

Napreduju ili tapkaju u mestu: Institucionalne reforme i demokratska legitimnost na Kosovu, u Albaniji i Crnoj Gori



Vladavina prava
Zapadni Balkan
Demokratizacija
Kriterijumi
Politike
Evropska unija
Uslovljavanje
Napredak
Reforma
Integracija
Prioriteti
Legitimnost
Evropelizacija
Preporuke



www.d4d-ks.org
Democracy for Development
Demokraci për zhvillim
Demokratija za razvoj



European Fund for the Balkans

Napreduju ili tapkaju u mestu: Institucionalne reforme i demokratska legitimnost na **Kosovu, u Albaniji i Crnoj Gori**

Pristina, Kosovo

Januari. 2020

Zaštita autorskog prava ©2020. Evropski fond za Balkan (EFB), Institut Demokratija za razvoj (D4D), Evropski pokret Albanije (EMA) i Centar za monitoring i istraživanje (CeMI).

Sva su prava zaštićena. Osim citiranja kratkih pasusa u svrhu kritike i pregleda, nijedan deo ove publikacije se ne sme reprodukovati, čuvati u sistemu za pronalaženje ili preneti u bilo kom obliku ili bilo kojim sredstvima, elektronskim, mehaničkim, fotokopiranjem, snimanjem ili na neki drugi način, bez prethodnog odobrenja EFB, D4D, EMA i CeMI.

Ovaj rad su pripremili:

Valëza Zogjani, Ana Nenezić, i Nirvana Deliu

Priredio:

Shpend Emini

Ovaj izveštaj priređen proizašao je iz projekta pod nazivom „*Napreduju ili tapkaju u mestu: Institucionalne reforme i demokratska legitimnost na Kosovu, u Albaniji i Crnoj Gori*” i omogućen je podrškom Evropskog fonda za Balkan, zajedničke inicijative Fondacije Robert Bosch, ERSTE Fondacije i Fondacije kralja Baduina, kao deo programa „Think and Link-Regionalni program za izradu predloga politika”.

Ograničenje od odgovornosti: Ova verzija rada prevedena je sa engleskog jezika. Autori i organizacije nisu odgovorni za bilo kakve greške ili razlike u tekstu od originalnog rada. Sva gledišta izneta u ovom istraživanju pripadaju njegovim autorima i ne odražavaju nužno gledišta Evropskog fonda za Balkan.

Sadržaj

Uvod	3
Uvođenje evropeizacije	4
Kosovo	9
Uvod	9
Pristup iz retrospektive	10
<i>Stavovi građana o EU</i>	10
<i>Narativ o reformama</i>	11
<i>Procenjivanje prioriternih područja</i>	12
<i>Šta je preduzeto i kakve je rezultate proizvelo: Vremenski okvir EU-Kosovo</i>	15
Demokratija i integracija u EU	17
<i>Politička kultura i evropeizacija</i>	17
<i>Uzrok i posledica: Demokratizacija i integracija u EU</i>	19
Albanija	23
Uvod	23
Narativ o reformama	26
Evropeizacija i demokratija	28
<i>Kako teče proces reforme u vezi 5 ključnih prioriteta?</i>	31
Demokratija i integracija u EU	36
<i>Slučaj Albanije: Demokratizacija zarad evropeizacije?</i>	36
Crna Gora	39
Uvod	39
Tehnički napredak naspram izmerivih rezultata	40
Uključenost OGD-a nasuprot uticaju OGD-a	44
Reforme nasuprot afera	46
Retorika nasuprot prakse	48
Zaključak i preporuke	50
Preporuke	52

Tabele Sadržaj

Tabela 1: Nivo napretka prema Izveštaju EK za Kosovo	14
Tabela 2: Stanje pripreme prema izveštaju EK za Kosovo	14
Tabela 3: Događaji kroz godine	15
Tabela 4: Glavni događaji na relaciji EU-Albanija.....	25
Tabela 5: Nivo pripreme Albanije u vezi sa 5 glavnih prioriteta	30
Tabela 6: Procenjen napredak Albanije u vezi sa 5 glavnih prioriteta	30
Tabela 7: Trenutna situacija u pregovorima po poglavljima.....	42
Tabela 8: Reforme tokom godina	49

Uvod

Generalno preovlađuje verovanje da je pridruživanje Evropskoj uniji tesno povezano sa demokratizacijom, posebno na Zapadnom Balkanu, gde je EU do sada bila jedna od glavnih pokretačkih snaga demokratizacije regiona. Poslednjih 15 godina, perspektiva zemalja Zapadnog Balkana počiva na njihovom članstvu u Evropskoj uniji. Februara 2018. godine Evropska komisija (EK) je ponovo potvrdila čvrstu perspektivu članstva Zapadnog Balkana u EU, prema zaslugama, u svom saopštenju pod nazivom „Verodostojna perspektiva proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu“. Ovo je primljeno kao snažna poruka ohrabrenja za ceo Zapadni Balkan i znak predanosti EU njihovoj evropskoj budućnosti.

Još od Samita u Solunu 2003. godine - koji obeležava socijalni ugovor između EU i država Zapadnog Balkana u njihovim nastojanjima da se integrišu - EU je pristupio regionu kroz prizmu proširenja EU. Rezultati samita podstakli su šest zemalja regiona da pojačaju svoje napore na usvajanju i sprovođenju potrebnih reformi, koje će ih približiti pristupanju EU. U procesu priprema za pridruživanje EU, zemlje Zapadnog Balkana obavezale su se da stvore prostor za reforme koje predvode domaći akteri, kako bi preobratile način na koji funkcionišu politika, ekonomija i društva. Jedan deo politike proširenja podrazumeva da zemlje prihvate neophodne reforme EU i uvrste ih u svoju političku agendu. Iako se zemlje Zapadnog Balkana kreću ka članstvu u Evropskoj uniji - i duž ovog procesa su pretrpele velike reforme - pokazalo se da su demokratski standardi u ovim zemljama u padu u poslednjih nekoliko godina. Uz sve veće pakete reformskih kriterijuma koji su deo procesa integracije u EU - koji ima za cilj da ubrza razvoj regiona i da produbi formalne odnose sa EU, još uvek stoji dug put pred željenom demokratizacijom i političkom transformacijom društava u regionu.

Kada su ocenjivali napredak koji je Zapadni Balkan postigao u smislu usvajanja i sprovođenja dalekosežnih reformi u EU, pokazalo se da i dalje kaska i da i dalje preovlađuju važne praznine. Da bi perspektiva proširenja postala stvarnost, za zemlje koje teže članstvu ostaje od suštinskog značaja čvrsta privrženost principu „prvo osnovno“, koji se bavi prvo ekonomskim osnovama. Na Zapadnom Balkanu i dalje preovlađuju strukturni nedostaci, posebno u ključnim oblastima vladavine prava i privrede. Kandidatkinje za pristupanje moraju ispuniti svoje obaveze na polju vladavine prava, reforme pravosuđa, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, bezbednosti, osnovnih prava, demokratskih institucija i reforme javne uprave, kao i ekonomskog razvoja i konkurencije.

Postoji neposredna pretnja da diskurs EU o „evropeizaciji“ neće biti u stanju da izgradi održive demokratske vrednosti u zemljama Zapadnog Balkana, čime bi, bez ijedne druge alternative, demokratija prosto nestala. Vladavina prava, parlamentarno funkcionisanje i sloboda medija su pogođeni najviše jer su reforme sprovedene forme radi, umesto da donesu suštinske promene.

U takvim okolnostima, ovo istraživanje ima za cilj da ponudi sveobuhvatan pregled politike već donetih reformi i da preispita opseg planirane demokratske transformacije navedenih reformi na Kosovu, u Crnoj Gori i Albaniji. Glavni je cilj ovog istraživanja da pruži rešenja na dva ključna pitanja: (a) kako suzbiti nedostatak reformi i prepoznati potencijalne pretnje po demokratiju, i (b) preporučiti rešenja na polju praktične politike sektorskog nivoa, koja će podstaći proces sprovođenja reforme. Kada se osvrnemo na prvi aspekt, tri zemlje koje analiziramo u ovom izveštaju, Crna Gora, Albanija i Kosovo, bave se diskursom koji je EU uspostavio sa stanovišta reformi predloženih za svaku zemlju. Uspostavljen diskurs, uglavnom poznat kao „pristup šargarepe i štapa“, biće analiziran u ovom izveštaju kako bi se sagledao uticaj koji je imao na proces demokratizacije zemalja koje su njegov predmet razmatranja i u kakvom je odnosu u odnosu na ostale zemlje u regionu. Kao takav, cilj je ovakve analize reformi da pruži preporuke o tome kako ih treba predstaviti duž čitavog ciklusa EU integracija; konkretno, osnovna pravila koja EU utvrđuje za saradnju, predstavljanje reformi, kako potom vlada predstavlja ove reforme narodu, a posebno kako se gradi konsenzus koji će poslužiti kao katalizator procesa. Ono što se prožima kroz sve ove elemente jeste odnos između diskursa reformi i demokratizacije zemlje. Kada je reč o drugom aspektu, rešenjima praktične politike sektorskog nivoa, u glavnom je fokusu dati preporuke koje uzimaju u obzir politički kontekst Crne Gore, Albanije i Kosova, kao i one koje uzimaju u obzir najbolje prakse partnerskih zemalja.

Uvođenje evropeizacije

Pojam *evropeizacije* ima nekoliko značenja. Predstavlja proces promena unutar Evropske unije, politike i međunarodne odnose, kao i proces pristupanja i primene evropskih standarda u suštinskim pitanjima jedne zemlje, kroz širenje društvenih modela i ideja.¹ Radaelli definiše evropeizaciju kao prisvajanje „normi koje su prvo definisane i konsolidovane u procesu izrade praktične politike EU“ i nakon toga prenete na „logiku domaćeg diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika“.² Prema Anastasakis, glavna metoda kojom EU sledi ovaj put je proces pristupanja: Evropska unija je uspostavila kriterijume koje zemlje moraju ispuniti, čime se i evropeizuju, da bi stekle članstvo³. Stoga, blizina države ispunjavanju ovih kriterijuma mora poslužiti kao mera da se odredi njen nivo evropeizacije. Imajući u vidu njenu prirodu, evropeizacija je stoga presudna da se kosovsko, albansko i crnogorsko zakonodavstvo, posebno u oblasti demokratizacije, osnovnih prava i sloboda, ekonomskog i socijalnog prosperiteta i vladavine prava, dovede u komplementarni položaj sa evropskim standardima.

¹ Damir Banović, *Evropeizacija kao demokratizacija*, dostupno na: <http://tiny.cc/3nn8cz>

² Othon Anastasakis, 'The Europeanization of the Balkans', (Evropeizacija Balkana) *The Brown Journal of World Affairs*, 12 (2005), str. 78.

³ Ibid., str. 79.

Uslovi za članstvo u EU definisani su članom 49 Ugovora o Evropskoj uniji koji predviđa da „svaka evropska zemlja koja poštuje principe iz člana 2 može podneti zahtev za članstvo u Uniji“. Opšta načela navedena u članu 2 koja oslikavaju vrednosti Evropske unije su sledeća: sloboda, demokratija, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda kao i vladavina prava. Pored uslova propisanih ugovorom Evropske unije, najvažniji dokument u procesu pridruživanja su kriterijumi koji su definisani na Evropskom savetu u Kopenhagenu 1993. godine. Postoje tri grupe ovih kriterijuma:⁴

1. *Politički kriterijumi* koji se odnose na vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i sloboda, zaštitu manjina i stabilnost demokratskih institucija;
2. *Ekonomski kriterijumi* u okviru kojih se od zemlje kandidatkinje traži da osigura funkcionisanje tržišne privrede i da je u stanju da se nosi sa pritiskom konkurencije i tržištem EU;
3. *Pravni kriterijumi* koji se ogledaju u sposobnosti zemlje kandidatkinje da preuzme obaveze koje sa sobom nosi članstvo u Evropskoj uniji, što pored usklađivanja zakonskih propisa podrazumeva i ciljeve ekonomske i monetarne unije;

Na sednici Evropskog saveta održanoj u Madridu 1995. godine proširen je skup kriterijuma koji se odnose na konsolidaciju upravnih, upravljačkih i sudskih struktura u skladu sa normama EU.⁵

Već duži niz godina, od samita u Solunu 2003. godine, Evropska unija aktivno podržava napore zemalja Zapadnog Balkana da postanu njen sastavni deo u budućnosti. *Zapadni Balkan* je izraz koji Evropska unija koristi za region koji obuhvata Crnu Goru, Srbiju, Severnu Makedoniju, Bosnu i Hercegovinu, Albaniju, Kosovo, kao i Hrvatsku, koja je postala članica EU 2013. godine. Evropska unija trenutno razmatra članstvo pet zemalja kandidatkinja i dve potencijalne zemlje kandidatkinje u Uniji: Turska, Severna Makedonija, Crna Gora, Albanija, Srbija (zemlje kandidatkinje), Bosna i Hercegovina i Kosovo (potencijalne zemlje kandidatkinje). Ove zemlje potpadaju pod delokrug Evropske politike proširenja. U 2015. godini, Evropska komisija je objavila Strategiju proširenja koja je istakla dve ključne mere („harmonizovana skala procene“) koje će se primeniti na sve izveštaje zemalja obuhvaćenih delokrugom Evropske politike proširenja: trenutno stanje i napredak.⁶ Prva se može upotrebiti da se utvrdi koliko je zemlja blizu ispunjavanju uslova za pristupanje EU, jer meri spremnost zemlje da učestvuje u EU kao država članica.⁷ Stoga, s obzirom na to da je evropeizacija definisana time koliko je zemlja blizu punom učešću u institucijama EU, trenutno stanje u zemlji je koristan pokazatelj nivoa njene evropeizacije. Ova strategija sadrži skup univerzalnih kriterijuma za pristupanje EU koji se primenjuju na sve države kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje i koji se mere prema

⁴ EUR-Lex, *Accession Criteria (Copenhagen Criteria)*, dostupno na: <http://tiny.cc/qv2tcz>

⁵ EUR-Lex, *Joining the EU - the accession process*, dostupno na: <http://tiny.cc/h12tcz>

⁶ Evropska komisija, 'Strategija proširenja EU' (2015), str. 32.

⁷ Ibid., str. 4.

„harmonizovanoj skali procene“. Svrha je ovih kriterijuma, zajedno sa „harmonizovanom skalom procene“, da pruže veću transparentnost procesu proširenja za sve interesne strane, omogućavajući im da analiziraju i uporede blizinu različitih zemalja članstvu u EU.⁸

Ovi univerzalni kriterijumi su navedeni u sklopu devet pilot oblasti Strategije proširenja za 2015. godinu:

- › funkcionisanje pravosuđa;
- › borba protiv korupcije;
- › borba protiv organizovanog kriminala;
- › sloboda izražavanja;
- › reforma javne uprave;
- › ekonomski kriterijumi (funkcionalna tržišna privreda koja je istovremeno konkurentna u EU);
- › javne nabavke;
- › statistike;
- › finansijska kontrola.⁹

Prvih pet oblasti tiče se funkcionisanja demokratije: kako nečlanice traže pristup ekonomskim koristima integracije u EU (u obliku ugovora, trgovinskih sporazuma itd.), tako bivaju prinuđene da ispune kriterijume demokratizacije.¹⁰ Kao što to prepoznaje i sama Evropska komisija, 'Perspektiva članstva u EU [kao poslednji korak evropeizacije] ima moćan efekat transformacije uključenih zemalja, i dovodi do pozitivnih demokratskih... promena.'¹¹ I zaista, unapređenje demokratije, vladavine prava i poštovanje osnovnih prava 'u sopstvenom je političkom, bezbednosnom i ekonomskom interesu Unije. To je investicija u stabilnu, jaku i ujedinjenu Evropu.'¹² Stoga, evropeizacija postaje sredstvo demokratizacije država nečlanica.

Strategijom proširenja za 2016. godinu, prošireno je prvobitnih devet oblasti i ona sada obuhvata:

- › slobodno kretanje robe;
- › konkurenciju;
- › transport;
- › energetiku;
- › migracije;

⁸ Ibid., str. 31.

⁹ Ibid., str. 33-41.

¹⁰ rank Schimmelfennig, 'Europeanisation beyond the member states', *Journal for Comparative Government and European Policy*, 8 (2010), str. 326.

¹¹ Komisija, Proširenje 2015', str. 2.

¹² Evropska komisija, 'Verodostojna perspektiva proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu' (2018), str. 1.

- › graničnu kontrolu;
- › azil;
- › borbu protiv terorizma;
- › i životnu sredinu i klimatske promene.¹³

Od 2019. godine, oblasti predviđene Strategijama proširenja za 2015. i 2016. godinu predstavljaju jedine oblasti u njenim godišnjim izveštajima koje se prema navodima Komisije mogu koristiti za međudržavno poređenje.

Komisija je u Strategiji proširenja za 2015. godinu, identifikovala pod-pitanja koja se odnose na svaku od devet pilot oblasti. Za svako pod-pitanje jasno su definisani kriterijumi po kojima će se ocenjivati svaka zemlja.¹⁴ Ovo omogućava organizacijama građanskog društva da razumeju zahteve Komisije za članstvo u Uniji i da protumače i uporede procene Komisije između zemalja u dužem vremenskom periodu. Međutim, Strategija proširenja za 2016. godinu ne navodi nikakva pod-pitanja i kriterijume za procenu novih oblasti.

Posledično, procenu Komisije za oblasti koje su dodate Strategiji za 2016. teško je protumačiti i uporediti između zemalja. Komisija nije iznela kriterijume za njihovu procenu niti je opisala stanje priprema u onim oblastima u kojima bi zemlja ispunila tražene standarde za pristupanje EU. Rešenje ovog problema može biti raditi unazad i poći prvo od zaključaka Komisije kojima su ovi kriterijumi doneti: uporediti procene pojedinih zemalja u oblastima dodatim u 2016. godini i identifikovati pozivanje na tražene standarde. Ovo bi, međutim, iziskivalo dosta vremena i nužno ne bi bilo precizno. Od 2019. godine, oblasti precizirane Strategijama proširenja za 2015. i 2016. godinu predstavljaju jedina područja u njenim godišnjim izveštajima koja se prema navodima Komisije mogu koristiti za međudržavno poređenje.

U 2018. godini, zajedno sa Strategijom proširenja, Evropska komisija je objavila saopštenje u kome je obnovila svoju posvećenost širenju i razvoju Zapadnog Balkana.¹⁵ Saopštenjem su kriterijumi prošireni na skoro svih devet prvobitnih pilot oblasti.¹⁶ Ovi prošireni kriterijumi ne uključuju nikakve potpuno nove zahteve, ali saopštenje je preciznije o tome šta kriterijumi znače. S obzirom na naglasak saopštenja na ponovnu privrženost regionu, možemo pretpostaviti da prošireni elementi ovih kriterijuma nisu bili u upotrebi pre 2018. godine, mada dokument to ne stavlja jasno na znanje. Kao takva, poređenja neobrađenih podataka od 2015-16. i od 2018. godine pa nadalje moraju se analizirati i objasniti u kontekstu proširenja iz saopštenja za 2018. godinu.

¹³ Evropska komisija, 'Strategija proširenja EU' (2016), str. 8.

¹⁴ Komisija, 'Proširenje 2015', str. 33-41.

¹⁵ Komisija, 'Verodostojna perspektiva proširenja', str. 9.

¹⁶ Ibid., str. 10-14.

Ocenjuje se da EU nosi moć transformacije kada je reč o demokratiji, osnovnim pravima, vladavini prava za zemlje balkanskog regiona. Proces pripreme za integraciju zemlje u Evropsku uniju, što znači da je zemlja već ispunila sve uslove (Kopenhaški kriterijumi) mnogi naučnici nazivaju procesom 'evropeizacije'. Ovaj proces ima nekoliko dimenzija, uključujući: političku; ekonomsku; tehničku i dimenziju vrednosti i identiteta. Prema Johanu Olsenu, možemo uočiti četiri karakteristike evropeizacije: 1) izvoz evropskog modela van njegovih granica; 2) snagu institucija upravljanja na supranacionalnom nivou; 3) supranacionalni element koji utiče na nacionalni i pod-nacionalni nivo; i 4) intenziviranje procesa ujedinjenja EU.

Kao što je pomenuto, EU nudi mogućnost članstva svim zemljama koje ispunjavaju kriterijume sa stanovišta: 1. ekonomskog kapaciteta - imaju funkcionalnu tržišnu privredu; 2. političkih kriterijuma - vladavina prava, demokratija, održivost i zaštita ljudskih prava i 3. nacionalnog zakonodavstva koje je harmonizovano i usklađeno sa pravnim tekovinama EU, i 4. administrativnog i institucionalnog kapaciteta za ispunjavanje svih obaveza koje proizilaze iz članstva. S tim u vezi, proces pristupanja, nakon ispunjavanja kriterijuma često se naziva uslovljenom evropeizacijom¹⁷ (Hasa, 2019) ili politikom 'šargarepe i štapa' (Grabbe, 2002, Zoukui, 2010). Međutim, ovi tehnički aspekti ekonomskih i političkih kapaciteta, administrativnih i zakonodavnih postupaka moraju se kombinovati sa normativnim elementom, što znači da bi zemlja trebalo da prigrlji i promoviše sve evropske vrednosti duž ovog procesa. Tako EU zapravo „nameće“ svoju politiku i svoj model državi koja pristupa.

