

UDK: 341.217.02(4-672EU:497.11)
Bibliid 0543-3657, 64 (2013)
God. LXIV, br. 1150, str. 20–32.
Pregledni članak
Primljen: 22. maj 2013.

Marija UROŠEVIĆ¹

Pridruživanje Srbije EU u svetlu političkih prilika u zemlji i problema u Evropskoj uniji

SAŽETAK

U ovom članku autorka analizira uticaj koji ima politička situacija u Srbiji na politiku proširenja i njena dostignuća na putu ka EU. Održavajući kredibilnost procesa proširenja, koje je od ključnog značaja za njen uspeh, EU je dosledno proklamovala uključenost svoje politike prema Zapadnom Balkanu, pri čemu je Evropski savet uzastopno potvrđivao da budućnost celog regiona leži u EU. Proces stabilizacije i pridruživanja ostaje zajednički okvir za neophodne pripreme za ulazak u EU. Evropska komisija je ocenila da je Srbija postigla neophodni stepen usaglašenosti sa kriterijumima za članstvo u Uniji. Prioritet od najvećeg značaja bilo je preduzimanje koraka ka postizanju vidljivog i održivog napretka u odnosima sa Kosovom. Dalji konstruktivan dijalog između Beograda i Prištine neophodan je preduslov za započinjanje pregovora sa EU. Međutim, duboka ekonomska kriza u EU ne pruža priliku za dinamičnu i bržu integraciju Srbije u Uniju.

Ključne reči: Evropska unija, proširenje, Zapadni Balkan, proces stabilizacije i pridruživanja, Srbija, dostignuća, dijalog, ekonomska kriza.

1. Uvodna razmatranja

Proces evropske integracije predstavlja svojevrstu pripremu države za buduće članstvo u Evropskoj uniji i podrazumeva različite formalno-pravne statute u procesu približavanja EU, koji u isto vreme proizvode određena prava i obaveze. Država potencijalni kandidat najpre uspostavlja pridruživanje sa EU, a potom preuzima set pravila komunitarnog pravnog poretka kroz harmonizaciju domaćih propisa i prihvatanje evropskih

¹ Spec. savetnik u Odeljenju za evropske integracije, Sektor za zakonodavstvo, Narodna skupština Republike Srbije, Beograd. E-mail: m.urosevic@parlament.rs.

standarda, i to najvećim delom onih koji će joj u budućnosti omogućiti potpunu integraciju u unutrašnje tržište EU. Sticanjem statusa kandidata obaveza usklađivanja nacionalnih propisa sa pravnim tekovinama i standardima EU proširuje se i na druge oblasti i sektorske politike, da bi država jednoga dana, nakon sticanja punopravnog članstva, bila potpuno ravnopravna sa svim državama članicama EU.

Ostvarujući svoje obaveze u procesu pridruživanja EU, svako društvo i država prolaze kroz sveobuhvatnu političku i društveno-ekonomsku tranziciju, sa željom da jednoga dana dostignu stepen razvoja i standarde koji karakterišu moderne evropske države. Kako država prolazi kroz različite stepene integrisanosti sa EU, svakim korakom napred čini se izvestan pomak u sprovedenim reformama. Proces evrointegracije predstavlja, pored svog neophodnog tehnički merljivog dela ostvarenosti kriterijuma u određenim oblastima, u suštini postepeno privikavanje na pravila igre i vrednosti na kojima počiva EU. Ovakav proces ima veliki značaj, jer je to unutrašnji model prihvatanja vrednosti evropske kulture i prakse, i mnogo je značajniji od pukog prihvatanja obaveza i ispunjavanja kriterijuma koje pred države postavlja EU.

Ulaskom zemalja Centralne i Istočne Evrope u EU, realizovan je jedan od glavnih ciljeva evropskog projekta: objedinjavanje najvećeg dela evropskog kontinenta na mirnim i demokratskim osnovama.² Ipak, kašnjenje ulaska zemalja Zapadnog Balkana (ZB), razorenih vrtlogom ratnih konflikata u poslednjoj deceniji XX veka, produbilo je ekonomsku i političku krizu u zemljama ovog podneblja (uz izuzetak Slovenije).³ Umesto da potpišu sporazume sa EU, države ovog regiona ulagale su napore u politiku pomirenja i regionalne reintegracije. Krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina, strategija EU bila je da se zemlje ovog regiona zajedno sa drugim državama Centralne i Istočne Evrope integrišu u EU, ali ratni konflikti su to u potpunosti onemogućili. Tek sa demokratskim promenama stvoreni su preduslovi za promenu kursa ka EU i pokretanja nove politike stabilizacije i pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana. Ipak, dosadašnje iskustvo pokazalo je da ovaj proces ne ide ni lako, a ni tako brzo, imajući u vidu brojne interne i međunarodne probleme sa kojima se ove države suočavaju.

Republika Srbija je na svom primeru osetila koliko i u kojoj meri aktuelne političke okolnosti u zemlji i regionu mogu da blokiraju napredak i evropske integracije. Osim što se napredak jedne zemlje na putu ka EU meri nizom formalnih kriterijuma institucionalne spremnosti, takođe se meri i na osnovu ispunjenosti političkih kriterijuma ali i aktuelnih političkih okolnosti koje su u tom trenutku značajne.

