



ISPUNJENJE SOLUNSKJE AGENDE I DOVRŠETAK INTEGRACIJE ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA U EVROPSKU UNIJU

Prof. dr Edin Ramić, email: e_ramic@hotmail.com

Internacionalni univerzitet Travnik u Travniku, Bosna i Hercegovina

Duško Masleša, MA, email: duško.maslesa@dei.gov.ba

Direkcija za evropske integracije Savjeta ministara Bosne i Hercegovine, Trg BiH 1

Doktorant na Internacionalnom univerzitetu Travnik u Travniku

Sažetak: U godinama koje su prethodile krizama s kojima se Evropska unija suočavala, počevši od ekonomske, preko fiskalne pa do najaktuelnije migrantske krize i Brexita, EU se na međunarodnom planu smatrala bastionom ekonomskih i političkih sloboda i bila je privlačna kao spoljopolitički cilj za sve zemlje Zapadnog Balkana. Namjera rada je da ukaže na to da poljuljani kredibilitet Evropske unije na međunarodnom planu, posebno nakon negativnog stava građana Velike Britanije o članstvu u EU na nedavnom referendumu, je moguće povratiti prvenstveno putem dovršetka integracije zemalja Zapadnog Balkana. Potrebno je da se na adekvatan način EU jače fokusira na zemlje u svome neposrednom susjedstvu kao vlastiti spoljopolitički prioritet i da pojača tempo njihove integracije u evropske integracione tokove. Time bi se ispunilo obećanje u pogledu članstva zemalja Zapadnog Balkana u EU, dato već davne 2003. godine na Solunskom samitu. Suprotno tome, evidentan zastoj u procesu daljeg proširenja ne bi samo predstavljao ozbiljnu prijetnju po stabilnost i privrženost zemalja Zapadnog Balkana evropskim standardima, vrijednostima i normama, nego bi bio i dodatan neuspjeh Evropske unije u pogledu sprovođenja vlastitih politika i njenog međunarodnopravnog kredibiliteta.

Ključne riječi: Evropska unija, Solunska agenda, princip uslovljenosti, evropske integracije, Zapadni Balkan, zastoj u proširenju Evropske unije, kriza u EU

FULFILLMENT OF THESSALONIKI AGENDA AND COMPLETION OF INTEGRATION OF WESTERN BALKANS COUNTRIES INTO EUROPIEN UNION

Abstract: In years prior to crises that EU has recently been faced with, starting with economic, fiscal and current migration crises as well as Brexit, EU had been internationally recognized as bastion of economic and political freedoms and it was were attractive from the foreign objective point of view for all countries of the Western Balkans. Aim of the article is to point out that it is possible to restore shaken international credibility of EU, especially after British NO vote at referendum regarding EU membership, primarily through completion of integration of Western Balkans countries into EU. It is necessary for EU to be in adequate manner more focused on its neighborhood as its own foreign objective and to increase tempo of region's integration processes into European structures. That would mean that prophecy given in Thessaloniki back in 2003 regarding European perspective of the Western Balkans countries would have been fulfilled. Contrary to that, stall in further enlargement process would not only represent a serious threat for stability and commitment for European values, standards and norms of Western Balkans countries, but it would also represent additional setback for EU itself regarding commitment to its own foreign policies and its shaken international credibility.

Keywords: European Union, Thessaloniki Agenda, conditionality, European integration, Western Balkans, stall in the EU enlargement process, crisis in EU

