FOUNDATION OPEN SOCIETY MACEDONIA
ФОНДАЦИЈА ОТВОРЕНО ОПШТЕСТВО МАКЕДОНИЈА

ЕВРОТИНК
ЦЕНТАР ЗА ЕВРОПСКИ СТРАТЕГИИ
CENTER FOR EUROPEAN STRATEGIES
EUROTHINK

Дневник на пристапувањето

ЗАПИС 2

ВЕРОДОСТОЈНА СТРАТЕГИЈА ЗА ПРОШИРУВАЊЕ СО ЗАПАДЕН БАЛКАН

Андреја Стојковски

ЗА ДНЕВНИКОТ

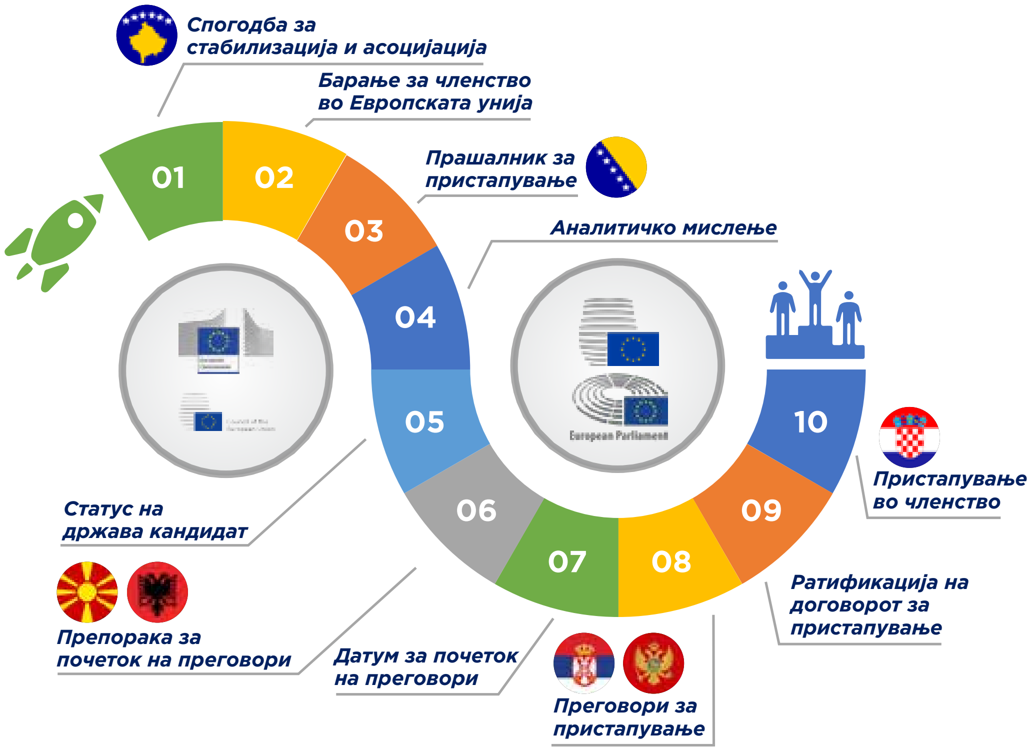
Дневникот на пристапувањето (натаму Дневникот), или на англиски Accession Log, е нова алатка на ЕВРОТИНК – Центар за европски стратегии, преку која се следи работата на Владата на Република Македонија, развојот на европските политики, имплементирањето на итните реформски приоритети и редовниот политички дијалог Македонија – Европска Унија или, со други зборови, процесот на пристапување во Европската Унија. Дневникот ќе се обиде да ги анализира и клучните случувања, како што се: состаноците на Советот на ЕУ, Европскиот совет или друг тип состаноци на високо ниво; различните документи кои ги објавува Европската Унија, а се поврзани со политиката на проширувањето; како и другите глобални случувања кои влијаат врз политиките на Европската Унија, а со тоа и врз политиките на Република Македонија. Конечно, преку Дневникот ќе се следат и другите процеси, политики, документи и случувања кои се поврзани со стратегискиот приоритет на Македонија - да стане дел од ЕУ и од НАТО.

Во своите поединечни записи, Дневникот ќе анализира, ќе утврдува репери, ќе предлага алтернативи на политиките и ќе застапува одредени решенија. Записите ќе бидат куси обраќања на соодветна тема, изработени врз основа на анализата на:

- податоците добиени од ЕВРОМЕТАР, односно од теренските истражувања на другите организации;
- податоците добиени од другите истражувања и анализи на ЕВРОТИНК, односно од истражувањата и анализите на другите организации;
- исказите добиени преку структурирани интервјуа со релевантни соговорници, преку организирани фокус-групи, односно преку спроведените едукативно-дебатни сесии EUROTALK;
- објавените документи на Европската Унија, Европската комисија и/или на владите на државите-членки, документите на НАТО и на членките на Алијансата, како и документите на Владата на Република Македонија;
- објавите во медиумите во Република Македонија и во државите-членки.

