

*Невена Станковић**

Институт за међународну политику и привреду, Београд

ЕВРОПСКЕ ИНТЕГРАЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ – ИЗМЕЋУ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА И ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ

Сажетак

Промењене тенденције европске интеграције у периоду након Хладног рата, одразиле су се политику проширења Европске уније (ЕУ), сходно измењеној клими у којој се она одвијала. Измењен карактер политике проширења, изложене дејству великог броја здружених фактора, нарочито су осетиле државе Западног Балкана што је у крајњем резултирало и новим преговарачким приступом ЕУ за државе овог региона. Иако је аспекта европских интеграција, координација политике проширења и Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) неопходна, преплитање ове две политике постаје све очигледније. У том сислу, може се приметити постепено стављање политике проширења у службу ЗСБП, чиме она добија доминантно геополитички карактер. Ово се најбоље читује на примеру европских интеграција Републике Србије, која са ЕУ, међу државама Западног Балкана има најсложенији однос. Како је приступање Републике Србије Европској унији њен стратешки приоритет и текући процес,

* Ауторка је научни сарадник у Институту за међународну политику и привреду, Београд,

E-mail: nevena@diplomacy.bg.ac.rs

Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта “Србија и изазови у међународним односима 2021. године”, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2021. године.

Србија је у обавези да се у склопу уклађивања својих политика са *aquis communitare*, усклади и са спољном политиком ЕУ. У усклађивању спољне политике Србије и ЗСБП, посебан значај је дат преговарачком поглављу 35, у оквиру кога направљена је директна веза између напретка Србије у процесу европских интеграција и тзв. свеобухватне нормализације односа између Београда и власти у Приштини. У раду се испитује да ли је у светлу тренутних околности и измењеног контекста политике проширења, Србија у стању да оствари статешки приоритет своје спољне политике, чланство у ЕУ. Основна хипотеза од које се у раду полази је да што су услови европске политике проширења строжији, мањи је маневарски простор Србије за спровођење својих спољнополитичких приоритета. Последишно, са напретком Србије у ипуњавању услова из преговарачког поглавља 35, спољнополитичка оријентација Србије могла би доћи у сукоб са уставним поретком и националним интересима, посебно у делу који се односи на очување територијалног интегритета.

Кључне речи: ЕУ, политика проширења, европске интеграције, ЗСБП, Република Србија, Косово и Метохија, Поглавље 35.

ЗАПАДНИ БАЛКАН У ИЗМЕЊЕНОМ КОНТЕКСТУ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА ЕУ

Политика проширења ЕУ представља свеобухватну и композитну политику ЕУ, део свих осталих комунитарних политика ЕУ (Мишчевић 2009). Током времена она је постала „композитна“, односно оквирна политика која утиче на све области деловања ЕУ, постајући уједно и дугорочни оквир за интеграцију држава које теже чланству. Састављена је од бројних инструмената попут агенде проширења, претприступне стратегије, преговора о приступању, усклађивања законодавства, финансијске и техничке подршке ради стварања способности за преузимање обавеза које проистичу из чланства у ЕУ. Са друге стране, само проширење ЕУ представља „сложен процес у коме су формулисани критеријуми уласка, развијани механизми помагања земљама кандидатима и потенцијалним

кандидатима, процес који прати њихов развој, као и поступци одлучивања који се тичу непосредног проширења“ (Прокопијевић 2009). Основни циљ политике проширења је припрема држава кандидата за преузимање обавеза које проистичу из чланства. Институционално прилагођавање ЕУ сваком новом проширењу, водило је успостављању нових механизма, који су потом еволуирали у правцу продубљивања интеграције. Сваки круг проширења нужно је изискивао и и унутрашње прилагођавање ЕЗ/ ЕУ, и коришћење механизма тзв. легислативних пакета (*package deal*), којим се два или више питања повезују и не дозвољава постизање сагласности само о једном, без постизања договора и о другим питањима (Ковачевић 2009). Оваква институционална прилагођавања, захтевала су током времена, измене тј. допуне оснивачких уговора. Променљив и сложен карактер политике проширења, која је изложена дејству великог броја здружених фактора, наслућивао се и у њеним почетним стадијумима, када је Ле Мајлс (*L. Miles*) констатовао да је „наука далеко од тога да развије свеобухватну теорију која ће омогућити потпуно разумевање природе и ефеката проширења ЕУ (Miles 2004).

Иако је ЕЗ од свог настанка у оснивачким уговорима садржала правила пријема нових чланица, до усвајања копенхашких критеријума, није се могло говорити о конкретној политици проширења. Почев од „критеријума из Копенхагена“, из 1993. године, који су поставили базични оквир овој политици, Унија је до данас постепено развијала све рестриктивнији оквир ове политике. Кључни критеријуми за капацитете спољне интеграције од 1993. године подељени су у три групе и до данас су остали непромењиви, а односе се на постојање 1. стабилних институција које гарантују демократију, владавину закона, људска права и поштовање и заштиту мањина; 2. функционалне тржишне економије и 3. постојање капацитета за преузимање обавеза из чланства, укључујући посвећеност циљевима политичке, економске и монетарне уније (The European Council Copenhagen Summit 1993). Ови услови су 1995. године допуњени критеријумом из Мадрида, који се односи на постојање одговарајућих административних капацитета. Додатно, члан 49 Уговора о ЕУ предвиђа и географски критеријум, који подразумева да

само европска држава, која испуњава критеријуме и поштује начела слободе, демократије, људских права и основних слобода и владавину закона, може да поднесе захтев за пријем у чланство (овај критеријум је био предмет расправе у неколико наврата, у случајевима захтева Турске и Кипра за пријем у чланство ЕУ). Критеријуми из Копенхагена нису директно наведени у оснивачким уговорима, али се Лисабонски уговор позива на њих кроз одредбе члана 49. УоЕУ. Коначно, Уговор из Лисабона, као основа на којој данашња Унија почива, био је од значаја и за ову политку, јер је отклонио институционалне препреке даљем процесу проширења, припремајући Унију за функционисање у условима који броје више од 27 држава чланица. Пријемом Хрватке у чланство ЕУ, 2013. године, ЕУ је показала да је успела да превазиђе застој у политици проширења, а Лисабонски уговор је делом испунио своју сврху. Кључне институционалне новине Лисабонског уговора у односу на политику проширења тичу се новопредвиђеног права на иступање из чланства ЕУ, које је регилусано чланом 50. Уговора о ЕУ и проширења корпуса вредности на којима Унија почива, а које се морају анализирати као саставни део политике проширења (TEU 2008, Art. 2). Коначно, уз све наведене услове, подразумева се да ЕУ мора бити способна да интегрисе нове чланице, па у погледу на то, она има право да консензусом сама одлучи кад је и да ли је спремна за пријем нових чланица.