UVOD

Na Solunskom samitu 2003. godine, lideri Evropske unije su istakli da je budućnost zemalja Zapadnog Balkana u Evropskoj uniji. Ovo političko opredjeljenje šefova država i vlada EU je predstavljalo jasno obećanje državama Zapadnog Balkana sa dalekosežnim



međunarodnopravnim implikacijama kako za samu Evropsku uniju tako i za zemlje Zapadnog Balkana. Time je EU pružila jasnu perspektivu budućeg članstva i činilo se da to obećanje podrazumijeva stabilnost i prosperitet zasnovan na načelima demokratije, vladavine prava i funkcionalne tržišne ekonomije. Nekon više od trinaest godina ovo obećanje je i dalje nesipunjeno. Do sada je jedino Hrvatska stupila u punopravno članstvo u Evropskoj uniji 1. jula 2013. godine. Budući status preostalih zemalja unutar EU i dalje ostaje veoma upitan, posebno imajući u vidu da neke druge alternative regionalnog i globalnog karaktera postaju sve prisutnije zadnjih godina u regionu Zapadnog Balkana. Naredne godine će biti ključne u pogodu privrženosti EU vlastitim spoljopolitičkim ciljevima, kao i opredjeljenosti zemalja Zapadnog Balkana daljnjim evropskim i evroatlantskim integracionim procesima.

1. DOSTIGNUĆA NA PUTU EU INTEGRACIJA

Zemljama Zapadnog Balkana je na Samitu šefova država i vlada država članica Evropske unije u Solunu¹⁴⁵ 2003. godine ponuđena jasna perspektiva budućeg punopravnog članstva. Lideri EU su tada donijeli odluku o snažnoj podršci evropskoj perspektivi zemalja Zapadnog Balkana. Tada su u zajedničkoj izjavi istakli da je budućnost Balkana u Evropskoj uniji.

Lideri EU postavili su princip uslovljenosti u procesu EU integracija kao primarni cilj koji se odnosi na individualni napredak u procesu evropskih integracija koji je zamišljen i koncipiran na način da u konačnici treba da doprinese harmonizaciji kako pravnog, političkog, tako ekonomskog i socijalnog sistema sa evropskim standardima, vrijednostima i normama.

Trinaest godina nakon toga samo je **Hrvatska** stupila u ponopravno članstvo u Evropskoj uniji i već sada je sasvim izvjesno da nijedna od preostalih zemalja Zapadnog Balkana neće postati država članica EU do kraja aktuelne decenije.

Crna Gora je do sada otvorila najviše pregovaračkih poglavlja u pregovorima sa EU i ona je svojevrsni trenutni lider u regionu po pitanju evropskih integracija. Međutim, Crna Gora se, pored potrebe za istrajavanjem u reformskim procesima i jače privrženosti institucija sistema borbi protiv kriminala i korupcije, suočava s velikim i suštinskim izazovom druge vrste. Naime, riječ je o dubokoj podijeljenosti crnogorskog društva po pitanju članstva u NATO-u koja sasvim izvjesno ima negativne implikacije i na njen evropski put.

Pristupne pregovore Unija vodi i sa **Srbijom** i do sada su otvorena dva poglavlja, ali se napredak u pregovorima vezanim za normalizaciju odnosa sa Kosovom*¹⁴⁶ postavlja kao imperativ u pogledu otvaranja novih pregovaračkih poglavlja i generalno za napredak Srbije na putu ka punopravnom članstvu u Evropskoj uniji.

Ostali aspiranti sa prostora Zapadnog Balkana za članstvo u Evropskoj uniji tj. Albanija, Bosna i Hercegovina, Makedonija i Kosovo takođe imaju perspektivu članstva u EU, ali suštinski napredak u procesu provođenja reformi još uvijek u velikoj mjeri izostaje. Istina, posljednjih par godina zabilježen je određeni napredak u svakoj od zemalja, poput činjenice da je **Albanija** npr. otvorila nekoliko poglavlja u pregovorima o članstvu sa EU, ali se mora

¹⁴⁵ Declaration of the EU-Western Balkans Summit, PRES/03/163, 21 June 2003. Thessaloniki: European Council

¹⁴⁶ Ovaj naziv je bez prejudiciranja statusa i u skladu je sa Rezolucijom Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1244/1999 i Mišljenjem Međunarodnog suda pravde o Deklaraciji o nezavisnosti Kosova



konstatovati da suštinski napredak zemlje u pogledu reforme pravosuđa i borbe protiv korupcije izostaje.