СКОПЈЕ – СОЛУН -...

Во јуни 2003 година, во времето кога со Европската Унија последен пат претседаваше една држава-членка која географски, но и по сопствено убедување, му припаѓа на Балканот, за првпат беше утврдена европската перспектива на државите од Западен Балкан. Во завршниот документ од Солунскиот самит се велеше дека: „*...Европската Унија ја повторува својата недвосмислена поддршка за европската перспектива на државите од Западен Балкан. Нивната иднина е во рамките на Европската Унија...*“, односно дека „*...Процесот за стабилизација и асоцијација ќе продолжи да биде рамка за европското придружување на државите од Западен Балкан сè до моментот на формалното пристапување...*“[1], Од тој самит до денес:



- Хрватска преговараше и стана држава-членка на 1 јануари 2013 година;
- Црна Гора формално ги отвори преговорите на 18 декември 2012 година;
- Србија формално ги отвори преговорите на 21 јануари 2014 година;
- Македонија првпат доби препорака за почеток на преговорите за пристапување во ЕУ на 14 октомври 2009 година;
- Албанија доби препорака за почеток на преговорите за пристапување во ЕУ на 9 ноември 2016 година;
- Босна и Херцеговина го доби прашалникот за изработка на аналитичкиот извештај на 9 декември 2016 година, и
- Косово потпиша Спогодба за стабилизација и асоцијација со Европската Унија, која стапи во сила на 21 јануари 2016 година.

1 Соопштение за печат, Солунски самит, 21 јуни 2003 година: http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-03-163_en.htm

Успехот на само една држава од регионот, должината на процесот, фактот дека другите држави се наоѓаат заглавени некаде на патот, заморот од проширувањето и заморот од економската криза, придонесоа да се изгуби перспективата, а државите-членки и ЕУ да заборават на своето ветување. Притоа, ниту државите од Западен Балкан не помогнаа многу со своето однесување, иако честопати таквото однесување се должеше на изгубената перспектива, но и на изјавата на претседателот на Европската комисија Жан-Клод Јункер дека во мандатот на неговата комисија нема да има ново проширување.[2] Солун остана само празно ветување, а за Македонија следната дестинација на патот на придружувањето остана непознатица.

НОВИ ВИДИЦИ

Четиринаесет години по Солунскиот самит и четири години по изјавата која веројатно ја предизвика најголемата штета со авторитарните лидери на Западен Балкан, претседателот на Европската комисија се обиде да ја поправи работата со своето годишно обраќање пред Европскиот парламент за состојбите во Европската Унија[3]. Овојпат, иако повтори дека нема држава која е подготвена да ѝ се придружи на Унијата, сепак остави простор да се случи ново проширување во догледно време. Веројатно беше среќна околност дека веднаш по ова обраќање претседателството со Советот на Европската Унија го презеде Република Бугарија, која - разбирливо - тргнувајќи од своите интереси како приоритет во својата агенда го најави проширувањето со Западен Балкан. Дополнителна олеснителна околност е фактот дека во јули претседателството го презема Австрија, која на регионот и на неговите односи со Унијата гледа подеднакво како и Бугарија.

Веродостојна стратегија во сопствен интерес

На 6 февруари 2018 година во Стразбур, пред Пленумот на Европскиот парламент, Европската комисија ја претстави својата нова Веродостојна стратегија за проширување со Западен Балкан[4]. Со Стратегијата се повтори и се потврди европската перспектива на државите од Западен Балкан и се посочија следните чекори во процесот на пристапување во Европската Унија. Интересно, Стратегијата е првиот документ кој искрено ја посочува состојбата со проширувањето и со иднината на заедничката политика на државите од регионот. Искреноста оди дотаму што со Стратегијата, Европската Унија јасно кажува дека проширувањето со државите од Западен Балкан е од нејзин интерес: „*Оваа цврста перспектива за зачленување на државите од Западен Балкан во ЕУ, заснована на заслугите, е од **посебен интерес за Унијата - политички, безбедносен и економски**.*“[5]. Оттаму произлегува дека Унијата ќе биде способна да го заштити својот интерес, но и дека ќе се погрижи за тоа зацртаното да се реализира, имајќи го предвид токму овој интерес. Опишувајќи ја иднината на Европската Унија во 2025 година, во Стратегијата се вели дека „...***Унијата мора да биде посилна и постабилна***...“[6] преку низа иницијативи кои треба да ја подобрат „...*демократската, институционалната и функционалната рамка*...“[7], а за кредибилноста на сето тоа е потребно Унијата претходно да стане поголема, односно „...*политиката за проширување на ЕУ треба да биде дел од поголемата стратегија за зајакнување на Унијата до 2025*...“[8]

