogledajmo Albaniju. Albanija je posljednjih godina doživjela isti napredak kao i Crna Gora. Dostigla je dobar nivo spremnosti u dva poglavlja. Međutim, Albaniji još nije dozvoljeno da otvori pristupne pregovore.

Procjena Albanije od 2015¹²

Poglavlje	2015	2019	2020	2021
1 Slobodno kretanje robe	3	3.5	3.5	3.5
2 Sloboda kretanja radnika	5	4	4	4
3 Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga,	3	3	3	3
4 Slobodno kretanje kapitala	3	3	3	3
5 Javne nabavke	4	4	3	3
6 Pravo privrednih društava	3	3	3	3
7 Pravo intelektualne svojine	4	3.5	3.5	3.5
8 Politika konkurencije	3	3.5	3.5	3.5
9 Finansijske usluge	3	3	3	3
10 Informaciono društvo i mediji	3	3	3	3
11 Poljoprivreda i ruralni razvoj	5	4	4	4
12 Sigurnost hrane, veterinarstvo, fitosanitarna politika	4	3	4	4
13 Ribarstvo	5	5	5	4
14 Transportna politika	4	4	4	4
15 Energija	3	3	3	3
16 Oporezivanje	3	3	3	3
17 Ekonomska i monetarna politika	3	3	3	3
18 Statistika	4	3	3	3
19 Socijalna politika i zapošljavanje	4	4	4	4
20 Preduzetništvo i industrijska politika	3	3	3	3
21 Trans-evropske mreže	4	4	4	4
22 Regionalna politika, strukturni instrumenti	3	3	3	3
23 Pravosuđe i osnovna prava	4	4	3.5	3.5
24 Pravda, sloboda i sigurnost	5	3.5	3.5	3.5
25 Nauka i istraživanje	5	5	5	4
26 Obrazovanje i kultura	3	3	3	3
27 Životna sredina i klimatske promjene	5	4	4	4
28 Zaštita potrošača i zdravlja	5	5	5	5
29 Carinska unija	3	3	3	3
30 Vanjski odnosi	3	3	3	2
31 Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika	2	2	2	2
32 Finansijska kontrola	3	3	3	3
33 Finansijske i budžetske odredbe	4	4	4	4
Ukupno	121	115	114.5	111.5

¹² Evropska komisija, [“Albania 2015 Report”](#), 10. novembar 2015; [“Albania 2019 Report”](#), 29. maj 2019; [“2020 Enlargement Package and An Economic and Investment Plan for the Western Balkans”](#), 6. oktobar 2020; [“2021 Enlargement package: European Commission assesses and sets out reform priorities for the Western Balkans and Turkey”](#), 19. oktobar 2021.

Ono što je upečatljivo u vezi sa ovih pet dubinskih evaluacija je da one ne pokazuju *vezu* između formalnog statusa zemlje i stanja pripremljenosti.

Crna Gora pregovara od 2012. Srbija od 2014. Sjeverna Makedonija i Albanija, obje kandidati, uopće nisu započele pregovore. Bosna i Hercegovina nije čak ni kandidat. Međutim, sve se to čini nebitnim za proces reformi. Albanija je ostvarila napredak van procesa. Crna Gora je ostvarila napredak unutar procesa. Srbija (pregovara), Sjeverna Makedonija (kandidat) i Bosna (nije kandidat) nisu. Otvaranje a zatim nastavak pregovora o pristupanju *nije* učinilo reforme vjerovatnijim. Sjeverna Makedonija, koja je čekala otvaranje pristupnih pregovora od 2009. godine, danas je spremna za ulazak u EU koliko i Srbija, a gotovo kao i Crna Gora. Albanija ne zaostaje mnogo.

Ovo traži odgovor na fundamentalno pitanje: koja je *svrha* osam godina pristupnih pregovora sa Srbijom i deset godina sa Crnom Gorom ako je zemlja koja nikada nije otvorila pregovore spremna za pristupanje kao i oni?

Oktober 2021. – Prosječna ocjena Evropske komisije za 33 poglavlja¹³

	Crna Gora	Srbija	Sjeverna Makedonija	Albanija	Bosna
Prosjek	2.9	3.0	3.0	3.4	4.4

Otvaranje poglavlja kao bizarni ritual

“Proces pristupanja EU nastavlja da bude zasnovan na utvrđenim kriterijumima, pravičnom i rigoroznom uslovljavanju i principu sopstvenih zasluga.” (Evropska Komisija)¹⁴

Nakon početka pregovora o pristupanju, EU zahtijeva otvaranje svih pregovaračkih poglavlja. U prošlosti se to radilo ili jedan po jedan ili u grupama. Nedavno je odlučeno da se to radi u klasterima. I uvijek je bilo moguće otvoriti više od jednog odjednom. Crna Gora je već otvorila sva svoja poglavlja. Srbija je otvorila dve trećine, Turska oko polovine. Samo države koje su otvorile pregovore mogu otvoriti poglavlja.

Tabela: Broj otvorenih poglavlja¹⁵

	Država	Poglavlja
1	Crna Gora	33
2	Srbija	21
3	Turska	16
4	Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Sjeverna Makedonija	0

¹³ European Commission, [“2021 Enlargement package: European Commission assesses and sets out reform priorities for the Western Balkans and Turkey”](#), 19. October 2021.

¹⁴ European Commission, [“Reforms in the Western Balkans and Turkey: annual assessments and recommendations”](#), 29. May 2019.

¹⁵ Prema Evropskoj komisiji, Srbija je otvorila 21 poglavlje, a Vlada Srbije kaže 22, jer poglavlje o Kosovu (“Ostala pitanja”) računa kao otvoreno.

Ali šta praktično znače otvaranje poglavlja? Odgovor može iznenaditi nasumičnog posmatrača: ništa ne znači. To je politički ritual bez sadržaja.

Otvaranje poglavlja odvija se na sastanku predstavnika zemalja članica EU i zemlje pristupnice pod nazivom *Međuvladina konferencija*. Srbija je otkako je započela pristupne pregovore u januaru 2014. godine imala 13 sastanaka međuvladine konferencije. Posljednji je održan 14. decembra 2021. u Briselu.

