



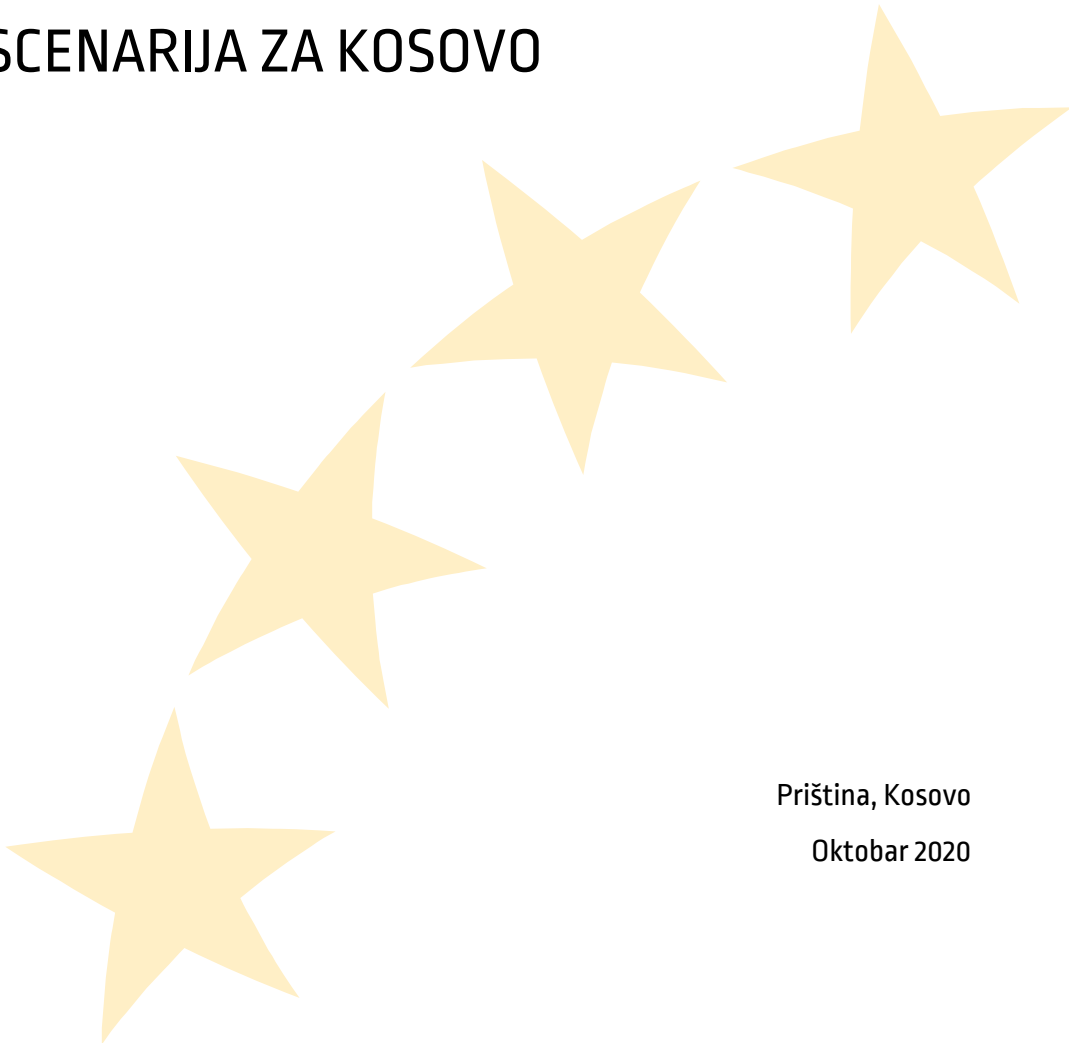
www.d4d-ks.org

Democracy for Development
Demokraci për zhvillim
Demokratija za razvoj

**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

PUTOKAZ ZA ČLANSTOVO U EVROPSKOJ UNIJI

DVA SCENARIJA ZA KOSOVO



Priština, Kosovo

Oktobar 2020

PUTOKAZ ZA
ČLANSTOVO U
EVROPSKOJ UNIJI

DVA SCENARIJA ZA KOSOVO

Autorsko pravo © 2020. Demokratija za razvoj (D4D).

