

УДК: 340.137(4-672EU:497.11)
Biblid 1451-3188, 16 (2017)
Год XVI, бр. 61-62, стр. 301-314
Изворни научни рад

МЕСТО ПОГЛАВЉА 31 У ПРЕГОВОРИМА О ПРИСТУПАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Невена СТАНКОВИЋ, М.А.¹

Abstract: The process of European integration of the Republic of Serbia is strongly determined by the process of harmonization of Serbia's foreign policy with the EU's Common Foreign and Security Policy. The structure of this process is marked by instability, caused by the changes in European and world politics, which is additionally characterized by interdependence and globalization. This paper deals with main challenges regarding Chapter 31 and its impact on the whole process of European integration of the Republic of Serbia. Furthermore, the paper analyzes the harmonization of Serbia with EU's foreign policy declarations and actions, over the past few years and possible obstacles for Serbia's foreign policy priorities in terms of EU's conditions, as well.

Key words: European Union, Republic of Serbia, CFSP, Chapter 31, process of harmonization

1) УВОД

Структурни проблеми у функционисању спољне политике Европске уније довели су до смањења њене ефикасности и конзистентности што је у

¹ Невена Станковић, Истраживач сарадник, Институт за међународну политику и привреду, Београд, Е-маил: nevena@diplomacy.bg.ac.rs.

Рад је реализован у оквиру научног пројекта: „Србија у савременим међународним односима: Стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти” (број 179029), који финансира Министарство просвете и науке Владе Републике Србије, за период 2011–2017. године.

супротности са прокламованим уговорним циљевима да се ЕУ учини присутнијом на глобалном плану.² Да би се донекле отклонили ови проблеми, сагласно тренутној европској реалности, Лисабонски уговор је понудио реформу институционалне структуре, која је увела значајне новине у област Заједничке спољне и безбедносне политике.³ У спољнополитичком смислу ЕУ је глобални актер. Као таква, она гаји посебне односе са другим светским силама и спроводи одређене војне и невојне механизме у међународним односима. Преко ЗСБП Унија спроводи санкције, превенцију, изградњу мира и медијацију, борбу против ширења конвенционалног наоружања, оружја за масовно уништење и има сопствени свемирски програм. Због свега тога, ЕУ посебну политичку важност даје усклађивању спољне политике државе која се придружује са њеном ЗСБП, пажљиво пратећи поступање државе у овом поступку. Када је реч о европским интеграцијама Републике Србије и процесу усклађивања њене спољне политике са ЗСБП, од пресудног значаја су два преговарачка поглавља, поглавље 31 и поглавље 35. Откако је кренула у процес усклађивања са ЗСБП, Република Србија се обавезала да ће ову обавезу испуњавати у што већем обиму, уважавајући правни оквир, према коме је дужна да се у потпуности усклади до момента чланства, а полазећи од својих државних и националних интереса и остваривања стратешког спољнополитичког приоритета – чланства у ЕУ.⁴ Оваква обавеза има утемељење и у Преговарачком оквиру за приступање Србије ЕУ, који обухвата принципе, суштину и процедуре целокупног преговарачког процеса.⁵ Поглавље 31 преговора о чланству конкретно се односи на усклађивање у области спољне и безбедносне политике Европске уније. Преговори о овом поглављу представљају посебан изазов, како због природе спољнополитичког деловања ЕУ, тако и због специфичног положаја у коме се Република Србија налази. Ова област је веома променљива, стално се унапређује и реформише у складу са вредностима на којима је Европска унија изграђена. Тематско поглавље 31 се, поред малог броја правних питања, углавном односи на политичка питања. Критеријум за оцењивање напретка Србије у преговорима о чланству, утврђиваће се на основу прогресивног усклађивања спољнополитичког деловања Србије са спољнополитичким приступом ЕУ. Потешкоће ће проистицати из односа Србије са трећим државама, посебно

² У даљем тексту ЕУ.

³ У даљем тексту ЗСБП.

⁴ Марина Јовићевић, *Србија и заједничка спољна и безбедносна политика*, Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније – Актуелни изазови, Институт за европске студије, Београд, 2016.

⁵ Међувладина конференција о приступању Србије Европској унији, 21. јануар 2014. – *Општа позиција ЕУ*.