Delegaciju Srbije predvodila je premijerka Ana Brnabić. Zemlje članice EU predstavljao je državni sekretar iz Slovenije.¹⁶ Na sastanku je donesena deklaracija da su Srbija i EU “otvorile četiri pregovaračka poglavlja” o važnim temama:¹⁷

Poglavlje 14 – Transportna politika
 Poglavlje 15 – Energija
 Poglavlje 21 – Transevropske mreže
 Poglavlje 27 – Životna sredina i klimatske promjene

Oliver Varhelyi, komesar EU zadužen za proširenje, opisao je ovaj sastanak kao “važan korak naprijed na putu Srbije ka pridruživanju EU.”¹⁸ Ursula von der Leyen, predsjednica Evropske komisije “toplo je pozdravila... važan korak.”¹⁹ Ana Brnabić je na javnoj sjednici Vlade u Beogradu istakla da je donijela “odličnu vest iz Brisela... Srbija je jedina zemlja u regionu koja je u ovom trenutku dobila pozitivan signal od EU i na to svi treba da budemo ponosni.”²⁰

Sve ovo sugerise da je otvaranje poglavlja na neki način *nagrada* za naporan rad Vlade Srbije, možda čak i signal ohrabrenja za ostatak regiona. Nije bilo ništa od toga.

Tokom 2015. Srbija je bila *umjereno pripremljena* za tri od četiri poglavlja i u *ranoj fazi* u jednom. Procjena Komisije je tada pokazala da je Srbija u periodu od 2015. do 2019. godine ostvarila napredak u stepenu pripremljenosti u dva od četiri poglavlja. Međutim, nijedno od ovih poglavlja nije otvoreno 2019. godine.

Srbija nije napravila *nikakav* napredak u ova četiri poglavlja između 2019. i 2021. Ipak, ovog puta su poglavlja otvorena.

¹⁶ Vijeće EU, [“Thirteenth meeting of the Accession Conference with Serbia at Ministerial level”](#), 14. decembar 2021.

¹⁷ Klaster četiri : Zelena agenda i održivo povezivanje; poglavlje 14 o transportnoj politici; poglavlje 15 o energiji; poglavlje 21 o transevropskim mrežama; i poglavlje 27 o životnoj sredini i klimatskim promjenama. Formalno, postoji 35 poglavlja, ali dva su posebna: poglavlje 34 o “institucijama” koje “pokriva institucionalna i proceduralna pravila EU.” I poglavlje 35 o “drugim pitanjima”, koje “uključuje razna pitanja koja se pojavljuju tokom pregovora, ali koja nisu obuhvaćena nijednim drugim pregovaračkim poglavljem.” Ovo se ne otvara. U slučaju Srbije, poglavlje 35 između ostalog uključuje i normalizaciju odnosa sa Kosovom. Vlada u Beogradu to ponekad smatra otvorenim. Premijerka Brnabić je nedavno rekla da Srbija “ima otvorena 22 od 35 poglavlja”. Videti Tanjug, [“Palata Srbije”](#), 14.12.2021.

¹⁸ Twitter profil Olivera Varhelyija, [“Tvit od 14. decembra 2021.”](#), 14. decembra 2021.

¹⁹ Tvider profil Ursule von der Leyen, [“Tvit od 14. decembra 2021.”](#), 14. decembra 2021.

²⁰ Tanjug, [“Palata Srbije”](#), 14. decembra.2021.

2015, 2019 i 2021 procjena Srbije²¹

Poglavlje	2015	2019	2021
14 Transportna politika	3	2	2
15 Energija	3	3	3
21 Transevropske mreže	3	3	3
27 Životna sredina i klimatske promjene	5	4	4
Ukupno	14	12	12

Predsjednica Komisije Ursula von der Leyen je 14. decembra 2021. na Tviteru objavila da će otvaranje četiri nova poglavlja sa Srbijom “ubrzati pregovore.”²² Nažalost, nigdje posljednjih godina nema dokaza za to. ESI je prije mnogo godina pokazao da u slučaju Turske napredak nije vjerovatniji u otvorenim nego u zatvorenim poglavljima.²³ Ovo je ostao slučaj. Pogledajte svih 15 poglavlja koja je Srbija otvorila do početka 2019. *Ni u jednom* od ovih poglavlja nije bilo napretka.

2019 do 2021 – Srbija: usklađivanje u 15 otvorenih poglavlja²⁴

Poglavlje	Otvoreno	2019	2021
32 Finansijska kontrola	decembar 2015	3	3
23 Pravosuđe i osnovna prava	jul 2016	4	4
24 Pravda, sloboda i sigurnost	jul 2016	4	4
5 Javne nabavke	decembar 2016	3	3
25 Nauka i istraživanje	decembar 2016	2	2
20 Preduzeće i industrijska politika	februar 2017	3	3
26 Obrazovanje i kultura	februar 2017	2	2
7 Pravo intelektualne svojine	jun 2017	2	2
29 Carinska unija	jun 2017	2	2
6 Pravo kompanija	decembar 2017	2	2
30 Vanjski odnosi	decembar 2017	3	3
13 Ribarstvo	juna 2018	3	3
33 Finansijske i budžetske odredbe	juna 2018	4	4
17 Ekonomska i monetarna politika	decembar 2018	3	3
18 Statistika	decembar 2018	3	3
Ukupno		43	43

Jedini skromni napredak od 2019. dogodio se u poglavlju koje još *nije* otvoreno (poglavlje 8 – Politika konkurencije).

²¹ Evropska komisija, [“Serbia 2015 Report”](#), 2015; [“Serbia 2019 Report”](#), 2019.

²² Tviter profil Ursule von der Leyen, [“Tvit od 14. decembra 2021.”](#), 14. decembra 2021.

²³ ESI, [The Chapter Illusion. For honesty and clarity in EU-Turkey relations](#), 15. maj 2017.

²⁴ Evropska komisija, [“Serbia 2019 Report”](#); [“2021 Enlargement package: European Commission assesses and sets out reform priorities for the Western Balkans and Turkey”](#).

2019-2021 – Srbija: usklađivanje u 18 još neotvorenih poglavlja²⁵

Poglavlje		2019	2021
1	Slobodno kretanje robe	3	3
2	Sloboda kretanja radnika	3	3
3	Osnivanje i pružanje usluga	3	3
4	Slobodno kretanje kapitala	3	3
8	Politika konkurencije	3.5	3
9	Finansijske usluge	3	3
10	Informaciono društvo i mediji	3	3
11	Poljoprivreda i ruralni razvoj	4	4
12	Sigurnost hrane, veterinarstvo, fitosanitarna politika	3	3
14	Transportna politika	2	2
15	Energija	3	3
16	Oporezivanje	3	3
19	Socijalna politika i zapošljavanje	3	3
21	Transevropske mreže	3	3
22	Regionalna politika, strukturni instrumenti	3	3
27	Životna sredina i klimatske promjene	4	4
28	Zaštita potrošača i zdravlja	3	3
31	Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika	3	3
Ukupno		55.5	55