Sva prava zadržana. Izuzev za citiranje kratkih pasusa u svrhu kritike i revizije, nijedan deo ove publikacije ne može se umnožavati, čuvati u sistemu za kasnije preuzimanje ili prenositi u bilo kom obliku ili bilo kojim sredstvima, elektronskim, mehaničkim, za fotokopiranje, beleženje ili drugo, bez prethodne dozvole instituta D4D.

Priredio:

Demush Shasha

Dizajn:

Ngadhujim Halilaj

Ovaj dokument je priredio Institut Demokratija za razvoj (D4D), kao deo projekta „Sporodan put ka evropeizaciji: Pristup partnerstva“, omogućen podrškom Fondacije za otvoreno društvo. Stavovi izneti u ovom dokumentu pripadaju njegovim autorima i ne odražavaju nužno stavove Fondacije za otvoreno društvo.

UVOD

Kosovo je na samom početku procesa integracije u Evropsku uniju. Aprila 2016. godine stupio je na snagu Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), kao prvi ugovorni sporazum između Kosova i EU, koji predstavlja i prvi zvanični korak ka članstvu u EU. Proces članstva u EU je vrlo složen i izazovan. Evropske reforme iziskuju nepokolebljivu političku volju, dovoljne finansijske resurse, profesionalnu javnu upravu i široku diplomatsku podršku unutar EU. Stoga smo ovim vodičem nastojali da objasnimo svaki korak procesa integracije i ključne informacije u vezi sa članstvom u EU.

Kao deo putokaza za članstvo u EU, pokušali smo da predstavimo dva moguća scenarija vremenskih rokova koji stoje pred Kosovom kada govorimo o članstvu u EU, odnosno optimističan i pesimističan scenarijo. U optimističnom scenariju, Kosovo može postati zemlja članica EU do 2030. godine. Ovo bi bilo izuzetno ambiciozno, ali bi bilo u skladu sa hrvatskom iskustvu integracije. Za tako nešto bila bi potrebna nepokolebljiva volja za reformama na polju vladavine prava, napredak u dijalogu sa Srbijom i potpuna saradnja sa Specijalnim sudom. Šanse da Kosovo realizuje ovaj scenarijo izuzetno su male. Sa druge strane, u pesimističnom scenariju, Kosovo može postati zemlja članica EU do 2050. godine. To bi bilo u skladu sa iskustvom integracije Albanije i zemalja koje su još uvek u procesu pregovora (Crna Gora i Srbija).

