

ANALIZA PREGOVARAČKIH POGLAVLJA 34 i 35



BOŠ
BEOGRADSKA
OTVORENA
ŠKOLA



CIVILNO DRUŠTVO ZA
UNAPREĐENJE PRISTUPANJA
SRBIJE EVROPSKOJ UNIJI



Švedska
Sverige

Izdavač: Beogradska otvorena škola (BOŠ)
Bulevar oslobođenja 177, 11000 Beograd, Srbija

www.bos.rs

Autor: Stefan Surlić

Urednici: Bojana Džulović, Branislav Cvetković, Miljana Jovanović

Dizajn: Dana Tasovac

Prelom: Dana Tasovac

Lektura i korektura: Marijana Milošević

**Ova analiza je nastala u okviru projekta „Civilno društvo za unapređenje
pristupanja Srbije Evropskoj uniji”,**

koji realizuje Beogradska otvorena škola uz podršku Švedske.

**Stavovi i mišljenja autora izneti u ovoj publikaciji ne predstavljaju nužno
i mišljenje donatora.**

SADRŽAJ

Uvodne napomene	4
Poglavlje 34 – Institucije: sadržaj poglavlja	4
Najznačajnije institucije i tela Evropske unije i njihova nadležnost.....	5
Savet Evropske unije ili Savet ministara EU.....	5
Evropskisavet.....	6
Evropskakomisija.....	7
Evropskiparlament.....	7
Sud pravde Evropske unije.....	8
Revizorski sud Evropske unije.....	8
Evropskacentralnabanka.....	8
Evropski ekonomski i socijalni komitet	9
Komite regiona.....	9
Evropski ombudsman.....	9
Evroatom	9
Zašto je ovo značajno?.....	10
Uporedni pregled – slučaj Hrvatske.....	10
Nacionalni suverenitet.....	10
Zaključivanje pregovora.....	11
Poglavlje 35 – Ostala pitanja – Sadržaj poglavlja.....	12
Primena Poglavlja 35.....	13
Šta su benefiti za građane?.....	14
Ubrzanje procesa?.....	15
Poslednji Izveštaj Evropske komisije.....	16
Umesto zaključka – Spremnost za napredak Srbije ka članstvu u EU.....	17

Uvodne napomene

Od održavanja prve Međuvladine konferencije januara 2014, koja je ujedno označila i formalni početak pristupnih pregovora, Srbija je do sada otvorila 22 od 35 poglavlja. U okviru nove metodologije proširenja, to uključuje sva poglavlja u klasteru I – Osnove i sva poglavlja u klasteru IV – Zelena agenda i održiva povezanost. Srbija je do sada, privremeno zatvorila dva poglavlja: 25 – nauka i istraživanje i 26 – obrazovanje i kultura.¹

Nakon uvođenja revidirane metodologije za pristupne pregovore, u februaru 2020. godine pregovaračka poglavlja su podeljena u šest tematskih klastera: 1) Osnove; 2) Unutrašnje tržište; 3) Konkurentnost i inkluzivni rast; 4) Zelena agenda i održiva povezanost; 5) Resursi, poljoprivreda i kohezija i 6) Spoljni odnosi. Van klasterske podele ostalo je Poglavlje 34 –Institucije i Poglavlje 35 – Ostala pitanja: odnosi s Prištinom.

Srbija je u junu 2021. prihvatila revidiranu metodologiju proširenja po kojoj trenutno pregovara svoje članstvo u Evropskoj uniji. Predmet ove analize su Poglavlje 34 – Institucije i Poglavlje 35 – Ostala pitanja. U narednim redovima biće objašnjeno šta sve podrazumevaju ova dva poglavlja i zašto su van klastera. Takođe, koliko je u proteklom vremenu postignuto u pregovaračkom procesu, koji zakonski okviri se menjaju, usklađuju i koje promene se mogu očekivati u narednom periodu, kao i šta za građane/građanke Srbije znače ova dva poglavlja u smislu potencijalnih koristi.

Poglavlje 34 – Institucije: sadržaj poglavlja

Otvaranje ovog poglavlja jeste signal da je država u potpunosti spremna da postane članica EU i označava da je članstvo izvesno.

U okviru ovog poglavlja nema pravnih tekovina EU (*acquis communautaire*) koje bi bile predmet pregovora. Poglavlje 34 pokriva institucionalna i proceduralna pravila EU. Kada se zemlja pridruži EU, potrebno je da izvrši prilagođavanja pomenutih pravila kako bi se osigurala jednaka zastupljenost ove zemlje u institucijama Evropske unije (Savet, Evropski parlament, Komisija, Sud pravde) i drugim telima i dobro funkcionisanje procedura odlučivanja kao što su npr. biračko pravo i upotreba službenog jezika.² Od posebnog značaja jeste i regulisanje uslova za učešće u izborima za Evropski parlament.

Pravila EU u ovom poglavlju ne utiču na unutrašnju organizaciju države članice, ali zemlja koja pristupa treba da osigura kapacitet da u potpunosti učestvuju u donošenju odluka u Uniji kroz uspostavljanje neophodnih tela i mehanizama kod kuće i biranjem ili imenovanjem predstavnika u institucijama EU.

Nakon završetka pristupnih pregovora, predviđena su posebna pravila za privremeni period do pristupanja (stupanja u članstvo) kojima se obezbeđuju nesmetana integracija zemlje u strukture EU:

- uspostavlja se procedura informisanja i konsultacija i
- nakon potpisivanja Ugovora o pristupanju, zemlji koja pristupa dodeljuje se status aktivnog posmatrača u Evropskom parlamentu i Savetu, kao i u odborima Komisije.

Institucionalni okvir Evropske unije čini sedam institucija koje su opisane u članu 13. Ugovora o Evropskoj uniji, a to su: Evropski parlament, Evropski savet, Savet EU, Evropska komisija, Sud pravde Evropske unije, Evropska centralna banka i Revizorski sud EU. Ove institucije deluju u granicama svojih ovlašćenja, poverenih im Ugovorom, i u skladu s procedurama, uslovima i svrhama koje su tamo navedene, a u

1 <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/pregovori-sa-eu>

2 European Commission. "European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations – Chapters of the acquis." https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en.

cilju „promocije i odbrane evropskih vrednosti, ciljeva i interesa, te interesa građana i država članica”.³ Ovaj okvir doprinosi osiguravanju koherentnosti, efikasnosti i kontinuiteta politika i akcija EU. Svako proširenje EU imalo je i direktan uticaj na institucije i proces odlučivanja. Ugovorom iz Lisabona, Evropski savet i Evropska centralna banka postale su institucije EU. Da bi se osnažio identitet Unije, Lisabonskim ugovorom uvedene su i dve nove funkcije: predsednik Evropskog saveta i visoki predstavnik Evropske unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. Dva savetodavna tela koja su od izuzetnog značaja za rad Saveta EU, Evropskog parlamenta i Komisije jesu: Evropski ekonomski i socijalni komitet (EESC) i Komitet regiona.

Najznačajnije institucije i tela Evropske unije i njihova nadležnost

Savet Evropske unije ili Savet ministara EU⁴

Savet EU smatra se najvažnijim organom EU s obzirom na to da učestvuje u pregovaranju i usvajanju gotovo svih propisa EU.

