

УТИЦАЈ СТРАТЕГИЈЕ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ЗА ЗАПАДНИ БАЛКАН НА ОДБРАМБЕНЕ ИНТЕРЕСЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ*

Милан С. Милутиновић**

Министарство одбране Републике Србије, Сектор за политику одбране

Предмет анализе овог рада је могући утицај примене *Стратегије проширења Европске уније за Западни Балкан* из фебруара 2018. године на националну безбедност Републике Србије и посебно на њену способност да као војно неутрална држава самостално гарантује одбрану сопствене територије. Разматра се да ли би доследно испуњавање захтева изнетих у тексту Стратегије могло угрозити суверенитет и територијални интегритет Србије или њене одбрамбене интересе. Кључна питања су однос према Косову и Метохији, угрожавање других делова територије од изузетног стратешког значаја и право на задржавање високог нивоа сарадње у спољној политици и области одбране са трећим државама, попут Руске Федерације, Републике Белорусије и Народне Републике Кине.

Кључне речи: *Европска унија, Западни Балкан, проширење, безбедност, одбрана, Србија*

Увод

Европска комисија је 6. фебруара 2018. године, у Стразбуру (Француска), објавила саопштење упућено Европском парламенту, Европском савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона, под насловом „*Стратегија кредибилне перспективе проширења и појачаног ангажовања Европске уније у региону Западног Балкана*“.¹

* Садржај овог чланка не представља званичне ставове Министарства одбране Републике Србије, већ искључиво размишљања аутора. Овај рад је изворно настао као део истраживања на докторским студијама Факултета политичких наука Универзитета у Београду, у оквиру предмета „Политика проширења Европске уније у XXI веку“. Аутор се захваљује проф. др Тањи Мишчевић на вредним коментарима на раније верзије рада. Сви евентуални пропусти искључива су одговорност аутора.

** Аутор је руководилац Групе за европске интеграције у Дирекцији за европске интеграције и управљање пројектима.

¹ Интегрална верзија текста Стратегије доступна је на званичној Интернет презентацији Европске комисије: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Credible Enlargement Perspective for and En-*

Овим документом је потврђена перспектива приступања држава које чине регион Западног Балкана Европској унији и први пут дат конкретан временски оквир у виду званично дефинисане године (2025) након које би ЕУ могла додатно да се прошири државама кандидатима из региона на који се Стратегија односи, уколико до назначеног времена буду испуњени критеријуми из члана 49 *Споразума о Европској унији*, који обухватају и *Критеријуме из Коленхагена*.²

Стратегија дефинише приоритете и области у којима је потребно појачати сарадњу Европске уније и држава кандидата из региона Западног Балкана, тако да та сарадња буде усмерена ка специфичним изазовима са којима је суочен регион. У садржају документа, посебно се истиче неопходност спровођења темељних реформи, успостављања и одржавања добросуседских односа, уз наглашавање да кредибилна перспектива проширења захтева непрекидне напоре и реформе које неће моћи да буду поништене враћањем на претходно стање. Напредак на европском путу дефинише се као објективан процес, заснован на заслугама и квалитету спроведених реформи који ће зависити од конкретних резултата сваке поједине државе кандидата.

Циљ овог рада је да одговори на питање да ли би и у којој мери, доследним испуњењем захтева изнетих у Стратегији проширења ЕУ за Западни Балкан, били угрожени неки од националних и одбрамбених интереса Републике Србије који су дефинисани још увек важећом Стратегијом националне безбедности и Стратегијом одбране из 2009. године, као и нацртима нове верзије ових стратегијских докумената, објављеним у априлу 2018. године.

Национални и одбрамбени интереси Републике Србије

Да бисмо уопште могли проценити евентуални утицај примене препорука и захтева из Стратегије проширења Европске уније за Западни Балкан на националне и одбрамбене интересе Републике Србије, неопходно је најпре приказати садржај докумената којима су ти интереси прецизно одређени. Одбрамбени интереси су ужа појмовна категорија која проистиче из националних интереса. Национални и одбрамбени интереси Републике Србије дефинисани су важећом Стратегијом националне безбедности и Стратегијом одбране из 2009. године, и још детаљније разрађени нацртима нове верзије ова два документа из априла 2018. године, који су објављени на Интернет презентацији Министарства одбране и прошли кроз поступак јавне расправе, али до тренутка израде овог чланка још увек нису упућени на усвајање Народној скупштини.

Стратегија националне безбедности Републике Србије из 2009. године, међу националним интересима из области безбедности издваја: „очување суверености, независности и територијалне целовитости, очување унутрашње стабилности, вла-

hanced EU Engagement with the Western Balkans, European Commission, Strasbourg, 6. 2. 2018 (у даљем цитирању: „*Стратегија проширења ЕУ за Западни Балкан, 2018*“): https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-western-balkans-strategy-credible-enlargement-perspective_en (приступљено: 06/02/2018).

² Преглед критеријума за проширење/приступање ЕУ, извор: Интернет презентација Генералног директората Европске комисије за суседство и преговоре о проширењу (DG NEAR): https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en (приступљено 07/02/2018).