U **Bosni i Hercegovini** koja ima složen i asimetričan ustavno pravni poredak definisan Aneksom IV Dejtonskog mirovnog sporazuma i koja je posljednjih godina bila suočena sa blokadom procesa Evropskih integracija zbog nepostojanja konsenzusa u zemlji u pogledu potrebnih reformi je rezultirao novim pristupom Evropske unije koji je proistekao iz Britansko-njemačke inicijative. Inicijativa je za rezultat imala promjenu dotadašnjeg fokusa EU sa političkih i ustavnopravnih reformi oličenih u rješavanju presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sjedić-Finci, koji se odnosi na diskriminatorene odredbe ustavnopravnog uređenja Bosne i Hercegovine, na socioekonomske reforme. Kao rezultat promijenjene EU paradigme, BiH je podnijela zahtjev za članstvo u februaru ove godine. S tim u vezi, rezultat ostvarenog napretka u BiH (usvajanje mehanizma koordinacije u procesu EU integracija, adaptacija trgovinskog sporazuma sa Hrvatskom u vezi sa stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa EU, objavljivanje rezultata popisa), je pozitivna ocjena aplikacije BiH za članstvo i posljedično dostavljanje upitnika za otpočinjanje progovora o članstvu u EU krajem ove godine. Međutim, ovi pozitivni pomaci predstavljaju više formalni nego suštinski napredak, a tek ostaje da se vidi srednjoročna i dugoročna uspješnost provođenja mjera iz socioekonomske Reformske agende¹⁴⁷ u Bosni i Hercegovini. Shodno tome, moglo bi se zaključiti da je EU odstupila od vlastitog principa uslovljenosti u pogledu integracionih procesa usljed očigledne nefunkcionalnosti ovog pristupa u Bosni i Hercegovini. Promjena principa uslovljenosti po pitanju integracije Bosne i Hercegovine u EU bi se s druge strane moglo dovesti u tijesnu vezu sa narušenim međunarodnim kredibilitetom Evropske unije posljednjih godina (*ekonomska kriza, narušeni odnosi sa Rusijom, terorizam, migrantska kriza, Brexit*¹⁴⁸, *porast evroskepticizma itd.*) i njenom potrebom da osigura kakav takav uspjeh u pogledu provođenja vlastite spoljne politike tj. politike proširenja u svome neposrednom susjedstvu.

Kada je, pak, riječ o **Makedoniji** koja ima status kandidata još od 2006. godine, mora se konstatovati da se još uvijek ne nazire rješenje spora sa Grčkom oko imena, a u vezi sa grčkim vetom na pregovore u članstvu u EU. Pesimističnim prognozama u pogledu nastavka evropskih integracionih procesa Makedonije svakako doprinosi i aktuelna politička kriza između vlasti i opozicije i osjetljivost etničkih odnosa između makednoske većine i albanske manjine.

Konačno, u pogledu institucionalnih odnosa EU sa **Kosovom*** s kojim je stupio na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, jednako kao i sa Srbijom, značajniji napredak u pregovorima u pogledu normalizacije odnosa se postavlja kao imperativ i preduslov za nastavak evropskih integracionih procesa, jednako kao i odlučna borba protiv organizovanog kriminala i korupcije. Takođe, iako Kosovo ima tri od četiri elementa državnosti po međunarodnopravnoj definiciji tj. teritoriju, stanovništvo i efektivnu vlast i iako su mnoge državne i svjetske sile na bilateralnoj osnovi priznale jednsotrano proglašenu nezavisnost južne srpske pokrajne, još uvijek nema konsenzusa u Savjetu bezbjednosti Ujedinjenih nacija

¹⁴⁷ Savjet ministara Bosne i Hercegovine (2015.) *Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015 – 2018*, dostupno na: http://www.vijeceministara.gov.ba/home_right_docs/default.aspx?id=20037&langTag=hr-HR

