

Lavirinti pregovora o pristupanju Srbije Evropskoj uniji¹

Dr Maja Kovačević, redovna profesorka Univerziteta u Beogradu – Fakulteta političkih nauka

U protekle tri godine Srbija nije otvorila nijedno novo poglavlje u pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji. Krajem prošle godine je vest da se razmatra otvaranje seta poglavlja, odnosno tzv. Klastera 3 (o konkurentnosti i inkluzivnom rastu) izazvala pažnju javnosti, da bi nade u tako nešto ubrzo bile raspršene odlukom Saveta Evropske unije. Protiv otvaranja poglavlja je bio jedan broj zemalja članica, poput Holandije, skandinavskih i baltičkih država. Stav Saveta je bio da će se otvaranje Klastera 3 razmatrati nakon što Srbija ostvari značajan napredak na polju vladavine prava, odnosno u poglavljima 23 i 24, kao i u procesu normalizacije odnosa sa Kosovom*. Ovime je ponovo aktuelizovano pitanje velikog broja tzv. veto tačaka u procesu pristupanja Evropskoj uniji.

Od velikog proširenje 2004. godine Evropska unija je pooštravala uslovljavanje u procesu pregovora o pristupanju – od mogućnosti da pregovori budu suspendovani u slučaju ozbiljnog kršenja vrednosti na kojima je Unija zasnovana, preko uvođenja analitičkog pregleda (tzv. skringinga) kao koraka koji prethodi pregovorima, kao i otvaranja na samom početku pregovora poglavlja koja se odnose na demokratiju, vladavinu prava i ljudska prava. Pored toga, u pregovorima sa Crnom Gorom i Srbijom uvedena je tzv. klauzula o ravnoteži: ukoliko bi napredak u poglavljima koja se odnose na demokratiju, vladavinu prava i ljudska prava značajno zaostajao u odnosu na napredak u drugim oblastima, pregovori bi mogli da budu zaustavljeni sve dok ta neravnoteža ne bude ispravljena.

U slučaju Srbije se klauzula o ravnoteži odnosi i na proces normalizacije odnosa sa Kosovom*. Ako bi, zbog „nepostupanja Srbije u dobroj veri“, napredak u normalizaciji odnosa značajno zaostajao, a naročito u primeni postignutih sporazuma, pregovori o pristupanju bi mogli da budu zaustavljeni. U pregovorima o pristupanju Srbije Evropskoj uniji postoji i taj izuzetak da poglavlje 35 sadrži uslov za Srbiju „da se trajno angažuje radi vidnog i održivog poboljšanja njenih odnosa sa Kosovom*, a ovaj proces treba postepeno, do kraja pristupnih pregovora Srbije, da dovede do sveobuhvatne normalizacije odnosa u formi pravno obavezujućeg sporazuma“. Tako je u slučaju Srbije ovo poglavlje postalo mehanizam za praćenje primene svih sporazuma – i onih do sada postignutih i onih koji bi bili postignuti u budućnosti u okviru dijaloga o normalizaciji odnosa. Situacija je dodatno zakomplikovana činjenicom da su u aprilu 2024. godine ministri spoljnih poslova zemalja članica Evropske unije uneli amandmane u poglavlje 35 u pregovorima sa Srbijom. Nakon uvođenja amandmana od Srbije se traži da u potpunosti primeni obaveze koje proističu iz Sporazuma o putu normalizacije odnosa i Aneksa za njegovu implementaciju iz 2023. godine.

Sve u svemu, proces pristupanja je danas preplavljen veto tačkama. Status kandidata nekoj zemlji se dodeljuje jednoglasnom odlukom Saveta Evropske unije, nakon mišljenja Evropske komisije i

¹ Tekst je nastao u okviru istraživanja sprovedenog uz podršku Fonda za nauku Republike Srbije broj 7752625 – NATIONAL(S).

odobrenja Evropskog saveta, a ista procedura se primenjuje u odlučivanju o otvaranju pregovora. Za otvaranje svakog poglavlja (odnosno klastera) potrebno je da na predlog Evropske komisije Savet donese jednoglasnu odluku. Za svako poglavlje Savet Evropske unije usvaja tzv. pregovaračku poziciju u kojoj može odrediti (i to najčešće i čini) merila za otvaranje, prelazna, kao i merila za zatvaranje pregovora. Merila ispunjavanja uslova su postala tako brojna da je, napr. Crna Gora 2017. godine imala dva puta više prelaznih merila samo u poglavljima koja se odnose na demokratiju, vladavinu prava i ljudska prava nego što je Hrvatska imala ukupno u pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji.

Pregovori o bilo kom poglavlju neće biti zatvoreni sve dok svaka zemlja članica Evropske unije ne bude zadovoljna napretkom kandidata. Pored toga, poglavlja se smatraju privremeno zatvorenim do okončanja celokupnog pregovaračkog procesa i mogu biti ponovo otvorena: „ništa nije dogovoreno dok sve nije dogovoreno“. Pregovori o pristupanju su završeni tek nakon što to potvrdi Evropski savet, a za ugovor o pristupanju je ponovo potrebna jednoglasna odluka Saveta Evropske unije, podrška Evropskog parlamenta ali i ratifikacija u svim zemljama članicama Unije. Koliko je to veto tačaka, procenite sami...