Predsjednica Komisije Ursula von der Leyen opisala je otvaranje četiri poglavlja sa Srbijom na Međuvladinoj konferenciji krajem 2021. godine kao “signal posvećenosti EU Zapadnom Balkanu.”²⁶ Ali šta je signaliziralo? Sjeverna Makedonija, koja ne pregovara, bila je *blizu kao i Srbija u decembru 2021. da ispuni standarde EU* u ovom klasteru od četiri poglavlja:

2021 – Procjena Evropske komisije za Srbiju i Sjevernu Makedoniju²⁷

Poglavlje		Sjeverna Makedonija	Srbija
14	Transportna politika	3	2
15	Energija	3	3
21	Transevropske mreže	2	3
27	Životna sredina i klimatske promjene	4	4
Ukupno		12	12

Zaista nema promjene u pregovorima nakon otvaranja poglavlja. Nema više novca. Nema više pažnje. Nema dodatnih aktivnosti. Otvaranje poglavlja nije nagrada. Otvaranje poglavlja nije nikakav poticaj ili signal za druge. Otvaranje poglavlja ne čini buduću napredak vjerovatnijim.

Ponekad se lideri na Balkanu učestvuju u ovom teatru, i pretvaraju se da otvaranje poglavlja nešto znače. Sve češće se ne pretvaraju. U oktobru 2018. godine, u razgovoru pred

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Twitter profil Ursule von der Leyen, “[Tvit od 14. decembra 2021.](#)”, 14. decembra 2021.

²⁷ Evropska komisija, “[2021 Enlargement package: European Commission assesses and sets out reform priorities for the Western Balkans and Turkey](#)”, 19. oktobra 2021.

međunarodnom publikom na Beogradskom bezbjedonosnom forumu, Aleksandar Vučić, predsjednik Srbije, rekao je:

“Da li zaista mislite kada govorimo o Srbiji da ako ćete reći 'Sad ćemo da otvorimo dva poglavlja, ili tri poglavlja, čak se i moji ministri u prostoriji smeju, ali meni nije zabavno. Stvarno mislite da je nekome stalo do toga? Da li stvarno mislite da će to biti vest za ljude ovde? Ne nije. A to je zato što niko ne zna šta će se dogoditi nakon toga.’”²⁸

Prvo osnove?

EU je dugi niz godina naglašavala posebnu važnost nekih pitanja koja je počela nazivati “temeljima”: funkcioniranje vladavine prava, poštovanje ljudskih prava, ekonomsko upravljanje i rješavanje bilateralnih sporova između zemalja u procesu proširenja i sa postojećim članicama.²⁹ Logika fokusiranja na njih je uvjerljiva: imati nove zakone bez sudova koji bi ih provodili nije napredak. Ali je li uspjelo?

Godine 2013. Stefan Fule, tadašnji komesar EU za proširenje, predstavio je ono što je nazvao pristupom “prvo osnove”:

“... potvrđujemo da *vladavina prava ostaje u središtu procesa pristupanja*. Za novi pristup vladavini prava koji smo pokrenuli prošle godine potrebna je i kulturna promjena. Zahtijeva da, u ranoj fazi procesa, zemlje osiguraju da imaju administrativni kapacitet i to mora biti podržano političkom voljom. To daje zemljama maksimalno vremena da razviju *solidne rezultate implementacije*, donoseći reforme koje su duboko ukorjenjene i nepovratne; i osigurava da *će koristiti osjetiti građani* tokom procesa, a ne samo na kraju.”³⁰

U središtu agende “prvo osnove” su dva pregovaračka poglavlja koja se bave pitanjima vladavine prava: pravosuđe i osnovna prava (poglavlje 23) i pravda, sloboda i sigurnost (poglavlje 24). Crnoj Gori i Srbiji je rečeno da moraju da otvore poglavlja 23 i 24 na samom početku pristupnih pregovora. Od njih je zatraženo da razviju *detaljne akcione planove* za oba poglavlja. Zatim bi ažurirali ove planove svakih šest mjeseci.

Crna Gora radi na tome od 2013. godine. Do januara 2017., crnogorski akcioni plan za poglavlje 24 imao je 236 strana i pokrivao je 416 mjera u 10 oblasti od “migracija” i “azila” do “vanjskih granica i Šengena” i “policijske saradnje i borbe protiv organizovanog kriminala.”³¹ Njime su utvrđene mjere, u rasponu od usvajanja zakona do osnivanja radnih grupa, nabavke opreme do zapošljavanja dodatnog osoblja. Za svaku mjeru u planu je naveden odgovorni organ, rok, pokazatelji rezultata i indikatori uticaja.

Tada su crnogorske vlasti pisale da je od 416 mjera i podmjera obuhvaćenih akcionim planom, 212 trebalo da budu sprovedene do kraja 2016. godine. Od toga je, prema Vladi, 75% realizovano, 11% djelimično implementirano, a 14% još nije implementirano.³² Crna Gora je

²⁸ Belgrade Security Forum, “[Grand Opening and Panel Western Balkans and the EU](#)”, 18. oktobra 2018.

²⁹ Evropska komisija, “[Speech - Enlargement Package 2013](#)”, 16. oktobra 2013.

³⁰ Evropska komisija, “[Speech – Enlargement Package 2013](#)”, 16. oktobra 2013. Vidi: Evropska komisija, “[Reforms in the Western Balkans and Turkey: annual assessments and recommendations](#)”, 29. maj 2019.

³¹ Ostalih šest su: vizna politika; pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima; borba protiv terorizma; saradnja u oblasti droga; carinska saradnja; falsifikovanje eura.

³² Vlada Crne Gore, “Akcioni plan za poglavlje 24. Polugodišnji izvještaj. jul-decembar 2016”, januar 2017, str. 67, dostupno za preuzimanje [ovdje](#).

ažurirala ove akcijske planove do 2020. godine. Sada nova vlada radi na novim akcionim planovima fokusiranim na prioritetne oblasti poglavlja 23 i 24.

Šta se dešavalo od 2013.godine? Kada se osvrnemo unazad, vidimo nešto izuzetno: Sjeverna Makedonija i Albanija, koje nikada nisu započele razgovore ili pokrenule akcijske planove za poglavlja 23 i 24, su danas pripremljene kao Crna Gora u tri “osnove” u poglavljima 23 i 24, sve tri države su ispred Srbije (i daleko ispred Turske).

Postizanje napretka po ovim pitanjima je važno. Međutim, deset godina pristupnih pregovora sa Crnom Gorom i osam godina pregovora sa Srbijom zasnovanih na principu “prvo osnove” nisu videli ništa bolju pripremu nego sa Sjevernom Makedonijom i Albanijom, sa kojima nije bilo pristupnih pregovora.