¹⁴⁸ Obradovic Marko, Centar za evropske politike, (2016.), *Šta zaista znači Brexit?*, dostupno na: <http://www.europeanpolicy.org/cep-blog/915-sta-zaista-znaci-brex-it.html>



kao krovne institucije međunarodnog prava o priznavanju jednostrano proglašene kosovske nezavisnosti, a time i četvrtog elementa državnosti. Tome treba dodati i činjenicu da ni u samoj Evropskoj uniji još uvijek ne postoji jednoglasnost među svim državama članicama u pogledu jednostrano proglašene kosovske nezavisnosti. Prema tome, bilo bi veoma nezahvalno davati prognoze u pogledu budućeg konačnog političkopravnog statusa Kosova unutar Evropske unije.

2. PRIVRŽENOST I POSVEĆENOST UNIJE INTEGRACIONIM I REFORMSKIM PROCESIMA

Spori tempo integracije zemalja Zapadnog Balkana u Evropsku uniju nije samo posljedica zaostajanja nekih zemalja u procesu provođenja reformi nego i sve veća zasićenost procesa proširenja unutar same EU. Uzroci zasićenosti proširivanja se mogu tražiti u mnogobrojnim prethodnim i aktuelnim krizama koje su predstavljale i koje još uvijek predstavljaju ozbiljnu prijetnju po stabilnost i opstanak Unije kao *sui generis*¹⁴⁹ u svijetu jedinstvenog subjekta međunarodnog prava. S druge strane, bez jasne perspektive članstva u EU mnogi društveni, politički i pravni činioци u zemljama Zapadnog Balkana se okreću nadolazećim regionalnim i globalnim alternativama koje mogu iskoristiti manjak intenziteta u evropskim integracionim procesima za stimulisanje nestabilnosti i potencijalnih konflikata. Bez obzira na činjenicu da su zemlje Zapadnog Balkana već stupile u ugovorne odnose sa Evropskom unijom one i dalje nisu pounpravne članice i shodno tome i dalje postoji rizik da bi neke druge regionalne ili globalne sile mogle pokušati da stimulišu nestabilnosti kako bi omele konsolidaciju Evropske unije na regionalnom i međunarodnom planu. Jednako tako, stagnacija evropskih integracionih procesa bi mogla navesti kako građane tako i političke elite na stav da je članstvo u Uniji suviše udaljeno da bi bilo realistično. Posljedično, ukoliko članstvo u Evropskoj uniji postane neizgledno dolazi do smanjenja privrženosti u pogledu afirmisanja demokratskih principa, vladavine prava i poštivanja ljudskih prava što kumulativno može da doprinese već sada vidljivoj tendenciji ka autoritativnim i nedemokratskim oblicima vladavine. Upozorenja sekeptika daljnjeg proširenja u EU da zemlje Zapadnog Balkana još uvijek nisu spremne i da su neophodni dodatni uslovi bi moglo ohrabriti druge regionalne i globalne igrače da ponude alternativu evropskim integracijama i da ohrabre lokalne elite da pribjegu populističkim i autoritarnim praksama. Ovaj neformalni savez između sekeptika proširenja unutar EU i poluautoritarnih elita na Balkanu bi mogao predstavljati do sada najozbiljniju prijetnju daljem procesu proširenja Evropske unije. Odustajanje od daljeg proširenja ne bi samo predstavljalo ozbiljnu prijetnju stabilnosti u reformskim procesima na Balkanu, nego bi ozbiljno narušilo i ambiciju EU da se pozicionira kao regionalni i globalni igrač. Novi aktivni pristup Unije zasnovan na ubrzavanju integracionih procesa u svome susjedstvu i istrajavanjem na vlastitim temeljnim principima bi moglo da ojača njen položaj u regionu i da pošalje poruku nadolazećim regionalnim i globalnim silama da Balkan u cjelini čvrsto stoji na putu evropskih integracija.