Русијом и НР Кином.⁶ Из тога произилази да ће усклађивање спољне политике Србије и ЗСБП бити одређено односима између ЕУ и других великих сила, с једне стране и односима Србије и других великих сила, с друге стране.

2) ИНСТРУМЕНТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Ретко ко би оспорио да ЕУ данас важи за моћног и утицајног регионалног актера. Али, њени званичници и поједине државе чланице су желели више, у првом реду већи утицај јединствене ЕУ у међународним односима посредством Заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике. Заједничка спољна и безбедносна политика представља део спољне политике Европске уније у којој доминира међувладин елемент. Ова политика је по први пут званично установљена 1992. године, Споразумом из Мастрихта, да би 2009. године Уговором из Лисабона била још више институционално повезана са системом Европске уније. Конкретно, у овој области, формиране су одређене заједничке европске институције са тежњом да јединствена ЕУ прерасте у снажног глобалног актера, а да њене чланице истрајно следе партикуларне спољнополитичке интересе.⁷ У области спољне политике и заједничке безбедности, наднационални органи Уније (Европски парламент, Комисија) имају споредну улогу. Право подношења иницијативе, коју је Комисија имала у области ЗСБП, укинута је Лисабонским уговором.⁸ Када је у питању идентификација стратешких интереса и циљева из области спољне политике и заједничке безбедности, главно тело за одлучивање је Европски савет. Ово тело се састоји од председника држава и влада а његове одлуке односе се на спољну политику и заједничку безбедност, као и на друге области из спољних активности Уније.⁹ Овај орган одлуке доноси једногласно, на препоруку Савета ЕУ и усваја одлуке које је Савет усвојио на основу процедуре предвиђене за сваку област. Кључно тело за доношење одлука у области спољне политике и заједничке безбедности (укључујући и ЗБОП) је Савет ЕУ, у формату министара спољних послова. Реч је о институцији која је одговорна за практично

⁶ Поред тога, за затварање поглавља 35, Србија ће морати да „нормализује „односе са Косовом“. На овоме ће посебно инсистирати државе чланице ЕУ, које су признале једнострано проглашену независност Косова.

⁷ Но, оно што би се могло поставити као питање је у којој је мери институционални механизам који окружује спољнополитичко деловање ЕУ, а који доминантно почива на консензусу њених чланица, изразито комплексан и тром, када стварност међународних односа захтева брзе и одлучне реакције.

⁸ Комисија може да утиче на ЗСБП само преко буџета за који је директно одговорна.

⁹ Милутин Јањевић, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, ЈП Службени гласник, Београд, 2009.

формулисање смерница и одлука од значаја за спољну политику ЕУ током целе године. Све одлуке су засноване на претходно донетом оквиру и смерницама Европског савета. И ово тело у области ЗСБП одлучује једногласно.¹⁰ Састанцима, који се одржавају једном месечно, председава Високи представник за ЗСБП и представљају кулминацију читавог низа претходних активности других повезаних институција.¹¹ Дакле, доношење одлука у Европском савету и Спољнополитичком савету било је и остаје засновано на једногласности, те ту Уговор из Лисабона ништа није променио. Но, како би се избегла блокада коју једногласност често производи, предвиђен је механизам уздржавања од гласања, у чијем случају се прави посебна декларација којом је та држава изузета од спровођења одлуке, али се слаже да одлука буде спроведена у име ЕУ. Механизам конструктивног уздржавања, који је предвидео још Уговор из Амстердама, применљив је све док број уздржаних држава чланица не прелази трећину од укупног броја чланица Уније.¹² Уколико се у Савету министара поступа по одлуци Европског савета, одлуке се доносе квалификованом већином. Развијена као велики координациони механизам за спољне политике држава чланица, ЗСБП омогућава да се заједнички реагује на ситуације и изазове око којих постоји интерес да се делује као целина. То су, пре свега, кризе у непосредном окружењу, које могу да угрозе безбедност и стабилност држава чланица ЕУ и њихових грађана.¹³ У овој области ЕУ може формулисати и спроводити политику у обиму у коме су јој то одредиле државе чланице. Дакле, Заједничка спољна и безбедносна политика равноправно коегзистира са спољним и безбедносним политикама држава чланица које су, међутим, по члану 24. (став 3) Уговора о Европској унији обавезне да је подржавају, као и да се уздржавају од свих акција, у супротности са њеним интересима, или које подривају ефикасност њених политичких потеза.¹⁴ За разумевање усаглашавања Србије са одлукама Европске уније неопходно је поменути инструменте који стоје на располагању у оквиру области Заједничке спољне и безбедносне политике. У основне инструменте спадају одлуке Европског савета и Спољнополитичког савета ЕУ и закључци Европског савета и Спољнополитичког савета везаних за ЗСБП. По Уговору из Лисабона, основни инструменти су одлуке које доносе Европски савет и Спољнополитички савет