Да процес проширења ЕУ није заокружен, потврђује и став званичника ЕУ да ће тек са пријемом држава Западног Балкана у ЕУ овај процес бити окончан. У том контексту, ступање на снагу Лисабонског уговора представљао је важан корак са аспекта стабилизације, односно конституционализације достигнутог степена проширења ЕУ, али и са аспекта даље припреме ЕУ за успешан наставак ове политике, односно за постепено интегрисање у Унију земаља Западног Балкана. Међутим, у светлу нових догађаја у свету, као и унутар саме ЕУ, нарочито након Брегзита, све чешће се у европским политичким круговима поставља питање оправданости даље политике проширења. У вези са тим, последњих година је, упркос недовољној одређености, у јавном дискурсу веома често употреба појма „замор од

проширења“ као једном од разлога за успоравање процеса европске интеграције. Други разлог за успоравања процеса лежи у упитном интеграционом капацитету Уније, тј њеној способности да успешно прошири своје чланство док истовремено одржава унутрашњу кохезију и функционисање. У стручној јавности се заступа став да је комбинација кредибилне перспективе чланства, условљавања и помоћи државама кандидатима, неопходна за успешан свеукупни интеграциони капацитет ЕУ (Тодоровић Лазић 2019, 89).

Чињеница је да се политика проширења ЕУ последњих година одвијала у промењеним околностима, које су генерисане како унутар саме ЕУ и њеним државама чланицама, тако и ван ње. Ово је условило нови амбијент у коме се процесу проширења приступа са знатном већим опрезом, нарочито од стране водећих држава ЕУ, покретача интеграције Немачке и Француске. Маргинализација питања проширења на агенди ЕУ, одразила се нарочито на државе Западног Балкана. У вези са тим, оно што се најпре уочава о односу ЕУ према државама овог региона је промењен контекст и карактер ове политике. У делу стручне јавности, кључне одлике измењеног контекста ове политике препознате су у негативаном имиџу Западног Балкана и опадајућој подршци даљем проширењу у земљама чланицама; опадајућој подршци европској интеграцији у неким од држава овог региона; ограниченом напретку у усвајању *aquis*-а и његовој имплементацији, и коначно у промовисању новог приступа преговорима о приступању ЕУ (Минић 2015, 21-26).

Проширење ЕУ на Западни Балкан одвија се у оквиру процеса стабилизације и придруживања који се заснива на циљевима стабилизације и брзе транзиције у правцу тржишне економије, промовисања регионалне сарадње и перспективи придруживања Европској Унији. На почетку процеса стабилизације и придруживања, ЕУ је пријем у чланство предвидела само као могућност, док је коначну посвећеност даљем проширењу на овај регион потврдила на састанку Европског савета у Солуну 2003. године (*Thessaloniki Agenda for the Western Balkans 11638/03, Art. 40*). На састанку је Европски савет недвосмислено потврдио да је процес стабилизације и придруживања за земље Западног Балкана

пут ка коначном пријему у чланство. Пријем у чланство Словеније, затим Румуније и Бугарске, и на крају Хрватске, ишао је у прилог овим тврдњама. Међутим, након завршених преговора са Хрватском о приступању ЕУ, а 2013. године и њеним учлањењем, отпочиње својеврсна реформа политике проширења. Нови приступ преговорима огледа се у промени структуре и временског распореда отварања преговарачких поглавља за преостале земље Западног Балкана. У први план су стављена преговарачко поглавље 23 (Реформа правосуђа, борба против корупције и људска и мањинска права) и поглавље 24 (Правда, слобода, безбедност), која су у ранијим циклусима претприступних преговора отварања на крају преговарачког процеса (док поглавље 23 током источних проширења није постојало као засебно). За ова два поглавља предвиђају се не само мерила за отварање и затварање (поглавља), већ и прелазна мерила (*interim benchmarks*) у циљу провере усклађивања у области владавине права. Додатно, за њих се уводи и клаузула о балансу (*imbalance clause*), према којој сваки застој у спровођењу обавеза из ових поглавља, води покретању механизма заустављања целокупних преговора о чланству (Мишчевић 2015). Оваква пракса је уведена са отварањем претприступних преговора са Црном Гором, 2012. године, да би 2013. међу преговарачке приоритете било уведено економско управљање, а 2014. реформа јавне администрације. Ове области су идентификоване као централне теме, које пресудно утичу на укупну динамику процеса, па се због могућности да суспендују цео процес, називају и „вето поглављима“. Усмеравање преговарачког процес најпре на кључна питања (*Fundamentals First*) образложено је спорим напретком земаља региона у областима које су кључне за припремања будућих чланица за пријем у ЕУ и испуњавање критерија из Копенхагена. Ипак, спремност Брисела да у ранијим циклусима проширења охрабри земље које нису показале да су неповратно промениле стање у домену поглавља 23 и 24, па чак и државе са озбиљним територијалним споровима попут Кипра или Словеније, у оштром је контрасту са актуелном ситуацијом (Петровић 2019, 63).