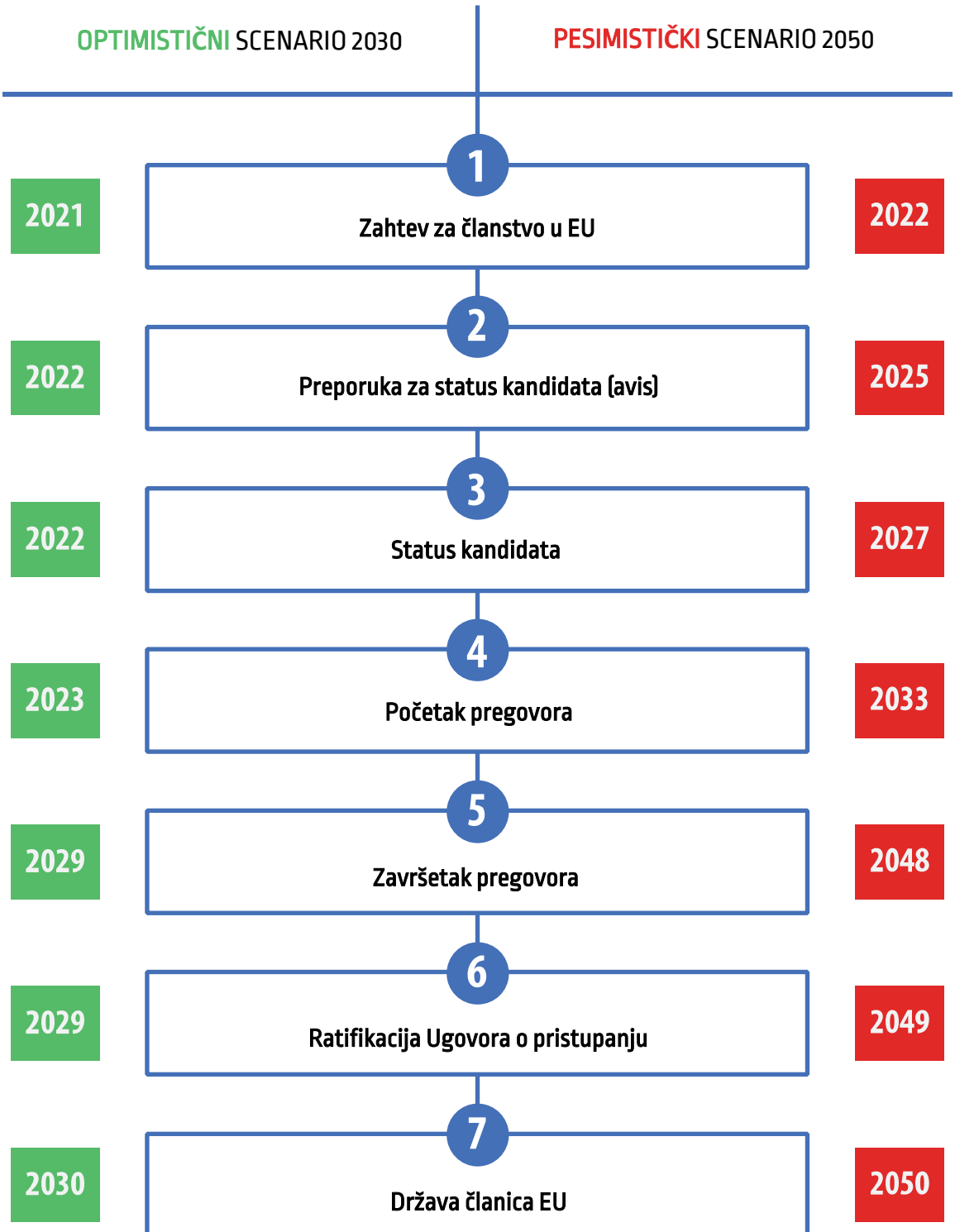
Bilo kako bilo, mimo ovih rokova, sve će zapravo zavisiti od samog Kosova i u tom pogledu iskustvo nam ne ide na ruku. Prošle su četiri godine od stupanja na snagu SSP-a. Kosovo nije uspelo da uspešno ispuni obaveze koje proizilaze iz SSP-a. Sa ovim trendom političke volje, pesimistični scenarijo je gotovo zagarantovan. Takođe, se mora prepoznati i nekolicina spoljnih faktora - u EU nedostaje želja za ubrzavanjem procesa proširenja. Pet država članica EU još uvek ne priznaje Kosovo. Iako su do danas institucije EU pronašle praktično pravno rešenje kako bi izbegle veto ovih pet država članica, naredni koraci na našem putu ka integraciji zahtevaće priznanje od ovih pet država članica EU. Ovaj celokupan politički kontekst uticaće na evropski put Kosova. Pošto ne možemo znati šta će budućnost doneti, ostaje nam da se nadamo da ćemo ovom publikacijom pružiti neke nove informacije koje će nam pomoći da se što bolje pripremimo za budućnost koja nas očekuje.

Putokaz za članstvo u Evropskoj uniji

Dva scenarija za Kosovo

OPTIMISTIČNI SCENARIO 2030

PESIMISTIČKI SCENARIO 2050



1. Zahtev za članstvo u EU

U skladu sa članom 49 Ugovora o EU, premijer Kosova podnosi zahtev za članstvo u EU narednom predsedništvu Saveta EU. Zahtev poprima oblik službenog dopisa. Dopis mora izražavati posvećenost Kosova da će ispoštovati i promovisati vrednosti na kojima počiva Evropska unija i da će preduzeti sve neophodne korake da ispuni kriterijume za članstvo u EU.