давину права, развој демократије и демократских институција, као и интеграцију у Европску унију и друге међународне структуре“.³ *Нацртом стратегије националне безбедности* из 2018. године, као национални интереси Републике Србије дефинисани су: „очување суверености, независности и територијалне целовитости; очување унутрашње стабилности и безбедности; очување српског народа и националних мањина и њиховог културног, верског и историјског идентитета; очување мира и стабилности у региону и свету; европске интеграције и чланство у Европској унији; економски развој и укупни просперитет“.⁴

Стратегија одбране Републике Србије из 2009. године, прописује да су витални одбрамбени интереси „очување суверености, независности и територијалне целовитости, заштита безбедности грађана, изградња поверења, унапређење безбедности и стабилности у региону, сарадња и партнерство са међународним безбедносним организацијама и институцијама демократских држава“. Према *Нацрту стратегије одбране Републике Србије* из 2018. године, одбрамбени интереси Републике Србије су: „заштита суверености, независности и територијалне целовитости; заштита безбедности државе и њених грађана; очување мира и безбедности у региону и свету; унапређење националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција; војна неутралност и сарадња и партнерство са државама и међународним организацијама у области безбедности и одбране“.⁵

Географски и хронолошки оквир потенцијалног наредног проширења

Под појмом држава из региона Западног Балкана чија се перспектива прикључења Европској унији разматра у овом документу, поменуте су Албанија, Босна и Херцеговина, Македонија, Србија, Црна Гора и „Косово*“. У тексту документа је, при првом помињању „Косова*“, у фусноти наглашено да се то чини „без прејудуцирања статуса, у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација из 1999. године и мишљењем Међународног суда правде у вези са проглашењем независности Косова“.⁶ И поред тога, језик читавог документа надаље обилује дипломатским финесима и нијансама које се зависно од приступа и потреба читалаца у различитим срединама, могу тумачити тако као да се „Косово“ не сматра државом и није у једнаком рангу са пет поменутих земаља Западног Балкана или да за Европску комисију оно јесте партнер, равноправан са осталих пет у погледу могућ-

³ Одлука о усвајању *Стратегије националне безбедности Републике Србије*, III, Национални интереси у области безбедности, Службени гласник Републике Србије, 88/09, 26. 10. 2010, стр. 14. (У даљем тексту: „Стратегија националне безбедности РС“).

⁴ *Нацрт стратегије националне безбедности Републике Србије*, Министарство одбране, Београд, 2018: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nactr%20Strategije%20nacionalne%20bezbednosti.pdf, (приступљено 20/04/2019).

⁵ *Нацрт стратегије одбране Републике Србије*, Министарство одбране, Београд, 2018: http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nactr%20Strategije%20odbrano.pdf, (приступљено 20/04/2019).

⁶ *Стратегија проширења ЕУ за Западни Балкан, 2018*, стр. 2.

ности да постане чланица Европске уније, једнога дана „када то околности дозволе“. Овакав приступ је за ауторе документа био неопходан услед чињенице да у тренутку објављивања Стратегије 5 од 28 држава чланица Европске уније није признавало једнострано проглашену независност Косова и Метохије.⁷ Примењени поступак оставио је могућност властима у Београду и Приштини да за потребе унутрашње политике одаберу наротив прихватљивији њиховој јавности и прилагоде га својим политичким позицијама. Ипак, индикативном сматрамо чињеницу да се на више места у тексту Стратегије наглашава неопходност и хитност потписивања „свеобухватног, правно обавезујућег споразума између Србије и Косова“, након којег би обе стране могле да напредују „на својим европским путевима“ (у множини и раздвојено).⁸ Јасно је да се оваквим приступом индиректно доводи у питање право Републике Србије да штити своју територијалну целовитост чија заштита је националним стратегијама безбедности и одбране дефинисана као национални и одбрамбени интерес од највећег значаја, а уједно је и уставом прописана обавеза.⁹

Први вероватан разлог назначавачања 2025. године као временске одреднице након које ће хипотетички бити могућ пријем нових чланица ЕУ са Западног Балкана јесте чињеница да ће то бити прва година рада новог сазива Европске комисије, који буде ступио на дужност у завршном делу 2024. године. У свом говору о тренутном стању Европске уније, одржаном у Бриселу 13. септембра 2017. године, председник ЕК Жан Клод Јункер поставио је смернице на које се надовезује садржај ове Стратегије: „Јасно је да неће бити даљег проширења у току мандата ове Комисије и овог сазива Европског парламента. Ниједна држава кандидат није спремна. Али након тога ће Европска унија имати више од 27 чланова.“¹⁰ Кандидати за пријем морају дати највиши приоритет у процесу преговора владавине права, правосуђу и основним правима.¹¹

Други разлог за описано „орочавање“ пријема нових држава, које би јавност унутар чланица ЕУ вероватно сматрала недовољно стабилнима, треба тражити у настојању Уније да обезбеди додатно време за евентуалну консолидацију сопственог система захваћеног десетогодишњом унутрашњом кризом (од 2008. године).¹² Та консолидација

⁷ Чланице Европске уније које не признају једнострано проглашену независност Косова су: Грчка, Кипар, Румунија, Словачка и Шпанија (прим. аут).

⁸ У случају Србије и „Косова“, у тексту стратегије је употребљена конструкција у множини „да могу наставити својим европским путевима“. Њу је посредно могуће разумети тако као да се индиректно указује да ће ти путеви нужно бити одвојени, што није био случај са Македонијом и Албанијом, уз које је у једнини поменут „европски пут“ (прим. аут).

⁹ Уставом Републике Србије, прописано је да је „Покрајина Косово и Метохија саставни део територије Србије, да има положај суштинске аутономије у оквиру суверене државе Србије и да из таквог положаја Покрајине Косово и Метохија следе уставне обавезе свих државних органа да заступају и штите државне интересе Србије на Косову и Метохији у свим унутрашњим и спољним политичким односима“. Устав Републике Србије, Преамбула, Службени гласник Републике Србије, 83/06, 30.9.2006.

¹⁰ Поменути број од 27 или више чланова заснива се на претпоставци да ће Велика Британија формално окончати поступак напуштања Европске уније пре него што се приступи пријему нових држава (прим. аут).

¹¹ *European Commission Speech, President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017**, Brussels, 13 September 2017: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm (приступљено 10/08/2018).