² Videti: Duško Lopandić, „Reforma Evropske unije, Zapadni Balkan i Srbija, zakasnela integracija“, str. 3, Internet, http://www.raris.org/download/regionalizacija/reforma_eu_zapadnibalkan_srbija.pdf, 15/04/2013.

³ Ibidem, str. 3–4.

2. Faze u procesu pridruživanja Srbije EU (2000–2013)

Bivša SFRJ bila je prva država socijalističkog uređenja koja je sa Evropskim zajednicama 1961. godine uspostavila diplomatske odnose, a zatim 1980. godine zaključila Sporazum o saradnji. To joj je omogućilo izvoz proizvoda na evropsko tržište i mogućnost korišćenja trgovinskih preferencijala. Nakon toga, 1989. godine usledio je poziv od EZ da se pristupi pregovorima za zaključenje sporazuma o pridruživanju, što je jugoslovensko rukovodstvo odbilo.⁴ Usledio je raspad SFRJ, a potom su novonastalu SRJ (1992) zadesile sankcije, blokade i prekid diplomatskih odnosa sa EZ.

Za razliku od drugih država, koje su se okrenule tranziciji i članstvu u EU, države regiona ZB su devedesetih godine počele sa procesom dezintegracije i ratnih sukoba. Zbog toga, pristup EU prema ovom prostoru se izmenio, mada su neki najvažniji principi razvoja odnosa ostali isti: neophodnost promocije demokratije, vladavine prava, ljudskih i manjinskih prava, podsticanje promene ekonomskog uređenja, unapređenje regionalne saradnje, kao i definisanje principa za uspostavljanje ugovornih odnosa jednakih za sve države regiona.⁵ Početni pristup EU prema regionu podrazumevao je zaključivanje trgovinskih sporazuma, kreiranje autonomnih trgovinskih preferencijala (ATP)⁶ i uspostavljanje fondova podrške zemljama ovog regiona kroz programa PHARE⁷ i OBNOVA. Dalji korak u procesu približavanja EU zavisio je od ispunjenosti tri grupe uslova koje je EU predvidela za zemlje Jugoistočne Evrope (JIE): prvi su opšti uslovi koje sve zemlje koje žele članstvo moraju da ispune, a koji su definisani u Kopenhagenu i Madridu (1993. i 1995), druga grupa uslova su specifični uslovi za zemlje regiona (pre svega poštovanje mirovnih sporazuma, ali i saradnja sa Međunarodnim krivičnim sudom za ratne zločine počinjene na teritoriji bivše Jugoslavije), a treća grupa uslova odnosila se na svaku zemlju pojedinačno.⁸

Evropska komisija je maja 1999. godine predložila novi model odnosa sa državama koje pripadaju regionu koji dobija naziv Zapadni Balkan,⁹ pod

⁴ Videti: Tanja Mišćević, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 171–177.

⁵ Videti: Ibidem, str. 151.

⁶ ATP predstavlja sistem kojim se uvode vanredne trgovinske mere kojima se unutrašnje tržište EU otvara za robu koja dolazi sa prostora Zapadnog Balkana po povlašćenim uslovima, tj. bez ili sa smanjenim carinskim stopama, osim za neke robe koje se smatraju osetljivim (meso, vino, šećer, tekstil).

⁷ Cilj PHARE programa je da pripremi države kandidate za članstvo u EU, tj. za punu primenu pravnih tekovina EU i korišćenje strukturnih i Kohezionog fonda EU nakon pristupanja. Ovim programom Unija je državama obezbeđivala sredstva za rekonstrukciju, izgradnju institucija i povratak izbeglih i raseljenih lica.

⁸ Videti: Tanja Mišćević, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, op. cit., str. 151.

⁹ Region ZB čine Hrvatska, BiH, Srbija, Crna Gora, Albanija i Makedonija. Termin „region Jugoistočne Evrope“ je napušten jer su ga činile i Rumunija i Bugarska, sa kojima je ustanovljena nova politika odnosa sa EU kroz institut evropskih sporazuma.

nazivom Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP).¹⁰ PSP predstavlja politički okvir za unapređenje odnosa između država Zapadnog Balkana i EU sve do momenta njihovog pristupanja kroz razgranate regionalne i bilateralne aktivnosti, a u cilju postizanja prvo stabilizacije a potom i pridruživanja regiona EU. Razvoj ove politike u proteklom periodu bio je u direktnoj korelaciji sa prilikama u regionu ali i političkim okolnostima u svakoj državi pojedinačno, ali je nakon samita država Zapadnog Balkana i EU u Solunu 2003. godine postalo jasno da cilj ove politike nisu samo stabilizacija i pridruživanje već i pristupanje država ZB Evropskoj uniji.