Danas se evropeizacija u regionu Zapadnog Balkana izjednačava sa demokratizacijom i stabilizacijom regiona i zemalja u njemu. U ovim je zemljama od presudne važnosti započeti i nastaviti proces reforme u mnogim sektorima kako bi se dostigli standardi EU. Ovaj proces je EU dao ulogu „reformatora“ - pokretačke snage u osnovi motivacije države da preduzme duboke reforme. Da nije uslovljavanja EU, te se reforme ne bi preduzele.¹⁸ (Beshku & Mullisi 2018). U tom pogledu, proces demokratizacije zemalja Zapadnog Balkana je povezan sa procesom evropeizacije. Da bi podržao zemlje u ovom procesu čiji je glavni cilj povećanje institucionalnih kapaciteta, jačanje demokratije i vladavine prava, poboljšanje ekonomskih i socijalnih pokazatelja, EU je od 2001. godine za region izdvojio oko 20 milijardi evra u okviru različitih finansijskih instrumenata kao što su: CARDS (Pomoć zajednice za razvoj i stabilizaciju rekonstrukcije), PHARE i IPA (Instrument prepristupne pomoći) I & II.¹⁹

Reforme su uglavnom opravdane kako bi se postigao napredak ka integraciji u EU i postigla stabilnost unutar zemalja kao i regionalna stabilnost. Kako sve zemlje zapravo

¹⁷ Hasa T., From normative to tangible governance: Time to change strategy of the EU enlargement process towards Western Balkans, Bruges Political Research Papers 74/2019, str. 10

¹⁸ Beshku & Mullisi 2018

¹⁹ Hasa, 2019

rade na istom cilju, od imperativne je važnosti proceniti da će početi da sarađuju i stvaraju međusobna partnerstva kako bi ubrzale svoj napredak u procesu integracije u EU.

Kosovo

Uvod

Kosovo se smatra potencijalnom kandidatkinjom za članstvo u Evropskoj uniji. Još od proglašenja nezavisnosti 2008. godine, put integracije u EU, koji je protkan i u njenu deklaraciju o nezavisnosti, bio je i samostalan i međusektorski spoljnopolitički prioritet Kosova. Od njegove nezavisnosti, rasprava i retorika političkih stranaka prevashodno je usredsređena na integraciju u EU, međutim, Kosovo je proslavilo 11. godinu svoje državnosti sa malo opipljivih uspeha u postizanju svog cilja integracije u EU. Pitanja poput politizacije javne uprave, korupcije i organizovanog kriminala i neefikasnog pravosudnog sistema ostaju glavni krivci kosovske stagnacije.

EU ostaje ključni ekonomski akter na Kosovu i jedan od najvažnijih aktera, uključujući SAD, u državotvornim procesima na Kosovu. Još od samita u Solunu održanog 2003. godine, put Kosova je povezan sa integracijom u EU i perspektivom EU. Čak i proglašenje nezavisnosti Kosova potvrđuje njegov smer, predviđajući „... našu nameru da preduzmemo sve neophodne korake kako bismo olakšali punopravno članstvo u Evropskoj uniji što je pre moguće i sprovedli reforme potrebne za evropsku i evroatlantsku integraciju”²⁰. Ključno dostignuće u odnosima Kosova i EU bilo je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) 2015. godine, ne samo zbog ekonomskih koristi, već zato što je simbolično, predstavljalo prvi sporazum između Kosova i EU koji sadrži ugovorne obaveze. Pored SSP-a, kosovska vlada se složila da izradi i Agendu evropskih reformi, čija je svrha da pokrene kosovske reforme koje se odnose na integraciju u EU²¹.

Većina građana Kosova, oko 60% njih, su u periodu od 2010-2015. godine smatrali EU kao pozitivnu i / ili veoma pozitivnu²². Politički i institucionalni naponi, u kombinaciji sa tim percepcijama, trebalo bi da donesu podsticaj na putu Kosova ka EU integraciji, ali to u praksi nije bio slučaj. Iako je Kosovo potpisalo SSP i takođe razvilo Agendu evropskih reformi za postavljanje kratkoročnih prioriteta, izveštaj EK za Kosovo za 2019. godinu

²⁰ Skupština Kosova. Deklaracija o nezavisnosti. Preuzeto sa: <http://www.assembly-kosova.org/common/docs/Kosovo%20Declaration%20of%20Independence%20-%20English%20Version.pdf>

²¹ Ministarstvo evropskih integracija. (2016). Dijalog visokog nivoa Kosova-EU o ključnim prioritetima – Agenda evropskih reformi (ERA). Preuzeto sa: https://www.mei-ks.net/repository/docs/era_final.pdf

²² Grupa za pravne i političke studije. (2017). Kosovo-evropska integracija i SSP. Preuzeto sa: <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2017/11/GLPS-Kosovo-European-Integration-and-the-SAA-An-analysis-on-citizens'-perceptions.pdf>

pokazao je da obe od njih zaostaju u postizanju značajnih rezultata²³. Jean-Claude Juncker, predsednik Evropske komisije je 2017. godine, u svom govoru istakao da je stabilnost Zapadnog Balkana povezana sa verodostojnom perspektivom proširenja²⁴. Ubrzo nakon toga, 2018. godine, EU je izdao publikaciju „Verodostojna perspektiva proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu“. Pored toga što ističe da je normalizacija odnosa između Kosova i Srbije presudan faktor za napredovanje njihovih evropskih puteva, ovaj dokument snažno povezuje integraciju Kosova u EU sa primenom SSP-a. Konkretno, u dokumentu se kaže da „Kosovo ima priliku za održivi napredak kroz primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i da napreduje na svom evropskom putu kada to dozvole objektivne okolnosti“²⁵.

SSP je kao prvi formalni ugovorni sporazum između Kosova i EU, a takođe i kao ključni opipljiv način da Kosovo krene ka integraciji u EU, stoga od presudnog značaja. U istraživanju sprovedenom 2016. manje od 50% stanovnika Kosova smatralo je da će SSP doneti Kosovu koristi, kako ekonomski tako i politički²⁶. Manje od polovine stanovništva još uvek ne vidi koristi od takvih sporazuma, što ukazuje da kosovske institucije ne uspevaju da ostvare opipljive rezultate i uključe svoje građane u pomenute procese.

Pristup iz retrospektive

Stavovi građana o EU

Balkanski barometar, koji objavljuje Savet za regionalnu saradnju (RCC), nudi opsežan pregled zemalja Zapadnog Balkana i njihovih percepcija o širokom spektru društvenih, političkih i ekonomskih pitanja²⁷. Što se tiče ekonomskog aspekta, većina (69%) građana Kosova je izjavila je da bi članstvo u EU bilo dobra stvar za privredu zemlje. Međutim, važno je napomenuti u vezi s tim pitanjem i to da 21% ispitanika izjavljuje da smatra da članstvo u EU nema ni dobar ni loš uticaj na privredu. Stoga, jedna u pet osoba ili nema informacije, nije ubeđena ili ne shvata kako članstvo u EU pogoduje ili ne pogoduje privredi zemlje. U prilog ovoj činjenici došlo je do pada u broju građana Kosova koji veruju da bi EU koristila

²³ Izveštaj EK za Kosovo. (2019)

²⁴ EK. (2017). PREDSEDNIK JEAN-CLAUDE JUNCKER govori o stanju Unije 2017. Preuzeto sa: https://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm

²⁵ EK. (2018). Verodostojna perspektiva proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu. Preuzeto sa: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

²⁶ Grupa za pravne i političke studije. (2017). Evropska integracija Kosova i SSP. (str. 14). Preuzeto sa: <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2017/11/GLPS-Kosovo-European-Integration-and-the-SAA-An-analysis-on-citizens-perceptions.pdf>

²⁷ Savet za regionalnu saradnju. (2019). Balkanski barometar 2019: Ispitivanje javnog mnjenja. Preuzeto sa: <https://www.rcc.int/pubs/89/balkan-barometer-2019-public-opinion-survey>

privredi; pošto je u 2017. čak 84% smatralo članstvo u EU dobrim. Pad od 15%, prema izveštaju, može se pripisati zastoju u procesu vizne liberalizacije na Kosovu.

Na pitanje šta članstvo u EU lično nosi po građane, građani Kosova su jedini narod sa Zapadnog Balkana koji su *slobodu putovanja* ocenili kao glavnu dobrobit članstva u EU. Ovo samo ukazuje na značaj vizne liberalizacije za stanovnike Kosova. Pad njihove percepcije oko ekonomskih koristi od ulaska u EU doprinosi ideji koliko su građani odvojeni od procesa integracije u EU. Bez obzira na to, veliki broj građana Kosova (43%) izjavio je da očekuju da se pristupanje kosovske ekonomije EU desi do 2020. godine.

Narativ o reformama

EU je sastavni deo državotvornog procesa, pa je odnos Kosova i EU jedinstven za analizu, posebno u pogledu odnosa moći. Konkretni događaji u vremenskom okviru pokazuju kako je evropeizacija uticala na unutrašnju demokratiju Kosova. Državotvorni proces Kosova okarakterisan je izradom politika samo radi politike; do toga je došlo tokom perioda Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK), pod nadgledanom i nenadgledanom nezavisnošću.

Nakon rata, tačnije od 1999. do 2000. godine, Misija Ujedinjenih nacija na Kosovu bila je izvršna vlast. Polako je počela da prenosi neka svoja ovlašćenja na kosovske opštine. Ovlašćenja koja su preneli bila su više administrativne mere dok je UNMIK i dalje, barem de facto, bio izvršna vlast. UNMIK je prokrčio put razvoju privremenih institucija samouprave (PIS). PIS je imao kako zakonodavna tako i izvršna ovlašćenja. Strateški fokus PIS-a bio je postepeni prenos ovih ovlašćenja na kosovske institucije, posebno pošto je u to vreme Kosovo bilo u procesu stvaranja prirode svojih institucija. Pitanje počiva na ideji podele i prenosa moći. Literatura ističe kako međunarodne intervencije mogu biti posebno kontraproduktivne u postizanju postavljenih ciljeva zemlje.

Kada je započeo prenos ovlašćenja, a politička situacija na Kosovu još uvek nije definisana, Kosovo je počelo da gradi institucije na mešovini principa uči radeći i poštovanja smernica. Prvi se temeljio na promatranju načina funkcionisanja institucija međunarodne zajednice, dok je drugi proizašao iz konkretnih pravila, postupaka i zakonodavstva, koje je međunarodna zajednica većinom direktno sastavila. Isaiah Berlin je ovu pojavu opisao kovanicom „negativna sloboda”²⁸. Gashi & Gashi ukazuju na dualizam, imajući u vidu da je sastavljen od „slobode koja proizilazi iz nedostatka prepreka” i „slobode delovanja i preuzimanja kontrole svoje osnovne svrhe”²⁹.

Glavno pitanje koje proizilazi iz međunarodnih intervencija ili bilo koje intervencije po tom pitanju je pitanje vlasništva. Pitanje vlasništva se javlja kada postoji nesklad između primaoca i prenosnika. Primalac, u ovom slučaju Kosovo i njegove institucije, s nejasnim političkim statusom, nije u potpunosti shvatio pojam vlasništva, pa je stoga i odgovornost

²⁸ Berlin, I. (1969) Two Concepts of Liberty, Four Essays on Liberty. Oxford: Oxford University Press

²⁹ Demokratija za razvoj. Gashi, K. , Gashi, G. (2018). Deset godina od nastanka. Preuzeto sa: https://d4d-ks.org/wp-content/uploads/2018/11/D4D_PI_15_ENG.pdf

bila nejasno shvaćena i samim tim nejasno primenjena. Pored svega toga, međunarodna zajednica je koristila zapadne kulturne vrednosti koje su u najboljem slučaju bile nerazumljive.

Usvajanje stranih valuta. Jedna od prvih, ako ne i prva, odluka međunarodne zajednice bila je uvođenje nemačke marke kao kosovske valute i Kosova kao nezavisne carinske zone. Kosovo je kasnije usvojilo EVRO kao svoju zvaničnu valutu. Iako je takva odluka, ne zalazeći u to da li je bila pogrešna ili ispravna, predstavljala direktno zadiranje u monetarnu politiku jedne zemlje, ona nije naišla na otpor ni društva u celini, ni lokalnih političara.

Zakoni obaveze radi. UNMIK je bio zakonodavna vlast i shodno tome je donosio zakone. Većina zakona koje je usvojio UNMIK tek je neznatno prilagođena čak i nakon prenosa ovlašćenja na kosovske institucije. Kao primer, UNMIK je doneo 69 uredbi u kratkom roku od jedne godine - to je bilo 2000. godine. U svom izveštaju *Zakoni bez politike – mrtvo slovo na papiru i uzaludnost*, Ilir Dugolli objašnjava pojam zakonodavne agende, koja je sastavljena na brzinu³⁰. Dugolli objašnjava kako su zakonodavni program na Kosovu sastavili u roku od nekoliko sati državni službenici i pravni eksperti koji su tu naveli zakone koje su smatrali neophodnim. Iako se Dugollijev izveštaj fokusira na UNMIK-ova vremena, ista zapažanja mogu se primeniti i danas.

Do 2008. godine, kosovske institucije su koristile nedostatak ovlašćenja kao svoj glavni argument kada su se suočile sa odgovornošću. Februara 2008. Kosovo je proglasilo svoju nezavisnost i usledio je relativno brz pristup izgradnji države. Uspostavljaju se nove institucije i sastavlja se zakonodavna agenda. Još jednom vidimo, iako sada imaju nadležnosti, da je užurbana izgradnje države nastavljena iz prošlosti. Samo u 2008. godini, parlament je usvojio 91 zakon bez ikakvih prethodnih rasprava³¹. Opšti diskurs političkih partija na vlasti bio je da je međunarodna zajednica nametnula ove zakone i da je stoga malo toga što lokalci mogu da urade. Kosovo se ponovo izvinjavalo za svoje ponašanje, ovaj put zamenjujući argument o nedostatku ovlašćenja svaljivanjem krivice na snažan međunarodni uticaj pri utvrđivanju ovog programa rada. Ovi slučajevi samo idu u prilog glavnom argumentu da kosovska demokratija beleži pad već u početnim fazama državotvornih procesa.

Procenjivanje prioriternih područja

Izveštaji EU za zemlju mere napredak Kosova u različitim oblastima kroz nivo napretka i nivo priprema. Dve tabele koje slede u nastavku detaljno opisuju nivo napretka Kosova i nivo priprema na osnovu izveštaja EK za period 2015 - 2019, tako da su ovo godine na koje

³⁰ Dugolli, I. (2006). str. 4. Laws without policies – Waste Dead Letter and Futility. Preuzeto sa:

http://www.kipred.org/repository/docs/Laws_Without_Policy_-_Waste_Dead_Letter_and_Futility_618084.pdf

³¹ Republika Kosovo. Skupština. Preuzeto sa: <http://kuvendikosoves.org/common/docs/ligjet/Evidenca%20e%20ligjeve.pdf>

ćemo se fokusirati. Nivo napretka je relativan jer meri da li je u zemlji došlo do napretka u odnosu na prethodnu godinu, a stanje pripremljenosti nudi pregled pripremljenosti zemlje u određenoj oblasti. Prioritetne oblasti Kosova su javna uprava, pravosudni sistem, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, osnovna prava i sloboda izražavanja. Ova polja, posebno osnovna prava i sloboda izražavanja, predstavljaju unutrašnju demokratizaciju zemlje. U 2017. godini EK nije dostavio izveštaj o zemljama, tako da ta godina nedostaje u tabelama. Tokom 2018. i 2019. godine, nivo napretka osnovnih prava nije izričito prijavljen, a takođe nedostaje stanje priprema u ovoj oblasti u sve četiri godine, a poslednji izveštaj za 2019. godinu kaže da „Pravni okvir široko garantuje zaštitu ljudskih i osnovnih prava u skladu sa evropskim standardima.“

Reforma javne uprave beleži *izvestan napredak* od 2016 – 2019. godine, gde je samo 2015. godina ocenjena formulacijom *dobar napredak*. Stanje pripreme reforme javne uprave zaustavilo se na *izvesno pripremljenoj* svake godine. U izveštaju za 2019. godinu navodi se da se najveći deo napretka pripisuje usvajanju zakonodavstva, ali i dalje preostaje ključno pitanje političkog uticaja na zapošljavanje visokih državnih službenika. **Sudski sistem** koči napredak, konstanto je dobijalo ocenu da je u *ranofazi pripreme*, izuzev 2016. godine kada je ocenjen kao onaj koji beleži *dobar napredak*. Slično kao i u drugim prioritetnim oblastima, napredak sudskog sistema je tesno povezan sa zakonodavstvom i suočava se sa praktičnim problemima. Izveštaj EK ukazuje da politizacija i sporo donošenje pravde sprečavaju dalji napredak na ovom polju. Skoro ista ocena data je za **borbu protiv korupcije** i **borbu protiv organizovanog kriminala**. Ove procene pokazuju da Kosovo napreduje naglo i užurbano u zakonodavstvu, međutim, taj proces nije praćen javnim raspravama i umesto toga je tu kao samo još jedna obaveza koju treba štriklirati; ovo podriva njegovo sprovođenje i tako slabi demokratiju Kosova.

Tabela 1: Nivo napretka prema Izveštaju EK za Kosovo

Nivo napretka				
<i>Oblasti</i>	Godine			
	2015.	2016.	2018.	2019.
<i>Javna uprava</i>	Dobar napredak	Izvestan napredak	Izvestan napredak	Izvestan napredak
<i>Sudski sistem</i>	Izvestan napredak	Dobar napredak	Izvestan napredak	Izvestan napredak
<i>Borba protiv korupcije</i>	Izvestan napredak	Dobar napredak	Izvestan napredak	Izvestan napredak
<i>Borba protiv organizovanog kriminala</i>	Izvestan napredak	Dobar napredak	Izvestan napredak	Izvestan napredak
<i>Osnovna prava</i>	Izvestan napredak	Izvestan napredak	N/P	N/P
<i>Sloboda izražavanja</i>	Bez napretka	Bez napretka	Bez napretka	Ograničen napredak

Tabela 2: Stanje pripreme prema izveštaju EK za Kosovo

Stanje pripreme				
<i>Oblasti</i>	Godine			
	2015	2016	2018	2019
<i>Javna uprava</i>	Izvesno pripremljena	Izvesno pripremljena	Izvesno pripremljena	Izvesno pripremljena
<i>Sudski sistem</i>	Rana faza	Rana faza	Rana faza/Donekle pripremljena	Rana faza
<i>Borba protiv korupcije</i>	Rana faza	Rana faza/Donekle pripremljena	Rana faza/Donekle pripremljena	Rana faza/Donekle pripremljena
<i>Borba protiv organizovanog kriminala</i>	Rana faza	Rana faza	Rana faza	Rana faza
<i>Sloboda izražavanja</i>	Izvesno pripremljena	Izvesno pripremljena	Izvesno pripremljena	Izvesno pripremljena

Šta je preduzeto i kakve je rezultate proizvelo: Vremenski okvir EU-Kosovo

Kosovo se smatra potencijalnim kandidatom za članstvo u EU. Ovaj deo izveštaja daje pregled i vremenski okvir odnosa na relaciji EU-Kosovo, ističući glavne događaje. Detaljnija i deskriptivna analiza napretka Kosova opisana je u poglavlju nakon izveštaja konkretnih zemalja.

Tabela 3: Događaji kroz godine

Datum	Događaj
11.1.2000.	Na zagrebačkom samitu pokrenut Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) za 5 zemalja jugoistočne Evrope
1.4.2005.	Komisija usvaja saopštenje o „Evropskoj budućnosti Kosova“
1.2.2006.	Specijalni izaslanik UN-a pokreće pregovore o statusu
4.2.2008.	Savet usvaja Zajedničku akciju kojom se uspostavlja Misija EU za vladavinu prava na Kosovu EULEX
18.2.2008.	Savet prepoznaje proglašenje nezavisnosti Kosova, podvlači ubeđenje EU da je Kosovo slučaj sui generis.
15.6.2008.	Kosovo usvaja svoj Ustav.
9.12.2008.	EULEX postaje funkcionalan
14.10.2009.	Komisija izdaje saopštenje 'Kosovo-Ispunjavanje njegove evropske perspektive'
22.7.2010.	Međunarodni sud pravde izdaje savetodavno mišljenje o proglašenju nezavisnosti Kosova
8.3.2011.	Nakon Rezolucije Generalne skupštine UN-a počinje tehnički dijalog Kosova i Srbije
19.1.2012.	Komisija pokreće dijalog za viznu liberalizaciju sa Kosovom
30.5.2012.	Komisija pokreće strukturni dijalog o vladavini prava
14.6.2012.	Komisija izdaje mapu puta za viznu liberalizaciju za Kosovo
10.9.2012.	Kosovo proglašava kraj nadgledane nezavisnosti

10.10.2012.	Komisija izdaje studiju izvodljivosti Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova
19.10.2012.	Počinje dijalog visokog nivoa između Kosova i Srbije pod pokroviteljstvom VP/PP Ashton.
25.7.2014.	EU i glavni pregovarači Kosova parafirali Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova u Briselu.
1.4.2016.	Stupa na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između EU i Kosova.
1.7.2018.	Komisija potvrđuje da je Kosovo ispunilo sve preostale uslove za viznu liberalizaciju. Odluka o predlogu Komisije na čekanju u EP i Savetu.