2 https://www.eubusiness.com/news-eu/politics-juncker.x29
3 http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm
4 https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-western-balkans-strategy-credible-enlargement-perspective_en
5 https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf
6 Ibid 18
7 Ibid 18
8 Ibid 18

Стратегијата се заснова на Копенхагенските критериуми[9], иако ги дополнува со нешто што во иднина и, само за државите од регионот, би можело да се нарекува *Стразбуршки критериуми*. Имено, во Стратегијата се вели дека: **1. со силна политичка волја**; **2. со испорачување реални и одржливи реформи**, и конечно **3. со решавање на споровите со соседите**, државите би можеле да бидат подготвени за членство во Унијата во 2025 година. „...*Ова претставува екстремно амбициозен план чијашто реализација ќе зависи од заслугите на секоја од државите*...“[10], а тие, во зависност од својот успех, „...*ќе можат да ги стасаат предводниците, па дури и да ги престасаат*...“[11]

Три научени лекции

Европската Унија постојано се развива, а развојот се заснова на лекциите научени од грешките во минатото. Во Стратегијата се содржани три научени лекции кои би можеле да ги идентификуваат познавачите на проблематиката. Првата научена лекција доаѓа од пристапувањето на Бугарија и на Романија. Имено, иако процесот е утврден како отворен, каде што она што се вреднува се заслугите на секоја од државите, Европската комисија зборува само за можноста за пристапување во 2025 година. При презентацијата на Стратегијата, ниту претседателот на Комисијата Јункер, ниту комесарот Хан и високата претставничка Могерини не пропуштија да напоменат дека 2025 година „...*не е цел или краен рок*...“[12], туку можност, односно некој вид хоризонт кон кој се стремиме...“

Втората научена лекција доаѓа од пристапувањето на Словенија и на Хрватска или, поточно, од нивниот меѓусебен спор за границата во Пиранскиот Залив. Имено, според изјавата на првиот потпретседател на Европската комисија Франс Тимерманс, спорот меѓу Словенија и Хрватска не е надминат на задоволително ниво. Сега, по пристапувањето на Хрватска во ЕУ, тоа не е спор меѓу држава-членка и држава во процес на пристапување, туку е внатрешен спор на Унијата[13]. Оттаму, во Стратегијата се предвидува дека решавањето на постојните спорови меѓу државите од регионот мора да се случи пред пристапувањето, со што ќе се избегне истите да прераснат во внатрешни спорови на Унијата. „*Оттаму, ЕУ ниту може, ниту пак ќе дозволи да увезува* ***билатерални спорови****... Остварувањето на оваа цел ќе биде олеснето во атмосфера на добри односи меѓу соседите, а ќе послужи и како лакмус за тоа колку навистина се добри односите меѓу соседите.*“[14]

Третата и последна лекција антиципирана со новата стратегија доаѓа од проблемот меѓу Македонија и Грција околу името на државата. Поточно, ЕУ не сака веќе да биде обвинувана за застапување на ниту една страна во потенцијалните идни спорови меѓу држава-членка и држава во процес на пристапување, кога членството и спорот се злоупотребуваат за блокада на пристапувањето. Оттаму, Стратегијата утврдува дека во

9 http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhague.html
10 Ibid 18
11 Ibid 18
12 https://www.theguardian.com/world/2018/feb/06/serbia-and-montenegro-could-join-eu-in-2025-says-brussels
13 http://www.sloveniatimes.com/timmermans-to-help-implement-border-arbitration-ruling
14 Ibid 18

договорите за пристапување ќе бидат утврдени специјални одредби со кои ќе се воведат мерки што ќе пропишуваат *„...**неотповикливи обврски** преку кои ќе се гарантира дека новите држави-членки нема да ја злоупотребат својата положба за да го блокираат пристапувањето на другите кандидатки од Западен Балкан...“*[15]

Македонија како пример

Стратегијата започна од концептот на пристапување преку владеење на правото, па оттаму клучен дел на истата е токму идентификувањето на проблемите во тој однос. Елаборирајќи ја состојбата со демократијата, функционирањето на институциите и владеењето на правото, Стратегијата посочува дека целиот регион се соочува со проблемот на „заробена држава“[16], растргнат меѓу државниот интерес и приватниот, индивидуален интерес на политичките елити или на одредени нивни припадници. Свесни за тоа дека Стратегијата е општ документ и зборува за сите држави од регионот, сепак мора да признаеме дека ова е терминологија која Европската комисија за првпат ја користеше во случајот на Македонија (во Извештајот за напредокот од 2015 година).[17]