Ovaj Proces sastoji se od nekoliko instrumenata i faza, a prelazak u narednu zavisi od ispunjenosti odgovarajućih kriterijuma, odnosno stepena sprovedenih reformi. Ima tri osnovna elementa: Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, politika uslovljavanja koju je EU definisala u okviru kriterijuma iz Kopenhagena kao uslova za članstvo u EU, i ekonomska i finansijska pomoć koju EU pruža državama preko pretpristupnih fondova.¹¹

Ključni i najvažniji instrument PSP jeste svakako Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju koji predstavlja prvi ugovorni odnos kojim se uspostavlja ugovorna saradnja između EU i država ZB. Takođe, državama su dostupni već pomenuti autonomni trgovinski preferencijali (ATP)¹² i instrument finansijske pomoći CARDS. Od 2007. godine ovaj finansijski mehanizam transformiše se u instrument pretpristupne pomoći (IPA), koji predstavlja jedinstveni instrument finansijske pomoći za sve države kandidate i potencijalne kandidate, a čiji je Srbija najveći korisnik u regionu.¹³

Treći instrument PSP su regionalni sporazumi o slobodnoj trgovini država ZB, kojima se definišu pravila slobodne trgovine u skladu sa standardima Svetske trgovinske organizacije, te stupanjem na snagu ovih sporazuma gotovo 90% međusobne robne razmene država regiona počinje da se odvija bez ikakvih restrikcija, dok će se za preostalih 10% osetljivih proizvoda carine progresivno smanjivati u prelaznom periodu od šest godina. Mreža od tridesetak potpisanih sporazuma o slobodnoj trgovini zamenjena je potpisivanjem novog unapređenog Sporazuma o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi CEFTA (2006).¹⁴

Proces evrointegracija država ZB tekao je prilično neujednačeno, a razlog tome nalazi se u velikom broju obaveza koje su države u tom procesu

¹⁰ Proces stabilizacije i pridruživanja pokrenula je Evropska komisija 1999. godine.

¹¹ Grupa autora iz Kancelarije za evropske integracije, *Proces evropske integracije Srbije*, Misija OEBS u Srbiji, 2008, str. 37.

¹² ATP kreirani su uredbom Opšteg saveta ministara u septembru 2000. godine (Council Regulation No 2007/2000), obnovljeni 2005. godine.

¹³ Uredba Saveta No 1086/2006 OJ L 210, 2006.

¹⁴ Originalni CEFTA sporazum potpisan je 1992. godine od strane država Višegradske grupe (Poljska, Mađarska, Češka i Slovačka), dok su se druge države kasnije pridružile.

morale da ispune. U okviru Procesu postoje tri nivoa uslova (politika uslovljavanja) koji su definisani različitim dokumentima EU, i to:¹⁵

1. kriterijumi iz Kopenhagena i Madrida: a) politički kriterijumi (vladavina prava, stabilne demokratske institucije, poštovanje ljudskih i manjinskih prava); b) ekonomski kriterijumi (tržišna privreda i sposobnost da se izdrži pritisak konkurencije); v) sposobnost preuzimanja pravnih tekovina EU (*acquis communautaire*) kroz usvajanje i sprovođenje evropskih standarda u različitim oblastima komunitarnog prava; g) administrativni kriterijum (jačanje administrativnih kapaciteta);
2. kriterijumi iz Procesu stabilizacije i pridruživanja podrazumevaju neophodnost stabilizacije prilika između država ZB, uspostavljanje regionalne saradnje, rešavanje pitanja izbeglica i poštovanje međunarodnih obaveza, uključujući i saradnju sa Haškim tribunalom; i
3. kriterijumi za svaku državu ZB, koji se definišu kao kratkoročni i srednjoročni prioriteti za svaku državu pojedinačno, i koji su nabrojani u Evropskom partnerstvu. Prati ih godišnji izveštaj Evropske komisije (EK) o napretku za svaku državu, koji čini presek onoga što je učinjeno i što tek treba uraditi.

Karakter odnosa EU i Srbije u proteklim godinama zavisio je u najvećoj meri od politike koju je EU vodila prema prostoru Zapadnog Balkana čiji osnov predstavlja Proces stabilizacije i pridruživanja, ali i od procesa koji su se odvijali u našoj zemlji u vidu sprovođenja političkih, ekonomskih, pravnih i institucionalnih reformi. Petooktobarskim promenama 2000. godine započeo je proces normalizacije odnosa sa EU, tako da je Srbija (tadašnja SRJ) postala članica Procesu stabilizacije i pridruživanja uzevši učešće na samitu šefova država i vlada država članica EU i ZB u Zagrebu novembra 2000. godine. Ovom prilikom posebno je naglašeno da će napredak svake od država na putu ka EU zavisiti od individualnog napretka u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena i sprovođenju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, sa posebnim osvrtom na odredbe o regionalnoj saradnji.¹⁶ Prvi korak za SRJ u okviru PSP usledio je odmah nakon promena u oktobru, kada je Savet u novembru 2000. godine proširio ATP na čitavu teritoriju države, čime je omogućen slobodan izvoz najvećeg broja industrijskih i poljoprivrednih proizvoda bez carina.

Na Samitu u Zagrebu, pored ostalih veoma značajnih odluka,¹⁷ doneta je i odluka o otpočinjanju rada Konsultativne radne grupe SRJ–EU, čime je i formalno tadašnja SRJ uključena u PSP. Konsultativna radna grupa je radno-tehnička mešovita formacija, koja okuplja stručna lica u različitim oblastima iz Srbije/SRJ i EK. Zajedničku konsultativnu radnu grupu je jula 2003. godine nasledio Unapređeni stalni dijalog, kao primereniji okvir za tehnički i politički

¹⁵ Videti: Tanja Mišćević, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, op. cit., str. 168.

¹⁶ Grupa autora iz Kancelarije za evropske integracije, *Proces evropske integracije Srbije*, op. cit., str. 40.