2021 – Gdje zemlje kandidati stoje na osnovu osnova vladavine prava³³

Prioritetna reformska oblast	N.Makedonija	Crna Gora	Albanija	Srbija	Turska
Funkcionisanje pravosuđa	3.5	3	3	4	5
Borba protiv korupcije	3.5	4	4	4	5
Borba protiv organizovanog kriminala	4	3.5	4	4	4
Sloboda izražavanja	3.5	4	3.5	4	5
Ukupno	14.5	14.5	14.5	16	19

U isto vrijeme Turska, zemlja koja je najduže pregovarala sa EU, ima najgori nivo priprema o osnovama među svim kandidatima danas i nazaduje.

Da li je ovo distopijska budućnost balkanskog procesa pridruživanja: što duže traju pristupni pregovori, to je njihov uticaj manji?

Procjena Turske u oblasti 'osnova' od 2015.³⁴

Prioritetna reformska oblast	2015	2019	2020	2021
Funkcionisanje pravosuđa	4	5	5	5
Borba protiv korupcije	4	5	5	5
Borba protiv organizovanog kriminala	4	4	4	4
Sloboda izražavanja	4	5	5	5
Ukupno	16	19	19	19

³³ Evropska komisija, [“2021 Enlargement package: European Commission assesses and sets out reform priorities for the Western Balkans and Turkey”](#), 19. oktobar 2021.

³⁴ Evropska komisija, [“Turkey 2015 Report”](#), 10. novembar 2015; [“Turkey 2019 Report”](#), 29. maj 2019; [“Turkey 2020 Report”](#), 6. oktobar 2020; [“2021 Enlargement package: European Commission assesses and sets out reform priorities for the Western Balkans and Turkey”](#), 19. oktobar 2021.

Macron i staro pitanje reforme EU prije proširenja

Danas vidimo besmisleni trku između sedam kornjača, a sve slijede zenoansku logiku. Svi se kreću polako. Tokom dužeg perioda, neki se uopšte ne pomeraju. Nikada im nije dozvoljeno da prestignu jedni druge. Teško je zamisliti manje inspirativnu trku. Za građane balkanskih zemalja to je postalo i besmisleno i neprozirno. Nije iznenađujuće da je javnost u zemljama kandidatima izgubila interesovanje za ovaj proces. Dakle, da li je ovaj proces proširenja osuđen na propast? A zašto se to ne mijenja, kada su problemi tako očigledni?

Ništa od ovoga nije slučajno. Posljednjih godina lideri EU poslali su mnogo jasnih signala zemljama da šta god da rade, čak i sadašnji lideri možda nikada neće pristupiti EU. Ali malo ko je bio tako otvoren i direktan kao predsjednik Francuske, 2019. i ponovo 2022. godine.

Dana 23. juna 2022., nakon sastanka Evropskog vijeća na kojem su države članice EU razočarale cijeli zapadni Balkan dajući Ukrajini i Moldaviji status kandidata, Emmanuel Macron je objasnio svoje stavove, te da su oni ostali nepromijenjeni od 2019. godine kada je zaustavio otvaranje pristupnih pregovora sa Albanijom i Sjevernom Makedonijom.

Da, Makron je podsjetio, obećanja su data.

“Imamo zemlje koje su se obavezale na ovu proceduru [pristupa], mislim, što se njih tiče, voz je već napustio stanicu. U svakom slučaju oni su na peronu sa kartom u rukama. To su uglavnom zemlje Zapadnog Balkana. Danas ne možemo reći Srbiji, Crnoj Gori, Albaniji ili Severnoj Makedoniji da je gotovo! Oni su se posvetili [na ovom putu], uložili su mnogo napora, neki od njih da otvore nova poglavlja, a neki drugi sa dugogodišnjim statusom kandidata da otvore prva poglavlja. Dakle, u ovom kontekstu, moramo napredovati. Ovo je pitanje kredibiliteta, ali i geopolitičko pitanje koje se odnosi na stabilizaciju Zapadnog Balkana.”

Ali da li je nova članica dobra i za EU? Makron je izrazio jaku sumnju:

“Kada razgovaramo sa našim komšilukom i želimo ga stabilizirati, kažemo im: ‘Uđite u kuću!’ A ono o čemu ne razmišljamo je da možemo imati komšiluk koji ne ostaje sa nama u istoj kući ... Tada u određenom trenutku postoji kontradikcija između ovog geopolitičkog pristupa i naše ambicije da produbimo veze unutar EU.”

To je, naglasio je, razlog zašto će proces pristupanja ostati bolno spor: “Ova tenzija je razlog zašto, naprimjer, Srbiju tjeramo da čeka tako dugo. Makron je primjetio da postoji geopolitička prednost nuđenja “perspektive”:

“Dakle, geopolitički odgovor u trenutnom kontekstu rata je da se nastavi nuditi mogućnost članstva.”

Također je primjetio da je nuđenje ove “perspektive” bez ikakve vjerovatnoće da će se ona ostvariti, dolazilo sa cijenom:

“Da li mislim da je, dugoročno gledano, ovo prava perspektiva za ponuditi? Dozvolite mi da vam kažem iskreno, kao i ono što sam rekao prije tri godine: ‘Ne!’ Zato što će za to trebati vremena, a svjedoci smo svojevrsnog zamora od proširenja među tim zemljama... Dug je put za preći.”

Zbog toga se Macron vratio predlaganju alternativa, uz pretpostavku da trenutni proces neće dovesti do rezultata u skorije vrijeme:

“Zbog toga sam u međuvremenu predložio Evropsku političku zajednicu, što mislim da je pravi odgovor. To znači da imamo svoju EU. Postoji proces proširenja. Oni su ušli u ovaj proces. Dobro za njih, ali da budemo jasni da će trebati dosta vremena. Neki možda neće moći da završe ovaj proces. Ali u međuvremenu moramo mnogo brže razmišljati i stabilizirati naše susjedstvo.”

Macronova vizija nije da Evropska unija primi četiri, šest ili devet novih članica u narednoj deceniji:

“I budimo iskreni, ne moramo svi zajedno živjeti u istoj kući, ali možemo živjeti u istoj ulici.”

Očekuje li Macron da se Ukrajina ili Moldavija zaista pridruže EU? Čini se da ne:

“Mislim, tako jaku integraciju nećemo žrtvovati u ime šire geopolitičke potrebe. Moramo kombinovati to dvoje. Tako da slijedim istu filozofsku liniju koju sam imao prije tri godine.”