Геостратешке околности појачаног тока миграције балканским правцем утицале су да се Западни Балкан

од 2017. године местимично нађе на листи политичких приоритета Уније. У фебруару 2018. године Европска комисија је представила нову стратегију проширења „Кредибилна перспектива проширења и појачан ангажман ЕУ са Западним Балканом”, која је требало да оживи процес у стагнацији. Стратегија је ставила фокус процеса на три области: владавину права, тржишну привреду и помирење и решавање билатералних спорова, остајући тиме на позицији новог приступа преговорима. У новој стратегији Европске комисије, 2025. година одређена је као потенцијална година наредног приступања, уз ограду да се ипак ради о екстремно амбициозној перспективи (European Commission COM 2018 65 final). Стратегију је пратио Акциони план подршке преобликовања Западног Балкана кроз шест иницијатива које су усмерене на подручја заједничког интереса. Коначно, самит у Самит у Софији из 2018. године, последњи је у низу догађаја који је отворио питање перспективе чланства целог региона, показујући значајне разлике у ставовима међу државама чланица. О утицају ставова држава чланаци на креирање правила и процедура политике проширења најбоље говори Француска блокада отварања претприступних преговора са Северном Македонијом и Албанијом, у октобру 2019. године, упркос позитивним оценама Европске комисије и Европског парламента. Стиче се утисак да оваква одлука Француске, коју су подржале Холандија и Данска, има основу у, више наврата изнетим, француским захтевима за продубљењем интеграције и функционалнијом ЕУ, пре новог проширења. Формални аргумент Француског председника Макрона се односио на нужност реформе процедура учлањења које нису стратешке, нису политичке, нису реверзибилне и сувише су бирократске (Rettman 2019).

Подстакнута захтевом Француске за реформом процеса проширења, Европска комисија је у фебруару 2020. године представила нову методологија преговора, као покушај обнове консензуса о наставку проширења Уније на неинтегрисани део Западног Балкана (European Commission, COM 2020 57 final). Нова методологија се извесно односи на Северну Македонију и Албанију, државе које су три месеца раније остале без датума отпочињања преговора о

чланству, док је Србији и Црној Гори прихватање правила нове методологије остављено као могућност. Суштина ове методологије је у груписању сродних тематских поглавља у шест кластера, у циљу динамичности и кредибилности самог процеса, што би требало постићи кроз наглашавање кључних сектора, стварањем оквира за политички дијалог и ангажовање политичких лидера. Кластерисање подразумева да се сва поглавља у одређеном кластеру отварају одједном, уз подношење преговарачке позиције. Прокламована логика нове методологије је да се државама које су њом обухваћене омогући бржа секторска хармонизација и повезивање. Први кластер као најважнији обухвата питања у која спадају политички критеријуми и демократске институције, економски критеријуми, реформа јавне управе, поглавља посвећена владавини права. Када говоримо о позицији Србије у односу на нову методологију, Србија је отворила сва поглавља из основног кластера, у која спадају поглавља 23 и 24, укључујући и јавне набавке и финансијску контролу. У том кластеру, ревидирани приступ најављује свеобухватно праћење и оцену остварених резултата. Имајући у виду да је Србија отворила 18 кластера који се налазе у различитим поглављима, и поднела преговарачке позиције за још пет поглавља, остаје упитно колико би потпуна примена логике кластера за Србију била применљива. Ипак, имајући у виду политичко вођство као лајтмотив нове методологије, са аспекта Републике Србије, оваква реформа преговора би могла да буде подстицај за боље осмишљен, реалан и структуриран приступ у даљим преговорима са Унијом (European Western Balkans 2020).

Иако нова методологија представља последњи покушај ревизије процеса приступања, потребна су њена даља разјашњења и конкретизација од саме ЕУ, тим пре што су ванредне околности изазване пандемијом Ковид 19, делимично осујетиле предвиђене планове у домену ове политике, ставивши их у други план. Ни самит ЕУ-Западни Балкан одржан у Загребу у мају 2020, није донео додатна појашњења у вези са овим питањем, будући да су у изостале расправе о могућим измена и допунама у односу на перспективе чланства.

ОДНОС ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА И ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ

Од Уговора из Мастрихта, политика проширења је морала бити у складу са спољном и безбедносном политиком новоосноване Уније јер су обе, према својој природи и циљевима, део спољних активности Уније. Еволуција спољних послова ЕУ која се одвијала паралелно са увећањем њеног чланства, довела је до тога да данас имамо међусобни однос структура ЕУ и ЗСБП, као важан чинилац функционисања система ЕУ.

Спољна политика ЕУ свој најартикулисанији обик добија у виду ЗСБП, кроз коју Унија коначно добија прилику да делује глобално, у циљу промовисања вредности на којима почива. Обредбе Уговора из Лисабона, усмерене на јачање институционалне способности ЕУ на плану Заједничке спољне и безбедносне политике, имале су за циљ чвршћу кохезију и ефикасност спољнополитичких активности саме организације. ЗСБП у складу са тим обухвата „све области спољне политике и сва питања везана за безбедност Уније, укључујући и прогресивно формулисање заједничке одбрамбене политике која може водити ка заједничкој одбрани(С115 2008 Art. 24).

Координација политике проширења и ЗББП је очекивана, неопходна и подразумевана са аспекта процеса европских интеграција. Међутим, период након Хладног рата донео је промењене тенденције процеса европске интеграције, који се нужно одразио на политику проширења. Промена опште климе у којој се ова политика одвијала, условио је да она од економско-тржишне постепено постане политика геополитичких начела и критеријума. Овоме сведочи чињеница да је закључно са четвртим проширењем из 1995. године, овај процес био економско-тржишно орјентисан, уз задовољавање економских и политичких стандарда ЕЗ, као примарних критеријума. Од петог и шестог проширења, ови критеријуми постају секундарни, што потврђују случај Бугарске и Румуније, које су примљене у чланство ЕУ пре Хрватске, иако је било очигледно да се по већини кључних индикатора налазе иза ње. Ипак, Европска комисија је 2006.