¹⁷ Othon Anastasakis, Dimitar Bechev, *EU conditionality in SEE: Bringing Commitment to the Process*, European Studies Centre, St. Antony's College, University of Oxford, 2003, p. 4.

dijalog sa Evropskom komisijom, kroz zajedničke sastanke zvaničnika Srbije i Crne Gore i EK.¹⁸ Nakon održanog referenduma u CG 2006. godine i prestanka postojanja SCG, Unapređeni stalni dijalog nastavlja da bude instrument praćenja ostvarenih reformi za Srbiju. Prvi sastanak održan je jula 2003. godine, a od tada je održan veliki broj plenarnih i sektorskih sastanaka čime je nastavljeno praćenje reformi u Srbiji, kroz usvajanje novih harmonizovanih zakona i implementacionih mera, uspostavljanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta, obuku specijalizovanih službi i budžetsku preraspodelu. EK svake godine u novembru daje svoje ocene o sprovedenim reformama i njihovoj daljoj dinamici, objavljujući godišnji izveštaj o napretku Srbije u Procesu stabilizacije i pridruživanja.¹⁹

U funkcionisanju državne zajednice SCG bilo je mnogo problema koji su usporili naredne korake u procesu evrointegracija: nedefinisani odnosi između Srbije i Crne Gore, dugotrajno usaglašavanje Ustavne povelje i Akcionog plana o harmonizaciji ekonomskih sistema Srbije i CG. Ipak, uvođenje dvostrukog koloseka je na neki način prebrodilo postojeće probleme i EK je 12. aprila 2005. godine objavila Studiju izvodljivosti za otpočinjanje pregovora za zaključenje sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa SCG. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je 29. aprila 2008. godine u Luksemburgu. Sa ovom odlukom istovremeno je doneta i odluka kojom se odlaže početak njegove primene, odnosno stupanje na snagu Prelaznog trgovinskog sporazuma i početak procesa ratifikacije. Razlog za ovo odlaganje bio je stav nekih država, posebno Belgije, Holandije i Nemačke, da Srbija ne sarađuje u punoj meri sa Tribunalom u Hagu. Iako je ova odluka o odlaganju predstavljala presedan u procesu pridruživanja EU, još veći presedan usledio je kada je Vlada Srbije donela odluku da započne jednostranu primenu Prelaznog sporazuma počev od 1. januara 2009. godine.²⁰

Potpisivanjem SSP stvaraju se neophodne pretpostavke za dalje unapređenje političkih, ekonomskih i trgovinskih odnosa, podstiče se usklađivanje zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU i unapređuje se regionalna saradnja. Dve najvažnije obaveze koje je Republika Srbija preuzela potpisivanjem ovog Sporazuma jesu uspostavljanje zone slobodne trgovine u prelaznom periodu od šest godina i usklađivanje zakonodavstva RS sa pravom EU.

Značaj SSP za Srbiju je veoma veliki, jer EU postaje najznačajniji trgovinski partner sa tržištem od 500 miliona potrošača. Uspostavljanje zone slobodne trgovine ukida sve carine, kvantitativna ograničenja, kao i mere sa istim dejstvom na uvoz industrijskih i poljoprivrednih proizvoda u EU.²¹ Sposobnost srpske privrede da odgovori izazovima konkurencije na tržištu EU će biti predmet ocene ispunjenosti kriterijuma za punopravno članstvo od strane Evropske komisije, a u smislu funkcionisanja tržišne privrede i

¹⁸ Državna zajednica Srbija i Crna Gora formirana je 4. februara 2003. godine usvajanjem Ustavne povelje (*Službeni list Srbije i Crne Gore*, br. 1/2003) i zakona o njenom sprovođenju.

¹⁹ Poslednji Izveštaj o napretku Srbije, Internet, <http://www.seio.gov.rs/>.

²⁰ Videti: Tanja Mišćević, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, op. cit., str. 186.

slobode konkurencije. Iskustva zemalja koje su prošle proces pridruživanja EU, svedoče o tome da taj proces veoma pozitivno deluje na privredni rast, restrukturiranje i porast zaposlenosti. Proces trgovinske liberalizacije omogućiće ekonomsku integraciju naše zemlje u evropsko ali i svetsko tržište, i kada SSP stupi na snagu, zemlje potpisnice će biti u obavezi da ukinu sve izvozne carine i sva kvantitativna ograničenja na izvoz.²²

Veoma značajna odluka za sve građane Srbije doneta je decembra 2009. godine kada je stupio na snagu bezvizni režim sa EU. Takođe, u decembru 2009. Srbija je podnela zahtev za članstvo u EU,²³ dok je 1. februara 2010. godine stupio na snagu Prelazni trgovinski sporazum između Srbije i EU. Sledeći značajan potez EU bio je početak postupka ratifikacije SSP 14. juna 2010. godine, nakon skoro dve godine od potpisivanja.²⁴ Odluka je doneta nakon što je glavni haški tužilac Serž Bramerc obavestio ministre EU da je zadovoljan saradnjom Srbije sa Međunarodnim sudom u Hagu.