Ipak, Makron je pristao da im ponudi status kandidata:

“Ali sada, pošto je NATO ranije rekao, i to iz dobrih razloga, ‘ne’ Ukrajini, napravili bismo političku grešku i ostavili vakuum rekavši ‘ne’ Ukrajini i Moldaviji.”

Zašto?

“Zato što politička zajednica koju sam upravo pomenuo danas ne postoji. Tu nismo mogli ostaviti geopolitički i strateški vakuum. To je značenje evropske perspektive i statusa kandidata koji se ovim zemljama dodeljuje.”³⁵

To su duboko uvriježena uvjerenja s Macronove strane. Nisu nova, niti iznenađujuća. Francuski predsjednik Emmanuel Macron je još u aprilu 2018. godine upozorio Evropski parlament:

“Ne želim Balkan koji se okreće prema Turskoj ili Rusiji, ali ne želim Evropu koja bi, funkcionišući s mukom sa 28, a sutra kao 27, odlučila da možemo nastaviti galopirati, da sutra bude 30 ili 32, po istim pravilima.”³⁶

U maju 2018., Emmanuel Macron je na samitu EU Zapadnog Balkana u Sofiji ponovio:

“Ono što smo vidjeli u proteklih 15 godina je put koji je oslabio Evropu svaki put kada pomislimo na proširenje.”³⁷

Emanuel Makron je u oktobru 2019. upozorio da EU nije spremna da primi nove članove: “Ne funkcioniše dobro sa 27, pa kako onda objasniti da će bolje funkcionisati sa 28, 29, 30, 32?” Makron je doveo u pitanje ono što je nazvao “teleologijom proširenja”: nuditi “pristupanje svakom susjedu”, naglasio je Makron, bilo je “bizarno.”³⁸ To nije bila Evropa koju je Francuska željela.

Ovo se nije promijenilo.

³⁵ Elysée.fr, “[Evropsko vijeće od 23. i 24. juna 2022. – konferencija za štampu](#)”, 24. jun 2022.

³⁶ EurActiv, “[The Brief – Macron vuče balkanski tepih](#)”, 25. april 2018.

³⁷ Politico Europe, “[Macron pours cold water on Balkan EU membership hopes](#)”, 17. maj 2018.

³⁸ Elysee, “[Konferencija za štampu posle Evropskog saveta od 17. i 18. oktobra 2019.](#)”, 18. oktobar 2019.

Korak I – Crna Gora kao članica do 2026

Imajući u vidu realnost zenoanskog proširenja, frustracije trenutne trke kornjača i stvarnost da ovo odražava duboko ukorijenjene stavove nekih sadašnjih čelnika EU da EU ne bi trebala primati mnogo novih članica, postavljaju se temeljna pitanja o načinima na koje proces pristupanja postaje jednom ponovo značajna reformska trka, sa podsticajima za učesnike i osjećajem među liderima i javnosti da je sve ovo važno.

Sada se ne mogu dati garancije da na kraju neće biti veta od strane jedne ili više država članica. Ali zar ovo ne osuđuje proces na propast? Šta se sada realno može uraditi?

Jedan konkretan i jednostavan korak koji bi EU mogla da preduzme bio bi da naznači da se EU sprema da Crna Gora postane punopravna članica EU do početka 2026. godine, ako uspije da dostigne fazu dobre pripreme. To bi pokazalo da vrata, zapravo, ostaju otvorena za one koji najbolje rade.

Takav signal bi bio pozitivan potres za letargični proces pridruživanja. To bi takođe bilo opravdano. I očigledno ne bi preopteretio EU. Crna Gora ima oko 620.000 stanovnika. Ona je toliko mala da bi njeno pristupanje EU koštalo vrlo malo. Kako je EU već imala 28 članica do izlaska Velike Britanije, nema potrebe prvo mijenjati bilo koju instituciju EU. Crna Gora nema problema sa susjedima. Njegove brojne manjine imaju dobar tretman. U stvari, nijedna etnička grupa ili nacija ne čini apsolutnu većinu stanovništva Crne Gore. Multietničke stranke su prije pravilo nego izuzetak. Njeni rezultati u provođenju odluka Evropskog suda za ljudska prava su jaki. U indeksu Reportera bez granica (2022) Crna Gora se nalazi na 63. mjestu od 180 zemalja, ispred šest zemalja članica EU: Kipra, Poljske, Malte, Mađarske, Bugarske i Grčke.³⁹

Crna Gora je 1999. godine primila desetine hiljada kosovskih izbjeglica. 2008. priznala je nezavisnost Kosova. Od 2010. do 2014. podržavala je operaciju pod vodstvom NATO-a u Afganistanu, a kasnije i misiju koja je uslijedila za obuku i pomoć avganistanskim snagama sigurnosti. Crna Gora je lojalna članica NATO-a više od pet godina. 2022. podržala je sankcije EU protiv Rusije. Prije nekoliko sedmica, u junu 2022. godine, Charles Michel, predsjednik Evropskog savjeta, objasnio je u Podgorici:

“Crna Gora je dugi niz godina dosljedan partner EU. Zapravo, više od jedne decenije, Crna Gora ima stopostotne rezultate u usklađivanju sa našom zajedničkom spoljnom i bezbjednosnom politikom. Ovo pokazuje vašu snažnu posvećenost da postanete član EU. A sa vašom novom vladom... sada je vrijeme da ubrzate svoju integraciju u EU.”⁴⁰

Slovačka, Litvanija i Latvija su otvorile svoje pristupne pregovore 15. februara 2000. i zatvorile ih 13. decembra 2002. Trebalo im je 34 mjeseca da završe kompletne pregovore i usvoje sve pravne tekovine za to vrijeme. Crna Gora je pristupne pregovore započela u junu 2012. godine, prije više od 10 godina. Već je napredovala. Ako Crna Gora dobije motivacioni cilj, sasvim je moguće da do sredine 2024. godine dostigne dobar nivo pripremljenosti u svim poglavljima i osnovama. Uzimajući u obzir više vremena za ratifikaciju i Crna Gora bi mogla da pristupi EU početkom 2026. godine.

U prošlosti je EU uvijek postavljala indikativne datume za pristupanje. To je učinjeno za Litvaniju, Latviju, Slovačku i druge na samitu u Geteborgu 2001.:

³⁹ Reporteri bez granica, [Indeks](#) 2022, pristupljeno 30. maja 2022.

⁴⁰ [Obraćanje predsjednika Šarla Mišela nakon sastanka u Podgorici sa predsjednikom Crne Gore Milom Đukanovićem](#), 14.06.2022.