године оценила да њихов напредак није потпун, али да то не омета њихов пријем у чланство 2007. године. Проширења из 2004. из 2007. године показала су да је процес изгубио своју некадашњу тржишну еклузивност, поставши тиме део процеса кога карактерише трансформација економске моћи Уније у политичку моћ на међународном плану (Самарцић 2009). Закључак који се се у вези са тим намеће је да се политика проширења постепено почела стављати у функцију заједничке спољне и безбедносне политике, а да су се геополитички критеријуми почели стављати у исту раван као критеријуми из Копенхагена. Неки од показатеља овакве промене карактера политике проширења су: троструко источно проширење 2004., 2007. и 2013. године и незадовољавање основних политичких и економских услова за чланство у Унији од стране одређених држава кандидата (посебно Бугарске и Румуније); брзо дуплирање броја чланица Уније у релативно кратком временском периоду, са аспекта историје процеса европских интеграција, приступање готово свих земаља петог и шестог проширења ЕУ НАТО савезу у току трајања процеса приступања Унији; однос ЕУ према региону Западног Балкана, посебно према Републици Србији, како у вези питања сарадње са Међународним кривичним судом за бившу Југославију, тако у вези проблема на Косову и Метохији; укључивање Косова и Метохије као самосталног субјекта у процес европских интеграција, регионална сарадња. Отуда, не изненађује чињеница да реформа процеса приступања добија изразито политичку димензију 2012. године, увођењем права вета за државе чланице ЕУ. Ипак, последња дешавања која су обележена блокадом отварања приступних преговора са Северном Македонијом и Албанијом од стране Француске у 2019. години, иако мотивисана унутрашњим тензијама унутар саме Уније, чини се да су само поткопала Унију у тежњи да постане геополитичка сила (Ertuğrul Tulun 2019, 4).

Кроз Процес стабилизације и придруживања, ЕУ је државама Западног Балкана наменила специфичан задатак регионалне стабилизације, идентификујући тако читав регион неопходним са аспекта процеса европских интеграција и изван тог контекста, у функцији стабилизације односа, јачања сарадње и повезивања некад супростављених

страна на простору бивше Југославије. Овај процес, који је званично промовисан као политичко-правни оквир политике проширења за регион Западног Балкана, спојио је политику проширења и заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ у јединствен оквир - инструмент за решавање проблема земаља насталих распадом СФРЈ, плус Албанија, и њихово укључивање у Европску унију. Првобитна идеја да простор Западног Балкана треба пацификовати кроз стабилизацију политичке и безбедносне ситуације унутар и међу државама овог региона, у моменту зачећа није садржала прецизно одређење. Тако су током времена услови дефинисани према специфичној ситуацији сваке од земаља, али у складу са интересима Уније и њених чланица. Испоставило се да је стабилизациони елемент процеса постао важнији и искључиви предмет интересовања Уније када је у питању регион Западног Балкана. То је наметнуло низ политичких услова, који су постали услов, приоритет али и препрека за напредовање у техничким областима процеса, а неиспуњавање ових услова, повремено су били и разлог за суспензију процеса придруживања Унији (Радић Милосављевић 2019, 10).

Европске интеграције Републике Србије, добар су показатељ начина на који је политика проширења ЕУ стављена у службу ЗСБП, посматрано у контексту проблема који прате процес усклађивања спољне политике Републике Србије са спољном политиком ЕУ. На спољну политику Републике Србије односе се преговарачка поглавље 31, али и поглавље 35, које је од значаја за потребе проблема овог истраживања. С обзиром да је усклађивање спољне политике Србије и ЕУ доминантно политичко, а не правно питање питање, критеријуми за усклађивање Србије у питањима из ових области подложни су арбитражној оцени.

УСПОСТАВЉАЊЕ ПОЛИТИЧКИХ ОДНОСА ИЗМЕЂУ ВЛАСТИ У БЕОГРАДУ И ПРИШТИНИ У КОНТЕКСТУ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Проблем препознавања спољнополитичке стратегије Републике Србије у јавности компликује чињеница да је

критеријум остваривања спољнополитичких интереса Србије постављен са циљем да постане чланица ЕУ. Стратешко опредељење Србије да постане чланица ЕУ, у формалном смислу се везује за Споразум о стабилизацији и придруживању (*Службени гласник РС*, бр. 83/2008), који је ступио на снагу септембра 2013. године. Но, решеност Србије да постане чланица ЕУ потврђена је још у октобру 2004. године, усвајањем Резолуција о придруживању ЕУ, од стране Народне скупштине Републике Србије, где је истакнуто да је „убрзани улазак Републике Србије, као чланице државне заједнице Србија и Црне Гора, у пуноправно чланство у Европској унији и приступање Партнерству за мир, стратешки и национални циљ...“ (Резолуција о придруживању Европској унији 112/2004, 1). Са друге стране, основни циљ у актуелној спољној политици Србије се односи на постизање решења у вези са Косовом и Метохијом, које би било компромисно у смислу да не негира *a priori* њен суверенитет и територијални интегритет. Од 2008. године, због недостатка постојане стратегије спољне политике, јавно се спекулисало о томе који су спољнополитички приоритети Републике Србије. Последица је била да спољнополитички приступ Србије остане недоследан и растрзан између два циља: очувања суверенитета на Косову и Метохији и што брже интеграције у ЕУ (и у одређеној мери, евроатланске структуре).

Када говоримо о европским интеграцијама Републике Србије, на делу имамо два паралелна процеса: спровођење обавеза преузетих Споразумом о стабилизацији и придруживању с једне, и преговори о чланству, који треба да створе услове за преузимање правних, економских и политичких обавеза које намеће поступак приступања Уговора о ЕУ, тј. чланство у ЕУ, с друге стране. Анализирајући природу односа Србије и ЕУ, после 2000. године, примећујемо такође два симултана процеса. Један је процес стабилизације и придруживања, у коме Србија и ЕУ имају директну и самосталну везу, други је процес који се одвијао на Косову и Метохији, практично од момента успостављања међународне управе над овом покрајином Србије, у којем се Унија појављује као један од учесника. Ова два процеса, због постепеног придавања све већег значаја будућем

статусу Косова, почињу да се преплићу, због чега проблем Косова и Метохије почиње битно да утиче на преговоре Србије о чланству у ЕУ, смештајући се у контекст европских интеграција још 2007. године.