Glavne funkcije Saveta:

- Zakonodavna funkcija koju najčešće vrši zajedno sa Evropskim parlamentom u redovnom zakonodavnom postupku, ili samostalno, u posebnim zakonodavnim postupcima, na predlog drugog organa Unije ili uz konsultacije s njim;
- Učestvuje u postupku donošenja budžeta Unije, zajedno s Evropskim parlamentom, a na predlog Evropske komisije;
- Učestvuje u formulisanju i sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije, na osnovu smernica Evropskog saveta, a zajedno sa visokim predstavnikom Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku obezbeđuje jedinstvo, doslednost i efektivnost spoljnog delovanja EU;
- Koordinira, odnosno usklađuje, javne politike država članica EU u posebnim oblastima, poput ekonomske i fiskalne politike, politike zapošljavanja, kao i politike u oblasti obrazovanja i kulture, te politike u oblasti omladine i sporta;
- Svojim odlukama utiče na sastav drugih organa EU: Evropske komisije, Revizorskog suda, Ekonomskog i socijalnog komiteta i Komiteta regiona.

Savet Evropske unije je institucija koja predstavlja vladu svake države pojedinačno, te su članovi Saveta ministri 27 država članica, koji nisu stalno postavljeni, već se sastaju u zavisnosti od teme o kojoj se raspravlja. U Savetu svaka država članica ima određeni broj glasova, pri čemu države s većim brojem stanovnika imaju veći broj glasova, ali ne striktno proporcionalno, već je raspodela glasova prilagođenija državama s manjim brojem stanovnika. Svakih šest meseci, jedna država članica predsedava Savetu Evropske unije. Uloga predsedništva je da vodi sednice Saveta ministara država članica, da utvrdi njihove planove, odredi radni program i olakša dijalog kako na sednicama Saveta, tako i u drugim institucijama EU.

³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_2&format=PDF

⁴ <https://www.consilium.europa.eu/en/>

Savetu trenutno predsedava Češka koje je deo tzv. tria koji čine Francuska, čije predsedavanje je prethodilo češkom predsedavanju i Švedska koja će Češku naslediti na toj funkciji. Izuzetak od ovog pravila je Savet za spoljne poslove, čiji je predsedavajući Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku.

Tokom vremena, jednoglasnost kao način donošenja odluka u Savetu ustupala je mesto glasanju kvalifikovanom većinom. Danas postoje 114 oblasti u kojima se glasa kvalifikovanom većinom⁵, od toga u njih 63 glasanje kvalifikovanom većinom uvedeno u prvoj deceniji 21. veka, može se zaključiti da je stepen integracije u toj deceniji znatno pojačajan, paralelno s najvećim proširenjem Evropske unije sa 15 na 27 država članica.⁶ Jednoglasnost se i dalje primenjuje u oblasti oporezivanja i socijalnog osiguranja, kao i u oblasti zajedničke spoljne i odbrambene politike.

Donošenje odluka kvalifikovanom većinom glasova u Savetu, podrazumeva postojanje tzv. dvostruke većine. Kada odlučuje na predlog Evropske komisije ili visokog predstavnika Unije, potrebno je da za odluku glasa najmanje 55% članova Saveta koji ujedno predstavljaju 65% ukupnog stanovništva Unije. U slučaju da Savet donosi odluku bez predloga Evropske komisije ili visokog predstavnika Unije, za odluku mora glasati 72% članova Saveta koji predstavljaju najmanje 65% stanovništva Unije.⁷ Da bi se sprečilo da države s velikim brojem stanovnika blokiraju donošenje odluka, Ugovorom o EU (član 16. stav 4) predviđeno je da se blokirajuća manjina mora sastojati od najmanje četiri člana Saveta.⁸ Kako bi se ova prilično komplikovana procedura izbegla, Savet EU ipak nastoji da obezbedi konsenzus o najvažnijim pitanjima i izbegne preglasavanje i obavezivanje onih država članica koje nisu spremne da podrže određenu odluku. Novim sistemom glasanja je omogućeno da usled porasta broja članova EU ne dođe do paralisanja rada Saveta, smanjujući potrebnu većinu za usvajanje odluka.

Evropski savet⁹

Evropski savet je, iako oformljen davne 1975. kao nezvanično telo, zvanično institucionalizovan Jedinstvenim evropskim aktom 1986, dok je Ugovorom iz Maastrichta 1992. definisana njegova uloga u kreiranju opštih političkih smernica za Evropsku uniju. Evropski savet je formalno dobio status jednog od glavnih organa EU tek Ugovorom iz Lisabona 2007. Evropski savet čine *šefovi država i vlada zemalja članica EU*, predsednik Evropskog saveta (kojega bira Evropski savet na mandat od dve i po godine, uz mogućnost reizbora) i predsednik Evropske komisije. Uloga Evropskog saveta je da raspravlja o svim pitanjima iz nadležnosti Evropske unije, učestvuje u izmenama osnivačkih ugovora EU, donosi odluke o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici Unije, utvrđujući strateške prioritete i ciljeve, i definiše strateške smernice u oblasti slobode, bezbednosti i pravde.

Evropski savet određuje i kandidata za predsednika Evropske komisije, postavlja Evropsku komisiju i odlučuje o izmeni broja njenih članova i načinu rotacije državljana članica EU. Takođe, Evropski savet učestvuje i u izboru kandidata za određene visoke funkcije u EU – imenuje i razrešava visokog predstavnika Evropske unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku uz saglasnost predsednika Evropske komisije, postavlja predsednika, potpredsednika i članove Izvršnog odbora Evropske centralne banke na predlog Saveta Evropske unije.

5 Do usvajanja Ugovora iz Nice, kvalifikovana većina se zahtevala u 51 oblasti. Ugovorom iz Nice 2001. godine, na dotadašnjih 51 oblast, glasanje kvalifikovanom većinom prošireno je na dodatnih 19 oblasti. Ugovorom iz Lisabona 2007. godine, u još 44 oblasti uvedeno je glasanje kvalifikovanom većinom.

6 <https://www.emins.org/wp-content/uploads/2017/03/Spoljnopoliticke-sveske-01-2019-web.pdf#page=21>.

7 <https://europa.rs/images/publikacije/EU-Pojmovnik-Feb-2019.pdf>.

8 <https://europa.rs/images/publikacije/EU-Pojmovnik-Feb-2019.pdf>.

9 <https://www.consilium.europa.eu/en/>

Evropski savet se sastaje najmanje dva puta u šest meseci (četiri puta godišnje) u Briselu, na sastancima koji se nazivaju samiti EU. Evropski savet uz to održava i neformalne ili specijalne sastanke, po potrebi i s predstavnicima zemalja koje nisu članice EU, nakon kojih se usvajaju izjave ili deklaracije umesto zaključaka.

Evropska komisija¹⁰

Evropska komisija je odgovorna za predlaganje zakona, implementaciju odluka, poštovanje ugovora Unije, praćenje primene postojećih propisa i politika Evropske unije i svakodnevno vođenje Unije. Sastoji se od 27 komesara zaduženih za sprovođenje zajedničkih politika EU. Iako je po jedan komesar/komesarka iz svake države članice koji se menjaju na svakih pet godina, oni tokom mandata zastupaju interese Unije i svih njenih građana, a ne države iz koje dolaze. Smeštena je u Briselu, s kancelarijama u Luksemburgu i predstavništvima širom Evropske unije.