Pre formalnog podnošenja zahteva, institucije moraju osigurati da unutar EU postoji potrebna politička volja da se ovaj zahtev razmotri i usvoji. Razlog za to je što se u pesimističnom scenariju može dogoditi da Savet uopšte ne razmotri podneti zahtev.

U optimističnom scenariju, nakon podnošenja zahteva, Savet za opšte poslove EU (*General Affairs Council – GAC*), razmatra zahtev i prosleđuje ga Evropskoj komisiji. Savet će zatražiti od Evropske komisije da pripremi mišljenje [*avis*] o osnovanosti zahteva zemlje koja teži članstvu.

U optimističnom scenariju, Kosovo će moći da podnese zahtev za članstvo u EU tokom 2021. godine. Takav scenario bi zahtevao osetan napredak na polju vladavine prava, dijaloga sa Srbijom, izbegavanje blokade od strane pet zemalja EU koje ga ne priznaju i saradnju sa Specijalnim sudom.

U pesimističnom scenariju, Kosovo neće ostvariti značajan napredak ni u jednoj od pomenutih oblasti i shodno tome neće moći da podnese zahtev sve do 2022. godine.

2. Preporuka za status kandidata (avis)

Savet EU je institucija EU sa mandatom da odobri zahtev za članstvo u EU i da posledično ponudi status zemlje kandidatkinje Republici Kosovo. Odluka Saveta EU zasniva se na mišljenju Evropske komisije. Mišljenje ili „avis“ je analitički izveštaj koji procenjuje ispunjenost Kopenhaških kriterijuma, u okviru 33 poglavlja *acquis communautaire* odnosno pravnih tekovina EU.

Kako bi pripremila svoje mišljenje, Evropska komisija započinje pripremu Upitnika za Kosovo. Upitnik je formalni instrument putem kojeg Komisija procenjuje spremnost zemlje koja teži članstvu da napreduje dalje u procesu pristupanja, odnosno da joj se dodeli status zemlje kandidatkinje. Poslednji upitnik u slučaju Bosne imao je 3,242 pitanja. Komisija će dati Kosovu rok da odgovori na Upitnik.

Kosovo mora formalno da dostavi odgovore na Upitnik Evropskoj komisiji, dok Komisija zadržava pravo da postavi dodatna pitanja, u zavisnosti od dobijenih odgovora. Komisija će istovremeno obaviti potrebne konsultacije sa raznim međunarodnim institucijama i organizacijama civilnog društva. Po dobijanju odgovora, Komisija podnosi svoje mišljenje Savetu EU, kako bi on nakon toga mogao da donese političku odluku u vezi sa zahtevom za članstvo Kosova.

U optimističnom scenariju, Kosovo bi moglo da finalizira odgovore na Upitnik tokom 2021. godine, što bi prokrčilo put da se prihvati preporuka da mu se dodeli status zemlje kandidatkinje 2022. godine. Takva vremenska dinamika odgovarala bi hrvatskom iskustvu integracije. Naravno, takav scenario bi iziskivao široku diplomatsku podršku 27 država članica EU.

Sa druge strane, u pesimističnom scenariju je put Kosova popločan brojnim poteškoćama. Glavni razlog biće nedostatak političke volje za preuzimanje obaveza koje proizilaze iz procesa integracije. Vladavina prava će i dalje biti slaba. Dijalog sa Srbijom neće zabeležiti napredak. Svrishodne reforme, poput izborne reforme i reforme javne uprave, i dalje će biti u zastoju. Celo ovo političko okruženje usporiće put integracije Kosova. Zbog toga će biti nemoguće da Kosovo dobije preporuku da mu se dodeli status kandidata do 2025. godine. Takva vremenska dinamika odgovarala bi albanskom iskustvu integracije.

3. Status kandidata

U svom mišljenju, Evropska komisija će oceniti da li Kosovu treba ponuditi status zemlje kandidatkinje ili Kosovo treba da ispuni dodatne kriterijume pre nego što dobije status zemlje kandidatkinje. Konačnu reč ima telo za odlučivanje ili Evropski savet, kome pomaže Savet za opšte poslove EU. Evropski savet mora doneti jednoglasnu odluku o dodeljivanju statusa kandidata.