¹² Слободан Самарџић, *Европске унија; Систем у кризи*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Нови Сад, 2016, стр.16.

се најављује у *Глобалној стратегији спољне и безбедносне политике Европске уније*, објављеној у јуну 2016. године,¹³ као и у Стратегији проширења за Западни Балкан.¹⁴ На времену пред нама је да покаже да ли је остварење такве реформске визије могуће или ће и она остати само једна у низу нереализованих амбиција бриселских планера.

Уколико у догледној будућности буде било новог проширења Европске уније неком од држава Западног Балкана, назначени временски оквир треба схватити само као могућност, „за случај остваривања најбољег могућег сценарија“.¹⁵ Нема гаранција да ће након 2025. године заиста бити проширења, ако државе кандидати не истрају на курсу реформи, помирења, превазилажења постојећих спорова и још више не појачају напоре у циљу достизања мерљиве, дугорочно одрживе и неповратне трансформације својих друштава. Наглашено је да ће Европска комисија вршити оцену испуњености критеријума, као и да ће то чинити на поштен и објективан начин, на основу остварених вредности и брзине којом државе-кандидати буду постизале напредак.

Кључни захтеви у погледу реформи

У тексту Стратегије се наглашава да ради испуњења услова за чланство у Европској унији, али и у њиховом сопственом интересу, државе Западног Балкана морају спровести свеобухватне реформе у кључним областима. Владавина права, поштовање основних (људских и мањинских) права и јавна управа морају се значајно ојачати. Неопходно је да реформа правосудног система, борба против корупције и организованог криминала, као и реформа јавне управе донесу стварне резултате, а да функционисање демократских институција буде озбиљно побољшано. Економске реформе се морају спроводити енергично, тако да буду решени проблеми структурних слабости, ниског нивоа конкурентности и високог нивоа незапослености.

У осврту на тренутно стање држава Западног Балкана које имају амбицију да у перспективи постану чланице Европске уније, констатовано је да у овом тренутку ниједна од њих не испуњава критеријуме за пријем у чланство, иако је начињен значајан напредак у односу на ситуацију из деведесетих година двадесетог века. Изнета је оцена да све наведене државе данас показују јасне знаке „заробљавања“ или „запоседања државе“ (енг. state capture), „укључујући повезаност са организованим криминалом и корупцијом на свим нивоима власти и управе, као и снажно

¹³ *Глобална стратегија спољне политике и безбедности Европске уније* из 2016. године, стр. 11, извор званични Интернет портал ЕУ:

http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf
(приступљено 10/08/2018).

¹⁴ Интегрална верзија текста стратегије доступна је на званичној Интернет презентацији Европске комисије: *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*, European Commission, Strasbourg, 6. 2. 2018, стр. 1-2 (у даљем цитирању: „*Стратегија проширења ЕУ за Западни Балкан, 2018*“): https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-western-balkans-strategy-credible-enlargement-perspective_en (приступљено: 06/08/2018).

¹⁵ *Стратегија проширења ЕУ за Западни Балкан, 2018*, стр. 3.

преплитање приватних и јавних интереса“.¹⁶ Ради потпуног разумевања тежине ове критике, неопходно је објаснити да је Светска банка још 2000. године увела у употребу појам „запоседање државе“ да би њиме описала један од највиших стадијума захваћености друштва корупцијом и недоличним утицајем приватних интереса на политике влада, усвајање закона, подзаконских аката и различитих правила. Према тумачењу Светске банке, „запоседнутост државе“ представља стање у коме се „сам оквир сектора управе, па чак и националне економије води у већој мери приватним него јавним интересима, а таква пракса нарушава одговорност у јавним пословима“.¹⁷ Даље је изнета оцена да описано стање ствара осећај некажњивости криваца и неједнакости у друштву, а да се на њега надовезују екстензиван политички утицај и контрола медија. Управо због тога, са аспекта Европске комисије, оцењује се да су „владавина права, основна права и управа питања која највише оптерећују Западни Балкан“.

Као на најзначајнији економски недостатак који је потребно превазићи у наредним годинама, указано је на чињеницу да су критични делови националних економија у региону неконкурентни, изложени превеликом и непромереном мешању политике, док је приватни сектор недовољно развијен. У том погледу је оцењено да се ни за једну од држава Западног Балкана тренутно не може рећи да представља функционалну тржишну економију, нити да има способност да се избори са притиском конкуренције и тржишним силама Уније.

Резултати реформи из области владавине права, поштовања основних (људских и мањинских) права, јавне управе и економије које Европска комисија овим документом захтева од држава кандидата са простора Западног Балкана подударни су са декларисаним националним интересима Републике Србије - очувањем унутрашње стабилности, владавином права, развојем демократије и демократских институција. Они такође нису спорни ни са аспекта претходно дефинисаних одбрамбених интереса, попут заштите безбедности грађана, изградње поверења, унапређења безбедности и стабилности у региону, заштите безбедности државе и унапређења националне безбедности и одбране кроз процес европских интеграција.

Трајно решење билатералних спорова као услов за пријем у чланство

У тексту Стратегије проширења ЕУ за Западни Балкан, посебно је наглашен проблем постојања важних нерешених билатералних спорова међу државама кандидатима за пријем у чланство Европске уније, које је неопходно решити. Упозорено је да Унија неће у свој састав увести те спорове и нестабилност до које би они у будућности могли да доведу, због чега је неопходно да коначна и обавезујућа решења буду пронађена и примењена пре пријема нових чланица у састав ЕУ.

¹⁶ Стратегија проширења ЕУ за Западни Балкан, 2018, стр. 4.

¹⁷ Joel S. Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, The World Bank Institute, Washington DC, 2000.