¹⁰ Изузеци од једногласности су предвиђени позитивном енумерацијом у уговорима. Сваки од министара спољних послова може уложити вето на усвајање неке одлуке.

¹¹ Комитет сталних представника(COREPER), Политички и безбедносни комитет(ПБК), Радне групе савета

¹² Члан 31 Уговора о Европској унији.

¹³ Игор Новаковић, *Водич кроз поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом*, ISAC фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2015, стр. 14.

¹⁴ Душко Лопандић, *Оснивачки уговори Европске уније*, Београд, 2003, стр. 25.

(различите правне и политичке снаге), којима су замењени претходни инструменти, установљени претходним споразумима (Заједничке стратегије, Заједничке позиције и Заједничке акције).¹⁵ Одлукама Европског Савета дефинишу се општи циљеви Европске уније и нису обавезујуће већ имају политичку снагу. По усвајању одлука Европског савета, за њихову имплементацију одговоран је Спољнополитички савет ЕУ. У одлуке Спољнополитичког савета спадају акције које ће ЕУ предузети (као што су мисије и операције ЗБОП), позиције које ће заузети (попут увођења санкција некој од трећих земаља) и процедуре за имплементацију акција и позиција. Закључци представљају формалне ставове Европске уније о политичким питањима, а могу бити усвојене од стране Европског савета и Спољнополитичког савета. Од инструмената у области ЗСБП, издвајају се још декларације и изјаве Високог представника за ЗСБП, коју су можда и најважнији део Поглавља 31, јер се по њима мери усаглашавање земље кандидата са ставовима Европске уније. Од важности су и изјаве званичника Европске уније, нарочито Високог представника, изјаве гласноговорника Високог представника и локалне изјаве ЕУ. Европска унија такође позива на усаглашавање ставова трећих земаља са ставовима Европске уније у оквирима Уједињених нација и ОЕБС-а.¹⁶ Преостали битни инструменти јесу Демарши, Политички дијалози и Санкције. Санкције представљају значајан део поглавља 31, управо због широке примене и изазова које носи придруживање овим мерама трећих држава пошто неумитно долази до погоршања односа са државом, која је циљ мера.¹⁷ У случају Србије, (не)употреба санкција је често била случај неусаглашавања.

3) НАПРЕДАК СРБИЈЕ У ПОГЛАВЉУ 31

Поглавље 31 је преговарачко поглавље претприступних преговора које се често квалификује као политичко. Углавном се састоји од правно обавезујућих међународних уговора и прогресивног усклађивања са политичким тековинама ЕУ (тзв. *acquis politique*), односно заједничким спољнополитичким одлукама, ставовима и мерама. То би значило да се од будуће чланице Европске уније очекује да се у већој мери усклађује са политичким одлукама, мерама, изјавама и позицијама ЕУ, а у мањој мери са правним тековинама. У случају европских интеграција Србије, поглавље 31 подразумева прогресивно усклађивање спољнополитичког деловања

¹⁵ Игор Новаковић, *op. cit.*, стр. 33.

¹⁶ *Ibid.*, стр. 35.

¹⁷ *Ibid.*, стр. 38.