Evropska komisija je 12. oktobra 2011. godine u svom Mišljenju o kandidaturi Srbije (*avis*) preporučila da se Srbiji dodeli status kandidata za članstvo u EU, kao i da se pregovori o članstvu otvore čim Srbija ostvari napredak u dijalogu sa Prištinom.²⁵ Od samita šefova država i vlada EU 9. decembra 2011. godine, kada je Srbiji odložena dodela statusa kandidata uz uslov da pokaže nedvosmislen napredak u određenim segmentima odnosa sa Prištinom, naša zemlja učinila je značajne napore. Decembarski uslovi odnosili su se na dogovor o regionalnom predstavljanju Kosova, što je uspešno okončano sporazumom Beograda i Prištine uz posredovanje EU u Briselu.²⁶ U ostvarenju druga dva zahteva iz decembra – sprovođenju već postignutog sporazuma o integrisanom upravljanju granicama i slobodi kretanja na severu, sa posebnim naglaskom na slobodu kretanja za EULEKS, takođe je konstatovan napredak. To je rezultiralo odlukom Evropskog saveta 1. marta 2012. godine da Srbiji dodeli status kandidata za članstvo u EU.

3. Normalizacija odnosa sa Kosovom kao preduslov daljih koraka u procesu pridruživanja EU

Srbija je nakon ovog ogromnog koraka počela da se priprema za narednu fazu, dobijanje datuma početka pregovora o članstvu. Za otvaranje

²¹ Kvote su zadržane samo kod jednog broja poljoprivrednih proizvoda, poput šećera ili junetine.

²² Videti: R. Vukadinović, „O evropeizaciji i harmonizaciji domaće prava sa pravom EU u procesu stabilizacije i pridruživanja“, *Srpska pravna revija*, br. 3, Beograd, 2006, str. 11.

²³ Prvi korak nakon potpisivanja SSP je podnošenje zahteva za članstvo u EU, pozivajući se na član 49. Ugovora o osnivanju EU. Ovaj zahtev se podnosi Savetu ministara, odnosno predsedavajućem Saveta.

²⁴ SSP je do sada ratifikovalo 26 država članica (ostala je još Litvanija) i Evropski parlament.

²⁵ Internet, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/sr_rapport_2011_en.pdf, 14/04/2013.

²⁶ Internet, <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/index.php?id=168200>.

pregovora o članstvu potrebna je saglasnost svih zemalja članica EU. Srbija je, pored uslova koje su imale druge zemlje kandidati, morala i da ostvari napredak u normalizaciji odnosa sa Prištinom, primeni sve već dogovorene sporazume dve strane, kao i da ispuni kriterijume koje je definisala Evropska komisija. Rok za otpočinjanje pregovora o članstvu nakon dobijanja statusa kandidata ne postoji. U slučaju Hrvatske on je bio oko godinu i po dana, dok Makedonija, koja je status kandidata dobila 2005. godine, još nije otpočela pregovore. Pregovori o članstvu traju u proseku oko pet godina, što zavisi od sposobnosti države da usklađuje svoje zakonodavstvo sa pravnim tekovinama EU. Procena je da će u slučaju Srbije verovatno trajati od pet do sedam godina. Po okončanju pregovora potpisuje se Ugovor o pristupanju koji predviđa tačan trenutak od kojeg počinje punopravno članstvo u EU.

Srbija je pored tehničkih uslova i ispunjavanja Kopenhaških kriterijuma morala da dokaže i neospornu saradnju sa Međunarodnim krivičnim tribunalom u Hagu, kome je izručila 46 osoba, od čega i dvojicu bivših predsednika. Nakon zatvaranja haškog poglavlja, EU se u odnosima sa Srbijom koncentrisala na problem Kosova. Dvadeset dve države koje su priznale secesiju Kosova, faktički uslovljavaju prijem Srbije u EU odustajanjem od stava da je Kosovo neodvojivi deo teritorije RS. Iako pet zemalja nije priznalo nezavisnost Kosova (Španija, Slovačka, Rumunija, Grčka i Kipar), jer se skoro sve zemlje izuzev Grčke suočavaju sa sličnim problemima na svojoj teritoriji, stavovi većine zemalja određuju ukupni pravac odnosa Srbija–EU. To je u velikoj meri uticalo da podrška procesu evropskih integracija slabi, pa je početkom godine iznosila manje od polovine stanovništva za ulazak u EU. Ukoliko svaki naredni korak u procesu pristupanja bude zavisio od ustupaka vezanih za Kosovo, sasvim je sigurno da proevropska orijentacija stanovništva neće rasti.

Perspektive Srbije za članstvo u EU, osim dinamike ekonomskih i političkih reformi, u velikoj meri zavise od preostalih otvorenih regionalnih pitanja, posebno pitanja statusa Kosova. U poslednjem Zajedničkom izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije u postizanju neophodnog stepena usklađenosti sa kriterijumima za članstvo, a naročito ključnog prioriteta preduzimanja koraka ka vidljivom i održivom poboljšanju odnosa sa Kosovom jasno se i nedvosmisleno pozdravljaju dosadašnji napori i sprovedene reforme u dostizanju kriterijuma za članstvo Srbije u EU, kao i učinjeni napori u normalizaciji odnosa sa Prištinom.²⁷ U svom mišljenju o zahtevu Srbije za članstvo od oktobra 2011,²⁸ Evropska komisija je u zaključku navela: „Srbija je na dobrom putu da zadovolji političke kriterijume postavljene na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu 1993. godine, kao i uslove postavljene Procesom stabilizacije i pridruživanja, ukoliko se napredak nastavi i ukoliko se pronađu praktična rešenja za

²⁷ Internet, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/2013/izvestaj_ek_april%202913.pdf, 14/04/2013.