Rukovodstvo Evropske unije izabrano na izborima 2014. godine treba da tokom svoga mandata osigura odlučni nastavak integracionih procesa, te da istraje na vlastitom obećanju datom u Solunu 2003. godine. Kako bi ulila novu energiju u proces proširenja, Evropska unija i njene institucije bi trebala razmotriti neke od sljedećih politika:

¹⁴⁹ Lasić Mile, (24. oktobar 2015) *Pravni i (politički) sustav Europske unije*, dostupno na <http://milelasic.com/?p=3221>



- **Istrajnost EU u pogledu jasne perspektive članstva svih zemalja Zapadnog Balkana** Postoji određeni rizik da bi Balkan mogao biti podijeljen u dva dijela, i to onaj koji je na putu EU integracija i „ostatak Balkana“¹⁵⁰. Ukoliko se ne pomogne onim zemljama koje zaostaju za drugim u integracionim procesima postepeno bi došlo do povećanja razlika između zemalja što bi imalo destimulativan uticaj na EU integracije regiona u cjelini kao i na porast autoritarnih i nedemokratskih praksi.
- **Jačanje procesa proširenja**
Peto do sada najveće proširenje 2004. godine je bilo veoma uspješno iz razloga što se veliki broj zemalja međusobno takmičio u pogledu pristupanja Evropskoj uniji. Trenutnom postepenom procesu na Zapadnom Balkanu nedostaje ta dinamika i momentum i zemlje se međusobno ne takmiče. Takva bi se dinamika eventualno mogla stvoriti kada bi sve aspirantice za članstvo u EU otpočele pristupne pregovore što još uvijek nije slučaj.
- **Relativnost ranog sistema uslovljenosti**
Kao dodatak uslovima definisanim u samom procesu pristupanja, Evropska komisija je odredila dodatne specifične uslove za pojedinačne zemlje. Dok se u nekim slučajevima ovo pokazalo kao pozitivno postoji i visok stepen rizika kao što je bio slučaj sa Bosnom i Hercegovinom u pogledu provođenja tj, neprovođenja presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu Sejdić-Finci. Posljedica toga je bila dugogodišnje stagniranje Bosne i Hercegovine u procesu EU integracija i zaostajanje za drugim zemljama na tom putu. Prema tome, Unija ubuduće mora biti fleksibilnija i manje birokratska u pogledu striktnog istrajavanja na principu uslovljenosti.
- **Nadgledanje stanja demokratije**
Evropska unija treba da posveti više pažnje stanju demokratije. Negativne tendencije koje idu u pravcu ozbiljnog narušavanja načela demokratije i medijskih sloboda traži jasan odgovor od strane Evropske unije. S tim u vezi, potrebno je podsjetiti građane na ključni razlog integracije u EU, a to je demokratska, stabilna i prosperitetna zemlja u kojoj je na snazi vladavina prava.

3. UMJESTO ZAKLJUČKA

Tokom samita šefova država i vlada EU u Solunu 2003. godine, zemljama Zapadnog Balkana je ponuđena jasna perspektiva za članstvo u Evropskoj uniji. Više od trinaest godina nakon toga, samo je Hrvatska stupila u punopravno članstvo u EU. Od aspirantica za članstvo u EU trenutno se pristupni pregovori vode sa Srbijom, Albanijom i sa Crnom Gorom, ali je već sada izvjesno da nijedna od tih država neće stupiti u članstvo u EU prije kraja ove decenije. Prema tome, izvjesno je da će većina zemalja Zapadnog Balkana biti u mogućnosti da stupi u punopravno članstvo u EU tek dvadeset godina nakon samita u Solunu i trideset godina nakon nestanka bivše Jugoslavije. Spori tempo integracije nije rezultat samo činjenice da neke zemlje zaostaju za drugima u procesu provođenja neophodnih reformi, nego takođe i zbog povećanog osjećaja ravnodušnosti prema daljem procesu proširenja u državama članicama EU. S tim u vezi, upozorenja skeptika daljeg proširenja Evropske unije u smislu da zemlje Zapadnog Balkana još uvijek nisu spremne za punopravno članstvo i da je potrebna dodatna uslovljenost i duži proces pristupanja, bi mogli doprinijeti da neke alternative evropskoj integraciji „puste korjenje“ u regionu Zapadnog Balkana, a da se u isto vrijeme lokalne