Стратегијом је упућена порука да све државе Западног Балкана „морају недвосмислено, како на речима, тако и на делу, превазићи наслеђе прошлости, кроз достизање помирења и решавање отворених питања, а нарочито спорова у вези са државним границама, знатно пре приступања Европској унији“.¹⁸

Од држава кандидата се очекује да тамо „где погранични спорови не могу бити решени билатерално, заинтересоване стране доношење одлуке безусловно препусте коначној међународној арбитражи, чија одлука би требало да буде у потпуности примењена и поштована од обеју страна, пре него што оне приступе Унији“. Сугерише се да би начин на који је одлука арбитраже спроведена „требало узети у обзир, приликом припреме споразума о приступању“.¹⁹ Оваква формулација садржи опасност да у случају решавања о питању државне границе између Републике Хрватске и Републике Србије, на реци Дунав, обема странама буде наметнут приста-нак на међународну арбитражу, а чији би исход могао бити једнако неповољан по нашу земљу као што је било саветодавно мишљење Међународног суда правде од 22. јула 2010. године, којом је констатовано да једнострано проглашење независности Косова и Метохије „није било у супротности са међународним правом“.²⁰

Опасност је овде утолико већа што државна граница између Хрватске и Србије истовремено представља и спољну границу Северноатлантског савеза (НАТО). Из претходних искустава могуће је претпоставити у чијем интересу би вероватно био дат приоритет приликом арбитраже (српском или северноатлантском), а као коначан исход таквог процеса могло би бити успостављено стање у коме се Републици Србији *de facto* пресеца међународни пловни пут од највишег значаја и директна речна веза са Мађарском, до које би се убудуће морало долазити кроз хрватске територијалне воде. Евентуални губитак контроле над делом тока Дунава као међународне реке и пратећег приобалног подручја несумњиво би представљао значајно нарушавање националних и одбрамбених интереса „заштите суверености, независности и територијалне целовитости“, као и „заштите безбедности државе и њених грађана“.

Додатни услов унутрашњег јачања Уније

У тексту Стратегије проширења ЕУ за Западни Балкан исказано је уверење да пре него што буде била у стању да се додатно проширује прихватањем нових чланова, Европска унија мора сама до 2025. године постати снажнија, чвршћа и ефикаснија. И ову напомену је важно имати на уму, јер у случају да до назначеног рока не буде достигнут задовољавајући ниво унутрашње кохезије, Европска унија као целина или поједине њене чланице (што је по исходу за кандидате исто, јер се одлуке о пријему нових чланица за сада доносе консензусом) могу проценити да још увек не постоје услови за проширење и пријем нових држава, независно од тога да ли су кандидати испунили задате критеријуме.

¹⁸ Стратегија проширења ЕУ за Западни Балкан, 2018, стр. 6.

¹⁹ Стратегија проширења ЕУ за Западни Балкан, 2018, стр. 8.

²⁰ Саветодавно мишљење Међународног суда правде од 22. јула 2010. године, извор: Интернет презентација суда: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/141/16012.pdf> (приступљено 09/02/2018).

Као пример мера које су неопходне да би ЕУ постала снажнија, чвршћа и ефикаснија, Стратегијом је наведено да се мора увести пракса гласања квалификованом већином у областима за које је то предвиђено. Осим тога, најављено је да ће Европска комисија представити могућност за даље проширење гласања квалификованом већином у Европском савету, приликом гласања о питањима из области попут спољне политике²¹ и унутрашњих тржишта.²² Такође је констатовано да је потребно успоставити ефикаснији систем за супротстављање системским претњама или нарушавањима владавине права у самој Европској унији, у оквиру иницијативе Комисије.²³

Теоријски гледано, чак и уколико би Србија пристала на значајне уступке у погледу статуса Косова и Метохије, решавања отворених питања са суседима, као и усклађивања спољне политике са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније, могло би се догодити да поједине државе чланице у наредним годинама гласају против новог проширења, мотивисане унутрашњим политичким питањима или незадовољством односима унутар саме Уније.

Додатно зближавање држава кандидата и Уније, пре проширења

У погледу захтева за подршком Европске уније процесу проширења на Западни Балкан, наглашено је да би ЕУ требало да ојача своју политику ангажовања у региону „тежишно се усмеравајући ка областима од обостраног интереса попут: правосуђа, унутрашњих послова (укључујући безбедност и борбу против организованог криминала), економије и јединственог тржишта, енергетике, транспорта, телекомуникација, социјалне политике, образовања, истраживања, иновација, као и спољних послова и одбране“.²⁴

²¹ Заједничка одбрамбена политика је за Европску унију ужи део Заједничке спољне, безбедносне и одбрамбене политике, тако да би се евентуално увођење гласања квалификованом већином (уместо досадашње обавезе консензуса) о питањима из области спољне политике неминовно односило и на гласање о питањима из области заједничке одбране (прим. аут).

²² Питање увођења доношења одлука квалификованом већином (уместо тренутно обавезног консензуса) у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике је веома осетљиво за поједине чланице и може довести до испољавања супротних ставова, па и до вишегодишњих спорова унутар саме Уније (прим. аут).

²³ Једна од тренутно најактуелнијих унутрашњих слабости Европске уније је спор око питања да ли су неке од нових чланица (бивших држава „источног блока“) након стицања статуса пуноправних чланова ЕУ, одступиле од начела на чије поштовање су се обавезале у току процеса преговора и каснијим реформама нарушиле вредности људских права и демократије. У том погледу, нарочито су критиковане Мађарска и Пољска, а Европска комисија чак покушава и да на основу Члана 7. Лисабонског споразума, Пољску санкционише забраном права гласа у телима Европске уније, због кршења људских права (што неће бити могуће уколико све државе чланице не буду стале иза таквог њеног предлога, а Мађарска је већ најавила да ће гласати против). Управо код оваквих спорова питање доношења одлука консензусом или „квалификованом“ већином највише добија на значају, због чега је мало вероватно да ће државе чланице прихватити идеју Комисије да се лише могућности заштите својих интереса и блокирања одлука које им не би биле по вољи, односно да своју судбину препусте другима који их могу надгласати. Свесна тог проблема, Европска комисија у тексту ове Стратегије сугерише да би државама кандидатима за пријем у чланство ЕУ већ кроз садржај њихових уговора о приступању, требало наметнути правну обавезу да након што постану пуноправне чланице неће предузимати сличне кораке који би водили нарушавању владавине права и демократског поретка (прим. аут).