2015. godine, Komisija usvaja saopštenje o „Evropskoj budućnosti Kosova“³². Dokument je pružio analizu onoga što je Evropska komisija radila od 1999. do 2005. godine i njenih planova za budućnost Kosova. Od 1999. do 2005. godine, angažman EU kvantifikovan je kao investicija od 1.6 milijardi evra, a ipak teritoriju kvalifikuje kao krhku. Ovo saopštenje bilo je prve te vrste koje je EK uputila Kosovu. Obuhvatilo je sektore u rasponu od ekonomskog razvoja, institucionalnih kapaciteta, finansijske pomoći i regionalnih inicijativa, uključujući odnose sa Beogradom. S obzirom da u ovom trenutku status Kosova još nije zvanično utvrđen, EK je ukazao da se reforme moraju preduzeti kroz aktivne konsultacije sa međunarodnim akterima. Što je još važnije, ovo je podrazumevalo da će EK pružiti podršku u procesu revitalizacije, samo ako bude u prilici da primeti da se kosovski politički lideri obavezuju na poštovanje „demokratskih principa, ljudskih prava, zaštite manjina, vladavine prava, tržišne ekonomske reforme i vrednosti na kojima Evropska unija počiva“. Kontekstualno, kao što smo takođe primetili u prethodnim poglavljima kada je objašnjavano kako je sastavljena zakonodavna agenda, opšta populacija je u potpunosti izostavljena iz procesa. Ipak, EK ističe u saopštenju da je „konačno, budućnost Kosova u rukama njegovog naroda“.

2006. godine, UN je pokrenuo pregovore o statusu Kosova preko svog specijalnog izaslanika. Nakon godinu dana, specijalni izaslanik UN-a Martti Ahtisaari sastavio je izveštaj koji je, između ostalog, naveo da reintegracija u Srbiju nije održiva opcija, da nastavljena međunarodna uprava nije održiva i da je nezavisnost uz međunarodni nadzor jedina održiva opcija³³. Ovo je još jednom dalje ojačalo ulogu međunarodne zajednice.

2008 - Savet usvaja Zajedničku akciju kojom se uspostavlja Misija EU za vladavinu prava na Kosovu (EULEX). Četrnaest dana kasnije, Savet prepoznaje proglašenje nezavisnosti

³² Pravo Evropske unije. (2005). Saopštenje Komisije – Evropska budućnost Kosova. Preuzeto sa: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52005DC0156>

³³ OEBS. Inicijativa za podršku Skupštini. (2007). Izveštaj Specijalnog izaslanika UN-a o budućem statusu Kosova, Kosovo zaslužuje razjašnjenje svoje budućnosti. Preuzeto sa: <https://www.osce.org/kosovo/24787?download=true>

Kosova, podvlači ubeđenje EU da je Kosovo slučaj sui generis. Kosovo usvaja svoj Ustav jula 2008. a EULEX postaje funkcionalan krajem 2008. Iste te godine, odnosno 2008, Kosovo je proglasilo svoju nezavisnost i suverenitet proglašenjem nezavisnosti. Ako pređemo na 2010. godinu, značajan događaj u vremenskom okviru Kosova nastaje kada Međunarodni sud pravde (MSP) donosi svoje savetodavno mišljenje o proglašenju nezavisnosti Kosova. U rezimeu, MSP je zaključio da proglašenje nezavisnosti nije prekršilo međunarodno pravo i / ili Rezoluciju 1244 SB UN-a. 2018. godine nezavisnost Kosova priznalo je 116 zemalja, a poslednja je bila Barbados³⁴.

2012. godinu propratilo je pet važnih događaja koji su uticali na Kosovo i odnose Kosova i EU. U roku od godinu dana, Evropska komisija pokrenula je dijalog s Kosovom koji se odnosi na viznu liberalizaciju i izdala je mapu puta vizne liberalizacije, pokrenula je strukturirani dijalog o vladavini prava i izdala svoju studiju izvodljivosti za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između EU i Kosova. Kosovo je proglasilo kraj svoje nadgledane nezavisnosti i započeo je dijalog na visokom nivou između Kosova i Srbije, pod pokroviteljstvom VP/PP Ashton. Ovi događaji trebalo je da potvrde put Kosova ka integraciji u EU, ali što je još važnije kako su se svi dogodili u roku od jedne godine, pokazali su poprilično brz put takve integracije. Istorija bi drugačije diktirala! Samo četiri godine kasnije, naime, 2016. godine, SSP će stupiti na snagu, a do danas liberalizacija viznog režima i dalje se ponavlja, a rešenje koje proizilazi iz dijaloga između Kosova i Srbije je u najboljem slučaju skeptično.

Demokratija i integracija u EU

Politička kultura i evropeizacija

Ne može se govoriti o evropeizaciji a da se ne pozabavimo političkom kulturom datog društva. Pravne tekovine same po sebi predstavljaju neki vid političke kulturalizacije šireg obima. Za neke kulture, primena vladavine prava EU može nastupiti prirodno, a drugima se može činiti kao šok. Da bismo bolje razumeli kosovsko društvo i njegov proces evropeizacije, moramo se pozabaviti njegovom političkom kulturom. A da bi se uhvatilo u koštac sa političkom kulturom neke zemlje treba sagledati diskurs o njenoj istoriji, jer je društvo izgrađeno od istorijskih događaja koji oblikuju njegovu budućnost.

Politička kultura na Kosovu je mešovita i jedna od nerazvijenijih oblasti kosovskog društva. S obzirom da je kosovska istorija zapravo istorija sukoba, nije ni čudo što politička kultura beleži takve disparitete. Istorijski gledano, Kosovo je bilo prevashodno pokrajina ili deo neke veće pokrajine. Počev od 1400. do 1999. godine, kosovski status upravljanja bio je status pokrajine. Prvo u Osmanlijskom carstvu, a zatim u srpskom i jugoslovenskom kraljevstvu, pa sve do jugoslovenske federacije. Ako pogledamo ovaj kratak istorijski

³⁴ Baliu D. Barbados priznaje Kosovo. Prishtina Insight. 2018. Preuzeto sa: <https://prishtinainsight.com/barbadosrecognizes-kosovo/>

rezime, očigledno je da je kosovsko društvo oblikovano pre svega sukobom i tenzijama. Sama ta činjenica otežala je razvoj političke kulture. Znajući da obrazovanje ima veliku ulogu u političkoj kulturi, alarmantno je shvatiti da građani Kosova nisu imali lak pristup visokom obrazovanju sve do 1969. godine, kada je osnovan Univerzitet u Prištini. Štaviše, svaki političar koji je imao dovoljno sreće da se obrazuje, uglavnom je indoktriniran komunističkom ideologijom, dok prozapadnjački pristup praktično nije postojao sve do 1990-ih.

Da bismo bolje razumeli teme koje dominiraju kosovskim društvom i političkom kulturom, neophodno je razumeti opštu situaciju u Osmanlijskom carstvu i šire. Tada je vlada uglavnom bila skoncentrisana na centralnom nivou, a samo je nekoliko zakona i manjih prilagođavanja bilo dozvoljeno da se raspravlja i usvaja na lokalnom nivou. Ovaj prisilni sukob između lokalnih i centralnih vlasti, koji je na kraju izbacio stanovništvo iz procesa odlučivanja, dao im je prednost da se uključe u parohijalno ponašanje. Donošenje i izvršenje odluka je ipak vršeno, zbog čega je stanovništvo prisiljavano da neguje predmetnu kulturu.

Nakon otprilike 500 godina Osmanlijske vladavine i bukvalno parohijalne političke kulture unutar kosovskog društva, dalje promene bi samo pojačale ovaj nesklad između države i naroda. Na konferenciji ambasadora 1913. Kosovo bi bilo uključeno u Kraljevinu Srbiju kao pokrajina, čime bi na kraju izgubilo čak i mali pokrajinski nivo administracije koji je imao pod vlašću Osmanlija. Kosovo, u to vreme pre svega agrarno društvo, bilo je primorano da usvoji oblik samouprave koji je uglavnom preovlađivao u planinskim regionima, poreklom iz Albanije, tako što je doneo Kanun (što u prevodu znači „Zakonik“) Leke Dukagjinija. Kanun je bio skup zakona i normi koje je usvojilo kosovsko društvo, pokazujući po prvi put osećaj logike upravljanja i političke kulture. Iako je nesporno da je Kanun zamenio zakonodavne komponente vlade, podrazumeva se da kada bi stanovništvo samo zamenilo izvršnu vlast pomenute vlade, treba razmotriti i efikasnost ovog sistema. Stroga pravila ponašanja koje je propisao Kanun samo su ojačala porodične veze i koncepte usmenih ugovora za razliku od pisanog zakona. Svi ovi faktori igrali su veliku ulogu u stvaranju političke kulture Kosova.

Od Osmanlijske vladavine pa na dalje, stanovništvo Kosova prevashodno je bilo porodično orijentisane kulture, što je dovelo do kolektivismu. Zaključno, pojedinac na Kosovu se pre svega identifikuje kao deo veće strukture i odmerava veličinu strukture i procenjuje svoju ulogu u njoj. Štaviše, pojedinac kao politički činilac statistički će propratiti prosečno ponašanje porodice, a što je veća veličina porodice, to je veća uloga činioca u datoj porodici. Ovo ponašanje, istorijski gledano, igralo je veliku ulogu u evropeizaciji Kosova i njegovoj upečatljivoj prirodi.

Uzrok i posledica: Demokratizacija i integracija u EU

Istorija je odigrala ulogu, poprilično skrivenu, doduše sa velikim intenzitetom, u oblikovanju političke kulture i opštih ideologija stanovništva Kosova. Jedno od najvažnijih pitanja koje se mora rešiti u slučaju Kosova je količina u smislu evropeizacije. Ovo se može učiniti kritičkim osvrtom na evropeizaciju, usredsređujući se na to da je demokratija na Kosovu samo još jedan sistem koji se nudi i koji treba štriklirati i otići dalje. Imajući u vidu kosovsku percepciju vlade kao regulatornog tela, sa u biti parohijalnom političkom kulturom sa tendencijama podaničke, nije ni čudo što je transformativna moć Evropske unije imala skoro stabilan prodor na Kosovu. Nakon rata 1999. godine, Kosovo je ušlo u stanje popravljavanja sa velikim količinama međunarodne pomoći pružene kako bi se pomoglo u naporima na obnovi države i društva. Ovaj pokušaj obnove ulio je građanima lažnu nadu, Evropsku uniju su videli kao obećanu zemlju, onu u kojoj će im biti pruženi svi aspekti života - poput dobre uprave, prikladnih zakona i boljeg prosperiteta. Međutim, slika nije prikazana u potpunosti, pre svega zbog toga što put ka evropeizaciji, posebno kada je isproban na zemljama sa kolektivističkom istorijom, zahteva mnogo više od volje građana. Kosovo je, parohijalna i upečatljiva politička kultura, u nekom trenutku tokom procesa evropeizacije usvojilo oko 91 zakon, bez ikakvih prethodnih rasprava o politici ili analiza. Ovaj oblik neupitnog prihvatanja novih zakona i politika pokazuje da iako Evropska unija to pogrešno doživljava kao ubrzavanje napretka evropeizacije, temelji nisu uopšte ono što EU želi. S druge strane, čini se da Kosovo samo završava obaveze koje dođu put njega, pre svega zbog političkih poena koje dobijaju političke stranke koje ove poene koriste da bi unapredile svoje agende. Kosovo i EU održali su svoj prvi sastanak Saveta za stabilizaciju i pridruživanje 2016. godine i od tada su promenjeni različiti zakoni, usvojeni su novi zakoni, granice su izmenjene a slab učinak na polju vladavine prava još uvek predstavlja glavni faktor koji sprečava pristupanje Kosova ili čak običan razgovor o pristupanju³⁵. Jedan od glavnih faktora za kojima Evropa traga u potencijalu za pristupanje zemlje je ispravna vladavina prava. Tome ide dalje u prilog i nova pregovaračka tehnika Evropske unije u kojoj su uveli koncepte „pravosuđe i osnovna prava“ i „pravda, sloboda i bezbednost“, kao koncepti koji su prvi put korišćeni u pregovorima s Hrvatskom, ali koji su sada mnogo više integrisani u sve ostale diskusijama i biće uključeni u sve buduće pregovore sa državama kandidatkinjama. Makedonija je dobar primer toga gde je curenje tajnog materijala pokazalo vladinu kontrolu nad pravosuđem do te mere da su se čak vršili progono i zastrašivanja političkih protivnika; ovo je dovelo Makedoniju u jako loš položaj. U retrospektivi, Makedonija je bila prva država Zapadnog Balkana koja je 2001. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i koja čeka pregovore o pristupanju već 18 godina. To samo pokazuje koliko je Evropska unija zahtevna u sprovođenju pravilne vladavine prava, a kandidati zaista reaguju na to.

³⁵ Marko Kmezić, EU Rule of Law Conditionality: Democracy or 'Stabilitocracy' Promotion in the Western Balkans? (2019)

Iako se može reći da je skoro svaka zemlja jedinstvena, slučaj Kosova gotovo je bez premca u pogledu pregovora o pristupanju i demokratije. Stanovništvo Kosova imalo je problema sa razumevanjem koji su interesi Evropske unije u pogledu demokratije i tehničke primene - na primer - u slučaju pridržavanja Kosova evropskim standardima, ocenjeno je da je Kosovo poboljšalo svoje stavove iz godine u godinu. Štaviše, Kosovo je postiglo značajan napredak u oblasti kretanja robe, naime realizacijom dve kapitalne investicije na auto-putevima - jedan sa Albanijom i drugi sa Severnom Makedonijom. Ovi auto-putevi su odigrali veliku ulogu u kretanju robe, međutim, među građanima i dalje ima debata o tome da li su ti auto-putevi od dovoljnog značaja da opravdaju ulaganja do 1.2 milijarde evra. U rezimeu, Evropska unija mora da uradi bolji posao u prenošenju poruka koje želi da prenese³⁶. Kosovo se kreće prebrzo u sprovođenju zakona i evropeizovanih ideja, dok ekonomija i vladavina prava zaostaju. Slučaj Hrvatske može se uporediti s Kosovom u smislu da se dvadesetak godina nakon što je Hrvatska proglasila nezavisnost od Jugoslavije, integrisala u Evropsku uniju. Iako je to očigledno bio istorijski korak za Hrvatsku, mnogi su - čak i unutar Hrvatske - tvrdili da je odluka užurbana i da je trebalo preduzeti odgovarajuće korake pre pristupanja. Oni su naveli slabu ekonomiju sa malim izvoznim kapacitetom, a to je pitanje koje muči i Kosovo. Može se povući paralela i u radnoj snazi između Hrvatske i Kosova; Hrvatska je u vreme pristupanja imala stopu nezaposlenosti od 18%.³⁷ Slično, Kosovo u ovom trenutku ima stopu nezaposlenosti od 16.3%, prema jednoj studiji sprovedenoj prema standardima Eurostata³⁸. S obzirom da se Evropska unija posmatra više kao ekonomska unija, zemlja sa niskim izvoznim vrednostima treba da se drži podalje od EU sve dok ne stekne bolju poziciju u ovoj oblasti. Glavni izvozni partneri Kosova su Albanija, Indija, Srbija i Severna Makedonija, sa kumulativnim udelom od oko 40% celokupnog izvoza³⁹. Iako se snažne politike usvajaju neupitno, kao što preporučuje Evropska unija, ove politike bi bile efikasnije ako bi se donošenje odluka zasnovanih na podacima sprovodilo u većem obimu, nego što je to sada slučaj. Od 2019. godine, pokazatelj trgovinskog bilansa Kosova iznosi oko -250 miliona evra, a trend je negativan sa rastućom stopom⁴⁰. Iako se iz ekonomske perspektive čini da bi Kosovo trebalo da usvoji zakone koji jačaju izvozni kapacitet i pažljivo prouče preporuke Evropske unije, postoje mnogi slučajevi kada su preporuke EU bile veoma plodonosne. Jedna od glavnih briga Evropske unije koja je imala značajan pozitivan uticaj na Kosovo je borba protiv neformalne privrede; EU promoviše jačanje infrastrukture za postojeće kompanije i krči put novim preduzećima. Prema smernicama Evropske unije, Kosovo je započelo snažne reforme u pogledu fiskalne odgovornosti, uključujući planove za

³⁶ George Kostakis, The "Europeanization" of the Western Balkans; Is European Conditionality Fostering Democracy?

³⁷ EuroNews. 2012. Croatia's Euro Leap. Preuzeto sa: <https://www.euronews.com/2012/01/23/croatia-s-eu-leap>

³⁸ Millenium Foundation Kosovo, Kosovo Labor Force and Time Use Study Research Report (2018)

³⁹ Agencija za statistiku Kosova. ASKDATA. Preuzeto sa: <http://askdata.rks-gov.net/PXWeb/pxweb/sq/askdata/>

⁴⁰ Trading Economics. Balance of Trade. Preuzeto sa: <https://tradingeconomics.com/kosovo/balance-of-trade>

uspostavljanje nezavisnog tela za fiskalni nadzor koje bi omogućavalo dalje konsultacije sa svim interesnim stranama, uključujući Evropsku uniju⁴¹. O izmenama politike, posebno onih koje se odnose na poreze i carine, raspravlja se i pomno se istražuju zajedno sa privrednim subjektima, u pokušaju da se zauzme pristup podsticanja privrednog rasta i privredne delatnosti. U istom duhu se sprovode reforme kojima se pokušava smanjiti kontakt između poreskih obveznika i poreskih službenika u nadi da će se smanjiti ljudska greška, potencijalno ilegalno ponašanje i drugi faktori. Kosovo je u 2018. godini imalo dobru fiskalnu godinu u pogledu izvršenja, sa samo 1,02% deficita od procenjenog BDP-a⁴².

Iako ove brojke pokazuju pozitivne izgleda kada govorimo o radu vlade, Evropska unija smatra da, iako je privredni rast bio snažan, još uvek ima mesta za poboljšanjem. U pogledu vladine potrošnje i opšte fiskalne odgovornosti, EU je istakao da se Kosovo dobro pridržava planova, ali je kritikovao socijalna davanja za posebne grupe i javne zarade koje ometaju privatno zapošljavanje⁴³. U pogledu opšte demokratije i zakonodavstva vezano za EU, Kosovo je pohvaljeno za sprovođenje reformi u vezi sa vladavinom prava i javnom upravom, ali je kritikovano za odluke poput stopostotne tarife za uvoz proizvoda iz Srbije i Bosne i Hercegovine. Ova tarifa se smatra povredom Sporazuma o slobodnoj trgovini u centralnoj Evropi (CEFTA) i u direktnoj je suprotnosti sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)⁴⁴. Povećanje broja zamenika ministara i generalno veličine vlade smatra se kontraproduktivnim i jasno se navodi u Izveštaju za Kosovo EK. Nedostatak kvoruma koji dovodi do zakašnjenja u usvajanju zakona takođe se vidi kao slabost u demokratskom procesu. Kada razmatra sigurnost stanovništva, Evropska unija oseća nelagodu zbog situacije na severu Kosova, gde još uvek postoje tenzije između stanovništva Kosova i Srbije. U pogledu izbora, Evropska unija je ponudila brojne preporuke Kosovu, pre svega kao rezultat izbora 2014. i 2017, ali ih Kosovo još uvek nije primenilo. EU navodi dugogodišnju i istorijsku slabost u efikasnom nadzoru finansija kampanje, zabrinjavajuće nedovoljnu zastupljenost žena u političkim strankama, netačnost biračkih spiskova i neposrednu neispravnu šemu glasanja u dijaspori. Godine 2019. Kosovo je pohvaljeno zbog svoje sposobnosti da koherentno uzme zamah u usvajanju zakona i politika u vezi sa ključnim strateškim pitanjima kao što su pitanje demarkacije granice sa Crnom Gorom i razne zakonodavne reforme u vezi sa Evropskom unijom. Parlament je pre svega kritikovan zbog neefikasnog planiranja sednica i povezanih postupaka koji dovode do daljih kašnjenja demokratskih aktivnosti. Jedan od ključnih mehanizama demokratije, mehanizam parlamentarnog nadzora izvršne vlasti, žestoko je kritikovan i ocenjen je slabim od strane Evropske unije - pre svega zato što je vlada

⁴¹ MFK, Program ekonomskih reformi (ERP) 2019-2021

⁴² MFK, Program ekonomskih reformi (ERP) 2019-2021

⁴³ Evropska komisija. Ključni nalazi Izveštaja za Kosovo za 2019. Preuzeto sa: https://europa.eu/rapid/press-release_COUNTRY-19-2776_en.htm

⁴⁴ Komisija EU, Izveštaj za Kosovo za 2019.

odugovlačila ova pitanja, nije dala odgovore na vreme i smatra se da Skupština nema ekspertizu u raznim odborima. U pogledu upravljanja, opšta pitanja sa Kosovom bila su i, istorijski, predstavljaju pitanje nedovoljne zastupljenosti žena u donošenju politika na lokalnom nivou, pri čemu će 2019. godine 100% predsednika opština na Kosovu biti muškarci, kao i oko 85% svih predsedavajućih skupština opština. U duhu evropeizacije i pravilnog poštovanja zakona o rodnoj ravnopravnosti primećena su mnoga poboljšanja, poput činjenice da većina odbora skupštine opštine ima jednak sastav muškaraca i žena. Istorijski gledano, Kosovo je takođe patilo od slabe lokalne uprave na koju je prevashodno vršen snažan uticaj centralne vlade, pri čemu je nadzor niske efikasnosti bio jedan od glavnih aktera u ovoj situaciji. Uprkos usvajanju mnogih zakona vezanih za EU, ovo pitanje prevladuje i dalje se navodi u izveštaju zbog nedostatka efikasne primene i neprimerenog poštovanja postupaka koji narušavaju kvalitet lokalne uprave. Što se tiče saradnje između građanskog društva i vlade, Kosovo je dobijalo pozitivne povratne informacije čak i u retrospektivi, a od 2019. pa nadalje pripremljena je nova strategija koja će samo ojačati učešće i obezbediti održivost organizacija, kao nada za bolje zagovaranje. U istom duhu, povećanje nadzora građanskog društva široko je prihvaćeno kao vid naginjanja ka reformama Evropske unije i snažan napredak ka evropskom putu. Iako je većina procena u vezi građanskog društva u poslednjem izveštaju i istorijski pozitivna, jedno pitanje i dalje postoji i smatra se izuzetno važnim - naime, pitanje transparentnosti u potrošnji javnih sredstava. U skladu sa evropeizacijom i pravilnim nadzorom, različita ministarstva i opštine su zaista poboljšale ovu oblast, međutim, mnogim ministarstvima, uključujući i neka ključna, nedostaju odgovarajući mehanizmi za rešavanje ovog pitanja. Uprkos doslednim preporukama Evropske unije u ovoj oblasti, i dalje postoje upitne prakse, posebno u odlukama o dodeli grantova. Ključna pitanja su prevashodno ona koja nose rizik od sukoba interesa i nade povećanja profesionalizma i transparentnosti u proceni. Prema kosovskim zakonima, koji se posebno odnose na nevladine organizacije, postoje posebne direktive koje nevladine organizacije moraju slediti da bi pravilno funkcionisale unutar okvira Kosova. Postoji godišnji izveštaj koji se podnosi odgovarajućim organima i koji sadrži različite parametre, uključujući aktivnosti i dostignuća, dopunjena finansijskim izveštajima. Da bi se sprečila eventualna pitanja i ljudske greške, i u duhu evropeizacije, postoji dopunsko pravilo koje zahteva da nevladine organizacije koje su premašile prihode od 100.000 evra (sto hiljada) podnesu potpisan memorandum spoljnog analitičara koji potvrđuje logičnu doslednost u prilivu finansija.