¹⁵⁰ Toglhofer Theresia, DGAP analyse (September 2013.), *From the West of the Balkans to the „Rest of the Balkans“*, dostupno na: <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/24674>



političke elite okrenu populističkim i autoritarnim praksama. Prema tome, svako dalje insistiranje na striktnoj uslovljenosti prijema zemalja Zapadnog Balkana u EU ne bi samo negativno uticao na stabilnost i proces provođenja neophodnih reformi za članstvo u Uniji, nego bi nakon ovogodišnjeg referenduma o istupanju Velike Britanije predstavljao i dodatni neuspjeh za EU u pogledu provođenju svojih vlastitih spoljopolitičkih ciljeva. Savez između skeptika proširenja unutar EU i elita sklonih poluautoritarnim praksama na Zapadnom Balkanu bi mogao ozbiljno ugroziti dovršetak procesa proširenja Evropske unije na Zapadni Balkan i prepustiti ga uticaju nekih drugih globalnih ili regionalnih aktera poput Rusije i Turske. Izvjesno je da bi takav scenario negativno uticao na ionako kompleksne geopolitičke okolnosti sa kojima se Evropska unija trenutno suočava, a koje po mnogima predstavljaju jednu od najozbiljnijih dosadašnjih prijetnji njenom postojanju.

LITERATURA

Knjige:

- [1] Bodiroža, M., *Evropska unija*, treće dopunjeno izdanje, Banja Luka, 2008.
- [2] Džombić, I., *Evropska unija – prošlost, sadašnjost, budućnost*, Friedrich Ebert Stiftung, Sarajevo, 2010.
- [3] Košutić, P. B., *Osnovi prava Evropske unije*, Beograd, 2009.
- [4] Misita, N., *Evropska unija, osnivanje i razvoj*, Sarajevo, 2009.
- [5] Stevanović, M., *Diskretna integracija Evropske unije*, Beograd, 2009.
- [6] [Vukadinović, R., *Pravo Evropske unije*, Kragujevac, 2006.

Članici i studije:

- [7] Duško Masleša, *Problem demokratskog deficita EU*, STATUS magazin za političku kulturu i društvena pitanja, broj 16, 2013., str. 120.
- [8] Francisco Roa Bastos, Gianni Bonvicini, Brendan Donnelly, Mathias Jopp, Raffaello Matarazzo, Franco Mosconi, Antonio Padoa-Schioppa, Tommaso Padoa-Schioppa, Gian Luigi Tosato, *Democracy in The EU and The Role of The European Parliament*, Istituto Affari Internazionali, Rome, 2009.

Internet izvori:

- Obradovic Marko, Centar za evropske politike, (2016.), *Šta zaista znači Brexit?*, dostupno na: <http://www.europeanpolicy.org/cep-blog/915-sta-zaista-znaci-brexit.html>
- Lasić Mile, (24. oktobar 2015) *Pravni i (politički) sustav Europske unije*, dostupno na: <http://milelasic.com/?p=3221>
- Matthias Matthijs and R. Daniel Kelemen, *Europe Reborn*, Foreign Affairs, January/February 2015 Issue, dostupno na: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/europe-reborn>
- Juncker, J. C. (July 3. 2014.) *'Strong Leadership for the Commission'*, website of the Young European Federalists, dostupno na: <http://www.thenewfederalist.eu/juncker-strong-leadership-for-the-commission>
- Toglhofer Theresia, DGAP analyse (September 2013.), *From the West of the Bankansto the „Rest of the Balkans“*, dostupno na: <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/24674>