Проглашење независности покрајине од Србије од стране скупштине Косова, 17. фебруара 2008. године, није наишло на директно прихватање од стране Савета ЕУ, али је државама чланицама остављена могућност да саме одлуче о евентуалном признавању тог чина. Иако само пет држава чланица (Шпанија, Словачка, Румунија, Грчка и Кипар) није признало независност Косова, ставови Немачке, умногоме су одредили укупни правац односа Србија-ЕУ, што је у том моменту утицало да подршка процесу европских интеграција у Србији знатно опадне. У односу на сецесионистички акт косовских Албанаца, који је у супротности са резолуцијом 1244 СБ УН, Унија је истакла да остаје привржена важећим актима међународног права али се опет позивала на јединственост косовског питања, што је индиректно имплицирало да овај акт не посматра као правно неважећи, као и да игнорише резолуцију 1244 СБ УН, која уважава суверенитет и територијални интегритет Републике Србије. Након објављене декларацију о независности „Косова“, уследила је заједничка акција Савета ЕУ о спремности за успостављање мисије ЕУЛЕКС на „Косову“ (Council Joint Action 2008/124/CFSP). Ово је био показатељ да ће даљи ток европске интеграције Србије носити изазов за њену спољну политику. Мисија ЕУЛЕКС је постепено заменила мисију УН на КиМ, без формалне одлуке Савета безбедности УН. Захтеви који су испостављени за решење косовског проблема значили су да се Србија доводи у ситуацији да преговара о територијалном интегритету, једним од приоритета своје спољне политике.

Питање интегритета Србије на Косову, поново се актуелизује у контексту европске интеграције Србије, у септембру 2010. године, инсистирањем ЕУ да Србија нормализује односе са сецесионистички институцијама „Косова“, у оквиру статусно-неутралних преговора (European Western Balkans 2020). Тиме су постављени темељи посердовању Уније у отпочињању дијалога Србије и

власти у Приштини. Дијалог је отпочео у марту 2011. године тзв. „техничким преговорима“. Прокламована логика овог статусно-неутралног дијалога била је „да дијалог треба да буде фактор мира, стабилности и безбедности у региону, те да промовише сарадњу и остварује напредак на путу ка Европској унији и побољшава животе људи“ (RES/64/298 2010). Другим речима, првобитна замисао се односила на статусно неутрални дијалог, који би у коначници водио окончању институционалног паралелизма, што је био и став појединих држава чланица.

Дијалог између Београда и Приштине означава процес нормализације односа који је започет између представника Србије и власти у Приштини, уз посредовање ЕУ, у марту 2011. године. За Републику Србију, овај процес представља разговоре са привременим институцијама самоуправе на Косову и Метохији, или како се последњих година може чути „дијалог између Београда и Приштине“, док за косовске Албанце дијалог представља „преговарачки процес између Републике Србије и Републике Косово. За ЕУ овај процес је дијалог између Србије и Косова уз фацитацију ЕУ (Недељковић 2019, 198). Процес „дијалога између Београда и Приштине“ био је увертира за споразум који је подробније ушао у проблематику односа између две стране и представио вероватно, највећи искорак Србије у правцу нормализације односа. Политичка фаза дијалога која је отпочела након избора у Србији и успостављања нове владе предвођене Српском напредном странком и Социјалистичком партијом Србије, окончана је потписивањем „Првог споразума о принципима нормализације односа Београда и Приштине“, познатијег као „Бриселски споразум“, 19. априла 2013. године у Бриселу, од стране Ивице Дачића и Хашима Тачи, а уз посредовање ВП Кетрин Ештон. Његовим прихватањем, Србија се одрекла управљачких функција у четири општине на северу Косова и Метохије, прихватила законодавство тзв. Косова у областима општинске самоуправе, судства и полиције и обавезала се на пуну примену претходно закључених споразума. Србији је, за узврат, одобрено отварање преговора о чланству, 21. јануара 2014. године. Исход Бриселског споразума значао је за Србију обавезу да се на њеној територији (према Уставу) а у складу

са прописима тзв. Косова, формира нова територијална категорија, названа Заједница српских општина. Такође, споразум је предвидео да питања образовања, здравства, економског развоја и урбаног и руралног планирања, која су од суштинског значаја за опстанак Срба на Косову, остану у рукама Срба преко будуће Заједнице српских општина. Бриселски споразум се убрзо као предмет, нашао на оцени Уставног суда Републике Србије, који је Закључком од 2. фебруара 2015. године утврдио своју ненадлежност у овом предмету, уз образложење да се ради о политичом а не правном акту. Насупрот ставу Уставног суда Србије, Уставни суд тзв. Косова је 23. децембра 2015. године усвојио одлуку да споразум о Заједници српских општина није у потпуности у складу са Уставом Косова. У контексту оцене претпоставке да ће се како преговори буду одмицали у једном тренутку наметнути потреба промене Устава Републике Србије, треба приметити да је спорно да ли је Први споразум, упркос накнадном одобрењу Народне скупштине, перфектан акт, будући да подразумева промену границе (раније административна линија) те је за његову перфектност захтева потврда у поступку који важи за промену Устава

У фебруару 2015. године, уз посредовање нове ВП ЕУ Федерике Могерини постигнут је и нови договор о правосуђу, а 25. августа још четири споразума и то о: надлежностима Заједнице српских општина, телекомуникацијама, енергетици и „Парку мира“ у Косовској Митровици. Тада је договорено да се Заједници српских општина ипак повере конкретнија ивршна овлашћења. Заједница српских општина је препозната као „правни субјект дефинисан Статутом“. Иако се чини се да је сваки од ових споразума ишао у прилог одрицању Србије од надлежности и имовине на простору КиМ, ови споразуми су деловали као показатељ спремности Србије да испуни низ осетљивих (спорних) услова, те би у том оквиру било реално очекивати и промену Устава.