U pogledu javne uprave, kao što je istaknuto u prethodnim paragrafima, vlada velike veličine je pitanje koje je Evropska unija ocenila zabrinjavajućim i kontraproduktivnim u odnosu na evropski put. Novi zakon koji je usvojen o zaradama u javnom sektoru hvaljen je kao transparentniji sistem, ali njegov uticaj na budžet je doveden u pitanje. Istorijski gledano, Evropska unija je izrazila zabrinutost u procesu izbora na rukovodeće položaje u državnoj službi, i dok su nedavno donesene uredbe o ovom pitanju, politički uticaj i kronizam i dalje ostaju problematični i pitanja su koja su poprilično naglašena u izveštaju za Kosovo. Generalno, EU je istorijski i u poslednje vreme, više zabrinut da slaba međuministarska saradnja sprečava napredak u raznim pitanjima. Kosovu je preporučeno

da promoviše donošenje politike zasnovane na dokazima i da se fokusira na inkluzivne politike, posebno zato što postoji zabrinutost kreiranja politika zasnovanih na posebnim interesima u zemlji. Podrška reformama, posebno u javnoj upravi, ocenjena je pozitivnom i uverljivom.

U zaključku, Kosovo je imalo snažan put ka evropeizaciji, iako je sam put bio maglovit. Sa istorijske tačke gledišta, Kosovo i njegovo stanovništvo su uglavnom parohijalni u političkoj kulturi, pa je rizik da političke stranke zloupotrebe ovaj faktor za svoje ciljeve stvaran. Međutim, intenzivna uloga građanskog društva se značajno poboljšala tokom poslednjih nekoliko godina i Evropska unija ga je pohvalila, te bi jači program praćenja građanskog društva mogao, u principu, ublažiti neke simptome parohijalne političke kulture sa tendencijama podaničke. Kao opšta preporuka za jači proces evropeizacije i bolju faktorizaciju u EU, bilo bi logično da EU pripremi jasnije planove specifične za svaku zemlju.

Albanija

Uvod

Albanija je odmah nakon pada totalitarnog režima i uspostavljanja demokratije pokrenula odnos sa u to vreme poznatom Evropskom ekonomskom zajednicom (danas Evropska unija) juna 1991. Skoro 12 godina kasnije, 2003. godine, Albanija je otvorila pregovore sa EU o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju. Ovaj sporazum je potpisan između Albanije i EU 2006. godine, a stupio je na snagu tri godine kasnije, 2009. godine. Iste godine, 28. aprila 2009, Albanija je formalno zatražila članstvo u Evropskoj uniji. SSP predstavlja ugovor između EU i Albanije, koji podrazumeva da se zemlja (Albanija) obavezala da će uskladiti svoj nacionalni pravni okvir sa pravnim tekovinama EU koje pokrivaju sve oblasti politike, poznata kao Poglavlja pravnih tekovina EU. Bitno je napomenuti da je, nakon pristupanja Rumunije i Bugarske, sa opštom percepcijom da se ovo desilo suviše brzo i da su se zbog toga ove dve države i EU suočile s velikim poteškoćama, ovo navelo EU da usvoji stroži pristup kada je reč o kriterijumima za članstvo od 2007. godine. Stoga je Evropska komisija u svoju žižu interesovanja stavila faktore koji mogu uticati na demokratiju u zemljama regiona, poput korupcije i / ili organizovanog kriminala. „Oni (korupcija i organizovani kriminal) su ključna pitanja za funkcionisanje demokratije i ekonomije, utiču na interes i bezbednost EU i imaju veliki uticaj na proces pristupanja EU. Takođe utiču, ponekad i nesrazmerno, na percepciju javnosti o proširenju u EU”⁴⁵.

⁴⁵ Evropski pokret u Albaniji, Izveštaj o politici: Mimo statusa kandidata – novi pristup pristupanju EU, 2012, str.

Godinu dana kasnije, u decembru 2010. godine, o zahtevu zemlje je Komisija bila mišljenja da joj ne odobri status kandidata i nabrojala je 12 ključnih prioriteta koje je zemlja trebalo da ispuni. Iste godine, Albaniji je odobrena vizna liberalizacija sa EU koja je stupila na snagu decembra 2010. godine, a poslednja je zemlja zajedno sa Bosnom i Hercegovinom (osim Kosova) koja je dobila viznu liberalizaciju u regionu. Godina 2014. bila je važna godina za Albaniju, jer je Savet prihvatio preporuku Komisije da da Albaniji status kandidata. Ovo je bio važan trenutak za Albaniju da nastavi svoj proces integracije u Uniju. Nakon formiranja nove Komisije (2014-2019) predsednika Jean-Claude Junckera, primećeno je da proširenje nije jedan od prioriteta Komisije, dok je sam Juncker izjavio da „dalje neće biti proširenja u narednih pet godina”. Ovo udaljavanje od proširenja EU nastupilo je zato što se po svemu sudeći EU u to vreme suočio s brojnim unutrašnjim problemima i pitanjima kao što su: finansijska kriza i mere štednje za neke zemlje EU, takozvana „izbeglička kriza” ili kriza migranata, porast evroskepticizma i populizma protiv EU, dok je BREGZIT bio iza ćoška.

U 2017. godini, u kojoj nije objavljena Strategija proširenja, niti paket proširenja sa izveštajima o zemljama, Evropska komisija je počela da šalje prve signale da se njena politika prema proširenju i regionu počela menjati. Iako je predviđeno da nijedna zemlja neće pristupiti EU tokom mandata ove Komisije, EU je počeo da pokazuje svoju posvećenost evropskoj perspektivi Balkana. Tako je Komisija u 2018. godini objavila Strategiju proširenja za 2018. godinu: „Verodostojna perspektiva proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu” i zasebne izveštaje za svaku balkansku zemlju. Iste godine, Komisija je preporučila Savetu otvaranje pregovora za Albaniju i Severnu Makedoniju, ali je Savet EU 26. juna 2018. zaključio da se pregovori o pristupanju neće otvarati te godine, već da će se kasnije doneti druga odluka. Savet EU „pozdravlja i svestan je napretka koji je Albanija ostvarila u pogledu ispunjavanja pet preostalih ključnih prioriteta koje je Unija postavila za Albaniju, a to su: i) borba protiv korupcije; ii) borba protiv organizovanog kriminala; iii) reforma pravosuđa; iv) reforma javne uprave; i v) zaštita ljudskih prava, uključujući prava pripadnika manjina i ostvarivanje imovinskih prava.”⁴⁶

29. maja 2019. godine, Komisija je u okviru objavljivanja nove Strategije proširenja i izveštaja za zemlje Balkana ponovo potvrdila svoju preporuku za otvaranje pregovora. Savet je u svojim zaključcima mesec dana kasnije naveo da će odgovor odložiti najmanje do oktobra 2019. godine: „Savet konstatuje preporuku Komisije da otvori pregovore o pristupanju sa Republikom Severnom Makedonijom i Albanijom na osnovu njene pozitivne procene postignutog napretka i ispunjavanja uslova koje je Savet postavio. U svetlu ograničenog raspoloživog vremena i važnosti ovog pitanja, Savet će se vratiti na to

⁴⁶ Zaključci Saveta EU iz 2018.

pitanje s ciljem da donese jasnu i suštinsku odluku što je pre moguće, a najkasnije do oktobra 2019.”⁴⁷

Tabela 4: Glavni događaji na relaciji EU-Albanija

17-18. oktobra 2019.	Odluka Saveta o tome da li da otvori pregovore sa Albanijom
Jun 2019.	Savet odlučio da donese svoju odluku o otvaranju pregovora najkasnije do oktobra 2019.
Maj 2019.	EK ponovo potvrđuje svoj stav o otvaranju pregovora sa Albanijom
26. jun 2018.	Savet daje saglasnost da pozitivno odgovori na napredak koji je ostvarila Albanija i da precizira put ka otvaranju pregovora juna 2019.
27. jun 2014.	Savet EU odlučuje da odobri status kandidata Albaniji, u očekivanju odobrenja Evropskog saveta. Evropski savet na sastanku održanom od 26-27. juna 2014. odlučio da da Albaniji status zemlje kandidatkinje.
16. oktobar 2013.	Komisija na osnovu postignutog napretka preporučuje Evropskom savetu da da status kandidata Albaniji i zemlja bi trebalo da nastavi da preduzima radnje u borbi protiv korupcije.
9. novembar 2010.	EK donosi svoje mišljenje o zahtevu Albanije za članstvo u EU, niti joj daje status kandidata niti predlaže otvaranje pregovora. Mišljenje iznosi 12 ključnih prioriteta kojima se Albanija treba pozabaviti kako bi zabeležila napredak na svom evropskom putu.
8. novembar 2010.	Usvajanje odluke Saveta o odobrenju vizne liberalizacije za albanske državljane.
28. april 2009.	Albanska vlada podnosi zahtev za članstvo u EU.
1. april 2009.	Stupanje na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).
12. jun 2006.	Potpisivanje SSP-a između Evropske zajednice i njenih država članica, s jedne strane, i Albanije, s druge.
21. jun 2003	Samit u Solunu potvrđuje perspektivu EU zemalja Zapadnog Balkana kao i SSP kao okvir politike njihovog puta ka EU.
Jun 1991.	Uspostavljanje diplomatskih odnosa između Albanije i Evropske ekonomske zajednice.

Bitni element za kojim je usledila odluka Saveta ministara u junu 2018. godine, bio je početak procesa pred-skrininga, pripremnog rada na skriningu nacionalnog zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. Stoga, iako proces skrininga normalno

⁴⁷ Zaključci Saveta EU iz 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/06/18/council-conclusions-on-enlargement-and-stabilisation-and-association-process/>

započinje nakon otvaranja pregovora sa zemljom, u slučaju Albanije i Severne Makedonije je odlučeno da se pokrene proces pred-skrininga. Ovaj proces uključuje nekoliko faza, počevši od eksplanatornih sastanaka između predstavnika Albanije koji uključuju ministra i predstavnike Ministarstva za evropske i spoljne poslove, relevantnih ministarstava ili drugih javnih agencija u skladu sa razmatranim poglavljem, i stručnjacima EU i predstavnicima tog izvesnog polja.

Prva poglavlja o kojima je razgovarano u okviru procesa pred-skrininga za Albaniju bila su Poglavlje 23: Pravosuđe i ljudska prava i poglavlje 24: Pravda, sloboda, bezbednost. S tim u vezi, organizovani su prvi eksplanatorni sastanci u vezi sa ova dva poglavlja, eksplanatorni sastanak za poglavlje 23, koji je organizovan od 27. do 28. septembra 2018. kao prvi sastanak i sastanak u vezi sa poglavljem 24 od 12. do 15. novembra 2018. godine. Do danas postoje samo 3 poglavlja među 34 za koje sastanci još nisu organizovani, ali se planiraju da budu organizovani u poslednjoj nedelji septembra 2019. godine.⁴⁸ Nakon eksplanatornih sastanka, biće organizovan bilateralni sastanak za svako poglavlje, kao sledeća faza procesa skrininga, u kojem Albanija mora da pokaže i predstavi nivo približavanja i transponovanja nacionalnog zakonodavstva sa *acquis* EU, kao i akcione planove i strategije za dalji razvoj ovog procesa za svako poglavlje.

Narativ o reformama

EU je tokom 2000. godine preusmerio svoju pažnju na zemlje Zapadnog Balkana, predstavljajući svoju politiku proširenja i evropsku perspektivu regiona. Ova politika je pre svega značila povećanje EU u regionu kao političkog i finansijskog aktera, koji je sada uveo niz uslova i kriterijuma koje su balkanske zemlje morale da postignu i ispune kako bi postale deo Unije. Ovaj proces proširenja vođen je „nizom materijalnih nagrada, od kojih posebno treba istaći obećane faze i pomoć u članstvu, što omogućava EU da nametne uslove ciljnim zemljama”.⁴⁹ U tom smislu, uslovi se kombinuju sa alatima za nagrađivanje poput: pomoći u tehničkom i finansijskom smislu, napredovanje u fazama članstva i smernice o reformama i rešavanju problema. Ova politika „štapa i šargarepe” omogućila je da EU bude relevantan akter u regionu i da bude uključen čak i u većinu domaćih pitanja i procesa u državama.

Postoji nekoliko primera u kojima su EU i drugi međunarodni akteri postavili uslove koje domaći akteri moraju ispuniti, kao preduslov da im se dodeli nagrada. Jedan od tih primera je dogovor dve glavne političke stranke u Albaniji juna 2002. godine, Socijalističke partije (SP) sa njenim liderom Fatosom Nanoom (u tom periodu premijerom Albanije) i Demokratske stranke (DP), koju je predvodio Sali Berisha. Sporazum postignut u junu

⁴⁸ Službena internet stranica Ministarstva evropskih i spoljnih poslova, <http://punetejashtme.gov.al/pre-screening/>

⁴⁹ Elbasani A, Reforming the Public Administration in Albania: Europeanization or Business as Usual?,

2002, suočio se sa „međunarodnim pritiskom“⁵⁰ da se nominuje konsenzualni predsednik i EU je izbor predsednika postavio za „jedan od svojih zahteva, pre otvaranja pregovora koji će dovesti do Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju“⁵¹. Tako je 24. juna 2002. - Aleksandar Moisiu izabran za predsednika, kao konsenzualni izbor obe stranke. EU je u stvari biloglavni akter koji je posredovao u ovom sporazumu s osnovnim ciljem da okonča bojkot institucija lokalne uprave od strane opozicione stranke DP koji je paralisao proces reforme i da pokrene politički dijalog između ovih stranaka. Tek nakon postizanja ovog sporazuma, EU je započeo preliminarne pregovore o SSP sa Albanijom, tačnije februara 2003. godine.

Ovaj sporazum, poznat kao Nano-Berisha ili SP-DP sporazum, započeo je izborom konsenzualnog predsednika i nastavio se nominovanjem i zajedničkim izborom šefova institucija kao što su: Tajna služba Albanije, Komisija za državnu kontrolu, Centralna izborna komisija, Upravni odbor Radio-televizije i Nacionalni savet Radio-televizije, postizujući neformalni dogovor o izornoj reformi.

Ipak, početkom 2003. godine, tradicionalne podele su počele ponovo da se pojavljuju pre lokalnih izbora u oktobru 2003. godine, i ponovo su nastupile oštre razmene mišljenja između stranačkih lidera.⁵² Stoga ovaj sporazum nije trajao dugo, pokazujući da je krhk i da političke stranke zapravo nisu stvarno uključene u postizanje reformi i ubrzanje razvoja zemlje, već su bile više zabrinute oko svojih političkih interesa. Sukob između stranačkih lidera uvek je bio oštar s intenzivnom retorikom i oštrim optužbama, jednih protiv drugih, za umešanost u organizovani kriminal, trgovinu ljudima ili korupciju. Ova vrsta spora koji se vodi godinama, bitna je karakteristika političke kulture. S tim u vezi, stvara se percepcija da su političke stranke i njihovi lideri više zainteresovani da nastave ovaj spor i spreče napredovanje reformi i procesa integracije u EU kroz koji zemlja prolazi.

Bojkoti parlamenta lokalnih institucija, neprihvatanje rezultata izbora, neizglasavanje zakona koji iziskuju veći konsenzus su radnje i mehanizmi koji se ponavljaju i koje koriste obe stranke, uglavnom kada su u opoziciji. Ovaj sporazum, iako kratkog veka, treba oceniti kao pozitivan primer da, kada postoji volja i kada međunarodni akteri igraju svoju ulogu, do razvoja može doći. Sporazum iz 2002. godine praćen je i drugim sporazumima poput onog iz 2008. ili 2012. godine. Ovi sporazumi takođe nisu imali dugotrajne posledice i inicirali su ih međunarodni akteri u Albaniji, ali nažalost politički akteri nisu bili u potpunosti angažovani i uključeni u postizanje uslova.

⁵⁰ Albanija: Stanje nacije 2003, MKG Izveštaj za Balkan br. 140, 11. mart 2003.

⁵¹ Izveštaj Nacije u tranzitu za Albaniju za 2003.

⁵² Albanija: Stanje nacije 2003, MKG Izveštaj za Balkan br. 140, 11. mart 2003.

Evropeizacija i demokratija

Evropska komisija je 2010. godine izdala mišljenje o zahtevu Albanije za članstvo u Evropskoj uniji. Kako je ocenila da zemlja još nije spremna, Komisija je navela 12 ključnih prioriteta na koje je zemlja morala da usredsredi svoj rad, kako bi ispunila kriterijume. Da bi ispunila takve obaveze i zahteve, EU je podržao Albaniju kroz ovaj proces evropeizacije i demokratizacije, različitim finansijskim instrumentima usvojenim duž godina počev od: a) PHARE (1991-2000), gde je ukupni fond dodeljen Albaniji dostigao 631.5 milion evra, usredsređen na jačanje kapaciteta javne uprave, što je još uvek jedan od ključnih prioriteta koji još nije ispunjen.

b) CARDS je usvojen 2000. godine i primenjen je u Albaniji u periodu od 2001-2006, dok je zemlji ukupno dodeljeno: 282.10 miliona evra. CARDS je imao za cilj da pomogne balkanskom regionu u četiri glavne oblasti: - demokratska stabilizacija i pomirenje; - institucionalni i zakonodavni razvoj, uključujući usklađivanje sa politikama i pravnim aktima EU; - održiv ekonomski i socijalni razvoj, uključujući regionalnu saradnju. Što se tiče Albanije, CARDS je realizovao projekte koji podržavaju 5 sektora poput: 1. Pravosuđa i unutrašnjih poslova - usredsređeni na pravosuđe i azil/upravljanje granicom; 2. Izgradnja administrativnih kapaciteta sa posebnim osvrtom na reformu javne uprave; 3. Ekonomski i socijalni razvoj - sa glavnim naglaskom na strukovnom obrazovanju i obuci i unutrašnjem tržištu; 4. Životna sredina i prirodni resursi, i; 5. Razvoj građanskog društva. Samo za prvi sektor - dodeljen je fond za pravosuđe i unutrašnje poslove u iznosu od 121 miliona evra⁵³ ili 43% od ukupnog fonda. c) Instrument pretpristupne pomoći (IPA) uveden je 2007. godine i zamenio je sve ostale finansijske instrumente EU koji podržavaju sve zemlje Zapadnog Balkana i Tursku. Njegov glavni cilj je bio da podrži zemlje u ispunjavanju obaveza i dostizanju standarda koji se tiču političkih i ekonomskih kriterijuma, kao i procesa usklađivanja nacionalnog prava sa evropskim. Dakle, IPA I je u periodu od 2007-2013. godine bio usredsređen na pet prioriternih oblasti: Pomoć u tranziciji i izgradnji institucija; Regionalna i prekogranična saradnja; Regionalni razvoj; Razvoj ljudskih resursa; Ruralni razvoj. Albanija je bila korisnik dve komponente IPA 1) Pomoć u tranziciji i izgradnji institucija i 2) Prekogranična saradnja za koju je dobila ukupno 594 miliona €. ⁵⁴ Trenutno preraspodela finansijskih sredstava dostupnih u okviru IPA II za period od 2014-2020. godine iznosi: €649.4 miliona evra prema navodima sa internet stranice Evropske komisije. Prioritetni sektori za ovaj period su brojniji nego za IPA I, ima ih 9, dok su dva slična IPA I: Demokratija i dobro upravljanje; Vladavina prava i osnovna prava; Životna sredina i klimatska akcija; Transport; Konkurencija i inovacija; Obrazovanje, zapošljavanje i socijalna politika; Poljoprivreda i ruralni razvoj; Regionalna i teritorijalna saradnja.