Porast broja država članica pratio je i porast broj članova Komisije. Potencijalnim proširenjem na Zapadni Balkan, broj komesara bi mogao da premaši 30. Pitanje potrebe daljeg povećanja broja komesara (još od vremena velikog proširenja) i uticaja toga na efikasnost Komisije postaće posebno značajno sa eventualnim proširenjem na Zapadni Balkan¹¹.

Evropski parlament¹²

Evropski parlament je institucija koja predstavlja građane Unije i čiji se članovi biraju direktno na izborima koji se održavaju svakih pet godina. Prvi direktni izbori za Evropski parlament održani su u junu 1979. i od tada se održavaju na svakih pet godina. Proces proširenja je doveo do toga da EU na nivou EU27 ima preko 500 miliona stanovnika, usled čega je i Evropski parlament morao dobiti veća ovlašćenja i značaj. Proces proširenja je sledstveno uzrokovao potrebu za jačanjem Evropskog parlamenta. Prva značajnija promena pozicije Parlamenta nastupila je uvođenjem procedure saodlučivanja, članom 251. Ugovora iz Mاستrihta 1992. godine. Ugovorom iz Lisabona 2009. godine, procedura saodlučivanja je proglašena za „redovnu zakonodavnu proceduru” i uvedena je kao procedura odlučivanja u 40 novih oblasti čime je broj oblasti u kojima se primenjuje redovna zakonodavna procedura povećan na 73.

Lisabonskim ugovorom utvrđen je maksimalni broj zastupnika u Evropskom parlamentu – 750 zastupnika + 1 predsednik Evropskog parlamenta. Broj mesta u Parlamentu nakon istupanja Velike Britanije smanjen je za 46 mesta na 705, i pomenutih 46 mesta rezervisano je za buduća proširenja.¹³ Broj poslanika za svaku zemlju je otprilike proporcionalan njenom stanovništvu, ali to je degresivna proporcionalnost: nijedna zemlja ne može imati manje od šest ili više od 96 poslanika, a ukupan broj ne može biti veći od 705 (704 plus predsednik). Poslednji izbori za Evropski parlament održani su u maju 2019. godine.¹⁴ Evropski izbori su proporcionalni, starosna granica za glasanje na nivou Unije je 18 godina, osim u Austriji, gde je to 16 i Grčkoj gde se glasačko pravo ostvaruje sa navršениh 17 godina. Svaka zemlja odlučuje o svom izbornom sistemu, uz obaveznu garanciju ravnopravnosti polova i tajnosti glasanja. Poslanici Evropskog

10 https://ec.europa.eu/info/index_en

11 Iako je u Ugovoru iz Lisabona preduzeto rešenje kojim bi se ustanovio sistem rotacije iz teksta Ustava Evrope (koji nije usvojen jer nije prošao glasanje na referendum u Holandiji i Francuskoj 2005), to rešenje za sada nije naišlo na jednoglasnu odluku država članica. Ovim sistemom je bilo predviđeno da Komisija u mandatu 2009-2014. godine ima broj članova jednak broju država članica, dok bi Komisija u mandatu nakon 1. novembra 2014. godine imala broj članova koji bi odgovarao broju od dve trećine država članica. Ostaje da se vidi da li će doći do reforme u ovoj oblasti u narednom periodu.

12 <https://www.europarl.europa.eu/portal/en>

13 Švedska 21, Finska 14, Danska 14, Estonija 7, Letonija 8, Litvanija 11, Irska 13, Holandija 29, Nemačka 96, Poljska 56, Belgija 21, Luksemburg 6, Češka 21, Slovačka 14, Francuska 79, Austrija 19, Mađarska 21, Rumunija 33, Italija 67, Slovenija 8, Hrvatska 12, Rumunija 33, Bugarska 17, Grčka 21, Kipar 6, Španija 59, Portugal 21.

14 Političke grupe u Evropskom parlamentu nakon poslednjih izbora: EPP (187), S&D (148), EKR (61), RE (98), GUE-NGL (39), Zeleni-EFA (68), ID (76) i Nesvrstani (29).

parlamenta su grupisani po političkoj pripadnosti, a ne po nacionalnosti. Glasanje je obavezno: u Belgiji, Grčkoj i Luksemburgu, kao i na Kipru. Od 1992. godine svaki građanin EU ima pravo da glasa i kandiduje se na opštinskim i izborima za Evropski parlament, nezavisno od toga u kojoj od zemalja Unije boravi, pod istim uslovima kao i državljani te zemlje.

Sud pravde Evropske unije¹⁵

Sud pravde Evropske unije sa sedištem u Luksemburgu preispituje zakonitosti pravnih akata organa, službi i agencija Unije i njihovoj usklađenosti sa osnivačkim ugovorima i drugim propisima koji iz njih proizlaze i tumači zakone Evropske unije na zahtev nacionalnih sudova i tribunala. U saradnji sa sudovima i tribunalima država članica Sud pravde obezbeđuje jednoobraznu primenu i tumačenje zakona Evropske unije. Takođe, Sud pravde odlučuje o povredama obaveza iz osnivačkih ugovora od strane država članica, sporovima između država članica u vezi s primenom osnivačkih ugovora i tumačenju osnivačkih ugovora i pravnih akata koje donose organi EU, kao i o žalbama protiv odluka Opšteg suda.

Sud pravde je sastavljen od po jednog sudije iz svake države članice kojima u radu pomaže jedanaest opštih pravobranilaca. Sudije Suda pravde zajedničkom odlukom postavljaju predstavnici država članica. U skladu s dosadašnjom praksom pet najvećih država članica (Francuska, Nemačka, Italija, Španija i Poljska) daju po jednog opšteg pravobranioaca, dok se preostali biraju po utvrđenom redosledu iz manjih država članica.

Revizorski sud Evropske unije¹⁶

Revizorski sud nadgleda finansiranje aktivnosti Evropske unije (kontrolise prihode i rashode) i dodeljuje sredstva iz njenog budžeta. Revizorski sud je organ Evropske unije zadužen da štiti interese poreskih obveznika tako što vrši eksternu reviziju u svim organima, agencijama i telima EU, uključujući i reviziju godišnjeg budžeta Evropske unije. Bitno je napomenuti da Revizorski sud nema sudska ovlašćenja već u svojim izveštajima ukazuje na nepravilnosti, nezakonitosti i nedostatke. Izveštaji služe kao upozorenja, na osnovu kojih onda druge ovlašćene institucije Unije reaguju.

U njegovom sedištu u Luksemburgu sedi po jedan sudija revizor iz svake države članice. Iako su delegirani iz nacionalnih tela za eksternu reviziju, članovi Suda ne deluju u interesu država članica, već moraju nepristrasno i nezavisno da obavljaju svoj posao u interesu Unije. Članove kolegijuma bira Savet EU, dvotrećinskom većinom, nakon konsultacija sa Evropskim parlamentom. Njihov mandat je šest godina i može se obnoviti. Na čelu Suda se nalazi predsednik, koji je i član kolegijuma. Predsednika bira kolegijum na mandat od tri godine s mogućnošću reizbora.