Републике Србије са спољнополитичким приступом ЕУ. У пракси то подразумева и придруживање спољнополитичким декларацијама ЕУ и спољнополитичким мерама које из њих произилазе.¹⁸ На тај начин, показујући да је способна да буде на линији заузетих позиција од стране Европске уније, од Републике Србије се заправо очекује да развије одређене институционалне капацитете, како би могла пратити динамику Уније након стицања пуноправног чланства. Под тим се подразумева и прилагођавање домаћих институција задужених за спољну, безбедносну и одбрамбену политику систему Европске уније. Даље, преговарачко поглавље 31 од Републике Србије као будуће чланице Европске уније, подразумева и подршку позицијама ЕУ на мултилатералном плану, будући да у оквиру бројних међународних организација (УН, Савет Европе, ОЕБС) ЕУ наступа на јединствен начин. Конкретно, у случају Србије, прилагођавање институционалном оквиру ЕУ, у оквиру преговора у поглављу 31 са Европском унијом, подразумева следеће елементе:

- прилагођавање домаћих институција институционалном функционисању и динамици ЕУ у погледу Заједничке спољне и безбедносне политике;
- усвајање спољнополитичких ставова утемељених на вредностима око којих се креира заједнички спољнополитички и безбедносни приступ Европске уније;
- усаглашавање са спољнополитичким декларацијама и мерама Европске уније, прогресивно, у периоду током преговора, и у потпуности, непосредно пред приступање у чланство;
- разумевање стратешког избора Европске уније за мултилатерализам као основе за даљу изградњу функционалних и предвидивих међународних односа. Мултилатерализам подразумева и међусобно усклађивање ставова држава чланица, када за то постоји интерес, и у тим случајевима тражи се и усклађивање држава кандидата, међу које спада и Србија;
- прилагођавање домаћих безбедносних институција институционалном оквиру за функционисање Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, те активнију подршку и учешће у војним и цивилним операцијама Европске уније;
- балансирана и добросуседска политика према другим државама у региону, које се такође налазе на агенди проширења Европске уније.¹⁹

Одлуком Владе Републике Србије бр. 02-8060/2013 образована је преговарачка група за Поглавље 31, на чијем челу се налази Министар спољних послова Републике Србије. Чланове Преговарачке групе за Поглавље 31 чине

¹⁸ Игор Новаковић, *op. cit.*, стр. 13.

¹⁹ Игор Новаковић, *op. cit.*, стр. 14.

представници Министарства спољних послова, Министарства одбране, Министарства унутрашњих послова, Министарства финансија – Управе за спречавање прања новца, Министарства трговине, туризма и телекомуникација, Министарства правде, Министарства просвете, науке и технолошког развоја, Безбедносне информативне агенције, Кабинета министра без портфеља задуженог за европске интеграције, Канцеларије Савета за националну безбедност, Канцеларије за европске интеграције, као и Кабинета шефа Преговарачког тима за вођење преговора о приступању Републике Србије ЕУ. У годишњем Извештају за Србију за 2016. годину, Европска комисија се осврнула и на Поглавље 31: „Србија је умерено припремљена у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике. Србија је делимично испунила препоруке из претходне године. Остварен је изванредан напредак пошто је Србија усвојила Закон о рестриктивним мерама и наставила са учешћем у цивилним и војним мисијама за управљање кризом.²⁰ У наредном периоду, Србија нарочито треба да:

- преиспита своје националне стратегије безбедности и одбране тако да оне у потпуности одражавају оријентацију Србије ка ЕУ у овим областима;
- примени свој закон за спровођење међународних санкција, укључујући и рестриктивне мере ЕУ;
- унапреди придруживање декларацијама ЕУ и одлукама Савета.”

Дакле, приметно је да Србија остварује изванредан напредак, али за разлику од претходних проширења Европске уније, где је Поглавље 31 третирано као прилично лагано и непроблематично, код Србије оно евидентно нема исту тежину. Разлоге за то, делом треба тражити у чињеници, да су остале земље кандидати имале спољну политику блиску Европској унији, док се специфичност европских интеграција Србије огледа у евидентно тежим условима за напредак у овом поглављу (као и Поглављу 35), па се они често карактеришу као арбитрарни. Цео процес усклађивања спољних политика Србије и ЕУ има доминантно политички карактер. Наиме, за разлику од пређашњих држава кандидата, у случају Србије приметна је директна веза између процеса интеграција и затварања поглавља 31 и 35.²¹ Нема сумње да ће за Републику Србију бити изазов да усклади своју спољну политику о области поглавља 31, када је директно зависна од међународне политичке

²⁰ Извештај Европске комисије за Републику Србију за 2016. годину, Интернет: https://hrabricistac.rs/images/izvestaj_ek_o_srbiji_novembar_16.pdf

²¹ Поглавље 35 се јавља као „најпроблематичније“ јер се Република Србија налази у ситуацији да преговара о свом територијаном интегритету, тј. једном од приоритета своје спољне политике. Јасно је да, када су у питању спољнополитички приоритети, ниједна држава чланица ЕУ не прихвата компромис.