⁵³ Evropska komisija, Ad Hoc procena Programa CARDS (Albanija), 2008, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/ad_hoc_albania_cards_final_report_171_208_en.pdf, str. 19

⁵⁴ Izveštaj EK za Albaniju za 2014. https://drive.google.com/file/d/1_Fht2xMlqGzqfU7E5If7Szq_JZCVqdQN/view

Među ovih 12 prioriteta, od 2014. godine, samo njih 5 još uvek nije u potpunosti ostvareno od strane Albanije, uključujući:⁵⁵ **1. Reformu javne uprave** – sa potrebom da se izmeni zakon o državnoj službi, jačanjem depolitizacije i profesionalizma i omogućavanjem procesa imenovanja i napredovanja u državnoj službi prema zaslugama; **2. Borba protiv korupcije** - Mišljenje Komisije ocenjuje da je od suštinske važnosti imati strategiju borbe protiv korupcije za uklanjanje svih prepreka tokom istrage, imati solidne rezultate u borbi protiv korupcije, posebno u slučajevima korupcije visokog nivoa. **3. Borba protiv organizovanog kriminala** – čak i na ovom polju treba izgraditi solidne rezultate, dok je za bolju koordinaciju važna veća saradnja nacionalnih institucija i sa EU. **4. Reforma pravosuđa** – ova reforma je od suštinske važnosti za jačanje vladavine prava i da se osigura: nezavisnost, odgovornost i efikasnost pravosudnog sistema. **5. Osnovna prava** – potrebni su konkretni koraci da bi se osigurala zaštita ljudskih prava, posebno ugroženih grupa kao što su žene, romska zajednica i deca, uz sprovođenje antidiskriminacijskih politika.

Ovih pet prioriteta deo je Nacionalne strategije za razvoj i integraciju 2014-2020 (NSDI II) zemlje. Ova strategija je navela da je glavni cilj Albanije integracija u EU, podrazumevajući da sve preduzete reforme i politike imaju zajednički cilj, da se dostigne krajnje odredište što je EU. To je jasno i iz naziva Strategije u kojoj je razvoj zemlje povezan sa integracijom u EU.

Kao što se vidi iz dve tabele koje slede u nastavku, Albanija je *umereno pripremljena*⁵⁶ samo kada govorimo o Prioritetu: Reforma javne uprave, dok druga 4 prioriteta nose oznaku *izvesno pripremljena*. Tokom 2015. i 2016. godine za sve prioritete (osim javne uprave u 2015. i reforme pravosuđa u 2016.) zemlja je ostvarila *izvestan napredak* prema rečima Evropske komisije. S druge strane, Komisija je u svom izveštaju za 2019. ocenila da je Albanija postigla *dobar napredak* u vezi sa reformom pravosuđa (zemlja je ostvarila dobar napredak i u 2018. i 2016), u borbi protiv organizovanog kriminala i protiv korupcije, što se ocenjuje kao dobar napredak i u 2018. godini. Prošle godine je samo jedan prioritet: Osnovna prava ocenjen *ograničenim napretkom*, ali samo što se tiče slobode medija, za ostale vrste osnovnih prava Komisija nije precizirala nivo napretka.

⁵⁵ Mišljenje Evropske komisije za 2010, 12 ključnih prioriteta -

<https://drive.google.com/file/d/1jzkmiNLOR8K30z0dArlirvrySe-hm-L2/view>

⁵⁶ Evropska komisija u svojim pojedinačnim izveštajima za zemlje ocenjuje *nivo pripreme* i *napredak* svakog poglavlja i prioritet zemlje. Metodologija koju Komisija koristi je sledeća: Postoji pet *faza pripreme*: 1) Rana faza; 2) Izvesno pripremljena; 3) Umereno pripremljena; 4) Dobar nivo pripreme; 5) Visok nivo pripreme i postoji pet *nivoa napretka*: 1) Bez napretka; 2) Ograničen napredak; 3) Izvestan napredak; 4) Dobar napredak; 5) Značajan napredak.

Tabela 5: Nivo pripreme Albanije u vezi sa 5 glavnih prioriteta

5 prioriteta	2019.	2018.	2016.	2015.
1. Reforma javne uprave	umereno pripremljena	umereno pripremljena	umereno pripremljena	umereno pripremljena
2. Borba protiv korupcije	izvesno pripremljena	izvesno pripremljena	izvesno pripremljena	izvesno pripremljena
3. Borba protiv organizovanog kriminala	izvesno pripremljena	izvesno pripremljena	izvesno pripremljena	izvesno pripremljena
4. Reforma pravosuđa	izvesno pripremljena	izvesno pripremljena	izvesno pripremljena	Rana faza pripreme
5. Osnovna prava	izvesno pripremljena	izvesno pripremljena	izvesno pripremljena	izvesno pripremljena

Izvor: Izveštaji EK za Albaniju (2015;2016;2018;2019)⁵⁷

Tabela 6: Procenjen napredak Albanije u vezi sa 5 glavnih prioriteta

5 prioriteta	2019.	2018.	2016.	2015.
1.Reforma javne uprave	Izvestan napredak	Izvestan napredak	Izvestan napredak	Dobar napredak
2.Borba protiv korupcije	Dobar napredak	Dobar napredak	Izvestan napredak	Izvestan napredak
3. Borba protiv organizovanog kriminala	Dobar napredak	Izvestan napredak	Izvestan napredak	Izvestan napredak
4. Reforma pravosuđa	Dobar napredak	Dobar napredak	Dobar napredak	Izvestan napredak
5. Osnovna prava	Ograničen napredak	Izvestan napredak	Izvestan napredak	Izvestan napredak

⁵⁷ Evropska komisija nije objavila nijedan izveštaj za zemlje za 2017. godinu

	(prijavljen samo oko slobode izražavanja)			
--	---	--	--	--

Izvor: Izveštaji EK za Albaniju (2015;2016;2018;2019)

Kako teče proces reforme u vezi 5 ključnih prioriteta?

Izraz „reforma“ se uglavnom koristi u svakom sektoru u Albaniji. Strategije i akcioni planovi koje je vlada usvojila i koji se sprovode, razgovori sa stručnjacima na nacionalnom i međunarodnom nivou, izjave političkih aktera ili predstavnika EU uvek traže, zahtevaju i / ili promovišu „reformu“ svih onih sektora koji nisu 'dobri'. Danas se u Albaniji sprovode: Reforma javne uprave, reforma pravosuđa, teritorijalno-administrativna reforma, reforma visokog obrazovanja, energetska reforma itd. Ipak, iako svi sektori prolaze kroz transformativne promene i reforme, Albanija nije spremna da bude deo EU. S tim u vezi, može se postaviti pitanje da li ove reforme nisu imale očekivane i željene rezultate; ili nisu efikasno sprovedene; ili njihovo usvajanje nije bilo u skladu sa stvarnim pitanjima i stvarima koje je potrebno rešiti, čime njihov efekat nije postojao i nije proizveo neke značajne pozitivne promene. Kao što to pokazuje i izveštaj za 2019. godinu postoji samo jedno poglavlje u kome Albanija beleži *dobar nivo pripreme* (Poglavljje 31: Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika) i 20 poglavlja su u sredini - beleže *izvestan nivo pripreme*, a nijedno poglavlje ne beleži *visok nivo pripreme*. Štaviše, u samo dva poglavlja je zabeležen *dobar napredak*: Poglavljje 23: Pravosuđe i osnovna prava i poglavljje 11: Poljoprivreda i ruralni razvoj, dok je u većini poglavlja Albanija zabeležila *izvestan napredak*.

5 ključnih prioriteta koje je postavila Evropska komisija, kao uslov da Albanija otvori pregovore o pristupanju, iako svedok određenog napretka ili dobrog napretka, za sada nisu bili dovoljni da EU da zeleno svetlo zemlji da otvori pregovore.

U zemlji su nastavljeni naponi da se sprovede **reforma javne uprave**. Glavni cilj koji obezbeđuje efikasnost, transparentnost, odgovornost, depolitizaciju i profesionalizam tek treba da se dostigne. Kako bi postigla ove ciljeve koje je postavila EU, Vlada je planirala da preduzme radnje u upravljanju javnim finansijama, decentralizaciji, kvalitetu javnih usluga, borbi protiv korupcije itd., koje su uključene u Međusektorsku strategiju reforme javne uprave (RJU 2015-2020). Ova Strategija je sastavljena od četiri glavna dela: 1) donošenje politike i kvalitet propisa; 2) organizacija i funkcionisanje JU; 3) državna služba: upravljanje ljudskim resursima; 4) Administrativni postupak i praćenje. Ali ipak, postoje i određeni izazovi, o čemu svedoči ova Strategija: nedostatak kapaciteta javne uprave u brojčanom smislu, ali čak i nedostatak njihovih veština i sposobnosti; nedostatak finansijskih sredstava; postoji pitanje preklapanja odgovornosti među institucijama i agencijama ili ponekad postoje pitanja kada nedostaje određena i odgovorna agencija / institucija; velika birokratija, duge i komplikovane procedure koje povećavaju podsticaj građana da koriste korupciju kako bi obavili ove postupke.

S tim u vezi, usvajanje Zakona br. 152/2013 o javnoj službi (izmenjen i dopunjen), iako je u skladu sa svim zahtevima koje postavlja EU, zaista je teško sprovesti zbog novih usvojenih

postupaka, koji su novi i nepoznati odgovornom osoblju i koji su donekle složeni i komplikovani. Štaviše, Strategija izveštava da je primena ovog zakona započela odmah nakon njegovog usvajanja, ne ostavljajući prostora da osoblje koje će ga sprovesti bude obučeno i upoznato sa svim novim procedurama i novim elementima koje ovo zakonodavstvo pruža.⁵⁸

Ovaj konkretan primer pokazuje da postoje slučajevi kada se usvajanje zakona i njihova primena pokreću iako nedostaju ljudski ili institucionalni kapaciteti i odgovorne institucije nisu u mogućnosti da primene ove zakone, što izaziva više negativnih efekata od pozitivnih. Procenjuje se da se donošenje zakona i propisa, dešava samo zato što ih je EU postavio kao kriterijum, iako nedostaju strukture i mehanizmi koji bi omogućili efikasnu primenu ovih zakona. Dakle, kako izveštavanje o usvajanju niza zakona u skladu sa pravnim tekovinama EU može izgledati dobro „na papiru“, činjenica da se neki od njih ne mogu sprovesti u stvarnosti, pokazuje da proces usvajanja ne ide ruku pod ruku sa uspostavljanjem novih struktura ili povećanjem kapaciteta postojećih.

Borba protiv korupcije još jedan je ključni prioritet Albanije. Albanija je dosta propatila kada je reč o korupciji u svim segmentima društva, počev od politike visokog nivoa, pravosudnog sistema, javne uprave, obrazovanja i zdravstvenog sektora, kada su ljudi „primorani“ ili „navikli“ da ponude mito kako bi dobili uslugu koju u većini slučajeva zaslužuju. Iako se Albanija ocenjuje kao zemlja sa *izvesnim nivoom pripreme* u pogledu borbe protiv korupcije, dok su u toku mnoge reforme i čini se da je Albanija u poslednje dve godine *ostvarila dobar napredak*, percepcija građana je veoma različita. Među albanskim građanima, 69% njih korupciju navodi kao „široko rasprostranjenu“ u javnom sektoru, a 49% priznaje da je dalo mito ili poklon „kako bi rešili problem“.⁵⁹ Prema podacima Freedom Housea, u svom godišnjem izveštaju o indeksu percepcije korupcije, Albanija je 2018. godine na 99. mestu (među 180 država). Štaviše, za poslednje četiri godine (2016–2018) rezultat Albanije varirao je od 39 u 2016, do 38 u 2017 i 36 u 2018.⁶⁰ Balkanski barometar⁶¹ dodatno pokazuje da je 50% ispitanika izjavilo da je davalo mito u zdravstvu i medicinskim uslugama u poslednjih 12 meseci, 13% je dalo mito u obrazovnom sistemu, a isti procenat je prijavio mito u pravosudnom sistemu. Ove vrednosti su najveće za svaki sektor u celom regionu Balkana. Zanimljivo je da su tri sektora za koja najveći broj ispitanika smatra da su najkorumpiranija u državi: Političke stranke (87); Zdravstvo i medicinski sistem (87%) i pravosudni sistem (85%). Prema tome, za njene građane, Albanija je i dalje veoma korumpirana zemlja, iako je naveden niz pozitivnih napora i „napretka“ kako navodi Evropska komisija. Postoji lista usvojenih i izmenjenih zakona

⁵⁸ RJU 2015-2020, <http://dap.gov.al/publikime/dokumenta-strategjik/64-strategjia-ndersektoriale-e-reformes-ne-administraten-publike-2015-2020>

⁵⁹ NSDI 2014-2020

⁶⁰ Ocena Indeksa percepcije korupcije za 2018. godinu varira od 0 (vrlo korumpirana) do 100 (Vrlo čista), dok je prva zemlja najmanje korumpirana a 180. najviše korumpirana.

⁶¹ Balkanski barometar 2019 <https://www.rcc.int/pubs/89/balkan-barometer-2019-public-opinion-survey>

tokom poslednjih godina, kao što su: Zakon o prijavljivanju i reviziji imovine, Zakon o javnim nabavkama, Kodeks ponašanja za poslanike i Međusektorska strategija borbe protiv korupcije 2015-2020. sa svojim novim Akcionim planom za period od 2018-2020⁶². Kako procenjuje izveštaj Nacije u tranzitu, ova strategija je fokusirana samo na administrativnu korupciju, zanemarujući političku korupciju i ono što se naziva: zarobljavanjem države. Što se tiče zarobljavanja države, još uvek nedostaju propisi o lobiranju, ograničenja prelaska javnih službenika u privatni sektor nakon javnog života ili činjenica da zakonski okvir o sukobu interesa nije prikladan. Strategija nije uspešla da odgovori ni na jedno od ovih pitanja.⁶³

Proces usvajanja novih zakona zapravo je praćen uspostavljanjem novih institucija i agencija specijalizovanih za borbu protiv korupcije (iako je došlo do kašnjenja u njihovom uspostavljanju zbog nedostatka političke saradnje i bojkota opozicije u 2017. godini). Ove institucije obuhvataju: Visoki savet tužilaštva (VST), Specijalnu strukturu za borbu protiv korupcije i organizovanog kriminala (SBK) i Nacionalni istražni biro (NIB). Komisija je ocenila kao dobar napredak jačanje ostvarenih rezultata, računajući broj prijavljenih slučajeva. Kako albanska vlada izveštava u periodu maj-decembar 2018. godine, više od 50 institucija se nadgleda, a Operativna grupa za borbu protiv korupcije preporučila je: 108 suspendovanja iz državne službe i 36 krivičnih prijavi. Ipak, ova procena koju je pružio EU je više kvantitativna nego što je kvalitativna i temeljna. Stoga, reći da je zemlja postigla napredak imajući u vidu da se broj prijavi ili krivičnih gonjenja povećao ili je veći, zapravo ne pokazuje stvarni napredak u borbi protiv korupcije. Ovi brojevi bi imali smisla ako: a) se uporede kao procenat ukupnog broja ljudi koji su istraženi i krivično gonjeni; b) profil ljudi koji su okrivljeni i poslani pred sudove – pokaže da se radi o onima koji su na visokim pozicijama; i što je još važnije; c) treba analizirati i proceniti povezanost između težine krivičnog dela i visine kazne. Izveštaj EK za 2019. godinu navodi da su „u 2018. godini 102 nova krivična predmeta protiv visokih državnih zvaničnika poslata na krivično gonjenje tužilaštvu (7 osoba je optuženo), što je porast u odnosu na 61 u 2017. (10 osoba je okrivljeno).“⁶⁴ Međutim, Izveštaj izražava zabrinutost što „ove česte istrage poslednjih godina do sada nisu rezultirale znatnim brojem pravosnažnih osuda visokih državnih zvaničnika. Ovo nosi sa sobom rizik negovanja kulture nekažnjivosti.“⁶⁵ kao što pokazuje slučaj bivšeg ministra unutrašnjih poslova Albanije. Iako je bio okrivljen za teške optužbe kao što su trgovina narkoticima i učestvovanje u organizovanim kriminalnim grupama,

⁶² Izveštaj EK za 2019 - <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf>,

⁶³ Izveštaj Nacije u tranzitu za Albaniju za 2018 - https://freedomhouse.org/sites/default/files/NiT2018_Albania_0.pdf, str. 10

⁶⁴ Izveštaj EK za 2019 - <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf> pg.19

⁶⁵ Ibidem

kada su tužioci tražili najmanje 12 godina zatvora, bivšeg ministra je sud proglasio krivim samo za zloupotrebu vlasti.

„Albanija beleži izvestan nivo pripreme **na polju borbe protiv organizovanog kriminala.**“ - navodi se u izveštaju EK. Primećuje se porast međunarodne policijske saradnje i primećuje se da u prošloj godini na teritoriji zemlje gotovo nije gajen kanabis. Ipak, izgleda da Komisija ne uspeva kvalitetno da analizira stvarni napredak zemlje u ovoj oblasti. Kako se u izveštaju navodi „nekoliko policijskih operacija rezultiralo je višestrukim hapšenjima, i krivičnim gonjenjem poznatih vođa organizovanih kriminalnih grupa“, ali to u stvarnosti ne pokazuje stvarni napredak. Razlog za to je što bi broj uhapšenih mogao činiti mali procenat onih koji bi trebalo biti uhapšeni; do povećanja hapšenja i krivičnih gonjenja moglo bi doći jer se na istom nivou povećava i organizovani kriminal. Mada, izveštaj ističe jaz između predmeta i pravosnažnih osuda. „Kako je u 2018. prebrojan 51 novi predmet, samo je jedan predmet dobio pravosnažnu presudu“. ⁶⁶ Ono što nedostaje, kada je u pitanju borba protiv organizovanog kriminala, jeste da bi borba protiv njega trebalo da bude poslednja mera, dok je od suštinske važnosti imati sve strategije i radnje da se spreči i smanji podsticaj ljudi da budu deo takvih grupa i da budu uključeni u takve aktivnosti usvajanjem novih zakona i novih mehanizama.

Reforma pravosuđa jedna je od najvažnijih reformi koju je zemlja prošla tokom svojih 30 godina demokratije. Ova reforma koja je pokrenuta 2016. donela je ustavne promene i usvajanje novih zakona (do sada je usvojeno 20 zakona od ukupno 27 predloga zakona), dovela je do osnivanja novih institucija poput Visokog saveta sudstva, Visokog saveta tužilaštva i Veća za imenovanje sudija, istovremeno menjajući funkciju i ulogu postojećih. Te su promene usmerene na jačanje nezavisnosti, transparentnosti i odgovornosti pravosudnog sistema, dok je ključno napomenuti da je ova reforma direktno povezana sa svim ostalim prioritetima. Izveštaj Komisije procenjuje da Albanija beleži izvestan nivo priprema i da je ostvarila dobar napredak. Jedan od procesa koji je više bio u fokusu u okviru reforme je takozvani „postupak provere ili vetinga“ koji podrazumeva ponovno vrednovanje svih sudija i tužilaca albanskog pravosudnog sistema. To znači da 358 sudija na puno radno vreme i 336 tužilaca na puno radno vreme (skoro 800 pripadnika pravosuđa) prolazi postupak provere. Zakon o postupku provere, zapravo je bio prvi zakon koji je usvojen u okviru Reforme pravosuđa u Albaniji. Postoje tri elementa koji se ocenjuju za svaku osobu: 1) a) vrednovanje finansijske imovine; b) provera biografije; c) procena stručnosti. Do sada je obrađeno 140 dosijea, što je rezultiralo u 88 smena / ostavki sudija i 53 potvrde, a većina slučajeva nije prošla kriterijume opravdavanja svoje finansijske imovine. ⁶⁷ Važno je napomenuti da je EU sa Međunarodnom operacijom praćenja (IMO) sastavljenom od međunarodnih stručnjaka iz EU i SAD (evropskih i transatlantskih partnera) važan akter ovog procesa, njegova uloga je da prati i nadgleda čitav proces. Njihovo raspoređivanje u Albaniji predviđeno je Ustavom i sagledano je kao ključno da

⁶⁶ Ibid, str. 35

⁶⁷ Izveštaj EK za 2019.

ovaj proces bude kredibilan. Uloga IMO-a je dvostruka: 1) Nadgleda proces stvaranja institucija za veting i daje preporuke o procesu selekcije kandidata u te organe i 2) Nakon uspostavljanja ovih tela, međunarodni posmatrači IMO će nadgledati proces vetinga, sve dok ne budu ocenjeni svi članovi sudstva. U zaključku bi se moglo reći da je IMO važan akter koji nadgleda i prati kako napreduje postupak vetinga i iako nema nikakvu izvršnu moć, svojim preporukama i predlozima može uticati na konačne preporuke i predloge. S tim u vezi, albanske vlasti ocenjuju prisustvo „međunarodnih aktera“ u procesu vetinga i reforme pravosuđa nužnim (s obzirom na činjenicu da je to predviđeno izmenama Ustava) i to pokazuje da: 1) nisu verovali da će reforma biti uspešna ako je sprovedu samo albanske institucije, već da su potrebni međunarodni faktori; 2) je poverenje građana veće prema međunarodnim institucijama poput EU i SAD, u poređenju sa poverenjem u nacionalne aktere; 3) međunarodni akteri, tačnije EU, još uvek igra ulogu „čuvara“ u Albaniji, kojoj je potrebno odobrenje EU u pogledu koraka koje preduzima ka konsolidaciji demokratije.