ПИТАЊЕ „КОСОВА“ У КОНТЕКСТУ ПОГЛАВЉА 35

Да је исход дијалога са тзв. Косовом на коме се инстистира у извештајима Европске комисије временом

постао услов (најпре) процеса придруживања, а потом и приступања Републике Србије ЕУ, формално је потврђено на другој Међувладиној конференцији Србије и ЕУ, у децембру 2015. године, отварањем преговарачког поглавља 35. Том приликом потписан је и објављен приступни документ под именом *Заједничка позиција Европске уније, Поглавље 35: остала питања*, а као ставка 1. наведена је нормализација односа између Србије и Косова. У том контексту, Поглавље 35 се односи на механизам праћења свих договора (постојећих и будућих), који су резултат дијалога о нормализацији односа између Београда и Приштине, не мењајући тиме сам дијалог. Са аспекта проблема овог истраживања, битна је разлика овог поглавља од осталих у смислу да нема унапред дефинисаних стандарда, већ важе прелазна мерила која се граде током преговора о нормализацији односа и која су подложна променама. ЕУ је потврдила и одредбу опште преговарачке позиције о преговорима са Србијом, по којој ће у случају да напредак у нормализацији односа са Косовом „осетно“ заостаје у односу на ток преговора у осталим поглављима, напредак у преговорима моћи практично да се блокира, иницијативом Европске комисије или на захтев трећине држава чланица. Могућност коришћења „клаузуле о балансу“ у и овом поглављу, ЕУ је правдала својим настојањем да Србију додатно подстакне у њеном ангажовању у процесу нормализације односа са тзв. Косовом. Стога не чуди чињеница да ово поглавље, које у случају Републику Србије представља део Иновираног приступа преговорима, има исту тежину као Поглавља 23 и 24. Садашња мерила наведена у документу односе се на испуњавање Бриселског споразума из априла 2013. године и плана примене, односно споразума о енергетици и телекомуникацијама, рада на примени техничких споразума из периода март 2011-фебруар 2012, као и даљег напретка у нормализацији односа са Косовом. Поред обавеза предвиђених Техничким споразумима, Србија је дакле у обавези и „да се активно ангажује у постизању даљих споразума, унапређујући процес нормализације односа, поступно, али са циљем да то води коначној и свеобухватној нормализацији односа између Србије и Косова, у складу са Преговарачким оквиром и под покровитељством

Комисија и Високе представнице ЕУ, који ће надгледати цео процес.“ Насупрот често бомбастичним тврдњама у јавности о очекиваном исходу дијалога Београда и Приштине, даљи напредак није прецизно дефинисан, већ се одређује као „свеобухватна нормализација односа Србије и Косова“, која ће омогућити да обе стране наставе свој европски пут и да буду у стању да испуњавају обавезе. Оно што се намеће као спорно у овом случају, јесте значење самог концепта „свеобухватне нормализације“ и дилема да ли овај концепт значи управо признавање Косова од стране Србије или не. Иако има оних који верују да се иза овог термина крије управо признање Косова, које ће бити захтевано од Србије на самом крају процеса преговора о чланству, односно у тренутку када Србија буде у потпуности прихватила *de facto* суверенитет Приштине на Косову, поједини аутори заступају другачије гледиште. Део доктрине сматра да ће дијалог кулминирати правно обавезујућим документом потписаним од стране два главна града и да ће таква нормализација „регулисати односе између две суседне државе, али могуће без формалног признања косовске државности од стране Србије (Malazogu 2016). Ако се пође од претпоставке да „правно обавезујући споразум“, представља правни облик међусобног признавања Србије и Косова, онда је политички циљ преговарачког процеса унапред дат и предвидив. У том случају, чин међусобног признања Србије и Косова значио би да су представници ЕУ коначно нашли излаз из правно немогуће ситуације (Самарџић 2009, 343). Из тог угла, политика признавања коју воду ЕУ, била би на неки начин повољна по Србију, с обзиром да би само признавање био процес на дугом штапу, исто као што је и перспектива чланства. Овај популарни аргумент је присутан у политичком јавном дискурсу од 2008. године до данас.

У сваком случају, испоставља се да ће Поглавље 35 бити комплексније од свих претходних случајева, поготово, с обзиром на значај који му је дат и на чињеницу да је за нормализацију односа потребна политичка воља и договор. Договори који су за сада постигнути не дају превелику наду у позитиван исход дијалога, имајући у виду да су одређене тачке велики камен спотицања за обе стране, те да се могу

превазићи само уз велике обостране компромисе. Иако свеукупно гледано, Србија предузима извесне напоре у циљу свеобухватне нормализације односа са тзв. Косовом, кључне препоруке Европске комисије у протеклим годинама и даље се тичу наставка споровођења свих потписаних споразума, које се у целини оцењује као споро. Анализом Извештаја Европске комисије, често се стиче утисак да се ширење надлежности привремених институција тзв. Косова третира као обавеза Србије.² Несумњиво, постоје вишеструки проблеми у имплементација Бриселског споразума. Иако би се формирање локалних самоуправа на КиМ могло оценити као успешна тачка примене Бриселског споразума, постоје бројне спорне стране самог дијалога, које спречавају „успешно“ спровођење обавеза из Поглавља 35. Оне се пре свега односе на структурне мањкавости самог дијалога и одсуство поверења између страна, као предуслова било каквих преговора. Потом, постојање у дијалогу тзв. „конструктивне нејасноће“, утиче да се тековине дијалога у континуитету тумаче различито, те да се договорено селективно примењује или избегава. Такође, у дијалогу Београда и Приштине принцип конструктивне нејасноће је значио преговоре о конкретним питањима, без отварања питања око којих постоје непомирљиве несугласице, попут статуса Косова. Док Србија преговара са Приштином као са својом покрајином, третирајући њене институције као привремене институције самоуправе у Приштини, власти у Приштини процес дијалога посматрају као преговоре између две државе, који ће резултирати формалним признањем суверености Косова. Србија сваки постигнути договор у преговорима, пре свега око Заједнице српских општина, посматра у контексту Резолуције 1244, која предвиђа прво решавање стандарда, па тек онда статуса, пласирајући у јавности тумачење да се ради о јачању контроле у покрајини, односно статусно неутралном дијалогу. Са друге стране, власти у Приштини сваки споразум који резултира укидањем паралелних институција, тумаче као заокруживање свог суверенитета. Не треба занемарити ни деловање екстремистичких група, посебно на Косову, попут Покрета за самоопредељење, који се активирао прилично