подршке земаља против којих ЕУ уводи рестриктивне мере, као и да очува свој територијални интегритет у контексту поглавља 35, када је за затварање овог поглавља потребна сагласност држава чланица које су признале једнострано проглашену независност Косова. С обзиром да нису сви елементи усаглашавања везани за спољнополитичке декларације, битно је нагласити да је за Поглавље 31 покренут процес за испуњавање других елемената везаних за Поглавље. Усвајањем Споразума о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података између Србије и Европске уније (26.4.2010), потом Споразума о успостављању оквира за учешће Србије у операцијама управљања кризама ЕУ (8.6.2011) и доношењем Закона о употреби Војске Србије и других снага одбрана у мултинационалним операцијама, ван границе Србије, створени су и правни овири за структурну сарадњу и учешће Србије у области Заједничке безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (ЗБОП). Србија је тиме постала једна од 20 држава потписница овог Споразума, створивши тиме могућност за подизање властитих али безбедносних капацитета ЕУ, у смислу веће ефикасности у реаговању на будуће кризе. Србија већ партиципира у војним мисијама и операцијама ЗБОП, у чему даје водећи допринос на Западном Балкану. Неке од мисија ЗБОП у којима у представници Војске Србије ангажовани су UNAVFOR–ATALANTA, EUFOR RCA, EUTM–SOMALIA, EUTM MALI. Ангажовање у тим мултинационалним операцијама планирано је на основу Годишњег плана употребе Војске Србије и других снага одбране у мултинационалним операцијама у 2014. години (ГПУ за 2014. годину) и предлога Нацрта ГПУ за 2015. годину. Србија је, такође, покренула и процес креирања и стварања система за слање цивила у мировне мисије, који је и препознат као недостајући елемент приликом процеса скрининга. Циљ је да се у што краћем року успостави квалитетан систем, као и да се да конкретан допринос цивилним мисијама ЕУ кроз слање српских експерата.²² Србија је обавила аналитичке прегледе, тзв. скрининге, преговарачког поглавља 31 током 2014. године. Експланаторни скрининг је одржан 15. јула, а билатерални 10. октобра 2014. године у Бриселу.²³ Наредна фаза у поступку скрининга је израда Извештаја о скринингу, коју припрема Европска комисија. Извештаји о скринингу шаљу се државама чланицама Европске уније као и држави кандидату. У њима Европска комисија даје пресек стања и оцену о спремности државе кандидата за отварање појединих преговарачких поглавља. Још увек се чека Извештај о скринингу, којим ће бити постављена основа за наставак

²² Игор Новаковић, Јована Перкучин, *Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама током 2016. године*, ISAC фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2017, стр. 2.

²³ Bilateral screening meeting for Chapter 31 'Foreign, Security and Defence Policy', *Мисија Републике Србије при Европској унији*, 10.10.2014.

преговора, и који се представљају Савету.²⁴ Према речима шефице преговарачког тима Србије, Тање Мишчевић, Естонија, која је 1. јула 2017. године преузела председавање ЕУ, заинтересована је да Извештај са скрининга буде усвојен.²⁵ Република Србија ће од актуелног председавајућег ЕУ бити позвана да сачини своју преговарачку позицију за Поглавље 31, након разматрања и усвајања Извештаја са скрининга, у радним телима Савета ЕУ.