Osnovna prava su osoben elemenat na koji Albanija treba da obrati pažnju u pogledu mera i radnji u ovom pravcu. Albanija je ratifikovala glavne međunarodne pravne instrumente o ljudskim pravima i uskladila svoje glavno zakonodavstvo sa evropskim standardima. Ipak mora ratifikovati Opcioni protokol uz Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom i Opcioni protokol uz Međunarodnu konvenciju o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.⁶⁸ Kao što Izveštaj Komisije za 2019. navodi, sektori u kojima Albanija ima najviše nedostataka su: 1) Poboljšanje institucionalnih mehanizama za dalje unapređenje institucionalnih mehanizama za zaštitu ranjivih grupa poput: žrtava nasilja u porodici, dece, osuđenih, žena i garantovanja socijalnih prava. 2) Donošenje različitih zakonskih ili podzakonskih akata u pitanjima koja se tiču mera protiv diskriminacije, socijalnog stanovanja ili zaštite nacionalnih manjina. 3) Potreban je presudan napredak i dalje mere posebno u vezi sa imovinskim pravima, dok je potrebno unapređivanje revizije imovinskih akata, šeme kompenzacije, digitalizacije i mapiranja imovine. 4) Posebna pažnja na slobodu izražavanja / slobodu mišljenja. Na ovom polju, napredak Albanije ocenjen je kao ograničen, jer se primećuju jezik zastrašivanja ili pretnje novinarima, s tim što je tokom godine izveštavanja u prvostepenim sudovima registrovano 13 slučajeva protiv novinara. Štaviše, primena zakona o slobodi izražavanja u kombinaciji sa ostalim pravnim okvirom, kao što je Kodeks rada, nije u potpunosti ostvarena. Autocenzura zabrinjava u Albaniji. Novinari su skloni autocenzuri zbog pretnji i zastrašivanja sa jedne strane, ali čak i zato što njihov posao nije siguran (mnogi od njih nemaju ugovor), što znači da ako idu nasuprot redakcije i medija u kojem rade (koji su u većini slučajeva predmet političkog i finansijskog interesa), mogu izgubiti posao.

⁶⁸ Izveštaj EK za 2019 - <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-albania-report.pdf>, str. 22

Demokratija i integracija u EU

Slučaj Albanije: Demokratizacija zarad evropeizacije?

Albanija je i dalje jedna od zemalja u kojoj većina građana podržava integraciju u EU. U poređenju sa drugim zemljama u regionu, prema Balkanskom barometru⁶⁹ za 2019. godinu 86% Albanaca veruje da bi članstvo u EU bilo dobra stvar za ekonomiju zemlje (što je zapravo veliki broj) u poređenju s drugom zemljom sa najvećom podrškom, Kosovom koje ima samo 69%. Štaviše, samo 2% Albanaca smatra da bi integracija u EU bila loša stvar, što znači neznatan broj. Na drugo pitanje o tome šta bi članstvo značilo za građane, 1% Albanaca članstvo u EU smatra lošom ili nimalo pozitivnom stvari, što je najniža vrednost u poređenju s drugim zemljama regiona. Albanski državljani teže da budu deo porodice što je pre moguće, dok članstvo u EU povezuju sa ekonomskim prosperitetom, slobodom rada i studiranja te mirom i stabilnošću. Zanimljivo je spomenuti da je podrška i težnja da se bude deo EU i dalje velika u Albaniji, iako proces ne ide tako brzo kao što bi to građani želeli. Prošlo je 5 godina od kada je Albanija dobila statusa kandidata, a zemlja još uvek očekuje prelazak na sledeću fazu: Otvaranje pregovora, dok Savet tek treba da donese odluku od 17. do 18. oktobra 2019. godine.

Proces integracije zemlje karakteriše ono što je poznato kao „*politika štapa i šargarepe*“ - uslovi i nagrade koji idu jedni uz druge. Status kandidata biće dodeljen tek nakon ispunjenja 12 ključnih prioriteta, razgovori o pristupanju biće otvoreni tek nakon što se primeti znatan napredak u 5 ključnih prioriteta i tako dalje, i tako dalje. To znači da su sve nagrade Albanije došle sa „ali“, dok je zemlja morala pokazati da je u potpunosti uključena u ovaj proces i da je spremna da obavi sve „domaće zadatke“ koje EU od nje traži. To je poznato kao i 'članstvo sa uslovljavanjem'. Najnedavniji primer je glasanje u korist nemačkog Bundestaga za otvaranje pregovora sa Albanijom 26. septembra 2019, ali uz 9 uslova koje zemlja mora da ispuni, uključujući: Izbornu reformu i tekuću reformu pravosuđa i druge prioritete koje je odredio EU.⁷⁰

U toku je debata da li se sve ove reforme i pravna / politička dešavanja zbivaju u Albaniji sa ciljem da se konsoliduju demokratija i vladavina prava u zemlji, obezbedi stabilnost i zaštite ljudska prava, što bi na kraju dovelo do toga da zemlja bude deo EU; ili zemlja prolazi kroz ovaj proces demokratizacije radi ovog velikog cilja koji je EU. Shodno tome, tokom ovog procesa postavljano je pitanje da li postoji ta korelacija između demokratizacije i evropeizacije i da li se jedna od njih dešava zbog druge. Da li smo evropeizovani da ojačamo svoju demokratiju ili je demokratizacija neophodno sredstvo za članstvo u EU?

⁶⁹ Balkanski barometar 2019. <https://www.rcc.int/pubs/89/balkan-barometer-2019-public-opinion-survey>

⁷⁰ Evropski Zapadni Balkan - <https://europeanwesternbalkans.com/2019/09/27/bundestag-adopts-nine-conditions-for-tirana-and-general-guidelines-for-negotiations/>

Drugo relevantno pitanje koje bi trebalo da bude analizirano je da li evropeizacija zemlje nužno vodi ka njenoj demokratizaciji? Ako ne, koji su razlozi zbog kojih ova sprega ne funkcioniše kako treba?

U slučaju Albanije, postoji nekoliko faktora koji mogu prouzrokovati nepovezanost između ova dva procesa:

Prvo, istorija naših državotvornih procesa i kratka povezanost koju imamo sa **demokratijom**. Pošto je zemljom upravljao totalitarni režim skoro 45 godina, od kraja Drugog svetskog rata demokratija je bila nova reč i nepoznati proces za Albaniju. Iako se demokratija smatrala 'snom', proces demokratizacije nije bio lak i nije protekao glatko. Demokratizacija je transformacija svih državnih struktura, njene ekonomske, socijalne dimenzije, a za njom ne zaostaje ni promena vrednosti. Ovaj proces je dug i postoje neke faze poput uspostavljanja demokratije, demokratske tranzicije i zatim konsolidacije demokratije.

Nakon uspostavljanja demokratskog režima 1990. godine, Albanija se prema svom Ustavu usvojenom 1998. godine smatra parlamentarnom demokratijom i pretrpela je dugu fazu tranzicije demokratskih procesa, koja je trajala skoro 20 godina. Tek od nedavno se pojmovi „transformacija“ i „demokratija u tranzitu“ više ne koriste, mada demokratija još nije konsolidovana i još uvek je ocenjena kao krhka, nestabilna, donekle hibridna ili uvek ugrožena od strane drugih aktera i faktora. Rang koji je ova zemlja zauzimala u vezi sa svojom demokratijom bio je 4,11 / 7 prema izveštaju Nacije u tranzitu za 2018. godinu⁷¹. Ovaj rezultat je relativno visok i skoro se nije menjao tokom prethodnih godina, ali je primećeno blago pogoršanje demokratije u Albaniji. Na osnovu formulacije iz Izveštaja Nacije u tranzitu, može se proceniti da je Albanija delimično demokratska zemlja. Nedostatak demokratske kulture ogleda se u svim segmentima društva: u institucijama i njihovom funkcionisanju; političkim strankama i akterima; građanima i kako se slažu i prihvataju čak i one radnje koje zapravo nisu stopostotno demokratske. Bez transparentnosti, bez odgovornosti, bez poštovanja vladavine prava i ljudskih prava, visoki nivoi korupcije i široko prihvatanje korumpiranih manira zapravo su duži vremenski period deo „političke kulture“ zemlje. Ovaj nedostatak usađivanja demokratskih vrednosti, omeo je napredak u konsolidaciji demokratskog procesa. Iako zemlja ima institucionalni i pravni okvir sličan demokratskoj zemlji, demokratske vrednosti nisu prihvaćene iznutra, što znači da u Albaniji zapravo i dalje nema suštinske demokratije.

Ovo dovodi do još jednog pitanja za našu zemlju, **nedostatak institucionalnih kapaciteta** za sprovođenje demokratskih procesa u zemlji. Institucionalni okvir je relativno nov ili se više puta menjao. Nakon pada diktatorskog režima, uz novi zakonski okvir, pojavila se i potreba za novim institucionalnim okvirom. Ipak, bilo je gotovo

⁷¹ Izveštaj Nacije u tranzitu za Albaniju za 2018. <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/albania>

Ocene počivaju na skali od 1 do 7, gde 1 predstavlja najviši nivo demokratskog napretka a 7 najmanji. Rezultat demokratije je prosek ocena za kategorije praćene u određenoj godini.

nemoguće da institucionalni okvir koji karakteriše birokratija, neefikasnost, korupcija, nedostatak transparentnosti, odgovornosti ili profesionalizma naglo promeni svoj sadržaj i filozofiju rada. Institucije nisu bile u stanju da dobro upravljaju procesom transformacije kao što danas nisu u stanju da upravljaju složenim procesima demokratizacije i evropeizacije. Kako ova dva procesa idu ruku pod ruku, institucijama nedostaju ljudski resursi i finansijski kapaciteti, nisu efikasne i efektivne, birokratija ometa brzu reformu i uz sav napredak u borbi protiv korupcije u javnoj administraciji, nedostatak odgovornosti i transparentnost u zapošljavanju profesionalaca i pružanju usluga ostaju i dalje veliki i još uvek predstavljaju veliki problem. Stoga, kako EU zahteva da usvajanje novih nacionalnih zakona bude kompatibilno sa pravnim tekovinama EU, njihova primena u nekim slučajevima je zaista teška i gotovo nemoguća.

Ovde uočavamo još jedan problem 'demokratizacije'/'evropeizacije' zemlje. **Usklađivanje državnih propisa sa EU** bez prethodnog temeljnog preispitivanja 'albanske stvarnosti' i njene usklađenosti sa ovim zakonima. Pošto EU beleži broj zakona koje je Albanija usvojila i ocenjuje ih kao „napredak“, nedostaje detaljna i temeljna analiza načina na koji će se zakon EU sprovesti u Albaniji, prvo da li postoje osnovi za njegovu primenu; i drugo, postoje li svi elementi potrebni za njegovu punu primenu: institucije, logistička i tehnička pitanja, finansijski kapaciteti, nivo informisanosti i razumevanje zakona od strane građana. Bilo je slučajeva da zakon koji je usvojen „u okviru procesa EU integracija“ nije primenjen u Albaniji ili njegov efekat nije dostigao očekivani.

Procesi demokratizacije i evropeizacije utiču na sve sektore društva i privrede, i lako je razumljivo da su građani ti koji su pogođeni svim ovim procesima i njihovim ishodima. Kao što je pomenuto, albanski građani s nestrpljenjem podržavaju integraciju u EU i ocenjuju je kao dobru stvar za budućnost zemlje, a do sada njihove težnje i želje zapravo nisu bile u pozitivnoj korelaciji sa njihovim poznavanjem i razumevanjem pomenutog procesa. Građani uvek pozitivno ocenjuju proces integracije u EU i EU po sebi, ali malo toga znaju o dugom i složenom procesu integracije u EU. Ovaj nedostatak informacija onemogućava građanima da prvo u potpunosti razumeju proces. Poznavanje i razumevanje procesa članstva u EU, šta su pregovori i o čemu će se pregovarati, da li će biti samo pozitivnih ishoda i koristi od EU, ili su to obaveze, odgovornosti, „teret“ koji moramo prihvatiti, zapravo bi nam pružilo mogućnost da objektivno analiziramo proces i da budemo svesni svih „prednosti“ i „nedostataka“ koji će proizaći iz procesa članstva u EU. Drugi važan element koji bi trebalo pažljivo ispitati je da li je Albanija spremna da se pridruži Uniji, a ako ne, zašto i šta se može učiniti. Sve ove ocene i analize nedavno nedostaju i o njima se retko govori u političkoj, društvenoj, akademskoj ili medijskoj sferi.

Iako je EU više kao 'san', savršeno mesto do koga svi sanjaju da će stići, niko se ne usuđuje da ga počne analizirati na objektivniji, racionalniji i realniji način. Ovo je od suštinskog značaja da biste se pripremili za sve efekte koje će buduće pridruživanje imati po zemlju. Ovakvo „obožavanje“ EU, skoro da čini nemogućom ovu vrstu debate u Albaniji. U tom pogledu, javnost i građani nisu objektivno informisani, ali EU je nešto što obećavaju i nude političke stranke, uprkos političkoj podršci i izbornim glasovima. Sav napredak ostvaren

ka EU, bez njegovog daljeg analiziranja, proglašava se političkom pobedom aktuelne vlasti, dok ako se dogodi suprotno onda je to krivica i odgovornost vlade. Politički akteri koriste EU integracije kao način da dobiju politički zalog. Sve političke stranke, pored svojih ideologija i interesa, ujedinjene su u jednom zajedničkom cilju: da Albanija postane deo EU, a po njima, sve njihove radnje i politike imaju na umu ovaj krajnji cilj. Ipak, korišćenje toliko željenog procesa od strane Albanaca, omelo je stvarni napredak demokratizacije i evropeizacije zemlje. Potrebne reforme i izmene ne vrše se suštinski, već samo da bi se pokazalo da je zemlja uključena u proces EU integracija i da je spremna da preduzme i ubrza sve potrebne reforme koje zahteva EU. Ono što EU kaže i traži prevladava nad svim radnjama i obećanjima bilo koje političke stranke u Albaniji. Ako EU zahteva usvajanje / sprovođenje reforme, sve stranke bi trebalo da je prihvate i rade na njoj, ako ne, to znači „političko samoubistvo“ tog aktera.

Političke stranke koriste napredak ka EU integracijama za dobijanje političkih zasluga i poena. Sve reforme koje je Unija pozdravila, više su poeni za trenutnu vladu i obrnuto. Dakle, integracija u EU sada podrazumeva više retorike nego stvarnog delovanja i suštine. Na primer, u jeku reforme pravosuđa, činjenica da je EU žarko podržava i da je ocenjena kao dobar napredak i dostignuće za zemlju, gotovo čini nemogućim da se povede otvorena i realna rasprava o njoj u vezi njenog stvarnog napretka, pitanja i izazova i što je najvažnije njena uspešna primena.

Crna Gora

Uvod

Crna Gora je 2012. započela najzahtevniju fazu procesa evropskih integracija, pristupne pregovore za članstvo u EU. Od tada je otvorila trideset dva poglavlja,⁷² od kojih su tri privremeno zatvorena,⁷³ i promenila je jedan broj zakona i strateških dokumenata. Imajući u vidu da je Crna Gora jedina zemlja Zapadnog Balkana, zajedno sa Srbijom, koja pregovara o članstvu u EU, ali i zbog dinamike otvaranja pregovaračkih poglavlja (ostaje

⁷² Acquis je podeljen na 35 poglavlja, koja obuhvataju glavne aspekte politike Evropske unije. Poglavlje 34 – *Institucije* se otvara pri samom kraju procesa pregovora, kada je sigurno da će zemlja kandidatkinja postati država članica EU, a poslednje poglavlje 35 – *Druga pitanja*, sadrži pitanja koja druga poglavlja ne obuhvataju i na koja treba odgovoriti, Vidi: Politika Evropskog susedstva i pregovori o proširenju, poglavlja Acquis: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis_en

⁷³ 25 – Nauka i istraživanja, 26 – Obrazovanje i kultura 30 – Spoljni odnosi

samo da se otvori još Poglavlje 8)⁷⁴, često se naziva predvodnicom pristupanja u EU.⁷⁵ Ovoj poziciji doprinosi i činjenica da Crna Gora ima mali broj otvorenih pitanja i, generalno, dobre odnose sa svim svojim susedima. Ipak, nedostaju ključne reforme, posebno u vidu sprovođenja usvojenih zakonskih rešenja i eliminisanja neprimerenog političkog uticaja u radu institucija. S jedne strane, gledajući u strogo tehničkom smislu, Crna Gora je uradila najviše u odnosu na druge zemlje Zapadnog Balkana, ispunjavajući formalne preduslove koji čine proces pristupanja. Sa druge strane, takva dostignuća osporavana su stalnim kritikama: od strane građana, koji ne primećuju neki značajan napredak u svom svakodnevnom životu; organizacija građanskog društva (OGD), kroz naglašavanje ozbiljnih kršenja zakona i ljudskih prava u svojim izveštajima; od strane Evropske komisije, koja u svojoj Strategiji za Zapadni Balkan za 2018. godinu ističe da Crna Gora ima iste izazove kao i ostale zemlje u regionu, uključujući veze političke elite sa organizovanim kriminalnim grupama.⁷⁶ Zemlja se i dalje suočava sa značajnim preprekama u ispunjavanju zahteva. Dugogodišnja pitanja koja su široko okarakterisala ovaj proces su: nedostatak vladavine prava, slabe i snažno politizovane institucije, propraćene sporom političkom tranzicijom i transformacijom društva, što je na kraju dovelo do intenziviranja političkih, socijalnih i ekonomskih strukturnih problema.

Tehnički napredak naspram izmerivih rezultata

Ispunjavajući ono što podrazumeva članstvo u EU, pod postulatom „kvalitet pre brzine”,⁷⁷ Crna Gora se obavezala da će svoje zakonodavstvo i privredu prilagoditi evropskim standardima i principima. Imajući u vidu prirodu evropeizacije,⁷⁸ ključno je dovesti crnogorsko zakonodavstvo u komplementarni položaj sa evropskim standardima. Ovaj proces se u konačnici može posmatrati kroz tri prizme: pravnu, objektivnu i subjektivnu.

Grafikon 1: Vremenski okvir procesa integracije Crne Gore u EU

⁷⁴ Politika konkurencije

⁷⁵ “Tusk: Montenegro is 'frontrunner' to join EU”, EUobserver, 29. mart 2016, <https://euobserver.com/tickers/132827>

⁷⁶ “Verodostojna perspektiva proširenja i pojačano angažovanje EU na Zapadnom Balkanu”, Evropska komisija, 2018, https://ec.europa.eu/sites/eeas/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

⁷⁷ “Crna Gora se u procesu pridruživanja EU vodi principom, „kvaliteta pre brzine”. To znači da se prednost daje kvalitetu sprovedenih reformi za razliku od vremenskog okvira, tj. dužine procesa”, Crna Gora i EU: <https://www.eu.me/en/montenegro-and-eu/faq>

⁷⁸ Pojam *evropeizacije* ima nekoliko značenja. Predstavlja proces promena unutar Evropske unije, politike i međunarodne odnose, kao i proces pristupanja i primene evropskih standarda u suštinskim pitanjima jedne zemlje, širenjem društvenih modela i ideja. Vidi: Damir Banović, “Evropeizacija kao demokratizacija”,



U skladu s novom metodologijom i pristupom Evropske komisije, koju je ona započela primenjivati s pregovorima o pristupanju Crne Gore, poglavlja 23 (pravosuđe i osnovna prava) i 24 (pravda, sloboda i bezbednost) moraju se otvoriti na početku i zatvoriti na kraju procesa, nakon čega će uslediti kontinuirano nadgledanje i procena. Ideja ovog pristupa jeste da omogući državi kandidatkinji dovoljno vremena, pod mentorstvom EU, da ispuni sve neophodne preduslove za konsolidaciju svoje demokratije. Stoga, proces, pre svega, podrazumeva i obuhvata ispunjavanje tehničkih uslova u cilju poboljšanja zakonodavstva i reforme institucija. Međutim, glavna tačka novog pristupa Komisije i njenog pojačanog praćenja je sprečavanje zastoja, tako da država kandidatkinja mora pružiti merljive pokazatelje i *rezultate* koji pokazuju da su institucije nezavisne, da se zakon jednako odnosi na svakoga, dok se korupcija postepeno iskorenjuje sa svih nivoa. Dodatni mehanizam koji stoji na raspolaganju Evropskoj uniji je uvođenje *klauzule o ravnoteži*, koja blokira dalje otvaranje pregovaračkih poglavlja ukoliko se u poglavljima 23 i 24 ne zabeleže zadovoljavajući rezultati. Evropska komisija u svojim godišnjim izveštajima takođe precizira ključne prioritete za određena poglavlja, ali bez jasne procene da li su rešeni prethodni prioriteti.