2

агресивно након постизања договора о регионалном представљању Косова, који не предвиђа формално признање. Коначно, у светлу новијих дешавања, међу којима су и ранија одлука власти Приштине из новембра 2018. године, о увођењу царина од сто одсто на увоз робе из Србије, као и одлука о формирању војске Косова, само су неке од тензија које су додатно оптеретиле дијалог и прекршиле Бриселски споразум (Извештај Европске комисије за 2018. годину 2019, 57).

Ситуацију додатно компликује чињеница да су веома честа размимоилажења око природе најважнијих питања, што у пракси отежава могућност постизања било каквог договора.

ЗАКЉУЧАК

Стиче се утисак да се све земље Западног Балкана које су кренуле путем чланства у ЕУ, суочавају са извесним проблемима, због којих, речима Слободана Самарџића, „не могу да избегну мрачну зону условљавања.“ У том смислу, случај Србије није једини, па не изненађује чињеница да је и она као држава кандидат за чланство, на дневном нивоу изложена политичком притиску Уније у правцу убрзања и појачања својих односа са ЕУ, у складу са одредбама Преговарачког оквира. Полазећи од претпоставке да строжији услови европске политике проширења сужавају маневарски простор Србије за спровођење својих спољнополитичких приоритета, примећује се да је преговарачки процес Републике Србије оптерећен препреком, у виду потребе ангажовања на очувању суверенитета и територијалног интегритета, као и националног, културног, верског и историјског идентитета грађана Републике Србије у покрајини, као основних и виталних националних интереса Републике Србије, а у складу са Уставом Републике Србије. Посматрано са стране, утисак је да су водеће земље ЕУ, у првом реду Немачка, свесне сопствене одговорности у погледу стварања косовске кризе и садашње ситуације, те с тим у вези имају и јасну одговорност око решење косовског проблема, нарочито ако се има у виду „латентно“ интересовање других западних актера у последње време. Неоспорно је да део разлога за проблематичан

приступ ЕУ према Србији лежи у и односу САД према ЕУ, а и према Републици Србији. Последишно, уколико би ЕУ у будућности наставила да буде под патронатом моћи САД и НАТО, политика условљавања ЕУ би се могла наставити према Србији, укључујући и у погледу учешће Косова у УН и евроатлантским интеграцијама, као коначном услову за пријем Србије у ЕУ.

Све наведено указује да је однос ЕУ према једностраном проглашењу Косова, случај на коме је стратегија процеса проширења промењена, из економске у геополитичку. Преговарачко поглавље 35 (поред Поглавља 31), директно повезује спољну политику Србије са спољном политиком ЕУ, па ће последишно и од њега зависити даљи ток европских интеграција Србије. Заправо, чини се да ће пресудан значај за наставак европских интеграција Републике Србије имати динамика и начин нормализације односа Београда и власти у Приштини, која се постављају као ултимативни услов. Оцењујући претпоставку да испуњавање услова из Поглавља 35, спољнополитичка орјентација Србије може доћи у сукоб са уставним поретком и националним интересима, уочава се да би овакав развој догађаја са друге стране, за Србију значајно радикално одступање не само од Устава, који све институције обавезује на очување територијалног суверенитета и интегритета, већ и увођење преседана у међународно право (на које није обавезана Резолуцијом 1244), тако што би легализовала резултате агресије. То за Србију значи да ће преговарати о сопственом територијалном интегритету, као једном од приоритета своје спољне политике. Ова чињеница, са аспекта ЕУ, може да се посматра као промењен карактер политике проширења, која је до средине деведесетих година била лишена инхеретних циљева, а сада почиње да се укључује у оквир и функције ЗСБП. Стога је могуће очекивати да даље проширење Европске уније пре свега на Западни Балкан и даље на европски исток, има доминантно геополитичку конотацију.

Пред Србијом је свакако тежак задатак, да у светлу тренутних околности усклађивања спољне политике са ЗСБП и у складу са измењеном политиком проширења ЕУ и Иновираним приступом преговорима, оствари свој крајњи

циљ, приступање пуноправном чланству у ЕУ. Перспектива даљег приближавања Србије Европској унији, осим од стања у региону, зависиће највише од динамике решавања интерних питања у самој Европској унији. На спољнополитичком плану, Републику Србију као државу кандидата за чланству у ЕУ чекају озбиљна искушења, пре свега у погледу усклађивања са спољном политиком ЕУ, где се као једно од горућих питања, намеће питање независности Косова. У том смислу, пред Србијом је задатак, да озбиљним унутрашњим консензусом дође до одговора како у перспективи жели да се одреди и постави пред међународним организацијама у односу на ово питање.

РЕФЕРЕНЦЕ

Consolidated version of the Treaty on European Union and The Treaty on the functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 115, May, 2008.

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economics and Social Committee and the Committee of the Regions: A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans”, European Commission, COM(2018) 65 final, Strasbourg, February 6, 2018, p. 2.

Conclusions of the Madrid European Council: extract concerning Economic and Monetary Union, доступно: <https://www.cvce.eu/content/publication>

Council Joint Action 2008/124 CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission Kosovo, EULEX Kosovo, OJ L42/92, 16. 2.2008. Детаљније на: https://www.eulex-kosovo.eu/eul/repository/docs/WEJointActionEULEX_EN.pdf

European Commission, Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans, Brussels, 5.2.2020 COM(2020) 57 final

Извештај Европске комисије о напретку Србије за 2018. годину, Доступно: http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_

napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf

Resolution adopted by the General Assembly on 9 September 2010, Доступно, интернет: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/298 , приступ 1. новембар 2020.