За да се увериме во тоа дека Комисијата ја користи оваа констатација првенствено имајќи ја предвид состојбата утврдена во Македонија во 2015 година, доволно е да го погледнеме делот што се однесува на владеењето на правото. Европската комисија очигледно била задоволна од својата улога во решавањето на политичката криза во Македонија и во утврдувањето на Договорот од Пржино, бидејќи во Стратегијата се преземени двата негови клучни инструменти. Првиот е извештајот на Прибе, односно **специјалните експерски мисии** за длабински скен и утврдување на состојбата во областа, кои според Стратегијата ќе бидат користени во сите држави од регионот. Притоа, ризикот е во тоа колку ваквите мисии ќе ги имаат вистинските експерти, односно лица со неспорна професионалност и интегритет, односно колку широк мандат ќе им даде Европската комисија за да се изразат користејќи ги вистинските, за секого разбирливи зборови, за разлика од дипломатските флоскули кои најчесто ги користи Комисијата во своите извештаи. Вториот е Специјалното јавно обвинителство за борба против организираниот криминал и корупција, каде што главниот ризик е независноста и интегритетот на судството, односно на судиите. Притоа, имајќи ја предвид гореспоменатата констатација за заробена држава, треба да ни биде јасно дека истата ја опфаќа и третата власт и дека таа ќе треба да биде дел од борбата што ќе ја водат „специјалните“.

15 Ibid 18

16 Ibid 18

17 https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf, стр. 8

Членство пред пристапувањето

За Македонија често се велеше дека сака да пристапи во членство во Европската Унија со цел да се ослободи од потребата да носи одлуки или дека сака да го замени Белград со Брисел. Од друга страна, пак, читајќи ги годишните извештаи на Европската комисија главна забелешка што се провлекуваше низ сите поглавја е недостигот од административен капацитет. Тоа укажува на фактот дека пристапните преговори ќе бидат тешки и дека по пристапувањето неизбежно ќе се соочиме со проблемот да функционираме во рамките на институциите на ЕУ. Знаејќи го ова, а имајќи ја предвид институционалната криза во функционирањето на Европската Унија, Комисијата во Стратегијата предвидува постојано ангажирање на државите од Западен Балкан, како и нивно вклучување во работата на институциите на ЕУ.

Ваквото ангажирање и вклучување на државите од Западен Балкан во работата на институциите на ЕУ претставува своевидна форма на членство пред формалното пристапување. Согласно Стратегијата, истото ќе се реализира во три форми. Првата форма опфаќа **неформална соработка** на ниво на средби на Советот, како и средби на министерско ниво. Втората форма опфаќа соработка во делот на **комитологијата** или вклучување на државите од *„...Западен Балкан во техничките комитети и во работните групи на Комисијата...“*[18] Третата форма опфаќа соработка на високо ниво, која треба да продолжи на годишниот Самит на ЕУ со државите од Западен Балкан, по одржувањето на годинешниов „...Самит со Западен Балкан во Софија, во мај...“[19][20]

Задачи, задачи...

Конечно, покрај тоа што е навремена и временски ограничена, Стратегијата е и двострана, бидејќи паралелно утврдува активности и временски рокови за истите за Европската Унија, односно приоритети за реформи за државите од Западен Балкан. Притоа, читајќи го текстот можат да се утврдат цела низа приоритети за реформи за сите држави од Западен Балкан, како и подеднакво долга низа активности што треба да ги преземе или ќе ги преземе Европската Унија.

Неколку од задачите не се впишани во Стратегијата, но подеднакво ја обврзуваат Европската Унија. Најпрвин, за Стратегијата се расправаше на неформалниот Совет на ЕУ за општи прашања, што се одржа на 15-16 февруари 2018 година, како и на Европскиот совет на крајот на март 2018 година. Објавувањето на редовниот пакет за проширувањето во втората половина на април 2018 година ќе ја отвори втората тура дискусии во врска со Стратегијата, особено откако ќе бидат објавени аналитичкиот извештај за Босна и Херцеговина, односно откако ќе бидат испорачани препораките за почеток на преговорите за Албанија и за Македонија. Се очекува целокупната дискусија да заврши на Советот на ЕУ, односно на Европскиот совет во јуни 2018 година, кога би можело да се очекува да биде одреден датум за почеток на преговорите за Македонија и за Албанија.

18 Ibid 18
19 Ibid 18
20 Ibid 18

Крај на запис 2