Iako je Crna Gora postigla rezultate u okviru takozvanog prvog nivoa uslovljavanja, takva dostignuća gotovo u potpunosti nedostaju na drugom nivou. Vlada će, sigurno, biti uspešnija u ispunjavanju merila za ostala poglavlja, jer je uspela da otvori trideset dva poglavlja, od kojih su tri privremeno zatvorena. Vlada je usvojila informacije i planove o ispunjavanju merila za dvadeset devet poglavlja.⁷⁹

⁷⁹ "Saopštenje sa 91. sednice Vlade Crne Gore", Vlada Crne Gore, 27. septembar 2018, <http://www.gsv.gov.me/vijesti/192020/Saopstenje-sa-91-sjednice-Vlade-Crne-Gore.html>, Documents from the eighty-seventh session of the Government of Montenegro, 26 July 2018, http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/87, Dokumenta sa devedeset šeste sednice Vlade, 1. novembar 2018, http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/96, Dokumenta sa 115. sednice Vlade, 28. mart 2019, http://www.gov.me/sjednice_vlade_2016/115

Tabela 7: Trenutna situacija u pregovorima po poglavljima

Poglavlje ⁸⁰	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
Otvoreno	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Završna merila	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Red
Privremeno zatvoreni	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Poglavlje	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	32	33	
Otvoreno	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Završna merila	Green	Green	Green	Green	Green	Red	Red	Green	Red	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green	Green
Privremeno zatvoreni	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Green	Green	Red	Red	Red	Green	Red	Red	Red	Green

Kada je reč o poglavljima 23 i 24, Crna Gora je pripremila i usvojila sveobuhvatne akcijske planove za iste, što je bio preduslov za njihovo otvaranje.⁸¹ Takođe, u skladu s privremenim merilima Evropske komisije za poglavlja 23 i 24 (45 merila za poglavlje 23 i 38 za poglavlje 24), Crna Gora je usvojila čitav niz zakona i strateških dokumenata, uključujući novu Strategiju reforme javne uprave (2016), Zakon o sprečavanju korupcije (2015), a januara 2016. počela je sa svojim radom Agencija za sprečavanje korupcije (ASK). Pošto su kritike i ocene Komisije o slabom institucionalnom okviru za borbu protiv korupcije uticale prvobitno na uspostavljanje Agencije, javnost je posvetila posebnu pažnju radu Agencije, koja je uspela da ih privuče, ali ne dobrim. Njeno uspostavljanje je obeleženo učestalim

⁸⁰ Poglavlja Acquis: 1. Slobodno kretanje robe; 2. Sloboda kretanja radnika; 3. Prava uspostavljanja i slobode pružanja usluga; 4. Sloboda kretanja kapitala; 5. Javne nabavke; 6. Korporativno pravo; 7. Zakon o intelektualnoj svojini; 8. Politika konkurencije; 9. Finansijske usluge; 10. Informaciono društvo i mediji; 11. Poljoprivredni i ruralni razvoj; 12. Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika; 13. Ribolov; 14. Transportna politika; 15. Energetika; 16. Oporezivanje; 17. Ekonomska i monetarna politika; 18. Statistike; 19. Socijalna politika i zapošljavanje; 20. Preduzeća i industrijska politika; 21. Transevropske mreže; 22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata; 23. Pravosuđe i osnovna prava; 24. Pravda, sloboda i bezbednost; 25. Nauka i istraživanja; 26. Obrazovanje i kultura; 27. Životna sredina; 28. Zaštita potrošača i zdravlja; 29. Carinski savez; 30. Spoljni odnosi; 31. Spoljna, bezbednosna i politika odbrane; 32. Finansijska kontrola; 33. Finansijske i budžetske odredbe; 34. Institucije; 35. Druga pitanja

⁸¹ Poglavlja su otvorena decembra 2013.

povredama zakona;⁸² njen direktor ima porodične veze sa crnogorskim premijerom, dok interesne strane i sama Evropska komisija stalno upućuju kritike ma račun nedostatka proaktivnosti i nezavisnosti u njenom radu. Lokalne nevladine organizacije ističu da Agencija služi kao vrsta baze podataka, a zbog nedostatka kapaciteta i nezavisnosti ne kontroliše (ili to čini selektivno) informacije koje joj dostavljaju javni organi i političke stranke. Sama Agencija bila je u centru pažnje u 2018. godini, nakon nezakonite smene predstavnice NVO, Vanje Čalović iz Saveta ASK. Agencija je imala istu ulogu u slučaju otpuštanja dva kritično orijentisana člana Saveta javnog radio-difuznog servisa (RTCG). Lokalni sudovi su takve odluke ASK-a o sukobu interesa ovih članova proglasili nezakonitim.⁸³ Poverenje građana u rad ASK nikada nije bilo na zavidnom nivou. Konkretno, istraživanje Instituta Alternativa iz decembra 2017. godine pokazuje da čak 57% onih koji su čuli za ASK ne smatra da je ova institucija doprinela borbi protiv korupcije.⁸⁴ Zbog niskog poverenja u rad Agencije, interesne strane gube interesovanje za podnošenje pritužbi ovoj instituciji. Tokom predsedničkih izbora 2018. godine nije podneta nijedna žalba interesnih strana, građanskog društva ili građana, dok je tokom 2016. godine, kada su održani parlamentarni izbori, Agenciji podneseno ukupno 2373 pritužbe zbog učestalih i različitih kršenja zakona tokom predizborne kampanje.⁸⁵ Agencija je skoro po pravilu odbacila sve ove žalbe, pa tu činjenicu treba sagledati da bi se razumelo zašto su interesne strane postale pasivne. Stoga bi se moglo reći da Agencija privlači pažnju zbog svojih kontroverzi, a ne zbog svog uticaja ili rezultata.

Što se tiče pravosuđa, uspostavljanje Specijalnog državnog tužilaštva 2015. godine nije uverilo građane da je borba protiv nedemokratskih praksi bila nepristrasna. Više od polovine građana Crne Gore, 59% istih, se ne slaže da je zakon primenjen jednako na sve, dok se samo 6% u potpunosti slaže sa ovom konstatacijom.⁸⁶

⁸² Jovana Marović, Stevo Muk "Srećna Nova Agencija! – Uspostavljanje Agencije za sprečavanje korupcije u Crnoj Gori", Institut Alternativa, januar 2016, <https://institut-alternativa.org/en/happy-new-agency-establishment-of-the-agency-for-prevention-of-corruption-in-montenegro/>

⁸³ „Odluka Osnovnog suda u Podgorici - Goran Đurović nezakonito razrešen članstva u Savetu Radio-televizije Crne Gore”, Akcija za ljudska prava, 4. mart 2019, <https://www.hraction.org/2019/03/04/4-3-2019-prvostepena-odluka-osnovnog-suda-upodgorici-goran-durovic-nezakonito-razrijesen-clanstva-u-savjetu-radio-televizije-above-black/>

⁸⁴ "Stavovi građana Crne Gore o korupciji", Institut Alternativa, decembar 2017, <http://media.institutalternativa.org/2018/02/stavovi-gradjana-cg-o-korupciji.pdf>

⁸⁵ Izveštaj o sprovedenom nadzoru tokom predizborne kampanje za izbor poslanika u Skupštinu Crne Gore i izbor odbornika skupština opština Andrijevića, Budva, Gusinje i Kotor održani 16. oktobra 2016", Agencija za sprečavanje korupcije, decembar 2016, https://www.antikorupcija.me/media/documents/Izvestaj_o_sprovedenom_nadzoru_u_toku_izborne_kampanje.pdf

⁸⁶ "Balkanski barometar 2019: Ispitivanje javnog mnjenja", RCC, 3. jul 2019, <https://www.rcc.int/pubs/89/balkan-barometer-2019-public-opinion-survey>

Pošto je pregovarački proces u toku već sedam godina, zbog nedostatka neophodnih reformi i stava EU o politici proširenja, primetan je trend pogoršanja zakonskih rešenja. Najilustrativniji primer je Zakon o slobodnom pristupu informacijama. Odluka vladajuće koalicije da u 2017. godini usvoji izmene i dopune Zakona o slobodnom pristupu informacijama i da vlastima da pravo da subjektivno utvrde da li će se određeni podaci proglašiti poverljivim i čuvati bilo kakve podatke skrivene od javnosti bio je korak unazad u osiguravanju transparentnog rada crnogorskih institucija. Izveštaji Evropske komisije i rezolucije Evropskog parlamenta u nekoliko navrata su pozivali Vladu Crne Gore da poveća transparentnost svog rada i pristup javnosti informacijama, ali bez većeg uspeha. Nasuprot tome, Vlada je nedavno najavila nove izmene istog zakona (2019), kojim planira da reguliše „zloupotrebu prava na informacije“, što bi vlastima pružilo pravni osnov za proizvoljno procenjivanje razloga i interesa podnosilaca zahteva, što direktno krši slobodu pristupa informacijama od javnog interesa.⁸⁷ Njegova efikasna primena bi otvorila vrata za potpunu blokadu organizacija i medija za nadzor nad javnom upravom i ograničila bi pristup upotrebljivim informacijama. Brojni slučajevi otkriveni upotrebom ovog zakona ranije, su ukazali na značaj OGD-a u borbi protiv korupcije, zloupotrebe političke moći i resursa i različitih oblika kršenja ljudskih prava. Trend je posebno zabrinjavajući jer takođe negira napredak ostvaren na tehničkom nivou, tokom prvih godina pregovora.

Uključenost OGD-a nasuprot uticaju OGD-a

Kada je reč o saradnji državnih organa sa građanskim društvom, koju je Komisija stavila u samo središte politike uslovljavanja od svog mišljenja o spremnosti Crne Gore da započne pregovore o pristupanju,⁸⁸ većina je, opet, ostvarivana u zakonodavnoj oblasti. Krajem 2011. i početkom 2012, vlada je usvojila uredbe⁸⁹ kojima se omogućava široko učešće predstavnika civilnog sektora u radnim grupama za izradu zakona i propisuju obavezne javne rasprave, uz dva izuzetka.⁹⁰ Uprkos dobrom okviru za učešće građanskog društva u odlučivanju, uticaj OGD-a i dalje je ograničen. Neki od razloga uključuju izuzetno mali broj predloga koje vlada prihvata i još uvek veliki broj dokumenata koji su skriveni od očiju javnosti. Evropska komisija je takođe ukazala na ovaj problem u nedavnom izveštaju u

⁸⁷ „Otvoreno pismo predstavnicima međunarodne zajednice u Crnoj Gori povodom predloženih izmena Zakona o slobodi pristupa informacijama“, 3. oktobar 2019, <https://www.mans.co.me/otvoreno-pismo-predstavnicima-medunarodne-zajednice-u-crnoj-gori-povodom-predlozenih-izmjena-zakona-o-spi/>, “Otvoreno pismo 44 NVO-a uoči Međunarodnog dana univerzalnog pristupa informacijama“, 27. septembar 2019, <https://politikon.me/2019/09/27/open-letter-from-44-ngos-ahead-of-the-international-day-for-universal-access-to-information/>

⁸⁸ „Mišljenje Komisije o zahtevu Crne Gore za članstvo u Evropskoj uniji“, 2010, https://ec.europa.eu/sites/ecas/files/mn_opinion_2010_en_0.pdf

⁸⁹ Jula 2018, ove dve uredbe su spojene u jednu

⁹⁰ Ne postoji nikakva zakonska obaveza konsultovanja javnosti o zakonima o bezbednosti i odbrani, niti prilikom izrade državnog budžeta

kome je preporučila Vladi da odgovori na doprinose civilnog sektora na smislen način.⁹¹ U martu 2012. godine, Vlada je uključila civilni sektor u pregovaračke radne grupe, što je svakako iskorak u odnosu na zemlje koje su do tada pregovarale o članstvu. Od početka pregovora, građansko društvo je imalo priliku da se bori za objavljivanje važnih dokumenata u toku procesa (poput statistike o sukobu interesa i drugih važnih konkretnih slučajeva, koje vlada obezbeđuje Briselu) i generalno je povećala transparentnost procesa. Međutim, centralni problemi ostali su isti kao i na samom početku. Glas predstavnika građanskog društva često se ućutkuje pošto predstavljaju manjinu (npr. 8 od 47 članova radne grupe za Poglavlje 23) u pregovaračkim radnim grupama. Uspostavljanjem Saveta za vladavinu prava 2014. godine, koji je ovlašćen da rešava sva ključna pitanja u oblastima koje su ključne za demokratizaciju i vrši pritisak na nadležne institucije koje ne sprovode mere iz Akcionog plana u predviđenim rokovima, i zatvaranjem svojih sednica za predstavnike javnosti i građanskog društva u pregovaračkim radnim grupama, Vlada je stvorila paralelnu pregovaračku strukturu i zadatak i rad pregovaračkih radnih grupa svela na čisto tehnički nivo. Konačno, februara 2018. godine, Vlada je usvojila Plan dinamike za ispunjavanje privremenih merila u okviru poglavlja 23 i 24, ali ga nije objavila, čak i nakon što su to zatražile lokalne nevladine organizacije na osnovu zakona o slobodnom pristupu informacijama.⁹² Štaviše, članovi NVO u radnim grupama za poglavlja 23 i 24 nisu u mogućnosti da prime ovaj dokument, što ne samo da utiče na transparentnost procesa, već govori i o veoma diskutabilnom pristupu i posvećenosti Vlade da se ne oslanja na sve raspoložive kapacitete u društvu u svom odgovoru na izazove. Takođe je nepoznato da li Vlada uopšte ovaj plan sprovodi ili ne.

Uz to, kada je u pitanju pogodno okruženje za organizacije građanskog društva, koje je od najveće važnosti za funkcionisanje demokratskog sistema, izveštaj Komisije za 2019. godinu ponovo pokazuje napredak na tehničkom nivou. Takođe naglašava da su u crnogorskom društvu i dalje prisutne medijske kampanje koje su uperene protiv kritički nastrojenih aktivista civilnog društva. Ovo je, uz otpuštanje kritički nastrojenih OGD-a iz različitih tela i praksi institucija da proglase relevantne informacije poverljivim, učinilo da Evropska komisija pokaže veliku zabrinutost u pogledu saradnje Vlade i građanskog društva.⁹³ Prostor za konstruktivnu kritiku sužava se različitim vrstama cenzure koju vrše državne vlasti. Smanjivanje unutrašnje demokratije dodatno potvrđuje brutalnu cenzuru nevladinih organizacija i medija, koji služe kao glas naroda.

⁹¹Izveštaj za Crnu Goru za 2019, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>

⁹² „Vlada krije Dinamički plan“, Institut Alternativa, 4. jul 2018, <https://institut-alternativa.org/en/government-hiding-the-dynamic-plan/>

⁹³Izveštaj za Crnu Goru za 2019, Evropska komisija, str.10, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>

Reforme nasuprot afera

Sveobuhvatna reforma izbornog zakonodavstva koja vodi slobodnim i poštenim izborima jedna je od glavnih preporuka OEBS / ODIHR-a i GRECO-a, ali i zahtev EU tokom procesa demokratizacije, odnosno jedan je od glavnih stubova demokratskog društva. Često se kaže da političke elite na Zapadnom Balkanu nisu samo neliberalne u svom načinu upravljanja, već i u načinu na koji su izabrane. Novi parlamentarni izbori u Crnoj Gori raspisani su za 2020. godinu, ali osnovni uslovi neophodni za reformu još uvek nisu ispunjeni. Vladajuća stranka i dalje kategorički odbija zahtev opozicionih stranaka za formiranje tehničke vlade, kao jedan od preduslova za uspešnu organizaciju fer i slobodnih izbora. Štaviše, jedna od najvećih prepreka po Crnu Goru u evropskim integracijama poslednjih godina proizilazi iz političke krize oličene u bojkotu Parlamenta od strane opozicionih političkih stranaka. Kriza je počela nakon parlamentarnih izbora 2016. godine. Tokom 2018. godine je izgledalo da se problemi na političkoj sceni poboljšavaju, kada se deo poslanika koji su bojkotovali rad parlamenta vratio u ovu instituciju. Ali ovo nije bilo dugog veka. Politički kontekst Crne Gore karakteriše nesposobnost uspostavljanja pozitivnog i konstruktivnog dijaloga između političkih partija, što je dodatno otežano nakon objavljivanja najnovije afere „Koverta”⁹⁴ i odluke značajnog dela opozicije da se vrati bojkotu. Navodi o korupciji i ilegalnom finansiranju Demokratske partije socijalista u vreme parlamentarnih izbora 2016. bili su dovoljno veliki podsticaj za pokretanje protesta građana i zahteva za formiranje tehničke vlade koja bi omogućila prevazilaženje političke krize i doprinela bi razvoju vladavine prava u zemlji.⁹⁵

U centru afere je bila Demokratska partija socijalista (DPS), zajedno sa jednim od njenih visokih funkcionera i bivšim gradonačelnikom Podgorice, Slavoljubom Stijepovićem, koji je snimljen na video snimku kako prima kovertu od lokalnog tajkuna, sa 97.500 evra, namenjenu finansiranju kampanje DPS-a u 2016. godini.⁹⁶ Ovaj slučaj je praćen dodatnim obelodanjivanjem crnih fondova i drugih nezakonitih aktivnosti državnih zvaničnika, a fokus je stavljen na svedoke i finansiranje političkih stranaka, koje su do tada predstavljale neku vrstu javne tajne.

Pored nastavka bojkota parlamenta od strane pojedinih opozicionih stranaka, aferu su pratili i protesti građana. Do sada je jedina izrečena sankcija DPS-u bila prilično simbolična

⁹⁴ Samir Kajošević, Afera "Koverta" stvara sumnju o finansijama crnogorske stranke", Balkan Insight, 25. januar 2019, <https://balkaninsight.com/2019/01/25/envelope-affair-raises-suspicion-over-montenegrin-party-funds-01-24-2019/>

⁹⁵ Izveštaj za Crnu Goru za 2019, Evropska komisija, str. 3, 6, <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20190529-montenegro-report.pdf>

⁹⁶ „Knežević uručio kovertu Stijepoviću”, Portal Analitika, 11. januar 2019, <https://portalanalitika.me/clanak/323056/knezevic-urucio-kovertu-stijepovicu>

novčana kazna od 20.000 evra koju je Agencija za sprečavanje korupcije⁹⁷ izrekla samo u vezi sa jednim delom navodne sume od 97.500 evra.⁹⁸ Slično kritikama lokalnih nevladinih organizacija, Evropska komisija je pozvala nadležne vlasti da odgovore na navode o „crnim fondovima“ na „nezavisan, verodostojan i delotvoran“ način. Profesionalizacija i depolitizacija ASK-a, kao glavnog nezavisnog organa čija je nadležnost kontrola i praćenje finansiranja političkih subjekata i izbornih kampanja, a osim toga unapređenje postojećeg zakonodavstva koje se odnosi na finansijske istrage, ostaje glavni preduslov za dobijanje završnih merila za poglavlja 23 i 24. Kao posledica njihove nesposobnosti da deluju, postoji nizak nivo poverenja u institucije, što je preovlađujući problem u Crnoj Gori. Samo 36,8% građana je zadovoljno radom Državne revizorske institucije (DRI), dok 39,4% ispitanika pozitivno ocenjuje Ustavni sud prilikom odlučivanja o žalbama u okviru izbornog procesa.⁹⁹

Ovu godinu obeležila je još jedna korupcionaška afera, poznata pod nazivom „Stanovi“, u čijem je središtu odobravanje povoljnih stambenih kredita mnogim državnim i lokalnim zvaničnicima.¹⁰⁰ Afera dovodi u pitanje opravdanost odobravanja kredita ovim službenicima u kontekstu njihove postojeće imovine. Drugi aspekt afere, koji je u velikoj meri ignorisan, uključuje problem nezavisnosti zvaničnika, čija je uloga da kontrolišu zvaničnike i institucije. Svoju simboliku nosi i činjenica da je direktor Agencije za sprečavanje korupcije takođe na listi 96 zvaničnika koji su dobili kredit. Da stvar bude apsurdnija, zajam nije naveden u njegovoj godišnjoj imovinskoj karti (a Agencija je ta koja prikuplja ove izveštaje).¹⁰¹

Tačno je opisati ove afere kao simptome neliberalne demokratije. S jedne strane, razotkrivanje različitih političkih afera može se opisati kao napredak. Nijedna od ovih afera ne vrti se oko novih pitanja, već oko problema koji su decenijama skrivani od očiju javnosti. Imajući to u vidu, može se argumentovati da je proces evropskih integracija bar delimično i indirektno odgovoran za stvaranje neophodnih uslova koji su doveli do tih otkrića. S druge strane, rešavanje ovih afera nikada ne daje opipljive rezultate.