²⁴ *Стратегија проширења ЕУ за Западни Балкан, 2018*, стр. 9.

Препоручено је да би сарадња у овим областима требало да буде подржана појачаним учешћем представника држава Западног Балкана на неформалним седницама Европског савета (формат шефова држава и влада), као и у редовним контактима на нивоу министара (седнице Савета министара Европске уније, у ротирајућим сазивима који дискутују о питањима од значаја за поједине ресоре). Представницима Министарства одбране и Војске Србије је још од 2012. године омогућено учешће на неформалним састанцима министара одбране ЕУ, састанцима Војног комитета ЕУ (отвореним за НАТО чланице које нису чланице ЕУ и државе кандидате за чланство ЕУ). Од исте године, припадници Војске Србије ангажовани су и у војним операцијама за управљање кризама под вођством Европске уније, а од 2016. године у току је успостављање националног оквира за учешће цивилних експерата у мултинационалним операцијама ЕУ.

У документу је најављено да ће и Европска комисија, у оквиру својих надлежности, укључити представнике држава Западног Балкана у састав својих техничких комитета и радних група. Такође је препоручено и да након самита шефова држава и влада Западног Балкана, одржаног у Софији у мају 2018. године, шефови држава и влада чланица Европске уније наставе сарадњу са својим колегама из региона, укључујући и њихово позивање на самите ЕУ.

Да би се доказао заједнички интерес Европске уније и држава Западног Балкана за јачање безбедности, структуриране Заједничке спољне и безбедносне политике, као и Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, препоручено је да се прошире и продубе дијалози о појачаном доприносу појединачних партнера мисијама и операцијама Европске уније које се спроводе широм света, као и даљем развоју учешћа држава из нашег региона у активностима повезаним са питањима хибридних претњи, обавештајног рада, истраживања свемира, као и реформе одбране и безбедности. Ни у том погледу не постоје препреке, јер поред досадашњег учешћа у мировним операцијама ЕУ, сарадње са Европском одбрамбеном агенцијом, размене поверљивих података и ангажовања сталног официра за везу са седиштем у Бриселу, Војска Србије ће у првој половини 2020. године први пут бити ангажована у дежурству снага за брзо реаговање Европске уније - Борбене групе HELBROC.

У тексту Стратегије посебно је наглашено да државе Западног Балкана морају убрзати усклађивање својих позиција са спољнополитичким позицијама Европске уније, укључујући и примену рестриктивних мера (санкција) према трећим странама. У том контексту, још једном је наглашено да је приступање Унији ствар избора сваке од држава која се за такав циљ определила, али да тај избор истовремено подразумева обавезу постојања заједничких принципа, вредности и циљева које ЕУ настоји да промовише у свом окружењу, укључујући и обавезу потпуног усклађивања политике кандидата за пријем у чланство са постојећом Заједничком, спољном и безбедносном политиком ЕУ.

Европска комисија је усвајањем Стратегије проширења за Западни Балкан уједно објавила и покретање шест водећих иницијатива – специфичних активности које ће предузимати у току наредних неколико година, са циљем да подржи напоре региона усмерене ка трансформацији, у областима за које постоји обострани интерес. Назначене области су: јачање владавине права, јачање ангажовања у областима безбедности и миграција, јачање подршке друштвено-економском развоју, повећање транспортне и енергетске повезаности, дигитална агенда Западног Балкана, као и подршка помирењу и добросуседским односима.

У тексту Стратегије посебно је наглашена потреба да Европска унија буде припремљена за прихватање нових чланица, како са институционалног, тако и са финансијског аспекта, до тренутка када оне буду испуниле неопходне услове за пријем. Најављено је да ће Европска комисија припремити процену утицаја у областима кључних политика, знатно пре приступања држава кандидата. Са циљем да осигура адекватно финансирање које ће подржати ову стратегију и беспрекорну транзицију ка чланству у ЕУ држава Западног Балкана, Комисија предлаже да се постепено повећава финансирање кроз оквир Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) и осигура адекватно обезбеђење средстава кроз наредни Вишегодишњи финансијски оквир (Multi-annual Financial Framework), чиме би се материјално подмирила могућа приступања.

Кључне поруке Стратегије проширења од значаја за одбрану и безбедност Србије

Усвајањем *Стратегије кредибилне перспективе проширења и појачаног ангажовања Европске уније у региону Западног Балкана*, Европска комисија је исказала начелну спремност за проширење Европске уније новим чланицама са простора Западног Балкана, од 2025. године, уколико државе кандидати буду у стању да до назначеног рока испуне задате критеријуме и уколико сама Унија буде успела да постигне виши ниво унутрашње кохезије, снаге и стабилности.