Evropska centralna banka¹⁷

Evropska centralna banka je smeštena u Frankfurtu i zadužena je za pitanje evra – jedinstvene valute Evropske unije – i očuvanje stabilnosti cena u evrozoni. ECB zajedno s nacionalnim centralnim bankama čini Evrosistem kao centralni bankarski sistem evrozone zadužen za očuvanje vrednosti evra. Takođe, odgovorna je za kreiranje i sprovođenje ekonomske i monetarne politike i svojim radom utiče na održavanje sigurnosti i stabilnosti evropskog bankarskog sistema.

15 https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo1_6308/

16 <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/ecadefault.aspx>

17 <https://www.ecb.europa.eu/ecb/html/index.en.html>

Evropski ekonomski i socijalni komitet¹⁸

Evropski ekonomski i socijalni komitet predstavlja interese različitih privrednih i socijalnih interesnih grupa (civilno društvo, poslodavce i zaposlene na nivou država članica) u Uniji kojima daje mogućnost da iskažu svoje interese u vezi sa određenim temama koje su u nadležnosti EU i daje mišljenja drugim institucijama, najčešće u postupku donošenja novih propisa. Savet EU i Evropska komisija obavezni su da se konsultuju sa Komitetom u svim oblastima predviđenim Ugovorom o funkcionisanju EU, a mogu se konsultovati i u svim drugim slučajevima kada smatraju da je to potrebno. Dodatno, Komitet može i na sopstvenu inicijativu da dâ mišljenje, ali ono nema obavezujuću snagu. Nakon istupanja Velike Britanije, broj članova Komiteta se 350 smanjio na 329. Članove Komiteta bira Savet EU, na predlog država članica, na mandat od pet godina s mogućnošću reizbora.

Komitet regiona¹⁹

Komitet regiona predstavlja regionalne i lokalne vlasti kojima je na ovaj način omogućeno da učestvuju u razvoju zakonodavstva EU koje utiče na njihove regione, odnosno gradove. Kao i ekonomski i socijalni komitet, igra važnu savetodavnu ulogu u procesu usvajanja zakona Unije. Svojim radom Komitet nastoji da približi Evropsku uniju građanima. S obzirom na to da 70% zakonodavstva Unije ima direktan uticaj na regionalni i lokalni nivo, građani EU moraju biti uključeni u njegov razvoj. Komitet regiona ima najviše 329 članova (broj je smanjen sa 350 nakon istupanja Velike Britanije iz Unije). Savet EU na predlog Evropske komisije jednoglasnom odlukom utvrđuje sastav Komiteta.

Evropski ombudsman²⁰

Evropski ombudsman je nezavisan i nepristrasan organ, koji nadgleda rad administracije Evropske unije i istražuje pritužbe na nepravilan rad institucija ili organa Evropske unije. Ombudsmanu se može žaliti svaki državljanin Evropske unije ili pravno lice, koje ima prebivalište ili kancelariju registrovanu u državi članici.

Evroatom²¹

Ugovorom o Evroatomu ustanovljena je Agencija za snabdevanje Evropske zajednice za atomsku energiju (*Euratom Supply Agency* ili ESA), koja počinje s radom 1. juna 1960, s pravnim subjektivitetom i finansijskom autonomijom. Prema čl. 52 Ugovora o osnivanju Evroatoma²² ESA ima ekskluzivno pravo da zaključuje ugovore o nabavci ruda, izvornih materijala i specijalnih fisioh materijala unutar Evropske zajednice za atomsku energiju. Strateški cilj je sigurnost snabdevanja nuklearnim materijalima, posebno nuklearnim gorivom, za napajanje i neenergetske svrhe, pomoću zajedničke politike snabdevanja.

U ovoj kratkoj analizi institucija i tela EU izložili smo ne samo oblasti nadležnosti institucija EU već i dinamiku njihovog reformisanja i ako se pored toga u obzir uzmu i okolnosti pod kojima je izvršeno veliko proširenje 2004/07, teze da proširenje Evropske unije na Zapadni Balkan ne može da se izvodi paralelno sa procesom reforme Evropske unije, usled objektivnih okolnosti i prepreka, značajno gube na verodostojnosti.²³

18 <https://www.eesc.europa.eu/>

19 <https://cor.europa.eu/en/about/Pages/default.aspx>

20 <https://www.ombudsman.europa.eu/>

21 https://euratom-supply.ec.europa.eu/index_en

22 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012A/TXT>

23 <https://www.emins.org/wp-content/uploads/2017/03/Spoljnopoliticke-sveske-01-2019-web.pdf#page=21>

Zašto je ovo značajno?

Nakon pristupanja države Evropske unije, osnovno što se određuje je broj glasova u Evropskom savetu i Savetu ministara Unije. Precizno se utvrđuje koji broj glasova će buduća država članica imati kada se odlučuje u okviru Saveta u slučajevima kada se odluke donose kvalifikovanim većinom. Takođe, važno pitanje je i broj mesta u Parlamentu koji je približno proporcionalan broju stanovnika te države. Pored učešća u radu pomenutih institucija, nova država članica stiče pravo da imenuje sudiju u Sud Evropske unije, zatim guverner Narodne banke svake države članice učestvuje u radu Evropske centralne banke i dobija i mesto člana Saveta guvernera Evropske investicione banke; u Evropskom revizorskom sudu svaka država članica ima člana, takođe i u Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu, Komitetu regiona, ali i člana u naučno-tehničkom odboru Evroatoma.²⁴ Uz to, niz tela, agencija, odbora i grupa postaju dostupni državi članici Unije. To omogućava predstavnicima države članice da učestvuju u njihovom radu, a sve u skladu s precizno definisanim pravnim aktima i procedurama Evropske unije.

Pitanje jezika buduće države članice je još jedna od značajnih tema koja je precizirana u ovom poglavlju. U slučaju Srbije, u okviru ovog poglavlja biće potvrđeno da srpski jezik postaje zvanični jezik Evropske unije. To znači da će celokupna pravna tekovina morati da postoji i na srpskom jeziku, i to će biti pravno obavezujuća verzija, s obzirom na to da će srpski jezik biti službeni jezik – što znači jezik osnivačkih ugovora i pravnih tekovina Unije. Trenutno u Evropskoj uniji postoje 24 službena jezika.

Uporedni pregled – slučaj Hrvatske

Kako se odvijala institucionalna integracija u slučaju Hrvatske? Kakve je promene donela integracija i kakve su koristi imali hrvatski građane od trenutka pristupanja Hrvatske Evropskoj uniji, 1. jula 2013. godine?

Hrvatska je završila pregovore 30. juna 2011, iako je još u decembru 2009. godine uspostavljena Radna grupa za izradu nacrtu Ugovora o pristupanju Republike Hrvatske Evropskoj uniji, tako da je tekst Ugovora bio pripremljen i objavljen u jesen 2011. godine.²⁵ Uz to, završetkom pregovora, a na temelju datuma pristupanja 1. jula 2013. godine za Hrvatsku je pripremljen finansijski paket koji je 2013. godine uključivao 449,4 miliona evra izdvojenih iz strukturnih fondova i Kohezionog fonda Evropske unije, čime je Hrvatskoj otvorena mogućnost za korišćenje tih fondova namenjenih državama članicama. Uz to, članstvom Hrvatske u EU njeni građani građani dobili su priliku da ravnopravno učestvuju u kreiranju politika EU, na izborima za Evropski parlament i da iskoriste mogućnost da direktno utiču na politiku Evropske unije, glasanjem i kandidovanjem za funkciju i na izborima za Evropski parlament, kao i kroz Evropsku građansku inicijativu. Evropska građanska inicijativa je jedinstven način da građani učestvuju u oblikovanju EU pozivanjem Evropske komisije da predloži nove zakone. Da bi bila razmatrana u Evropskoj komisiji, konkretna građanska inicijativa treba da dobije podršku najmanje milion građana Evropske unije.