4) ПРЕГЛЕД УСКЛАЂЕНОСТИ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ СА ДЕКЛАРАЦИЈАМА У ОБЛАСТИ ПОГЛАВЉА 31

Као што је раније поменуто, посвећеност држава кандидата за чланство вредностима Европске уније, добрим делом се огледа кроз усвајање спољнополитичких декларација Европске уније. Дакле, услов који Србија као држава кандидат мора да испуни непосредно пред приступање чланству ЕУ, односи се на потпуну усаглашеност са спољнополитичким приступом ЕУ. До тада, од Србије се очекује да пружи доказе о прогресивном усаглашавању са Заједничком спољном и безбедносном политиком, тј. да са сваком наредном годином преговора, бележи све већу усклађеност са декларацијама и мерама Европске уније. Ово се намеће као проблем, у ситуацији у којој Србија жели да задовољи своје спољнополитичке приоритете. Кроз анализу усаглашавања у претходним годинама, видеће се да је за Републику Србију то можда веома захтеван услов. До 2011. године, Србија се усаглашавала веома мало са Европском унијом, да би тај процес достигао ниво од 95 посто између 2012. и 2014. године.

Усаглашавање Србије са декларацијама ЗСБП током 2014. године

Од укупно 35 декларација, које је Европска унија донела током 2014. године, Србија се усагласила са 18. Процентуално гледано, Србија се усагласила са нешто мало више од 50% спољнополитичких декларација ЕУ. У највећем броју случајева, Србија се није усагласила са декларацијама чија је тема у вези са кризом у Украјини, којих је укупно било 10 (односно 28% од укупног броја).²⁶ Закључује се да је 51,4% прилично мали постотак за државу која је тек постала

²⁴ Ксенија Миленковић, *Водич кроз преговоре Србије и Европске уније*, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2015, стр. 20.

²⁵ Тања Мишчевић, Шефица преговарачког тима Србије (2017), Интернет: <http://www.ekarija.com/people/1726370/tanja-miscevic-sefica-pregovarakog-tima-srbije-do-jula-otvaranje-jos-nekih-poglavlja>

²⁶ Игор Новаковић, *op. cit.*, стр. 87.

кандидат за чланство. Србија је генерално подржала суверенитет и територијални интегритет Украјине, али је одсуствовала са гласања Генералне скупштине УН о Резолуцији о територијалном интегритету Украјине. Када је позвана да то учини, Србија се није придружила одлукама Савета којима се уводе рестриктивне мере у контексту незаконитог припајања Крима Русији и дешавања у источном делу Украјине. Влада Србије је дала уверавања да Србија неће активно покушавати да непримерено искористи ситуацију насталу услед ембарга Русије на увоз пољопривредних производа из ЕУ, која је била одговор на рестриктивне мере против Русије.²⁷ Наравно да је криза у Украјини допринела оваквом резултату, али то је још један доказ да досадашња спољна политика према Русији постаје проблематична, уколико Србија жели да испуни услове за чланство у ЕУ. Србија се те године није усагласила са још неколико декларација друге природе, попут декларација у вези са обележавањем годишњице геноцида у Руанди. Такође, није се придружила санкцијама лидеру Придњестровља у Молдавији, као ни осуди радњама кинеских власти против бораца за људска права.²⁸ Србија је тада правдала неусаглашавање са декларацијама које се тичу Русије тиме што она нема начин да компензује штету која ће јој бити нанета.²⁹ Иако је део разлога за овакву политику Србије дугогодишње пријатељство са Русијом, па и економски интерес, одговор се може наћи и у подршци Русије око питања Косова, као и чињеници да је стални члан Савета безбедности Уједињених нација са правом вета.

Усаглашавање Србије са декларацијама ЗСБП током 2015. године

Ове године се Србија усагласила са 65,83%, за 15% више него у 2014. години. Европска унија је током 2015. године објавила укупно 40 декларација којима је позвала треће земље на усаглашавање, од којих су се 10 (26,32%) посредно или непосредно односиле на Украјину и непосредно или посредно на Русију. Србија се није усагласила ни са једном од њих.³⁰ Иако је забележен позитиван раст у односу на 2014. годину, чињеница је да је Србија заступала потпуно другачију спољну политику према Русији у односу на ЕУ, што додатно говори о неусклађености спољнополитичких приоритета Србије. Парадоксално,

²⁷ Марина Јовићевић, *op. cit.*, стр. 32.

²⁸ Све декларације су доступне на сајту и Савета Европске уније, Интернет: www.consilium.europa.eu

²⁹ Игор Новаковић, Јована Перкучин, *op.cit.*, стр. 3

³⁰ *Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама, ставовима и мерама Европске уније током 2015. године*, Национални конвент о ЕУ (Радна група за поглавља 30 и 31) и ИСАЦ фонд, Београд, 2016. стр. 4.