Предлози из овог документа не могу се сматрати коначнима, јер их је израдило тело које заступа политику Уније као целине (Европска комисија) и сваки од њих теоретски може бити оспорен, када о њему буде био тражен став влада држава чланица. У том контексту треба процењивати значај изјава највиших званичника водећих чланица ЕУ, датих у току 2018. и прве половине 2019. године, у којима је јасно назначено да проширење Уније у догледној будућности не сматрају реалним. Нарочиту тежину имају изјаве председника Француске Емануела Макрона који је од обраћања пред Европским парламентом у Стразбуру (17. априла 2018. године),²⁵ преко говора одржаног на самиту шефова држава Европске уније и Западног Балкана у Софији (17. маја 2018. године),²⁶ па до ауторског манифеста којим позива на „европску ренесансу“ (објављеног 4. марта 2019. године)²⁷ у више наврата јавно изнео став да унутрашње реформе саме Уније и измена њеног законодавства морају претходити евентуалним новим проширењима.

²⁵ Стенограм говора председника Републике Француске Емануела Макрона, Стразбур, 17/04/2018, извор: Интернет презентација Европског парламента:

<http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180411IPR01517/macron-defends-the-idea-of-european-sovereignty> (приступљено: 29/04/2019).

²⁶ Стенограм говора председника Републике Француске Емануела Макрона, Софија 17/05/2018, извор: Интернет презентација Јелисејске палате: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/05/18/sommet-union-europeenne-balkans-occidentaux-a-sofia-en-bulgarie> (приступљено: 29/04/2019).

²⁷ Манифест председника Републике Француске Емануела Макрона, Париз, 04/03/2019, извор: Интернет презентација Јелисејске палате: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal.en> (приступљено: 29/04/2019).

Кључна порука ове Стратегије је да ће, када дође тренутак за проширење, главни критеријум за оцену способности за пријем у чланство ЕУ сваке од држава кандидата бити квалитет реформи спроведених у кључним областима: владавини права, поштовању основних (људских и мањинских) права, јавној управи, правосуђу, борби против корупције и организованог криминала, економији, као и функционисању демократских институција.

Осим доказаног спровођења свеобухватних, дугорочно одрживих и неререверзибилних реформи које ће гарантовати трансформацију њихових друштава у складу са декларисаним принципима и вредностима Европске уније, важни критеријуми за оцену подобности држава кандидата за пријем у чланство ЕУ биће и остварени резултати у области односа са суседима, кроз достизање помирења и решавање отворених питања, укључујући и спорове у вези са државним границама. У том погледу, Република Србија ће имати једну тешку обавезу више од осталих, јер се од ње захтева хитно потписивање правно обавезујућег споразума са властима у Приштини којим ће бити регулисани међусобни односи, уз очекивање од наше државе да у периоду након потписивања таквог споразума не блокира „Косово“ на његовом даљем европском путу.

Додатну тешкотину по Републику Србију има и захтев да се у случају немогућности решавања пограничних споразума кроз билатералне механизме, коначна одлука о спорним границама препусти међународној арбитражи, а исход те одлуке буде у потпуности примењен и да оцена о начину примене те одлуке буде узета у обзир при изради споразума о приступању ЕУ. Такав исход би се нарочито неповољно могао одразити на губитак контроле над деоницом међународног пловног пута највише важности (реке Дунав), где би Хрватска и НАТО могли остварити контролу над обема обалама ове реке у ширем региону Апатина и тиме би Србији била прекинута директна веза са Мађарском.

Испуњавање захтева за што већим степеном усклађивања спољне политике држава кандидата са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније, знатно пре њиховог пријема у чланство Европске уније, за Републику Србију представља тешко премостиву препреку, нарочито у контексту текуће конфронтације Европске уније са Руском Федерацијом која траје од 2014. године. Став Европске комисије је да земље Западног Балкана морају убрзати усклађивање са свим ставовима спољне политике ЕУ, укључујући рестриктивне мере. Описано становиште Комисија образлаже уверењем да је приступање Европској унији избор сваке од државе кандидата. Тај избор захтева прихватање начела, вредности и циљева које Унија промовише у свом суседству и шире, укључујући потпуно усклађивање са Заједничком спољном и безбедносном политиком.²⁸

Водећи дипломатску борбу против признања једнострано проглашене независности Косова и Метохије и настојећи да остане способна за самосталну одбрану као војно неутрална држава, Република Србија има потребу за „уравнотеженим приступом“ спољној политици. Та потреба чини веома сложеним преговоре о приступању наше државе Европској унији, нарочито у оквиру Поглавља 31 – Спољна, безбедносна и одбрамбена политика.²⁹ Србија из објективних разлога не жели да

²⁸ Стратегија проширења ЕУ за Западни Балкан, 2018, стр. 10.

²⁹ Игор Новаковић, *Водич кроз поглавље 31 претприступних преговора Србије са Европском унијом*, ISAC фонд, Центар за међународне и безбедносне послове, Београд, 2015, стр. 14.

се прикључи рестриктивним мерама (санкцијама) и осуђујућим декларацијама Европске уније против Руске Федерације, Народне Републике Кине, Зимбабвеа, Египта и других држава чија подршка јој је значајна у борби за очување територијалне целовитости, економски развој и способност јачања сопствених одбрамбених капацитета. Последица тога је чињеница да ни у петој години од почетка преговора о приступању Србије Европској унији, Европска комисија није усвојила извештај о скринингу за Поглавље 31, извршеном још 2014. године и нема назнака када би то поглавље могло бити отворено.

Чињеница је да се преговори о приступању тренутно воде само са две државе кандидата (Србијом и Црном Гором). Преговори са Турском су фактички обустављени, због масовног кршења људских права у прогонима политичких неистомишљеника, који су уследили након неуспелог покушаја државног удара из јула 2017. године. Због противљења Холандије и Француске у јуну 2018. године је на годину дана условно одложено отварање преговора о приступању Републике Северне Македоније Европској унији. Босна и Херцеговина и Албанија још увек имају статус „потенцијалних кандидата“, без назнаке датума могућег почетка преговора. У преговорима са Србијом до сада је отворено 16 поглавља (преостаје да буде отворено још 18,³⁰ а привремено су затворена два поглавља), док су у преговорима са Црном Гором отворена сва 33 поглавља, а три су привремено затворена.