Nacionalni suverenitet²⁶

Kao članica EU, Hrvatska aktivno učestvuje u donošenju odluka na evropskom nivou, gde može bolje da zastupa sopstvene interese nego pre ulaska u Uniju. U Savetu Evropske unije koji je, zajedno sa Evropskim parlamentom, zakonodavac Unije, prilikom raspodele glasova između država članica vodilo se računa da države s većim brojem stanovnika imaju i veći broj glasova, ali ne strogo proporcionalno, pa je raspodela glasova prilagođenija državama s manjim brojem stanovnika. Da bi se sprečilo da države s velikim

24 <https://europeanwesternbalkans.rs/poglavlje-34/>

25 <https://mvep.gov.hr/UserDocImages/files/file/publikacije/Hrvatska-na-putu-u-EU-7-izd-final.pdf>

26 [knjizni_blok_prvo \(gov.hr\)](#)

brojem stanovnika blokiraju donošenje odluka, Ugovorom o Evropskoj uniji (član 16. stav 4) predviđeno je da se blokirajuća manjina mora sastojati od najmanje četiri člana Saveta.²⁷ Dakle, nema bojazni da će Hrvatska biti nadglasana ili da će njeni interesi biti zanemareni. Hrvatska je zastupljena i u drugim telima EU, sa 12 predstavnika u Evropskom parlamentu (nakon izbora maja 2019) i, kao i ostali članovi, s jednim komesarom u Evropskoj komisiji, po jednim sudijom u Sudu Evropske unije i Revizorskom sudu, a guverner Hrvatske narodne banke predstavlja Hrvatsku u Generalnom savetu Evropske centralne banke.

Zaključivanje pregovora

Kao što znamo, brzina procesa pregovora zavisi od brzine reformi i usklađivanja s propisima Evropske unije, kao i od tempa i sposobnosti za njihovo sprovođenje, ali dodajemo i od političke volje vlasti u državi koja pregovara za članstvo.

Kada država dođe do poslednje faze, dakle, nakon što se izvrši privremeno zatvaranje pregovora u vezi sa svim poglavljima (klasterima), pristupa se izradi nacrtu Sporazuma o pristupanju. Na osnovu nacrtu Sporazuma o pristupanju, Evropska komisija donosi preporuku o zahtevu za članstvo države kandidata. Na osnovu ove preporuke, Savet jednoglasno donosi odluku o pristupanju države Uniji i potpisuje se Sporazum o pristupanju između države kandidata i država članica. Sporazum o pristupanju je dokument koji zvanično potvrđuje članstvo države u Evropskoj uniji. On sadrži detaljne odredbe i uslove članstva, sve prelazne sporazume i rokove, kao i detalje o finansijskim aranžmanima i zaštitnim klauzulama, ukoliko ih ima. Na kraju, sledi proces njegove ratifikacije u skladu sa ustavnim propisima države potpisnice, odnosno države kandidata i sada članice EU.

Potpisivanjem Ugovora država kandidat postaje pristupajuća država, a punopravan član Evropske unije onog datuma koji je naveden u Ugovoru, pod uslovom da Ugovor do tada bude ratifikovan. U međuvremenu, pristupajuća država koristi prednosti specijalnih aranžmana kao što je mogućnost komentarisanja nacrtu predloga Evropske unije, saopštenja, preporuka ili inicijativa, kao i „statusa aktivnog posmatrača” u telima i agencijama Evropske unije. Pristupajuća država ima pravo i da se izjašnjava o zajedničkim pitanjima Evropske unije, ali ne i da glasa.

Nakon zaključenja pregovora o svim poglavljima, rezultati pregovora ugrađuju se u odredbe Ugovora o pristupanju, u čijoj izradi i odobravanju konačnoga teksta sudeluju predstavnici država članica i institucija Evropske unije te predstavnici države kandidata za članstvo.

27 Više o glasanju i procesu donošenja odluka u Savetu EU: <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/> i <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/>.

Poglavlje 35 – Ostala pitanja – Sadržaj poglavlja

Poglavlje 35 – Ostala pitanja je otvoreno na drugoj Međuvladinoj konferenciji između Srbije i Evropske unije, koja je održana u Briselu, 14. decembra 2015. godine. Slično kao nekoliko drugih pregovaračkih poglavlja sadrži privremena merila, početne zahteve koje treba ispuniti da bi se postigao napredak i uspostavila konačna merila za zatvaranje poglavlja. Privremena merila za Poglavlje 35 sastojala su se od implementacije sporazuma iz „tehničke” i „političke” faze dijaloga Beograda i Prištine, kao spremnosti za nastavak procesa dijaloga. Uprkos promeni metodologije pristupanja, ovo poglavlje nije obuhvaćeno nijednim novim klasterom iako ima značajan uticaj na čitav tok pregovora. Takođe, ovo poglavlje nema unapred definisanih tekovina EU, obuhvata pitanja koja bi trebalo rešiti u toku pregovora i u slučaju Srbije posvećeno je normalizaciji odnosa između Beograda i Prištine. Moglo bi se reći da je, zbog specifičnosti i ujedno senzitivnosti teme, ovo poglavlje zadržalo okvir stare metodologije i nije formalno integrisano u sistem klastera.

Iako je dijalog pod okriljem EU započeo 2011. godine na osnovu Rezolucije Generalne skupštine Ujedinjenih nacija A/RES/64/298 od 9. septembra 2010. godine, otvaranjem pregovora o pristupanju EU u januaru 2014. i Poglavlja 35 u decembru 2015. godine, ozvaničena je veza između normalizacije odnosa s Prištinom i procesa pristupanja Srbije EU. Na taj način Evropska unija je, u procesu pregovora sa Srbijom, iskoristila Poglavlje 35 koje je obično posvećeno „ostalim” pitanjima kako bi se preko njega pratio i ocenjivao napredak u dijalogu Beograda i Prištine.

U Zajedničkoj poziciji Evropske unije za Poglavlje 35²⁸ navodi se da će „napredak Srbije u pregovorima o pristupanju EU biti vođen napretkom Srbije u procesu priprema za pristupanje, koji će se meriti naročito u odnosu na stalnu angažovanost Srbije ka vidljivom i održivom poboljšanju odnosa sa Kosovom, kao i u odnosu na ostale zahteve sadržane u tački 23. Pregovaračkog okvira”.²⁹ Evropska unija je takođe konstatovala da je Srbija, svojim stavom (CONF-RS 2/14) da „u potpunosti razumevajući da proces pristupanja EU i normalizacije moraju da teku paralelno i da se međusobno podupiru”³⁰ ostaje potpuno posvećena nastavku procesa normalizacije i dijaloga s Prištinom. Iako ovo poglavlje ne zamenjuje dijalog Beograda i Prištine koji se vodi pod pokroviteljstvom Visokog predstavnika EU, na ovaj način je proces pregovora inkorporiran u pristupne pregovore o članstvu EU i tako postao sastavni deo evrointegracionih procesa Srbije.