²⁸ COM(2011) 668 final.

problem sa Kosovom“, i preporučila je „da se sa Srbijom otvore pregovori o pristupanju Evropskoj uniji čim ona postigne veći napredak u ostvarenju sledećeg ključnog prioriteta (preduzimanja) daljih koraka ka normalizaciji odnosa sa Kosovom, u skladu sa uslovima Procesa stabilizacije i pridruživanja“.

Dijalog između Beograda i Prištine posle održanih izbora u Srbiji podignut je na najviši politički nivo uz posredovanje visoke predstavnice za spoljnu politiku i bezbednost Ketrin Ešton. Dijalog na nivou predsednika Vlada započeo je u oktobru 2012. godine, a bio je zasnovan na konceptu koji je podrazumevao da se vodi korak po korak, od jednostavnijih ka kompleksnijim pitanjima, i koji ne može ostati otvoren. Cilj dijaloga bila je postepena normalizacija odnosa dveju strana, bez dovođenja u pitanje stavova o statusu, i postizanje napretka za obe strane u pogledu njihovog puta ka EU. U prvom delu dijaloga na visokom nivou, koji je trajao do decembra 2012. godine, na dnevnom redu bila su ona pitanja koja su se smatrala lakšim, kao što je dovišetak primene integrisanog upravljanja prelazima i verska i kulturna baština.

Najznačajnija je bila primena sporazuma o integrisanom upravljanju prelazima.²⁹ Do kraja decembra 2012. četiri prelaza, uključujući i dva na severu Kosova, bila su u funkciji, a od kraja februara svih šest prelaza između Srbije i Kosova su u funkciji. U kontekstu razgovora o primeni, dve strane su se takođe usaglasile da se počne sa naplatom carine i da se osnuje Fond za razvoj Severnog Kosova. Ostali značajni dogovori jesu sporazum o uspostavljanju veza i sporazum o poboljšanju zaštite lokacija verske i kulturne baštine kroz stvaranje specijalnih/multietničkih policijskih jedinica na Kosovu.

U drugom delu dijaloga na visokom nivou, od januara 2013, sastanci dvojice predsednika vlada bili su usredsređeni na Severno Kosovo i uspostavljanje struktura koje ispunjavaju potrebe lokalnog stanovništva za bezbednošću i pravdom na način koji obezbeđuje funkcionalnost jedinstvenog institucionalnog i administrativnog sistema na Kosovu, u skladu sa decembarskim zaključcima Evropskog saveta.

Razgovori o severnom Kosovu okončani su 19. aprila, parafiranjem „Prvog sporazuma o principima koji regulišu normalizaciju odnosa“. Sporazumom je predviđeno uspostavljanje Zajednice srpskih opština na Kosovu koja će funkcionisati u postojećem pravnom okviru Kosova. Zajednica će imati statut i svoja sopstvena tela na istoj osnovi kao i druge postojeće zajednice na Kosovu i imaće reprezentativnu ulogu u centralnoj vlasti. Sporazum definiše i položaj policije, kao i pravosudnih organa, i uspostavljanje sudova u okviru kosovskog pravnog okvira. Uspostavljen je dogovor da dve strane ne blokiraju jedna drugu u evropskim integracijama, niti da druge podstiču da to čine. Dogovoreno je da se plan za implementaciju usvoji do 26. aprila i da se formira tim za implementaciju dogovorenog uz pomoć EU.

²⁹ Internet, <http://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/?id=164576>.

Nakon postignutog sporazuma sa vlastima u Prištini, Evropska komisija je u svom Izveštaju o napretku Srbije od 22. aprila ove godine, preporučila da se našoj zemlji odredi datum za otpočinjanje pristupnih pregovora sa EU.³⁰ Ova preporuka trebalo bi da rezultira pozitivnom odlukom na sastanku Saveta ministara u junu. Ova preporuka je još jedan dokaz da je, i pored sprovedenih reformi i ispunjenosti svih kriterijuma postavljenih od strane EU, odlučujući faktor za dobijanje datuma o početku pregovora bio isključivo politički dogovor Beograda i Prištine.

4. Perspektiva članstva Srbije u EU u svetlu problema unutar EU

Ukoliko bi posmatrali realnu sliku i izgled današnje EU, kao i posledice svetske ekonomske krize koje su je veoma snažno pogodile, postaje jasno da evropska perspektiva Srbije ne zavisi isključivo od stepena ostvarenih strukturnih reformi, broja harmonizovanih propisa, borbe protiv korupcije i reforme pravosuđa.

Ekonomska kriza je podstakla neke zemlje EU da zauzmu stav o tome da su neophodni stroži kriterijumi za prijem novih država u EU. Na primer, Nemačka nije protiv daljeg proširenja EU, ali na prvo mesto stavlja njenu unutrašnju konsolidaciju. Zato se može očekivati da će proces prijema država Zapadnog Balkana u EU biti duži od planiranog.³¹

Imajući u vidu sadašnji period „zamora od proširenja“ u zemljama EU i ocenjujući stepen ostvarenih reformi i nerešenih političkih pitanja u regionu Zapadnog Balkana, mnogi analitičari su mišljenja da će se nakon prijema Hrvatske 1. jula ove godine, napraviti pauza, kako bi se analiziralo trenutno stanje u EU. Ipak, ukoliko posmatramo dugoročno, za stabilnost i prosperitet našeg regiona perspektiva članstva u EU ima ključni značaj.