Имајући у виду досадашњу динамику отварања поглавља са Србијом (највише шест отворених поглавља по календарској години, уз осамнаест преосталих за отварање и просек од два отворена поглавља по одржаној међувладиној конференцији), реално је проценити да ће проћи најмање три године док Србија буде достигла број отворених поглавља на коме се Црна Гора тренутно налази. Најтежи део посла тек тада следи, у виду доказивања Европској комисији и државама чланицама ЕУ да су све усвојене националне стратегије, акциони планови, закони и подзаконска акта доследно примењени у пракси, а јавне институције, политике и начин рада успешно реформисани.

У овом тренутку је неизвесно којом динамиком ће преговори у поглављима бити затварани, али начин на који су 2007. године у чланство ЕУ примљене Румунија и Бугарска, подсећа нас на чињеницу да се критеријуми могу тумачити флексибилно, зависно од политичких интереса Уније као целине и посебно њених најутицајнијих чланица да поједине државе буду или не буду примљене у чланство ЕУ у одређеном временском року.

Додатан значај имају околности да је Црна Гора чланица НАТО која своју спољну, безбедносну и одбрамбену политику у потпуности усклађује са одговарајућим политикама и приоритетима ЕУ и НАТО, да она тренутно није оптерећена отвореним питањима каква постоје у случају Србије (попут статуса Косова и Метохије или прикључења рестриктивним мерама ЕУ према трећим државама). Коначно, услед релативно малог броја становника и величине националне економије, улазак Црне Горе у састав ЕУ не би могао битно утицати на прилике у старим чланицама, нити резултирати миграцијом великог броја њених грађана у старе чланице и притиском

³⁰ Поглавље 34 – „Институције“ неће бити отворено, уколико не наступе значајне промене које би налагале његово отварање (прим. аут).

на тамошње тржиште рада (што је један од главних аргумената за противљење даљем ширењу ЕУ у јавности садашњих чланица). Истовремено, интегрисање у Европску унију државе која величином своје територије, бројем становника, обимом економије и нивоом потребне финансијске помоћи не би могла изазвати осетне негативне промене по животни стандард становништва старих чланица Уније, можда би представљао погодно средство да се по релативно ниској цени демонстрира како процес проширења није сасвим мртав и ипак постоји нада за могућност пријема преосталих кандидата који треба да остану стрпљиви и послушни.

Имајући у виду све претходно наведено, не може се занемарити могућности да до начелног рока који је у овој стратегији назначен (2025. године) Европска унија формално испуни дато обећање о перспективи даљег проширења на Западни Балкан пријемом само Црне Горе, уз поруку осталим државама из региона (а пре свега Србији) да наставе са реформским напорима, испуњавањем задатих критеријума, те исказивањем јасне посвећености европским интеграцијама и европским вредностима, до наредне прилике. У случају таквог развоја догађаја, неизвесно би било да ли би Србија на следећем кораку могла очекивати самостални пријем у ЕУ (након Црне Горе, а пре Северне Македоније, Албаније, Босне и Херцеговине и такозваног „Косова“) или би остала везана за кандидате који процес преговора започну знатно касније од ње (Северну Македонију, Албанију и Босну и Херцеговину). У крајњем и најнеповољнијем случају, могло би се догодити да даљи напредак Републике Србије на путу европских интеграција годинама буде додатно опструиран, отварањем нових спорних питања – односа са Руском Федерацијом, нерешених спорова са суседима, укључујући сукцесију и питање државних граница или чак политичког статуса појединих етничких заједница и административних области.

Закључак

Национални и одбрамбени интереси Републике Србије налажу спровођење одлучних, темељних и енергичних реформи, ради очувања унутрашње стабилности, владавине права, развоја демократије и демократских институција, заштите безбедности грађана, изградње поверења, унапређења безбедности и стабилности у региону, заштите безбедности државе и унапређења националне безбедности и одбране. Реформске мере неопходно је планирати и спроводити у областима владавине права, економије и побољшања јавне управе, уз уважавање начела демократије, поделе грана власти, као и уз поштовање темељних права и слобода. У овом сегменту можемо констатовати да су захтеви Европске комисије, изнети у Стратегији проширења Европске уније за Западни Балкан, подударни са потребама нашег друштва.

У погледу разрешења отворених питања на којима Стратегија проширења ЕУ за Западни Балкан највише инсистира (односа према правном статусу Косова и Метохије, прикључења рестриктивним мерама ЕУ према државама од посебног значаја за Републику Србију и решавању пограничних спорова са суседима), неопходно је извршити рационалну и одговорну процену да ли би уступци који се траже од наше стране били мање или више вредни од понуђене добити.

Регулисање статуса Косова и Метохије путем потписивања правно обавезујућег споразума, уз гаранције и надзор спољних сила, несумњиво би подразумевало одступање од норми прописаних важећим Уставом Републике Србије. Оно би даље имплицирало додатну ревизију Стратегије националне безбедности и Стратегије одбране, уз неопходност да национални и одбрамбени интереси (као и кључни безбедносни изазови) буду изнова дефинисани, у складу са новом реалношћу. Потом би и целокупни одбрамбени капацитети државе морали да буду поново процењени и пројектовани у складу са новим безбедносним окружењем. Са аспекта тренутно важећих и правно обавезујућих докумената, такав развој догађаја представљао би несумњиво нарушавање националних и одбрамбених интереса, осим уколико не би био непосредно потврђен вољом грађана – кроз референдум и измену Устава.