Posebno je apostrofirana uslovljenost procesa pristupanja napretkom u normalizaciji odnosa – ukoliko „napredak u normalizaciji odnosa sa Kosovom, značajno zaostaje za ukupnim napretkom pregovora, a da je razlog tome propust Srbije da postupa u dobroj veri, naročito kada je reč o primeni sporazuma koji su postignuti između Srbije i Kosova” Komisija će „na sopstvenu inicijativu ili na zahtev jedne trećine država članica, u skladu sa tačkom 25. pregovaračkog okvira, predložiti da preporuke za otvaranje i/ili zatvaranje drugih pregovaračkih poglavlja ne budu date, i prilagoditi pripadajući pripremni rad, prema potrebi, sve dok se ne pristupi rešavanju ove neujednačenosti”.³¹ Pregovarački okvir je na taj način uspostavio mehanizam kroz koji bi nedostatak napretka u pregovaračkom Poglavlju 35 mogao dovesti do neotvaranja i nezatvaranja ostalih poglavlja. Ovaj mehanizam nije novina, budući da je već korišćen u slučaju Crne Gore, gde je bio rezervisan za poglavlja 23 i 24.

Zemlje koje su ranije pristupale EU imale su poglavlje Ostala pitanja, s tim što ono nije uvek nosilo broj 35 jer je broj poglavlja bio manji. Tako je u slučaju zemalja Centralne i Istočne Evrope koje su pristupile 2004. godine to bilo Poglavlje 31, kao i u slučaju Bugarske i Rumunije 2007, dok je u slučaju Hrvatske

28 <https://eupregovori.bos.rs/progovori-o-pregovorima/poglavlje-35>

29 https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2022/01/pg35_zajednicka_pozicija_eu.pdf

30 Ibid.

31 Ibid.

broj poglavlja povećan pa je u poglavlje o ostalim pitanjima obeleženo brojem 35, kao i u slučaju Srbije. Za zemlje koje su EU pristupile 2004, 2007. i 2013. ovo poslednje poglavlje služilo je da se urede odnosi sa EU i nekim od evropskih agencija i organizacija u periodu nakon pristupanja, poput upravljanja pretpristupnim fondovima u periodu nakon pristupanja, učešće u Istraživačkom fondu za uglj i čelik, kao i izmenama koje će nove članice EU doneti Evropskoj centralnoj banci, Evropskoj investicionoj banci i Evropskom razvojnom fondu.

Hrvatska je primer nešto složenijeg Poglavlja 35, budući da se u njemu pored tehničkih pitanja našao i takozvani Neumski koridor, odnosno pitanje prolaska kroz Neum koji pripada BiH a seče teritoriju Hrvatske. Hrvatska je u Poglavlju 35 obradila i pitanja nastala u pogledu obaveza EU za emisije ugljen-dioksida u skladu s Protokolom iz Kjota, odnosno promene nastale njenim pristupanjem EU.

U pristupanju Bugarske, poglavlje Ostala pitanja bilo je Poglavlje broj 31, i u njemu je pored tehničkih pitanja napravljen i dogovor o zatvaranju nuklearke Kozloduj. Pored toga, i deset zemalja koje su pristupile EU 2004, ali i Bugarska, Rumunija i Hrvatska ovim poglavljem su regulisale i odredbe u vezi sa zaštitnim mehanizmima u slučaju da se pojave problemi u nekom ekonomskom sektoru, dok je u slučaju Hrvatske ovim predviđen i mehanizam u slučaju problema u primeni pravnog nasleđa u domenima pravde, slobode i bezbednosti u prve tri godine članstva.

Iako normalizacija odnosa ne zahteva eksplicitno priznanje nezavisnosti Kosova od strane Srbije, izjave zvaničnika pojedinih članica EU ukazuju na zaključak da Srbija neće moći da ostvari punopravno članstvo bez „međusobnog priznanja”. Nedavna izjava kancelara Nemačke Olafa Šolca da je na kraju puta dijaloga između Srbije i Kosova – međusobno priznanje – znači da će neke zemlje članice kao uslov za punopravno članstvo Srbije zahtevati formalno priznanje nezavisnosti Kosova. S druge strane, Kosovo, sa statusom potencijalnog kandidata nije odmaklo od ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, jer proglašenu nezavisnost ne priznaje pet zemalja članica EU. Stoga je jasna namera većine zemalja članica koje su priznale nezavisnost da kroz proces normalizacije odmrznu dalji put Prištine ka institucijama u Briselu. Ipak, dijalog koji se u Briselu odvija od 2011. godine, kao i proces normalizacije, jesu usaglašeni sa svim članicama EU, bez obzira na spor oko statusa Kosova.

Primena Poglavlja 35

Dosadašnji proces dijaloga u Briselu se odvijao u dve faze. U prvoj, tzv. tehničkoj fazi dijaloga postignuto je osam tehničkih sporazuma: matične knjige, sloboda kretanja, carinski pečat, katastar, funkcionisanje CEFTA/e³² (tokom predsedavanja UNMIK-a), priznavanje univerzitetskih diploma, integrisana kontrola administrativne linije i regionalno predstavljanje i saradnja. U aprilu 2013. godine potpisan je Prvi sporazum o principima koji regulišu normalizaciju odnosa Beograda i Prištine, a koji je poznatiji kao Briselski sporazum. Ovaj sporazum obuhvata 15 tačaka, od kojih se šest odnosi na osnivanje Asocijacije/ Zajednice srpskih opština (ZSO) koja do danas nije primenjena od strane vlasti u Prištini, uprkos dogovoru o opštim principima/glavnim elementima ZSO, postignutim 2015. godine.

Sporazumu koji su postignuti nakon otvaranja Poglavlja 35:

Zaključci o primeni prvobitnih sporazuma (2016)

Sporazum o međusobnom priznavanju sertifikata za vozače i automobile (2016)

Dogovor u vezi sa finalizacijom sprovođenja Sporazuma o slobodi kretanja iz 2011 (2016)

Zaključci EU posrednika o sprovođenju Sporazuma o telekomunikacijama iz 2013 (2016)

32 Centralnoevropski ugovor o slobodnoj trgovini - Central European Free Trade Agreement

Zaključci EU posrednika o pravosuđu (2016)

Vašingtonski sporazum (2020)

Dogovor u vezi sa automobilskim tablicama (2021)

Mapa puta za primenu sporazuma o energetici (2022)

U Zajedničkoj poziciji EU se navodi da „Srbija ostaje posvećena dijalogu pod pokroviteljstvom EU, angažuje se u postizanju daljih sporazuma o novim temama/u novim oblastima, unapređujući proces normalizacije odnosa u dobroj veri, sa ciljem da to postepeno vodi sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova, u skladu sa pregovaračkim okvirom”.³³