званични став Србије је да подржава пуни територијални интегритет, суверенитет и независност Украјине, а упркос томе се није придружила декларацији из марта 2015. године везано за обележавање годишњице анексије Крима. Додатно оптерећење или предност за вођење овакве политике је била улога председавајуће државе ОЕБС-ом коју је Србија вршила у 2015. години, где је главна тема била решавање ситуације у Украјини.³¹ Једна од декларација са којом се Србија није усагласила те године јесте заједничка декларација Високе представнице за Заједничку спољну и безбедносну политику, Федерике Могерини, у име Европске уније, и Генералног секретара Савета Европе, Тхорбјорна Јагланда, поводом Европског и Светског дана против смртне казне, 10. октобра 2015. године, иако је и Србија сама укинула смртну казну. Ово је може сматрати контрадикторним чином с обзиром на важност који ЕУ придаје укидању смртне казне. Осим Србије, са овом декларацијом се нису сагласиле једино Јерменија, Грузија и Азербејџан.

Усаглашавање Србије са декларацијама ЗСБП током 2016. године

Од укупно 33 спољнополитичке декларације које је ЕУ објавила током 2016. године, Србија се није усагласила са трећином, односно са 11 декларација. Процентуално изражено, усклађеност Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама у 2016. износила је 66,66%.³² Процент усаглашености у овог години није лош, мада би се разлози неусаглашености могли додатно разматрати. Од 11 декларација са којима се Србија није сагласила, чак 9 се неки начин односило на Русију или Украјинску кризу. Коначно, по први пут се јављају и две декларације које се односе (прва посредно, а друга непосредно) на акције Русије током сукоба у Сирији, где она директно војно подржава снаге сиријског председника Башара ал Асада. У декларацијама, Европска унија осуђује ескалацију насиља у граду Алепу, прекомерно коришћење силе и непосредно угрожавање живота изузетно великог броја цивила.³³ Слање хуманитарне помоћи у Сирију, од стране Србије, негативно је прихваћено у Европи и третира се као још један показатељ размимоилажења са спољнополитичким приступом ЕУ. Зато се поставља питање, да ли би „прогресивно усаглашавање“ са Европском унијом донекле значило и губитак пуне аутономије у деловањима у спољној политици. Преостале две декларације са којима се Србија није усагласила су Декларација Високе представнице, у име Европске уније, у вези са недавним развојем

³¹ Ibid., стр. 5.

³² Игор Новаковић, Јована Перкучин, *op. cit.*, стр. 2.

³³ Ibid., стр. 4.

ситуације у Јужном кинеском мору и Декларација Високе представнице, у име Европске уније, у вези са политичком ситуацијом у ДР Конгу након председничких избора из марта и априла 2016. године. Декларација око ситуације у Републици Конго се односила на легалност избора у Републици Конго која је доведена у питање због многобројних случајева кршења људских права, хапшења и застрашивања припадника опозиције.³⁴ Највероватнији разлог за неусаглашавање са овом декларацијом јесте тај што Република Конго није гласала за пријем Косова у УНЕСКО, нити је признала независност Косова, па је ово био један начин да Србија изрази „захвалност“. Наравно, овако нешто ће бити скоро немогуће за чланство Србије у ЕУ, тако да би Србија опет губила свој маневарски простор у спољној политици. Неоспорно је да је решавање питања Косова и односа са суседима главни предуслов да Србија напредује у преговорима о Поглављу 31, које је у директној међузависности са Поглављем 35. Компаративно гледано, од свих држава Западног Балкана, Србија је држава са најнижим процентом усклађености, иако је Србија једина са активним процесом приступања Европској унији.³⁵

5) ИЗВОРИ

Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама, ставовима и мерама Европске уније током 2015. године, Национални конвент о ЕУ (Радна група за поглавља 30 и 31) и ИСАЦ фонд, Београд, 2016.

Ђурковић, Миша, Игрутиновић, Милан, *Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније – Актуелни изазови*, Институт за европске студије, Београд, 2016.