Давање безусловног пристанка на међународну арбитражу у вези са одређивањем границе Србије према Хрватској у Подунављу био би хазардерски потез којим се озбиљно угрожава способност државе да штити сопствену сувереност, независност и територијалну целовитост, као и безбедност својих грађана. Такав вид решавања вишедеценијског спора било би најбоље избећи или (ако избегавање не би било могуће) што дуже одлагати.

Потпуно усклађивање спољне политике наше државе са Заједничком спољном и безбедносном политиком Европске уније и нарочито прикључење рестриктивним мерама према „трећим странама“ питање је дугорочног и темељног опредељења наших грађана и политичких елита. То опредељење би у неком тренутку требало да буде проверено (на референдуму или општим изборима), осим уколико у међувремену не наступе значајне промене у међународним односима које би резултирале престанком конфронтације Европске уније са „трећим“ државама од посебног значаја за Републику Србију (на првом месту Руском Федерацијом) и поновним успостављањем партнерских односа међу њима.

Докле год би Србија била истински одлучна да истраје у борби за очување Косова и Метохије, као дела сопствене територије и у политици војне неутралности, увођење санкција државама од чије подршке зависи њена способност остваривања пројектованих циљева било би ирационалан корак коме се приступа на сопствену штету. Етичка, емотивна, историјска и традиционална компонента нашег одређења према овом питању су такође веома битне и дају мноштво аргумената против сврставања на страну која уводи казнене мере, али нису предмет овог рада. Промена досадашњег правца деловања у области спољне, безбедносне и одбрамбене политике Републике Србије није могућа (или макар не би требало да буде) без непосредног изјашњавања грађана, чијим исходом би се потврдили или ставили ван снаге важећи правни и стратегијски документи. Сваки други приступ представљао би ругање демократији, независности и слободи.

Чак ни испуњење свих захтева Европске комисије изнетих у тексту Стратегије проширења Европске уније за Западни Балкан не би нашој држави гарантовало пријем у чланство ЕУ до 2025. године или у деценији иза ње. Нова проширења би могла бити оспорена, било услед лоше оцене спроведених реформи или због незадовољства грађана садашњих чланица ЕУ, изазваног унутрашњом кризом у Унији, и њиховог противљења пријему нових држава које би било преточено у политику националних влада.

Литература

[1] Маја Ковачевић, *Криза у Европској унији и политика проширења*, Европска унија, нове и старе димензије кризе, зборник радова са научног скупа „Европска унија – од кризе ка дезинтеграцији“, Факултет политичких наука, Београд, 2016, стр. 83-92.

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

[3] Слободан Самарџић, *Европска унија; Систем у кризи*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Нови Сад, 2016.

[4] Joel S. Hellman, Geraint Jones and Daniel Kaufmann, *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*, The World Bank Institute, Washington DC, 2000.

[5] Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

Документи

[1] Анекс Стратегије проширења ЕУ за Западни Балкан, 2018, *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, European Commission, Strasbourg, 6. 2. 2018: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/annex-communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf (приступљено: 06/02/2018).

[2] *Глобална стратегија спољне политике и безбедности Европске уније*, Брисел, 2016. Извор: Интернет портал Европске уније: http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/regions/files/eugs_review_web_0.pdf (приступљено 10/08/2018).

[3] *Одлука о усвајању Стратегије националне безбедности Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, 88/09, 26. 10. 2010.

[4] *Одлука о усвајању Стратегије одбране Републике Србије*, Службени гласник Републике Србије, 88/09, 26. 10. 2010.

[5] Саветодавно мишљење Међународног суда правде од 22. јула 2010. године, извор: Интернет презентација суда: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/141/16012.pdf> (приступљено 09/02/2018).

[6] Стратегија кредибилне перспективе проширења и појачаног ангажовања Европске уније у региону Западног Балкана, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Credible Enlargement Perspective for and Enhanced EU Engagement with the Western Balkans*, European Commission, Strasbourg, 6. 2. 2018. Извор: Интернет презентација Европске комисије: https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-western-balkans-strategy-credible-enlargement-perspective_en (приступљено: 06/02/2018).

[6] Устав Републике Србије, Службени гласник Републике Србије, 83/06, 30.9.2006.

Електронски извори са Интернета

[1] *European Commission Speech, President Jean-Claude Juncker's State of the Union Address 2017**, Brussels, 13 September 2017: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_en.htm (приступљено 10/08/2018).

[2] Манифест председника Републике Француске Емануела Макрона, Париз, 04/03/2019, извор: Интернет презентација Јелисејске палате: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/04/for-european-renewal.en> (приступљено: 29/04/2019).

[3] *Нацрт стратегије националне безбедности Републике Србије*, Министарство одбране, Београд, 2018:
http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20nacionalne%20bezbednosti.pdf, (приступљено 20/04/2019)

[4] *Нацрт стратегије одбране Републике Србије*, Министарство одбране, Београд, 2018:
http://www.mod.gov.rs/multimedia/file/staticki_sadrzaj/javna%20rasprava/strategije/Nacrt%20Strategije%20odbrano.pdf, (приступљено 20/04/2019).

[5] Преглед критеријума за проширење/приступање ЕУ, извор: Интернет презентација Генералног директората Европске комисије за суседство и преговоре о проширењу (DG NEAR):
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en
(приступљено 07/02/2018)

[6] *Стенограм говора председника Републике Француске Емануела Макрона*, Стразбур, 17/04/2018, извор: Интернет презентација Европског парламента:
<http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180411IPR01517/macron-defends-the-idea-of-european-sovereignty> (приступљено: 29/04/2019).

[7] *Стенограм говора председника Републике Француске Емануела Макрона*, Софија 17/05/2018, извор: Интернет презентација Јелисејске палате: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/05/18/sommet-union-europeenne-balkans-occidentaux-a-sofia-en-bulgarie> (приступљено: 29/04/2019).