Takođe, sam Pregovarački okvir „uzima u obzir i kontinuirano angažovanje Srbije i sve korake koje je preduzela ka postizanju vidljivog i održivog unapređenja u odnosima sa Kosovom. Ovaj proces obezbeđuje da obe strane mogu da nastave svojim evropskim putem, izbegavajući pritom da jedna drugu mogu ometati u ovim naporima, i treba postepeno da dovede do sveobuhvatne normalizacije odnosa između Srbije i Kosova, u formi pravno obavezujućeg sporazuma do kraja pristupnih pregovora sa Srbijom, uz izgleda da obe strane budu u stanju da u potpunosti ostvaruju svoja prava i ispunjavaju svoje obaveze”.³⁴

Može se zaključiti da zahtevana normalizacija odnosa pored obezbeđivanja normalnog života za Srbe i Albance ujedno ima cilj da Srbija i Kosovo mogu dalje da napreduju u separatnim procesima integracije u EU. Takođe, u Pregovaračkom okviru se navodi da će obe strane izbegavati da jedna drugu ometaju u tim naporima, što je već sadržano u tački 14. Briselskog sporazuma – „dogovoreno da nijedna strana neće blokirati, niti podsticati druge da blokiraju, napredak druge strane na svojim putevima prema EU”. U osnovi Pregovaračkog okvira i Zajedničke pozicije EU je zahtev za sveobuhvatnom normalizacijom odnosa u formi pravno obavezujućeg sporazuma do kraja pristupnih pregovora.

Odsustvo poverenja, zastoji u pregovorima, kao i slaba primena već ranije dogovorenih sporazuma stoje na putu sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa Beograda i Prištine. Deluje da javnosti u oba društva nisu pripremljene za zahtev koji je jasno formulisan u dokumentima EU. Politička scena u Srbiji zasnovana je na dihotomiji priznavanje – nepriznavanje nezavisnosti Kosova, ali i dihotomiji za i protiv EU u kontekstu rešavanja statusnog spora s vlastima u Prištini. Dijalog je predstavljen kao maraton u kome se pobeđuje druga strana i osigurava nepovredivost teritorijalnog integriteta Srbije. Zbog toga deluje nerealno da će Srbija ostvariti zahteve koji proizilaze iz Pregovaračkog okvira bez otvorene i javne debate o uslovima koji stoje na putu ka punopravnom članstvu u EU. Jedna od tih prilika bila je pokretanje Unutrašnjeg dijaloga u julu 2017. godine od strane predsednika Vučića, koji je okončan bez definisanih zaključaka.

Primena zahteva o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa bi u određenom momentu mogla da podrazumeva krupne pravno-političke promene, kao što su izmene Ustava, integrisanje svih ranije postignutih sporazuma iz Brisela u normativni okvir Republike Srbije, ali i promenu spoljnopolitičke pozicije Srbije u kontekstu članstva Kosova u međunarodnim institucijama i organizacijama.

Šta su benefiti za građane?

Uprkos mnogobrojnim zastojima Briselski dijalog je dao značajne rezultate. Fokus na spor oko statusa između Beograda i Prištine zenemaruje mnogobrojne probleme sa kojima su se građani godinama suočavali, a koji su rešeni upravo za pregovaračkim stolom. Briselski dijalog je delotvoran mehanizam koji omogućava sporazumevanje oko otvorenih pitanja. Matične knjige, carinski pečati, uzajamno priznavanje diploma, integrisano upravljanje prelazima, oficiri za vezu, fond za razvoj severa od carinskih

33 https://eukonvent.org/wp-content/uploads/2022/01/pg35_zajednicka_pozicija_eu.pdf

34 https://bezbednost.org/wp-content/uploads/2020/06/pregovaracki_okvir_eu_za_srbiju.pdf

prihoda, integracija pravosuđa, civilna zaštita, telekomunikacije i dostupnost mreža, sertifikati za vozače i automobile, lične karte, energetika i distribucija električne energije deo su paketa dogovora i sporazuma koji su u potpunosti ili u velikoj meri primenjeni na terenu i koji su značajno olakšali život Srbima i Albancima. Odsustvo primene pojedinih sporazuma, kao dogovora o katastru i dalje hiljadama ljudi uskraćuje pravo na zaštitu i korišćenje sopstvene imovine. Odsustvo dogovora o registarskim tablicama na svakodnevnom nivou otežava slobodu kretanja ljudi, a uz politizaciju može dovesti i do ekscenčnih situacija koje imaju kapacitet da prerastu u otvoreni sukob.

Briselski sporazum predvideo je nesmetano funkcionisanje pravosuđa, policije, izbornog procesa na lokalnu, kao i pravo srpske zajednice na autonomiju u četiri ključne oblasti: zdravstvo, obrazovanje, urbano i ruralno planiranje, kao i lokalni ekonomski razvoj. Primena dogovorenog značila bi osiguravanje prava na normalan život za Srbe na Kosovu.

Sveobuhvatni sporazum o normalizaciji značio bi rešavanje većine otvorenih pitanja između Beograda i Prištine, otklanjanje konflikta kao realnog scenarija i nesmetani put ka punopravnom članstvu u EU. Sporazum bi otklonio prepreke na putu ka kreiranju jedinstvenog regionalnog tržišta, zasnovanog na četiri evropske slobode, što bi za posledicu imalo ekonomski razvoj i bolji standard građana. Bolji politički odnosi bi omogućili i nastavak infrastrukturnih projekata poput izgradnje auto-puta i železničke pruge.

Ubrzanje procesa?

Budući da s vremenom nije načinjen ozbiljniji korak u dijalogu Beograda i Prištine, predstavnici EU su počeli da insistiraju na ubrzanju procesa i hitnoj sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa. U tzv. Strategiji za Zapadni Balkan³⁵, koja je predstavljena još 2018. godine, navodi se da je sveobuhvatan, pravno obavezujući sporazum o normalizaciji hitan i ključan kako bi Srbija i Kosovo mogli napredovati na svojim evropskim putevima, iako su ranije pomenuti dokumenti govorili o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa kao o nečemu što bi trebalo postići na kraju procesa pridruživanja Srbije EU.

Pandemija COVID-19, kao i rat u Ukrajini, pokazali su da krizna vremena mogu da anuliraju sve napore koji su dosad uloženi u proces normalizacije odnosa između Srbije i Kosova. Stavljajući srpsko-albansko sporu u okviru geopolitičkog razračunavanja Rusije i Zapada je ponovo dovelo do glasnih zahteva za brzim rešenjem u vidu konkretnog sporazuma. Status Kosova postao je argument za predstavnike Rusije o pravu na samoopredeljenje kao legitimaciji akta aneksije delova teritorije Ukrajine. S druge strane, većina zemalja EU i SAD na primeru Kosova žele da pokažu da su međunarodne intervencije u prošlosti rezultirale mirom, sporazumom između sukobljenih strana i trajnim opšteprihvaćenim rešenjem. U cilju ubrzanja procesa, tokom pandemije, početkom aprila 2020. godine, EU je imenovala bivšeg slovačkog ministra spoljnih poslova Miroslava Lajčaka za novog Specijalnog predstavnika EU za dijalog Beograda i Prištine i ostala pitanja koja se tiču Zapadnog Balkana. Mandat mu je bio određen na 12 meseci, ali se brzo uvidelo da je taj period nedovoljan za postavljene zadatke – da postigne sporazum o sveobuhvatnoj normalizaciji odnosa između Srbije i Kosova i doprinese jačanju dobrosusedskih odnosa i pomirenju između partnera na Zapadnom Balkanu.