U optimističnom scenariju, ako su države članice zadovoljne napretkom koji je Kosovo ostvarilo i mišljenjem Evropske komisije, Kosovo će moći da dobije status zemlje kandidatkinje, u roku od nekoliko meseci nakon preporuke Evropske komisije. Ovo bi odgovaralo iskustvu iz procesa integracije Hrvatske.

U pesimističnom scenariju, Evropska komisija neće preporučiti dodelu statusa kandidata, već će odrediti dodatne kriterijume koje će Kosovo morati da ispuni pre nego što dobije status kandidata. Takođe, kontinuirana stagnacija Kosova u smislu napretka na polju evropskih reformi, izazvaće kontinuirano nezadovoljstvo država članica EU. Sve ovo će uticati na to da Kosovo ne dobije status zemlje kandidatkinje sve do 2027. godine. Ovakva vremenska dinamika odgovarala bi albanskom iskustvu integracije.

4. Početak pregovora

Nakon odluke Evropskog saveta da Kosovu dodeli status zemlje kandidatkinje, Kosovo će težiti narednom koraku, odnosno početku pregovora o članstvu. Nakon zadovoljavajućeg nivoa primene obaveza koje proizilaze iz SSP-a i drugih instrumenata ovog procesa, EK će preporučiti otpočinjanje pregovora o članstvu sa Kosovom.

Evropski savet će, uz pomoć Saveta za opšte poslove, doneti jednoglasnu odluku o otvaranju pregovora. Pregovori o pristupanju vode se između ministara i ambasadora EU i Kosova, održavanjem međuvladinih konferencija. Predmet pregovora su uslovi i rokovi za transponovanje i primenu celokupnog zakonodavstva EU (acquis). Acquis je podeljen na 33 poglavlja, plus poglavlje 34 koje pokriva institucionalne aranžmane i poglavlje 35 za sva druga pitanja koja nisu uređena u 34 poglavlja.

Tehnički pregovori vode se u okvirima 35 poglavlja, grupisanih u šest tematskih oblasti: (1) Temelji ili „fundamentals first“ ; (2) Unutrašnje tržište; (3) Konkurentnost i unutrašnji razvoj; (4) Zelena agenda i interkonektivnost; (5) Resursi, poljoprivreda i kohezija; (6) Spoljni odnosi.

Grupa poglavlja koja se bave vladavinom prava ili „temeljima“ otvara se za pregovore prva, a zatvara poslednja. Brzina pregovora zavisi od brzine reformi i približavanja nacionalnih zakona. Prema proceni EK, pregovori o bilo kom poglavlju ne smatraju se zatvorenim sve dok svaka vlada EU ne bude zadovoljna napretkom zemlje kandidatkinje u tom poglavlju. Čitav pregovarački proces smatra se završenim tek kada su pregovori o svakom poglavlju zatvoreni. Komisija obaveštava Savet EU i Evropski parlament, tokom celokupnog pregovaračkog procesa.

U optimističnom scenariju, ako se osvrnemo na iskustvo procesa integracije Hrvatske, Kosovo će moći da otpočne pregovore o članstvu 2023. godine ili nekoliko meseci nakon dobijanja statusa zemlje kandidatkinje. U pesimističnom scenariju, pozivajući se na iskustvo procesa integracije Albanije, Kosovo neće započeti pregovore o članstvu sve do 2033. godine.

5. Završetak pregovora

Po završetku pregovora o svakom pregovaračkom poglavlju, Evropska komisija priprema zaseban izveštaj kojim se procenjuje spremnost zemlje kandidatkinje da preuzme na sebe obaveze koje proizlaze iz članstva u EU. Istovremeno, izveštaj predlaže zaključenje pregovora o članstvu.

Izveštaj dalje razmatra Savet EU, koji odobrava formalni završetak pregovora a koji se ozvaničava u sklopu Završne međuvladine konferencije. Savet takođe predlaže potpisivanje Ugovora o pristupanju, kao i datum članstva.