⁹⁷ „Izbori u Crnoj Gori: Zaglavljani u koverti“, Mreža Politikon, jul 2019, <https://politikon.me/rol-in-wb-reinventing-the-rules-of-the-game/>

⁹⁸ „APC: DPS vratio 47,500€ i platio kaznu od 20,000€“, Antena M, 27. februar 2019, <https://www.antenam.net/politika/111816-ask-dps-vratio-47-500-eura-i-platio-kaznu-od-20-000>

⁹⁹ „Građani nemaju poverenje u rad državnih organa u izbornom procesu“, CEMI, jun 2018, <http://cemi.org.me/2018/06/gradani-nemaju-povjerenje-u-rad-drzavnih-organa-u-izbornom-procesu/>

¹⁰⁰ „Popović: Stanovi su piramidalna afera“, CDM, 1. septembar 2019, <https://www.cdm.me/ekonomija/popovic-stanovi-su-piramidalna-afera-sacinjena-od-viseslojnog-bezakonja/>

¹⁰¹ „Direktor ASK takođe dobio povoljan kredit a nema ga u imovinskom kartonu“, 11. avgust 2019, <https://www.vijesti.me/vijesti/ekonomija/i-direktor-ask-a-dobio-povoljni-kredit-a-nema-ga-u-imovinskom-kartonu>

Retorika nasuprot prakse

Demokratizacija, kao proces koji je uspostavljen Kopenhaškim kriterijumima,¹⁰² koji je istovremeno jedna od najvažnijih posledica procesa integracije u EU, ne utiče uvek u potpunosti na političke elite i njihovo ponašanje. To je slučaj naročito u zemljama u kojima se otvaranje poglavlja odvija brzo, a Crna Gora koja je smatrana regionalnim liderom jedna je od tih država. Ovo je i lekcija naučena iz proširenja 2004-2007. godine na zemlje centralne i istočne Evrope u kojima, kao što su Grzymala-Busse i Luong приметили, „(...) elite kombinuju stare i nove, formalne i neformalne prakse. Takve kombinacije stoga nisu ograničene na političke i ekonomske tranzicije - one su spoj rekonstrukcije javne vlasti”.¹⁰³ Uslovljavanja EU zapravo su činila glavnu polugu za proces reforme i demokratizacije u Crnoj Gori, međutim promenjeni politički kontekst, nesposobnost EU da uvede strože i konkretne mehanizme da utiče na tempo reformi učinili su da je vladajući DPS izgubio čak i najmanju zainteresovanost za procese reformi. Stoga, nakon što je određeno vreme smatrana regionalnim liderom i najprogresivnijom državom kada je u pitanju sprovođenje pravnih tekovina, polukonsolidovana¹⁰⁴ demokratija u Crnoj Gori počela je pokazivati znakove posustajanja. Mehanizmi uslovljavanja EU koji su bili pokretačka snaga u pregovaračkom procesu¹⁰⁵ i koji su bili uzrok različitih akcija demokratizacije očigledno slabe zbog umora od proširenja u Evropskoj uniji, ali i u samoj zemlji.

Vladini službenici često ocenjuju spremnost zemlje da ispuni potrebna merila da zatvori poglavlja 23 i 24. Ministar pravde je, na primer, najavio da će Crna Gora 2018. ispuniti privremena merila, ali se to nije dogodilo.¹⁰⁶ Slično tome, najnoviji izveštaj Evropske komisije iz maja 2019. godine takođe ne daje ohrabrujuće komentare. Pored toga, od početka pregovora o pristupanju, Crna Gora je samo jednom prilagodila akcione planove za poglavlja 23 i 24, i iako su oni potpuno zastareli, s aktivnostima koje ne odgovaraju pravilno privremenim standardima Evropske komisije, zajedno sa loše definisanim pokazateljima, Vlada odbija da ga ažurira ili razvije potpuno nove akcione planove s

¹⁰² Definisan na Evropskom savetu 1993. godine: *politički*, koji se odnose na vladavinu prava, poštovanje ljudskih prava i sloboda, zaštitu manjina i stabilnost demokratskih institucija; *ekonomski*, u okviru kojih se od zemalja kandidatkinja traži da osiguraju funkcionisanje tržišne privrede i sposobnost da se nose sa pritiskom konkurencije i tržištem EU; *pravni*, koja se ogledaju u sposobnosti zemlje kandidatkinje da preuzme obaveze koje nosi sa sobom članstvo u Evropskoj uniji.

¹⁰³ Grzymala-Busse, A. and Luong, P, "Re-conceptualizing the State: Lessons from Post-communism. Political Theory", 2002, str. 547, <https://journals-sagepub-com.ezproxy.is.ed.ac.uk/doi/pdf/10.1177/003232902237825>

¹⁰⁴ Tipologija koju je osmislio Freedom House, Vidi: Nacije u tranziciji, Freedom House, <https://freedomhouse.org/report-types/nations-transit>

¹⁰⁵ Džankić, J., Keil, S. and Kmezić, M., "The Europeanisation of the Western Balkans", Palgrave Macmillan, 2019

¹⁰⁶ „Crna Gora će ispuniti merila poglavlja 23 i 24 2018”, RTCG, 29. oktobar 2017, <http://www.rtcg.me/vijesti/drustvo/182759/mjerila-poglavlja-23-i-24-ispunicemo-2018.html>

obrazloženjem da će takav proces započeti tek nakon što EK utvrdi završna merila.¹⁰⁷ Crna Gora nema poseban plan ili strategiju za borbu protiv korupcije, ali sve aktivnosti su grupisane oko mera iz Akcionog plana za poglavlje 23.

Iako se može uputiti veliki broj kritika na račun načina na koji Evropska komisija predstavlja rezultate koji su postignuti po poglavljima *acquis* u svojim godišnjim izveštajima,¹⁰⁸ iste procene iz godine u godinu sugerišu da se javlja pitanje posvećenost Vlade reformi:

Tabela 8: Reforme tokom godina

2019.	2018.	2016.	2015.	2014.
Sudska reforma – umereno pripremljena;	Sudska reforma – umereno pripremljena;	Sudska reforma – umereno pripremljena;	Sudska reforma – umereno pripremljena;	Sudska reforma – izvestan napredak
Borba protiv korupcije – izvesno pripremljena;	Borba protiv korupcije - izvesno pripremljena	Borba protiv korupcije - izvesno pripremljena;	Borba protiv korupcije - izvesno pripremljena;	Borba protiv korupcije - napredak ograničen
Reforma javne uprave – umereno pripremljena;	Reforma javne uprave – umereno pripremljena	Reforma javne uprave – umereno pripremljena;	Reforma javne uprave – umereno pripremljena;	

Štaviše, zvanični Brisel je u više navrata naglasio da je stepen posvećenosti Crne Gore značajnom napretku, kada je u pitanju sprovođenje merljivih i strukturnih reformi, manji u odnosu na Albaniju i Severnu Makedoniju.¹⁰⁹

Drugi primer jaza između retorike i prakse koji slabi uslovljavanje EU i utiče na odnose EU prema političkim elitama zaduženim za reforme i celokupnu demokratizaciju može se videti u ponekad blagom evroskepticizmu aktuelnog predsednika Mila Đukanovića.¹¹⁰ Ovakvi primeri se često koriste da bi se poslala poruka da EU nije „jedina igra u gradu”. Lider dugogodišnje vladajuće partije u Crnoj Gori često ukazuje na stalne pretnje po stabilnost zemlje i potencijalno posrtanje (usled spoljnih uticaja) sa evropskog puta.¹¹¹ Na

¹⁰⁷ Informacije sa sednica Pregovaračke radne grupe za poglavlje 23

¹⁰⁸ „Strengthening the Rule of Law in the Western Balkans: Call for a Revolution against Particularism”, BIEPAG, januar 2019, <http://biepag.eu/wp-content/uploads/2019/03/Strengthening-the-Rule-of-Law.pdf>

¹⁰⁹ „Institut Alternativa o Izveštaju o Crnoj Gori”, Vijesti, 29. maj 2019, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/institut-alternativa-o-izvjestaju-o-crnoj-gori-prvi-u-trci-a-daleko-od-odlikasa>

¹¹⁰ Predrag Tomović, „Tenzije između Đukanovića i Brisela”, Radio Slobodna Evropa, 14. jun 2018, <https://www.slobodnaevropa.org/a/djukanovic-brisel-tenzije/29290418.html>

¹¹¹ „Đukanović: EU se i dalje ponaša kao nevesta”, Vijesti, 3. novembar 2017, <https://www.vijesti.me/vijesti/politika/dukanovic-eu-se-i-dalje-ponasa-kao-nevjesta>

ovaj način, Đukanović pokušava da ubedi EU da je manje bolno ako integriše Crnu Goru, bez obzira na nezadovoljavajući nivo demokratizacije, umesto da je kao malu i nezaštićenu ostavi uticajima nezapadnih aktera. Tim činom, Đukanović i njegova stranka pokazuju nesposobnost da naprave odlučne rezove, koji bi značili pad njihove moći. Podsećanja radi, proces demokratizacije odvija se unutar zemlje koja nikada nije promenila svoju vladu na izborima, od uspostavljanja višestranačkog sistema 1990. godine.

Zaključak i preporuke

Crna Gora je od početka pregovora o pristupanju postigla rezultate na tehničkom nivou, stvarajući presedan nad ostalim zemljama kandidatkinjama. Proces tranzicije, koji u većini slučajeva predstavlja proces modernizacije, a moguće i pridruživanja EU, podrazumeva dug period. Stoga bi ovaj vremenski okvir trebao biti prihvaćen, upotrebljen kao vodilja i osmišljen tako da svi koji su u stanju uticati na proces mogu adekvatno i komplementarno raditi na istom cilju. Međutim, imajući u vidu da su najslabije tačke Crne Gore, kako se to u ovom trenutku navodi u izveštajima EK, organizovani kriminal i korupcija, dakle poglavlja 23 i 24, tek slede sveobuhvatne reforme. Članstvo u EU i dalje je čvrsti ideal kojem teži Crna Gora, čije će postizanje doprineti unapređenju demokratije, vladavine prava i prosperiteta na društveno-ekonomskom nivou. Povećanje nivoa informacija o EU integraciji i jačanje kapaciteta civilnog sektora su neophodna osnova, s jedne strane, da bi se izvršio pritisak na političke elite da poboljšaju sprovođenje strukturnih i suštinskih reformi; i sa druge, da se Evropa zadrži na vidiku i da se dodatno poveća poverenje javnosti u ciljeve i svrhe pridruživanja EU.

Da bi se to postiglo, potreban je:

- › otvoren i konstruktivan dijalog između vlade i opozicije, kao i vlade i civilnog sektora. Predstojeće reforme su zahtevne i sveobuhvatne, tako da bi vlada trebalo da uključi sve raspoložive kapacitete u zemlji. Stoga, kritike ne bi trebalo ućutkivati, već ih treba pozdraviti a transparentnost treba podići na viši nivo kako bi akteri mogli doprineti razvoju javne politike. Sva dokumenta iz pregovaračkog procesa trebalo bi da su dostupna javnosti, dok pravo na slobodan pristup informacijama ne može biti predmet proizvoljnih odluka;
- › Kao prvi znak odgovora na zahteve Evropske komisije i interesnih strana, sve afere se moraju rešiti, a svima moraju biti jasne sve pravne posledice i politička odgovornost. Nakon više od sedam godina pregovora, rezultati moraju podrazumevati više od pukog donošenja zakona;
- › Izgradnja nezavisne institucije podrazumeva više od izgradnje kapaciteta, a jačanje nekih od njih, poput Agencije za sprečavanje korupcije, mora početi od promene rukovodstva;
- › Akcioni planovi za poglavlja 23 i 24 treba da se ažuriraju u skladu sa prioritetima koji su definisani na godišnjoj osnovi;

- › Vlada treba da pripremi informacije o ključnim izazovima u okviru poglavlja 23 i 24 i da predstavi Evropskoj komisiji novi model izveštavanja koji će omogućiti ciljani pristup i odgovoriti na goruća pitanja.

Preporuke upućene Evropskoj uniji

Potrebni su novi alati za merenje nivoa demokratizacije u zemlji koji bi motivisali političku elitu da shvati da je „politička cena“ nenapredovanja sa preko potrebnim reformama previsoka i štetna po njih i celokupno društvo. Stoga bi EU trebalo da:

- › prilagodi sadržaj i poruke u izveštajima za konkretne zemlje, tako da budu jasnije i konkretnije i prilagođene nedostatku napretka u ključnim oblastima. Treba da sadrže i naznaku napretka ili odsustva napretka u pogledu ključnih godišnjih prioriteta;
- › smanji finansijsku podršku ako postoji nedostatak napretka u poglavljima 23 i 24, odnosno zloupotreba vlasti i ozbiljna kršenja ljudskih prava;
- › prilagodi i primeni mehanizme koje je uspostavila na supranacionalnom nivou za jačanje demokratije i u zemljama Zapadnog Balkana;
- › koristi *ad hoc* misije kako bi pomogla prevazilaženje kriza i ponudila obavezujuće preporuke svim stranama.

Preporuke

Preporuke za:

› Zemlje ZB

1. Promena demokratske kulture - prva potreba koju zemlje Zapadnog Balkana imaju jeste transformacija političke kulture i konsolidovanje odnosa koji politički akteri, različite interesne grupe i građani imaju sa demokratijom i demokratskim vrednostima. To znači da je potrebna ponovna procena vrednosti i njihova promena da bi se uskladile sa demokratskim, uključujući: vladavinu prava, slobodu, toleranciju, pravdu, jednakost itd. Kao zemlje sa dugom istorijom totalitarnih režima, ove zemlje i njihovi građani još nisu uspeali da se distanciraju od prakse i nedemokratske kulture prošlosti. Kako demokratija još nije interno usađena i još nije konsolidovana kao identitet za institucije, politički akteri i građani moraju uložiti više napora na promovisanju demokratije, demokratskih praksi i vrednosti svih njih, sa fokusom na mlađim naraštajima.
2. Informisanje i stvarno razumevanje EU i procesa integracije. Kako je EU i dalje glavni predmet diskusije za zemlje Zapadnog Balkana i glavni pokretač reforme i razvoja, kada je reč o znanju i informacijama o Evropskoj uniji ili procesu EU integracija, podaci su pokazali da značajan procenat građana Zapadnog Balkana nema odgovarajuće informacije i / ili relevantna saznanja. Dok 56% građana ZB smatra da bi integracija u EU bila dobra stvar za njihovu zemlju, kao što pokazuje izveštaj Balkanski barometar za 2019. godinu, nije im sasvim jasno šta pregovarački proces znači, ili poglavlja *acquis* EU, odnosno koje su obaveze koje zemlje moraju da ispune. S tim u vezi, široka rasprava i diskusija o tehničkoj dimenziji EU integracija i kako će se taj proces prevesti u administrativnom, zakonodavnom i finansijskom smislu za institucije, interesne grupe i građane zemalja. Svi akteri koji su uključeni u ovaj proces trebalo bi da uzmu u obzir mogućnost da ponude informacije o ovom procesu i šta to zaista znači za zemlju, kako bi se omogućilo jasno i duboko razumevanje ovog procesa od strane svih sektora društva.
3. Integracija u EU se ne odnosi samo na politiku. Ona pripada svima. Proces evropskih integracija i napredak uglavnom koriste politički akteri zemalja Zapadnog Balkana kao ocenu preduzetih politika i reformi. U tom pogledu, integraciju u EU koriste političke elite kao sredstvo za povećanje njihovog kredibiliteta, izborne podrške, umesto da one budu cilj i zadatak zemlje. Dakle, reforme i politike preduzete u ime „integracije u EU“ se u stvari ne sprovode temeljno i zarad razvoja zemlje, već više kao samo još jedan korak kako bi se međunarodnim akterima i građanima pokazalo da politički akteri rade na integraciji u EU i demokratizaciji zemlje.
4. Demokratizacija kao glavni cilj. Glavni cilj zemalja Zapadnog Balkana treba da bude: reforma i demokratizacija zemlje. Proces integracije u EU treba posmatrati kao jedan od promotora ili podsticaja koji bi podstakao aktere da izrade, usvoje i sprovedu takve reforme. Kako veza između demokratizacije i evropeizacije nije uvek

vidljiva, glavni cilj društava zemalja Zapadnog Balkana treba da bude kako konsolidovati svoju demokratiju, kako ojačati vladavinu prava, kako osnažiti pravdu i promovisati ljudska prava i sve demokratske vrednosti. Nakon toga će se na kraju desiti napredak ka integraciji u EU.

› EU

1. EU bi pre svega trebalo da pokaže kredibilitet u svom procesu proširenja u pogledu zemalja Zapadnog Balkana. Kako je proces dug i složen, postoji velika mogućnost da zemlje koje teže članstvu i njihovi građani postanu umorni, fenomen poznat kao 'umor od proširenja'. Ako se to dogodi, zemlje će izgubiti motivaciju da ubrzaju, nastave ili pokrenu reforme i jačaju svoju vladavinu prava, demokratiju i stabilnost.
2. Više finansija i investicija. EU je pružila različite finansijske instrumente u pružanju podrške i pomoći zemljama Zapadnog Balkana, ali je ocenjeno da ovo nije dovoljno ovim zemljama da nastave svoj razvoj. Glavni fokus IPA sredstava ostaje povećanje izgradnje kapaciteta i tehničke pomoći, dok zemlje Zapadnog Balkana trebaju investicije u infrastrukturu, tehnologiju, ekonomiju, zapošljavanje, poljoprivredu itd. Procenjuje se da zemlje ZB primaju pretprijetnu pomoć iz IPA II od 0,27% BDP-a (BiH) do 1,48% BDP-a (Kosovo) godišnje¹¹², što znači da su ove vrednosti zaista niske i da ne dovode do suštinskih promena u ovim zemljama. Zemlje Zapadnog Balkana imaju nizak nivo ekonomskog razvoja, imaju velike probleme sa nezaposlenošću i tržištem rada, visoke nivoe dugova, niska ulaganja i nizak BDP po glavi stanovnika u poređenju sa zemljama EU. A tu prazninu koju EU nije u stanju da finansijski popuni, popunjavaju ili bi je mogle popuniti druge države poput Turske, Kine i / ili Rusije, koje bi počele da se bore za strateški uticaj, da postanu akteri i faktori u regionu.
3. Detaljnija procena napretka zemalja i uzimanje u obzir osobitosti svake zemlje prilikom procene napretka i procesa. Kako su standardi koje je postavila EU jednaki za sve zemlje koje teže da joj pristupe i poznati su kao Kopenhaški kriterijumi, proces ne može biti isti za sve njih. Princip „jedna veličina odgovara svima“ ne bi se mogao i ne može se nametnuti svim zemljama Zapadnog Balkana. Njihova istorija, njihova politička situacija, odnos koji imaju prema demokratiji i demokratskim procesima su bitni elementi koje treba uzeti u obzir i analizirati, kako bi se ocenio njihov napredak na realan i objektivna način za svaku zemlju. Samo u tom pogledu procene zemalja i proces pridruživanja mogu biti tačni i pravični za zemlje i za region. Sa druge strane, kvalitet bi trebao biti važniji od kvantiteta. Kao što izreka kaže: 'Više zakona ne znači i bolje zakone'. Činjenica da zemlje napreduju u sprovođenju zakona i usklađivanju svog nacionalnog pravnog okvira sa EU, ne znači uvek da se reforme i politike sprovode pravilno i potpuno.
4. Politika proširenja treba da bude više tehnička i manje politička. Ono što je pokazala Odluka Evropskog saveta je da politika proširenja nema samo tehničku i normativnu

¹¹² Evropski pokret u Srbiji, dvanaest predloga za proširenje EU sa Zapadnog Balkana, maj 2019.

dimenziju, već je politička zaista jaka. Odluka o zemljama se ne zasniva samo na objektivnoj i tehničkoj proceni ispunjavanja kriterijuma, već su u igri i drugi elementi, poput nacionalnih interesa nekih zemalja EU prema proširenju ili regionu. Primeri su Grčka koja je bila protiv Severne Makedonije dok nisu postigli sporazum, Slovenija koja koči napredak Hrvatske i sada odbija njeno članstvo u Šengenskoj zoni, a Francuska je rekla ne Albaniji i Severnoj Makedoniji.. S tim u vezi, kako je proces donošenja odluka EU složen, interesi EU kao organizacije povezani su sa nacionalnim i državnim interesima, a u nekim slučajevima pojedinačni mogu prevladati nad interesima EU. Stoga je možda pravi trenutak da EU reformiše proces tako da pojedinačne odluke nekih zemalja ne podriju sve procese proširenja.

Katalogimi në botim – **(CIP)**

Biblioteka Kombëtare e Kosovës "Pjetër Bogdani"

327(497) (047)

Napreduju ili tapkaju u mestu : institucionalne reforme i demokratska legitimnost na Kosovu, Albaniji i Crnoj Gori / ovaj rad su pripremili Valëza Zogjani, Ana Nenezic, Nirvana Deliu. – Prishtinë : Demokraci për Zhvillim, 2020. – 48 f. : ilustr. 21 cm.

1. Zogjani, Valëza 2. Nenezic, Ana 3. Nirvana, Deliu

ISBN 978-9951- 608-90-9