Резолуција о придруживању Европској унији, Службени гласник Републике Србије број 112/2004, стр. 1.

Thessaloniki Agenda for the Western Balkans“, доступно: [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf.](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/76279.pdf), приступ 8. септембар 2017.

The European Council [Copenhagen Summit 1993], Copenhagen, 21-22 June 1993 <http://aei.pitt.edu/1443/> Archive of European Integration

Ковачевић, Маја. 2009. „Европска унија између политике проширења и тенденције продубљивања европске интеграције.“ У *Србија у процесу придруживања Европској унији*, ур. Слободан Самарџић, 15-43. Београд: Службени гласник

Malazogu, Leon. 2016. “Elusive ‘normalisation’ and the brinkmanship which keeps Kosovo hostage to public opinion outside its borders“, In *Implementation of the Belgrade – Prishtina Dialogue: Results, Controversies and Prospects*, ed. Anna Orosz, 125-145. Budapest : Institute for Foreign Affairs and Trade.

Miles, L. 2004. “Theoretical Considerations“, In *European Union Enlargement*, ed. Neill Nugent, 253-265. London: Palgrave Macmillan

Минић, Јелица. 2015. „Промењен контекст проширења Европске уније-шта да се ради?“ У *Изазови спољне политике Србије*, ур. Јелица Минић, 21-27. Београд: Европски покрет у Србији.

Мишчевић, Тања. 2009. *Придруживање Европској унији*, Београд: Службени гласник.

Мишчевић, Тања. 2015. „Савремени односи Србије и Европске уније“ У *Изазови спољне политике Србије*, ур. Јелица Минић, 15-21. Београд: Европски покрет у Србији.

- Недељковић, Стефан. 2016. „Успостављање политичких односа између власти у Београду и Приштини у оквиру процеса глобализације“. Докторска дисертација. Универзитет у Београду: Факултет политичких наука.
- Нормализација односа Србије и Косова и процес европских интеграција Србије“, 29.3.2017, Интернет: https://europeanwesternbalkans.rs/normalizacija-odnosa-srbije-kosova-proces-evropskih-integracija-srbije/#_ftn1, приступ 5.децембар 2020.
- Петровић, Милош. 2019. „Измењена политика приширења: изазови и концентрични кругови интеграције“, *Међународни проблеми*, 1:50- 79.doi:<https://doi.org/10.2298/MEDJP1901050P>
- Прокопијевић, Мирослав. 2009. *Европска унија, друго допуњено издање*, Београд: Службени гласник.
- Радић Милосављевић, Ивана.2019. „Проблеми односа Европске уније и држава кандидата за чланство и флексибилно приступање као могућ начин оживљавања политике проширења“, *Међународни проблеми*, 1:5-25. doi:<https://doi.org/10.2298/MEDJP1901005R>
- Rettman, Andrew. 2019. “What does Macron really want on Western Balkans?”. *EUObserver*, 12.11.2019.
- Самарцић, Слободан. 2009. „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“. У *Србија у процесу придруживања Европској унији*, ур. Слободан Самарцић, 193-240. Београд: Службени гласник.
- Тодоровић Лазић, Јелена.2019. „Изазови политике проширења Европске уније- да ли је пораст евроскептицизма у Србији неизбежан“, *Међународни проблеми*, 1:80-106. Doi:<https://doi.org/10.2298/MEDJP1901080T>
- Tulun, Ertuğrul Teoman. 2019. „Emmanuel Macron agitates and destabilizes Europe“, *Daily Sabah: Center For Eurasian Studies (AVİM)*.
- „Формирана Војска Косова“ *Блиц*, 14.12.2018, Доступно: <https://www.blic.rs/vesti/politika/formirana-vojska-kosova-usvojeni-zakoni-albanci-slave-haradinaj-vojnici-i-na-jugu-i/grhbflk>,

Nevena Stankovic

EUROPEAN INTEGRATIONS OF THE REPUBLIC OF SERBIA – BETWEEN ENLARGEMENT POLICY AND THE COMMON FOREIGN AND SECURITY POLICY

Resume

The modified tendencies of the European integration in the Post - Cold War era have affected the EU enlargement policy in accordance with changes of the international context. The changed character of the enlargement policy, exposed to the influence of numerous factors had its particular effect on the countries of the Western Balkans, leading ultimately also to the EU's New Negotiation Approach for the countries of the region.

Although necessary from the aspect of European integrations, coordination of the enlargement policy and the Common Foreign and Security Policy (CFSP) is making more and more obvious that these two policies overlap. In that context, a gradual putting the enlargement policy into position to serve interests of CFSP is becoming more evident, giving it a predominantly geopolitical character. This is the best illustrated by the process of European integration of the Republic of Serbia, the country of the Western Balkans with the most complicated relations with the EU. With the accession to the EU as its strategic priority and an ongoing process, Serbia is obligated to harmonize its foreign policy with the CFSP as part of the process of harmonizing its policies with the *acquis communautaire*.

Regarding the harmonization of the foreign policy of Serbia and the CFSP, special importance is given to the negotiating chapter 35, which has made direct connection between the progress of Serbia in the process of European integration and the so-called comprehensive normalization of relations between Belgrade and the authorities in Priština. The paper examines whether, in the light of current circumstances and the changed enlargement policy, Serbia is able to achieve the strategic priority of its foreign policy, full EU membership. Therefore, the main hypothesis of the paper is that the more strict conditions of the European enlargement policy there is less maneuver space for

Serbia to carry out its foreign policy priorities. Consequently, with the country's progress in meeting the requirements regarding chapter 35 in the EU negotiation framework, Serbia's foreign policy orientation could come into conflict with its constitutional order and national interests, particularly with regard to the part to the protection of its territorial integrity.

Keywords: EU, Enlargement policy, European integrations, CFSP, Republic of Serbia, Kosovo, Chapter 35.

* Овај рад је примљен 10. октобра 2021. године, а прихваћен на састанку Редакције 15. децембра 2021.године