“Pod uslovom da se napredak ka ispunjavanju kriterija za pristupanje nastavi nesmanjenim tempom, mapa puta bi trebala omogućiti završetak pregovora do kraja 2002. za one zemlje kandidate koje su spremne. Cilj je da oni učestvuju na izborima za Evropski parlament 2004. kao članovi.”⁴¹

Vijeće bi to isto sada moglo uraditi:

“Pod uslovom da Crna Gora nastavi reforme i ispuni kriterijume za pristupanje, trebalo bi da bude moguće završiti pregovore do sredine 2025. godine. Cilj je da Crna Gora postane punopravna članica 1. januara 2026.”

Gledajući prošle runde proširenja, ovo je očigledno realan cilj.

Korak II – Zatvorena poglavlja, četiri slobode, i zasluge

Lako je vidjeti šta nedostaje u sadašnjem procesu: više nema veze između zasluga i formalnog napretka. Politički, priprema zemalja se ocjenjuje prema besmislenim kriterijima: potencijalni kandidat/kandidat; uvodni razgovori / neotvaranje razgovora; otvaranje poglavlja / ne otvaranje poglavlja. Zemlje su proizvoljno zaustavljene i prisiljene da čekaju. To je pogubno po motivaciju.

U stvarnosti, već postoji jedan značajan pokazatelj: koliko je poglavlja zatvoreno, odnosno koliko su kandidati spremni za ulazak u EU. Ovo bi trebalo direktno odražavati ocjene Komisije.

Srbija je do sada zatvorila samo dva poglavlja: nauka i istraživanje, i obrazovanje i kultura.⁴² Tokom prethodnih pet godina, Srbija nije zatvorila nijedno novo poglavlje.⁴³ Za deset godina pregovora, Crna Gora je zatvorila ista dva prazna poglavlja kao i Srbija, plus jedno o spoljnoj politici.⁴⁴ U međuvremenu, Komisija je objavila da neće biti zatvaranja novih poglavlja dok Crna Gora ne ispuni minimum za 23. i 24. poglavlje.⁴⁵

Broj zatvorenih poglavlja

	Država	Poglavlja
1	Crna Gora	3
2	Srbija	2
3	Turska	1
4	Albanija, Bosna i Hercegovina, Kosovo, Severna Makedonija	0

⁴¹ Evropska komisija, [Zaključci predsjedništva Evropskog vijeća sa sastanka u Goeteborgu 15. I 16. juna 2001.](#), 18. juni 2001.

⁴² Srbija je od januara 2014. zatvorila dva poglavlja: 25 – Nauka i istraživanje (decembar 2016) i 26 – Obrazovanje i kultura (februar 2017). Oba poglavlja su otvorena i zatvorena istog dana.

⁴³ Ministarstvo evropskih poslova Crne Gore, [“Pregovori o pristupanju EU: Analiza mjerila za Crnu Goru kroz poređenje sa Hrvatskom i Srbijom”](#), januar 2018.

⁴⁴ Crna Gora je zatvorila poglavlja: 25 – Nauka i istraživanje (decembar 2012), 26 – Obrazovanje i kultura (april 2013) i 30 Spoljni odnosi (jun 2017). Poglavlje 30 otvoreno je u martu 2015., a zatvoreno u junu 2017.

⁴⁵ Evropska komisija, [Montenegro 2021 Report](#), 19. oktobra 2021.

Mnogo svrsishodinja tabela bila bi ona koja prikazuje sva poglavlja u svim zemljama u kojima je Komisija pronašla dobar nivo pripreme. Ovo bi bio precizniji pokazatelj gdje se nalaze zemlje.

Broj poglavlja sa “dobrom pripremom” – jun 2022

	Država	Poglavlja
1	Crna Gora	7
2	Srbija	6
3	Sjeverna Makedonija	5
4	Albanija	2
5	Bosna i Hercegovina	0

Građani zemalja kandidata zainteresovani su za procese koji transformišu njihove živote, pomažu njihovim zemljama da budu prosperitetnije, uklanjaju barijere, jačaju vladavinu prava i na kraju dovode do članstva u atraktivnom klubu nacija. Jedan od načina da EU ponovo pokrene proces pristupanja bio bi da pokaže da je to još uvijek moguće na načine koji ne potkopavaju njenu vlastitu ulogu i funkcionalnost. Istovremeno sa slanjem jasnog signala Crnoj Gori, EU mora poslati signal cijelom regionu: da će svaka zemlja koja ispuni neophodne standarde definitivno dobiti nešto značajno čak i ako EU nije uspjela da se reformiše dovoljno da prihvati mnoge novim članovima.

Aleksandar Vučić, predsednik Srbije, objasnio je u oktobru 2018:

“Moramo da uradimo nešto veliko na Zapadnom Balkanu i moramo da ponudimo nešto suštinsko za budućnost Zapadnog Balkana. I ne radi se samo o Srbiji, Makedoniji ili Bosni. Ako potcenimo sve ostale faktore, volju ljudi i njihova razočaranja, jako se bojim da nećemo moći održati stabilnost i spokoj u narednih deset ili dvadeset godina.”⁴⁶

U januaru 2020. on je to elaborirao, susrevši se s visokim predstavnikom EU Josepom Borrellom na njihovoj zajedničkoj konferenciji za novinare:

“Zamolio sam gospodina Borela da EU uradi nešto što je izvan uobičajenog obrasca, kako oni to zovu ‘izvan kutije.’ Zamolio sam ga da EU u budućnosti razmotri neka rešenja koja bi bila drugačija – ja sam također rekao to predsedniku Makronu i on je malo govorio o tome – da razmotri neka rešenja kakva su imali posle samita u Solunu.

To je ako ne možemo sada u EU da onda vidimo da li možemo bar da radimo na tome da nemamo granice sa EU i na Zapadnom Balkanu jer bi to mnogo značilo za građane i privredu ... Da naši građani vide konkretne beneficije. Naravno, sa razumevanjem da je na evropskom putu Srbije ključno da na kraju uđemo u EU kao punopravne članice.”⁴⁷

U junu 2021., kosovski premijer Albin Kurti predložio je da se radi na “posebnom odnosu sa EU, sličnom aranžmanu Evropskog ekonomskog prostora (EEA).”⁴⁸ U oktobru 2021. Zlatko Lagumdžija, bivši premijer i dva puta ministar vanjskih poslova Bosne i Hercegovine, pozvao na integraciju Zapadnog Balkana u jedinstveno tržište EU.⁴⁹ U januaru 2021. godine, Elmar

⁴⁶ Belgrade Security Forum, “[Grand Opening and Panel Western Balkans and the EU](#)”, 18. oktobar 2018.