Nakon što je veoma mnogo vremena izgubljeno u sukobima na ovim prostorima, i u reintegraciji u okviru samog regiona, ostaje bojazan da će kako vreme prolazi uslovi za svako novo proširenje biti sve teži i zahtevniji. Obim pravnih tekovina (*EU acquis*) se povećava a otvaraju se i nova politička pitanja. Za nas je svakako nepovoljno što se perspektiva pregovora sa Turskom o članstvu sa EU meša sa perspektivom članstva zemalja Zapadnog Balkana, jer se radi o državama koje nisu kompatibilne ni u ekonomskom ni u demografskom potencijalu. Takođe, vrlo je verovatno da će dalja proširenja biti tretirana u paketu, što bi moglo negativno da se odrazi na Srbiju, koja ima znatno veće ekonomske i administrativne kapacitete od drugih zemalja u regionu.

Sa druge strane, striktna objektivnost, s kojom organi Unije nastoje da proveravaju da li su kriterijumi za ulazak u EU ispunjeni, u neskladu je sa proklamovanim političkim ciljevima EU. Zato i ne čudi da u završetku

³⁰ Internet, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/Izvestaji/2013/izvestaj_ek_april%202913.pdf.

³¹ Videti: Marina Maksimović, „Nemačka od Srbije (ne) traži više?“, *Deutsche Welle*, 16. novembar 2011, Internet: <http://www.dw.de/dw/article/0,,15535235,00.html>, 14/07/2012.

pristupnih pregovora politička pitanja dobijaju na značaju i odnose prevagu u konačnoj odluci. To se potvrdilo i u slučaju pristupa Bugarske i Rumunije, kao i Hrvatske. Preostale zemlje kandidati, pa i Srbija, i te kako primećuju laviranje između politički motivisanog razmatranja mogućnosti prijema i striktnog ispunjavanja uslova. Stiče se utisak da se svakodnevno podiže prag za ulazak u EU.

U ovom trenutku je pitanje koliko je Evropa spremna da pored svojih problema, perspektivom članstva, na svoju teritoriju uveze i probleme država Zapadnog Balkana. S tim u vezi, sve češće se pominju stavovi EU o formiranju „dve Evrope“. U prvoj grupi bi bile razvijene države EU koje su već postigle zavidan nivo ekonomskog, političkog i socijalnog razvoja, dok bi „drugu Evropu“ činile ostale države. Za ove države bi važio niži stepen integracije u odnosu na druge koje bi bile i članice Ekonomsko-monetarne unije.

Takođe, u nekim kasnijim razmatranjima politike proširenja EU neophodno je ukalkulisati i potrebu obnove konsenzusa država članica o daljem proširenju, kao i strategiju budućeg identiteta EU, tj. kako će dalje teći proces evropskih integracija i šta će EU na kraju postati. Ovome treba dodati i potrebu nastavka daljih institucionalnih i strukturnih reformi EU. Iako je Ugovor iz Lisabona odgovorio delimično na potrebu unutrašnje reforme, nije dao jasan odgovor na evropsku perspektivu zemalja Zapadnog Balkana. Stiče se utisak da je ovom delu Evrope namenjena perspektiva regionalne stabilizacije koja će u nekoj kasnijoj perspektivi omogućiti da ove države postanu deo EU.

Ipak, ako je verovati ocenama najviših evropskih funkcionera, zemljama u našem regionu smeši se svetla evropska budućnost. Evropski komesar Štefan Fule potvrdio je početkom godine da je perspektiva evropskih integracija otvorena za ceo region Zapadnog Balkana. Za zemlje obuhvaćene procesom proširenja, perspektiva ulaska u EU nije samo puko ispunjavanje postavljenih uslova, već dalji podstrek reformama u oblasti osnovnih prava i sloboda, demokratskog upravljanja, i u borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala. Na svom evropskom putu država sprovodi reforme u zakonodavnom sektoru, stvara nove ekonomske uslove poslovanja, jača demokratiju i vladavinu prava, menja društvene odnose, institucije, ljude i njihov način razmišljanja i delovanja, što je u stvari najteži deo reforme.

Ako EU u budućnosti bude želela da i dalje jača svoj uticaj na prostoru ZB, moraće da formuliše politiku koja će dalje pristupanje ostaviti otvorenim pitanjem, ali i da istovremeno obezbedi EU veći prostor za delovanje u zemljama kandidatima. Jasno je da samo strategija i politika koja podstiče proces priključivanja može da osigura da EU ostane značajan igrač u regionu i faktor stabilnosti u Evropi. Da bi ovakva strategija bila privlačna i za stanovništvo zemalja ZB potrebne su stimulativne mere koje stanovništvu nedvosmisleno predočavaju političku i privrednu korist od integracije u EU. U ovakvim okolnostima nameće se novi pristup EU prema zemljama ZB – tzv. „sektorska integracija“, koja predstavlja mogućnost za ove države da u određenim političkim oblastima imaju isti tretman kao i države članice EU, uz obavezu da u tim oblastima prihvate pravni sistem i tekovine EU. Primer

sektorske integracije predstavlja Energetska zajednica (osnovana 2006. godine) koja pored EU i zemalja ZB obuhvata još i Republiku Moldaviju i Ukrajinu kao punopravne članice, i Jermeniju, Gruziju, Norvešku i Tursku kao posmatrač. Slične integracione mehanizme moguće je primeniti i u drugim oblastima kao što su uslužne delatnosti, suzbijanje kriminala i korupcije, i korišćenje strukturnih fondova EU.