Изазови спољне политике Србије, Европски покрет, Београд, 2015.

Извештај Европске комисије за Републику Србију за 2016. годину, Интернет: https://hrabricistac.rs/images/izvestaj_ek_o_srbiji_novembar_16.pdf

Јовићевић, Марина, *Србија и заједничка спољна и безбедносна политика, заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније – Актуелни изазови*, Институт за европске студије, Београд, 2016.

Лопандић, Душко, Оснивачки уговори Европске уније, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003.

Миленковић, Ксенија, Водич кроз преговоре Србије и Европске уније, Канцеларија за европске интеграције, Београд, 2015.

³⁴ Ibid., стр. 5.

³⁵ Ibid., стр. 6.

Мишчевић, Тања, Шефица преговарачког тима Србије(2017), Интернет: <http://www.ekapija.com/people/1726370/tanja-miscevic-sefica-pregovarackog-tima-srbije-do-jula-otvaranje-jos-nekih-poglavlja>

Новаковић, Игор, Водич кроз поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом, ISAC фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2015.

Новаковић, Игор, Перкучин, Јована, Анализа усаглашавања Србије са спољнополитичким декларацијама и мерама током 2016. године, ISAC фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2017.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Способност да превазиђе своје проблеме Европска унија је доказала некад више, а некад мање успешно. Неоспорно је да Република Србија придаје велику важност преговорима о приступању ЕУ, укључујући и Поглавље 31, настојећи на тај начин да се представи као релевантан и одговоран партнер ЕУ, и да допринесе успешности европских политика. Исто тако, Србија је чврсто опредељена да одговори на бројне безбедносне изазове савременог доба и да у сарадњи са партнерима у свету, а пре свега ЕУ, да допринос у сузбијању претњи, како на регионалном, европском нивоу, тако и на оном глобалном.³⁶ Србија би најпре, реалним и критичким сагледавањем прилика у Унији, могла да изнађе своју позицију са њом и у њој, доприносећи на јединствен начин и ЗСБП. Кроз досадашње ангажовање у мисијама и операцијама за управљање кризама ЕУ, Република Србија је недвосмислено изразила спремност да подржи ангажовање ЕУ у области ЗБОП. На тај начин, показала је да у појединим елементим ЗСБП напредује на заиста задовољавајућем нивоу. Не треба занемарити ни посвећеност Србије очувању регионалне стабилности, у чему је она током протеклих година бележила позитивне оцене. Можда би управо овај сегмент могао да се узме као кључни у даљем доприносу Републике Србије ЗСБП. Но, иако Србија успешно испуњава остале услове из Поглавља 31, закључује се да је недостатак усаглашавања Србије са ЕУ о декларацијама које се тичу Русије (поред питања која су обухваћена поглављем 35), кључни камен спотицања на њеном европском путу. Република Србија, као земља која је правни наследник некадашње Југославије, која је традиционално имала неутралну позицију на спољнополитичком плану, настоји да суштински задржи добре односе са важним међународним актерима и не види то као нешто супротстављено свом стратешком спољнополитичком циљу, као што је чланство у Европској унији.³⁷ За разлику од чланица ЕУ, у случају санкција према

³⁶ Марина Јовићевић, *op.cit.*, стр. 39.

³⁷ *Ibid.*, стр. 38.

Русији, Србија нема механизме да компензује штету коју би таквим поступањем претрпела. Даље, потпуна енергетска зависност Србије од Русије, културно историјске везе између две државе као и економски и политички разлози, ставља Србију у врло нелагодну ситуацију, поводом даљих европских интеграција. Можда разлоге треба тражити у одсуству јасно осмишљеног концепта односа Србије и Русије, изван чланства у ЕУ. С друге стране, поједини су склони да виде Србију у позицији вододелнице између Русије и западног света, али поставља се питање њених реалних капацитета да заиста буде мост између Москве и Брисела. Нема сумње да ће се у будућности, усклађивање спољне политике Републике Србије са ЗСБП ЕУ остваривати поступно, у оквиру целине преговарачког процеса о приступању Републике Србије ЕУ. А време ће показати да ли је постојећа спољна политика Србије адекватна за њен европски пут и испуњавање критеријума на којима се инсистира у Поглављима 31 и 35.