⁴⁷ Kurir, “[Predsednik Vucic i Borel se obracaju medijima](#)”, 31. januar 2020.

⁴⁸ Government of Republic of Kosovo, “[Prime Minister Kurti at the Tirana Summit: Kosovo cannot engage in initiatives that are adapted to deny it citizenship, we will engage only as equals](#)”, 10. juni 2021.

⁴⁹ The Economist Events, “[Western Balkans Summit 2021](#)”, 14. oktobra 2021.

Brok, dugogodišnji član Evropskog parlamenta, šef njegovog odbora za vanjske poslove i član odbora njemačke stranke CDU, pozvao je EU da ponudi državama zapadnog Balkana članstvo u jedinstvenom tržištu kao “realno privremeno rješenje.”⁵⁰ Slične pozive uputile su Brokove kolege: Njemica Doris Pack (EPP) u julu 2021. i Austrijanac Hannes Swoboda (S&D).⁵¹ Evropski mediji poput švicarskog NZZ-a ili njemačkog FAZ-a pisali su o ovoj ideji blagonaklono.⁵²

Belgijski premijer Alexander De Croo održao je 9. maja 2022. govor u Berlinu na konferenciji o proširenju EU, gdje je objasnio:

“Ako to posmatrate geopolitički, integracija Ukrajine, Moldavije i Zapadnog Balkana je nešto što zaista moramo učiniti. Ništa ne bi bilo opasnije za Evropu nego mirno sjediti, braniti status quo i povlačiti se iza naših granica. Naše evropsko susjedstvo bi se pretvorilo u vazalne države. Ili vojnom silom Rusije, ili agresivnom investicionom politikom, koju već danas vidimo na Balkanu...”

Izazov nije birokratski ili legalistički, već geostrateški. To je projekat integracije vrijednosti i najveći pojedinačni izazov naše evropske generacije. Ovo se ne radi preko noći. Biće potrebne godine odlučnosti da se to postigne.

Danas moramo čvrsto usidriti Ukrajinu u Evropi. Kao i Moldavija ili zemlje Zapadnog Balkana. Trebali bismo im omogućiti da se približe našoj Uniji: omogućavajući njihovim građanima da imaju direktnu korist od našeg demokratskog prostora i jedinstvenog tržišta, tako što ćemo ih uključiti u neke od naših institucija, pokazujući svojim građanima da su Evropa kao i mi. Poduzmimo ovaj hrabar korak za Evropsku uniju koja preuzima odgovornost za cijelo susjedstvo, zapravo za cijeli svoj kontinent. Zaista inkluzivna Evropa.”⁵³

Sve ovo sugerira put naprijed: EU bi mogla objaviti da svaka evropska demokratija koja ispunjava tražene kriterije, uključujući poštovanje ljudskih prava i vladavinu prava, kako je ocijenila Evropska komisija u svojim godišnjim izvještajima, treba da dobije pristup jedinstvenom evropskom tržištu i četiri slobode – slobodno kretanje roba, ljudi, usluga i kapitala. Njeni građani i preduzeća bi tako uživali većinu istih prava kao oni iz članica EU ili Norveške i Islanda danas.

Za to nije potrebna reforma procesa pristupanja. Proces pristupanja teče kao i sada. To nije paralelni kolosijek, niti alternativa pristupanju: uživanje u četiri slobode kao rezultat domaćih reformi jednostavno bi bio značajan korak na putu ka konačnom punom pristupanju, koje ostaje krajnji cilj. Postoji jedan proces (pristupanje) sa jednim ciljem (članstvo). Međutim, na tom putu sada postoji značajan privremeni cilj koji se može postići na osnovu zasluga: četiri slobode za građane i preduzeća.

Prihvatanje zemalja koje ispunjavaju kriterijume, uključujući vladavinu prava, u jedinstveno tržište ne otežava donošenje odluka u EU. Pridruživanje jedinstvenom tržištu prvo ne zahtijeva unutrašnju reformu EU. Niti će iko tvrditi da to rizikuje da EU postane nefunkcionalna. Sve ovo bi takođe značilo da kada nova balkanska zemlja uđe u EU, ne moraju se stvarati nove

⁵⁰ FAZ, [“Dabei sein, ohne mitzubestimmen”](#), 24. januara 2021.

⁵¹ Tviter, [“Doris Pack”](#), 22. jula 2021; N1, [“Hannes Swoboda: Dodika treba smjesti na mjesto gdje pripada”](#), 16. oktobra 2021.

⁵² FAZ, [“Was tun mit dem Balkan?”](#), 1. januara 2021; Neue Züricher Zeitung, [“Die Erweiterung der EU auf dem Balkan ist tot – jetzt ist der EWR der realistische Weg”](#), 22. jula 2021;

⁵³ Belgijski Premijer, [“Europe Speech: A Fight for Freedom. How Putin’s war renews Europe”](#), 9. maja 2022.

čvrste granice u regionu. To bi bilo win-win-win: za građane regiona, za njihove vlade (sve dok su ozbiljne po pitanju reformi) i za EU kao snagu za pozitivnu transformaciju.

Zasluge, učinak i trenutak kada zemlja dobije pristup 4 slobode

Prioritetna reformska oblast	2025
Funkcionisanje pravosuđa	2
Borba protiv korupcije	2
Borba protiv organizovanog kriminala	2
Sloboda izražavanja	2

Poglavlje	2025
1 Slobodno kretanje robe	2
2 Sloboda kretanja radnika	2
3 Pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga,	2
4 Slobodno kretanje kapitala	2
5 Javne nabavke	2
6 Pravo privrednih društava	2
7 Pravo intelektualne svojine	2
8 Politika konkurencije	2
9 Finansijske usluge	2
10 Informaciono društvo i mediji	2
11 Poljoprivreda i ruralni razvoj	2
12 Sigurnost hrane, veterinarstvo, fitosanitarna politika	2
13 Ribarstvo	2
14 Transportna politika	2
15 Energija	2
16 Oporezivanje	2
17 Ekonomska i monetarna politika	2
18 Statistika	2
19 Socijalna politika i zapošljavanje	2
20 Preduzetništvo i industrijska politika	2
21 Trans-evropske mreže	2
22 Regionalna politika, strukturni instrumenti	2
23 Pravosuđe i osnovna prava	2
24 Pravda, sloboda i sigurnost	2
25 Nauka i istraživanje	2
26 Obrazovanje i kultura	2
27 Životna sredina i klimatske promjene	2
28 Zaštita potrošača i zdravlja	2
29 Carinska unija	2
30 Vanjski odnosi	2
31 Vanjska, sigurnosna i odbrambena politika	2
32 Finansijska kontrola	2
33 Finansijske i budžetske odredbe	2



Upornost kao vrlina

DODATAK: Balkan, EU i Sud za ljudska prava

Ljudska prava su važna. Provedba sudskih presuda je znači. Važno je imati iskustvo u poštivanju standarda međunarodnih organizacija. A najstariji klub evropskih demokratija – Vijeće Evrope – trebao bi biti važniji kada je riječ o procjeni osnova.