Sporazum na nivou Saveta EU poprima konačan oblik u okviru zaključaka samita Evropskog saveta ili šefova država / vlada država članica EU. Do trenutka potvrđivanja završetka pregovora od strane Evropskog saveta o svim pregovaračkim poglavljima, postoji mogućnost ponovnog otvaranja pregovora o svakom pregovaračkom poglavlju - u slučaju nedovoljnog napretka zemlje kandidatkinje.

Rezultati pregovora o pristupanju se formalizuju Ugovorom o pristupanju i Aktom o pristupanju. Ovi dokumenti uređuju sve detalje i uslove za članstvo zemlje kandidatkinje, kao što su: datum članstva, rezultati pregovora, prelazni periodi, finansijski aranžmani, institucionalni aranžmani itd.).

Ugovor o pristupanju je bilateralni međunarodni ugovor između država članica EU i zemlje kandidatkinje. Nakon potpisivanja, otpočinje put ratifikacije ugovora u samim državama članicama EU, a mora ga odobriti i Evropski parlament.

Do stupanja na snagu Ugovora o pristupanju, zemlja kandidatkinja učestvuje u radu institucija EU u svojstvu posmatrača. U tom formatu je zemlji kandidatkinji omogućeno da izbliza prati proces usvajanja odluka EU. Od zemlje kandidatkinje se takođe očekuje da rigorozno nastavi sa približavanjem i sprovođenjem zakonodavstva EU.

U optimističnom scenariju, na osnovu iskustva procesa integracije Hrvatske, Kosovo će moći da zaključi pregovore o članstvu 2029. godine ili 6 godina nakon njihovog otpočinjanja. U pesimističnom scenariju, na osnovu iskustva procesa integracije Crne Gore, Kosovo neće uspeti da zaključi pregovore o članstvu do 2048. godine.

6. Ratifikacija Ugovora o pristupanju

Ugovor o pristupanju moraju potpisati sve države članice i Kosovo, Evropski savet ga jednoglasno usvaja, dok Evropski parlament mora dati svoju saglasnost. Kosovo i svaka država članica EU ratifikuje Ugovor, u skladu sa odgovarajućim ustavnim pravilima.

Svaka država članica EU nakon ratifikacije Ugovora o pristupanju mora da deponuje instrument ratifikacije Vladi Republike Italije.

Nakon završetka procesa ratifikacije Ugovora o pristupanju od strane svih država članica EU i zemlje kandidatkinje, ugovor stupa na snagu na datum naveden u ugovoru.



7. Država članica EU

Svečana ceremonija pristupanja Kosova EU. Kosovo preuzima na sebe sva prava i obaveze koje proizlaze iz članstva u EU.

Kosovo organizuje izbore za kosovske poslanike u Evropskom parlamentu. Kosovske institucije imenuju svoje predstavnike u institucije i tela EU. Kosovo počinje da ostvaruje pogodnosti fondova EU rezervisanih za države članice EU. Građani Kosova počinju da ostvaruju jednaka prava kao i građani EU.

Institut Demokratija za razvoj (D4D) obrazovan je aprila 2010. godine od strane grupe analitičara koji su bili sve zabrinutiji da je državotvorni proces zapostavio demokratiju.

Vizija je D4D-a da promoviše aktivno i obrazovano građanstvo koje u potpunosti učestvuje i koristi javni prostor za zastupanje i odlučivanje, da promoviše diskusiju i izgradnju konsenzusa o pametnoj, efikasnoj i održivoj preraspodeli resursa kao i o uravnoteženom razvoju.

D4D utiče na konkretne politike, promoviše međusektorski pristup u rešavanju problema i bavi se institucionalnom rutinom odlučivanja, preporučivanjem postepenih poboljšanja, i postupa na maksimalno delotvoran način, u svojim nastojanjima da u potpunosti promoviše stabilizaciju i demokratski razvoj Kosova.

Za bliže informacije o aktivnostima D4D-a, molimo vas posetite našu internet stranicu: **www.d4d-ks.org**.