Na kraju, imajući u vidu i prosečnu dužinu trajanja pregovora o članstvu sa EU, kao i da se sa svakim talasom proširenja proces sve više komplikuje, pred nama je jedan duži vremenski period dok neka država iz regiona, nakon Hrvatske, postane punopravna članica EU.

Bibliografija

1. Akcioni plan za brže sticanje statusa kandidata za članstvo (2011), Internet, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/akcioniplan/akcioni_plan_oktobara_2011_tabela.pdf.
2. Anastasakis, Othon, Bechev, Dimitar, *EU conditionality in SEE: Bringing Commitment to the Process*, European Studies Centre, St. Antonys College University of Oxford, 2003.
3. Ateljević, Vladimir, *Administrativni kapacitet kao kriterijum za članstvo u EU* (magistarski rad, Fakultet političkih nauka), Beograd, 2010.
4. Budimir, Branko, Radić, Ivana, Kahrimanović, Vesna, *Vodič kroz Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*, drugo dopunjeno izdanje, ISAC fond, Beograd, 2008.
5. Bonde, Jens Peter, *From EU Constitution to Lisbon Treaty*, 2008, Internet, http://www.indemgroup.eu/fileadmin/user_upload/groupdocs/Research_publication/From_EU_Constitution_to_Lisbon_Treaty_april_2008.pdf.
6. "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council Enlargement Strategy and Main Challenges 2012–2013", COM (2012) 600 final, European Commission, Brussels, 10 October 2012.
7. Čavoški Aleksandra, „Proširenje Evropske unije u svetlu Ugovora iz Lisabona“, *Proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan*, Beograd, 2009.
8. "European perspective for Serbia", Federal Foreign Office, Internet, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/AAmt/BM-Reisen/2012/02Belgrad/120223_Besuch%20Belgrad.html, 02/07/2012.
9. Grupa autora iz Kancelarije za evropske integracije, *Proces evropske integracije Srbije*, Misija OEBS u Srbiji, Beograd, 2008.
10. „Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu“, koji prati saopštenje Komisije upućeno Evropskom parlamentu i Savetu „Strategija proširenja i ključni izazovi za 2012–2013. godinu“, COM(2012)600, Evropska komisija, Brisel, 10. oktobar 2012.
11. Lopandić, Duško, „Koliko je ozbiljna sadašnja kriza Evropske unije?: u potrazi za novim „velikim projektom“ za Evropu“, *Izazovi evropskih integracija*, br. 15, Beograd, 2011.
12. Lopandić, Duško, *Reforma Evropske unije, Zapadni Balkan i Srbija, zakasnela integracija*, Internet, http://www.raris.org/download/regionalizacija/reforma_eu_zapadnibalkan_srbija.pdf.

13. Maksimović, Marina, „Nemačka od Srbije (ne) traži više?“, *Deutsche Welle*, 16. novembar 2011, Internet, <http://www.dw.de/dw/article/0,,15535235,00.html,14/07/2012>.
14. Mišćević, Tanja, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
15. Mišljenje o kandidaturi Srbije za članstvo u EU (12. oktobar 2011), Internet, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/misljenje_kandidatura/misljenje_ek_2011.pdf.
16. Samardžić, Slobodan, *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
17. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između RS i Evropske unije http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf.
18. „Treaty of Lisbon“, *Official Journal of the European Union*, Vol. 50, C 306, 13 December 2007.
19. Vukadinović R., „O evropeizaciji i harmonizaciji domaćeg prava sa pravom EU u procesu stabilizacije i pridruživanja“, *Srpska pravna revija*, br. 3, Beograd, 2006.

Marija UROŠEVIĆ

SERBIA'S EU INTEGRATION IN THE LIGHT OF POLITICAL DEVELOPMENTS IN THE COUNTRY AND IN THE UNION

ABSTRACT

In this article, the author analyses the impact of the political situation in Serbia on the enlargement policy and its achievements on the path towards EU. Maintaining credibility of the enlargement process, which is crucial to its success, EU has consistently proclaimed the inclusiveness of its policy towards the Western Balkans with the successive European Council confirming that the future of the whole region lies within EU. The Stabilisation and Association process remains the common framework for the necessary preparations. The European Commission has assessed that Serbia has achieved the necessary degree of compliance with the membership criteria. In particular, the key priority has been taking steps towards a visible and sustainable improvement of relations with Kosovo. Further constructive dialogue between Belgrade and Priština is necessary precondition for starting the negotiations with EU. Nevertheless, the deep economic crisis in the EU gives no opportunity for the dynamic and faster European integration of Serbia.

Key words: European Union, enlargement, Western Balkans, Stabilisation and Association process, Serbia, achievements, dialogue, economic crisis.