Ovo dovodi do jednog konkretnog prijedloga za “osnove”: fokusiranje na rezultate kandidata u institucijama kojima su se već pridružili. Pošto su sve članice EU i svi kandidati Zapadnog Balkana članovi Vijeća Evrope – i Kosovo koje je podnijelo zahtjev za članstvo treba da bude primljeno što je prije moguće – sagledavanje evidencije ovih država kada je u pitanju njihovo poštovanje moralnog ustava kontinenta, Evropske konvencije o ljudskim pravima i presuda Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu (ESLJP) je očigledan način procjene.

Pri tome, najbolji pokazatelj usklađenosti država sa Evropskom konvencijom o ljudskim pravima je broj presuda suda u Strazburu pod takozvanim “pojačanim nadzorom” Komiteta ministara. Ovi predmeti su još uvijek “otvoreni”, što znači da ove presude još uvijek nisu u potpunosti provedene i smatraju se od posebnog značaja, zbog težine ili sistemske prirode kršenja. Komitet ministara ih periodično razmatra tokom trodnevnih “sastanaka o ljudskim pravima” koje održava četiri puta godišnje u Strazburu.

Presude Evropskog suda za ljudska prava – vodeći slučajevi pod pojačanim nadzorom, kraj 2021.

Broj slučajeva	Država
(56)	Rusija)
53	Ukrajina
37	Turska
33	Rumunija
23	Italija
21	Azerbedžan
20	Bugarska
14	Mađarska
11	Poljska
7	Grčka, Moldavija
5	Armenija, Belgija, Gruzija, <i>Srbija</i> , Malta
4	Francuska, Velika Britanija
3	Litvanija, <i>Sjeverna Makedonija</i> , Portugal
2	<i>Albanija</i> , Hrvatska, Kipar, Španija, Švedska
1	<i>Bosna i Hercegovina</i> , Češka, Finska, Island, Irska, Holandija, Norveška, Slovačka, Švicarska
0	Andora, Austrija, Danska, Estonija, Njemačka, Latvija, Lihtenštajn, Luksemburg, Monako, <i>Crna Gora</i> , San Marino, Slovenija

Pod pojačanim nadzorom na kraju 2021. godine bilo je 2.496 otvorenih predmeta. Od ovih predmeta, 2.153 su bili slučajevi koji se ponavljaju, što znači da su se ticali sličnih povreda kao što je već utvrđeno u drugom predmetu protiv države prekršitelja. Prvi takav slučaj naziva se “vodeći slučaj”. Dakle, ako se želi znati koliko ozbiljnih kršenja ljudskih prava koje je utvrdio Sud u Strazburu nije riješeno, treba pogledati broj vodećih predmeta pod pojačanim nadzorom. Na kraju 2021. godine bilo ih je 343, najveći broj u istoriji Suda.

Najveći prestupnik bila je, do protjerivanja u martu ove godine, Rusija sa 56 slučajeva. Sljedeća je Ukrajina sa 52, Turska treća sa 37. Četvrtina od 46 članica Vijeća Evrope nema nijednu. Šest ih ima 20 ili više, uključujući Bugarsku. Pa kako stoje Albanija, Bosna, Crna Gora, Sjeverna Makedonija i Srbija?

Pet balkanskih zemalja koje nisu članice EU imaju dobre rezultate: Crna Gora nema vodeće slučajeve pod pojačanim nadzorom, Bosna i Hercegovina jedan, Albanija dva, Sjeverna Makedonija tri i Srbija pet. Mnoge zemlje EU imaju više.

Također se mogu pogledati svi vodeći slučajevi koji nisu pod pojačanim već pod standardnim nadzorom. U ovom slučaju njihovo izvršenje prvenstveno nadzire sekretarijat Vijeća Evrope, a ne direktno Komitet ministara. Opet, petorka Zapadnog Balkana dobro stoji u poređenju.

Evropski sud za ljudska prava – vodeći slučajevi pod standardnim nadzorom, kraj 2021.

Broj slučajeva	Država
159	Rusija)
preko 50	Ukrajina (51 slučaj), Rumunija (65), Bugarska (68), Turska (98),
20-40	Hrvatska, Poljska, Azerbejdžan, Grčka, Italija, Mađarska, Moldavija
10-25	<i>Bosna i Hercegovina</i> (11 slučajeva), <i>Albanija</i> (12), Sjeverna Makedonija (12), Njemačka, Litvanija, Portugal, Belgija, Armenija, Slovačka, Francuska, Gruzija, Španija
Manje od 10	Andorra, Luxembourg, Monaco, Sweden, Czech Republic, Estonia, Iceland, Ireland, Liechtenstein, Norway, Denmark, San Marino, Slovenia, Austria, <i>Montenegro</i> , United Kingdom, Cyprus, Latvia, Netherlands, Switzerland, <i>Serbia</i> , Finland, Malta

Konačno, možemo pogledati stope zatvaranja vodećih predmeta, kako pod pojačanim tako i pod standardnim nadzorom (vidjeti ispod).

Jedan značajan i ambiciozan cilj bio bi da sve države Zapadnog Balkana – kao i Ukrajina i Moldavija – teže potpunom poštovanju presuda Evropskog suda za ljudska prava. To bi bio rekord koji je zaista važan, jačajući uticaj EU i ulogu suda u Strazburu.

Vodeći slučajevi ESLJP su zatvoreni samo u nekim odabranim zemljama (do 7. juna 2022.)

Država	Ukupno	Zatvoreno	Zatvoreno u procentima
Azerbejdžan	54	5	9
Ukrajina	216	110	51
Mađarska	96	51	53
Albanija	32	18	56
Turska	382	247	65
Rumunija	307	199	65
Bugarska	272	176	65
Bosna i Hercegovina	40	29	73
Italija	223	164	74
Sjeverna Makedonija	62	48	77
Srbija	59	46	78
Belgija	97	77	79
Poljska	183	145	79
Danska	16	13	81
Grčka	201	168	83
Njemačka	84	71	84
Hrvatska	149	129	86
Crna Gora	36	31	86
Ujedinjeno Kraljevstvo	213	201	94
Francuska	307	283	92
Švedska	42	40	95