Ipak, period pandemije COVID-19 obeležili su događaji koji su doveli i do određenog napretka u dijalogu. Naime, nakon 20 meseci zastoja usled odluke Vlade Kosova, od novembra 2018. godine, da se uvede carina od 100% na uvoz robe iz Srbije i Bosne i Hercegovine, dijalog između Beograda i Prištine pod pokroviteljstvom Evropske unije je nastavljen na najvišem političkom nivou jula 2020. godine u Briselu.

Uprkos političkim tenzijama tokom trajanja pandemije je uspostavljena saradnja između srpskih i kosovskih zdravstvenih institucija. Sredinom aprila 2020. godine održana je video-konferencija o

35 https://ec.europa.eu/info/publications/eu-western-balkans-strategy-credible-enlargement-perspective_en

epidemiološkoj situaciji na terenu, saradnji i merama za borbu protiv pandemije, na kojoj su učestvovali ministar zdravlja Srbije Zlatibor Lončar i ministar zdravlja Kosova Arben Vitija.

Institucionalna saradnja je bila vidljiva i na administrativnim prelazima. Tokom pandemije omogućen je prolazak sanitetskih vozila iz srpskih sredina koji prevoze pacijente s težom kliničkom slikom na dalje lečenje u centralnu Srbiju, iako su prelazi još uvek bili zvanično zatvoreni. Takođe, epidemiološki timovi iz Srbije su neometano ulazili na Kosovo kako bi pružili pomoć u pružanju medicinskih usluga za pacijente obolele od COVID-19 u srpskim sredinama.

Poslednji Izveštaj Evropske komisije

U poslednjem Izveštaju Evropske komisije o napretku Srbije ka EU posebno je analiziran proces normalizacije odnosa Beograda i Prištine. U Izveštaju se konstatuje da, uprkos susretu na najvišem nivou 18. avgusta 2022. i dogovoru o redovnim sastancima u Briselu, „nije postignut dalji konkretan napredak u pregovorima o sveobuhvatnom i pravno obavezujućem sporazumu o normalizaciji“. Posebno se naglašava da se „Kosovo i Srbija sada pozivaju da se konstruktivno angažuju i unaprede pregovore o sveobuhvatnom, pravno obavezujućem sporazumu o normalizaciji *bez daljeg odlaganja*“, uz ocenu da je postizanje takvog sporazuma *hitno i ključno* kako bi Kosovo i Srbija mogli da napreduju u evrointegracijama. [istakao S. S.]

U Izveštaju se konstatuje da su u toku poslednjeg analiziranog perioda strane usvojile Mapu puta za implementaciju energetskih sporazuma u junu 2022. godine, koja omogućava punu primenu Sporazuma o energetici iz 2013. i 2015. godine. Nakon postignutog sporazuma, licenca za snabdevanje električnom energijom izdata je Elektroseveru, kompaniji u vlasništvu Srbije, osnovanoj u skladu sa kosovskim zakonima, koja će snabdevati strujom potrošače u četiri opštine sa srpskom većinom na severu. U toku je finalizacija neophodnih tehničkih sporazuma kako bi kompanija bila u potpunosti operativna. Od strana se očekuje da brzo implementiraju sve odredbe usaglašene Mape puta.

Nakon tenzija na severu Kosova krajem jula 2022. godine, uz posredstvo EU je 27. avgusta 2022. postignut sporazum o korišćenju ulazno-izlaznih dokumenata, kojim je Srbija pristala da ukine ova dokumenta za nosioce kosovske lične karte, a Kosovo da ih ne uvodi za nosioce srpskih ličnih karata. Evropska komisija očekuje da će strane hitno postići sporazum o registarskim tablicama nakon što nisu uspele da pronađu trajno rešenje u okviru Radne grupe za registarske tablice koju je predvodila EU, a čiji je šestomesečni mandat istekao u aprilu 2022. Tokom perioda izveštavanja, strane su se u procesu dijaloga bavile pitanjem nestalih lica. Međutim, izostao je konačan dogovor, a strane se od Evropske komisije ohrabruju da nastave dijalog na ovu temu.

Komisija je u svom Izveštaju napravila presek u procesu primene ranije dogovorenih sporazuma:

- Nije došlo do potpune primene Sporazuma o pravosuđu koji proizilazi iz Briselskog sporazuma iz aprila 2013. zbog odsustva volje kosovskih vlasti da poštuju određene odredbe sporazuma;
- Kosovske vlasti nisu napravile nikakav pomak ka uspostavljanju Asocijacije/Zajednice opština sa srpskom većinom na Kosovu i Kosovo se od strane Evropske komisije poziva da primeni preuzetu obavezu *bez daljeg odlaganja ili opstrukcije*; [istakao S. S.]
- Radovi na mostu u Mitrovici su odavno završeni i očekuje se da se Srbija konstruktivno angažuje kako bi se most mogao nesmetano otvoriti za saobraćaj;
- I dalje postoje poteškoće u primeni sporazuma postignutog u tehničkoj fazi dijaloga

(2011–2012), odnosno neki se ne sprovode ili se samo delimično primenjuju. Posebno važno je da obe strane primenjuju dogovor o učešću u regionalnim forumima i da ne blokiraju rad regionalnih foruma zbog bilateralnih sporova.

- I dalje izostaje puna implementacija Dogovora o katastru i priznavanju univerzitetskih diploma. Na Srbiji je i obaveza premeštanja srpskih administrativnih carinskih struktura i izbegavanje carinskih procedura koje su u suprotnosti s postignutim sporazumima;
- Integrisani administrativni prelazi Merdare i Mutivode funkcionišu, dok je neotvaranje integrisanih prelaza na ostalim mestima dovelo do suspenzije sredstava EU za ovaj projekat u julu 2018. Potrebni su dodatni naponi Srbije da zatvori ilegalne puteve i obilaznice kako bi se obezbedilo isključivo korišćenje zvaničnih prelaza za robu i lica koja ulaze ili izlaze sa Kosova;
- Strane su nastavile da ispunjavaju svoje obaveze prema Sporazumu o telekomunikacijama tokom perioda izveštavanja;
- Zahtevi za međusobnu pravnu pomoć se u načelu obrađuju;
- Kosovo bi trebalo doslednije da poštuje dogovore o zvaničnim posetama.

Evropska komisija je u poslednjem izveštaju konstatovala da je Srbija ostala angažovana u procesu dijaloga i da na taj način ostvaruje obavezu preuzetu otvaranjem Poglavlja 35, ali i da bi trebalo da se posveti punoj primeni svih prethodnih sporazuma iz dijaloga. Takođe, naglašen je zahtev da se izbegava negativna retorika koja ugrožava napore uložene u dijalog. Od Srbije se očekuje da se u narednom periodu konstruktivnije angažuje u pregovorima o pravno obavezujućem sporazumu o normalizaciji i pokaže fleksibilnost u cilju brzog i konkretnog napretka.

Umesto zaključka – Spremnost za napredak Srbije ka članstvu u EU

Na osnovu nalaza Izveštaja Evropske komisije o napretku Srbije iz 2022. godinu (u daljem tekstu: Izveštaj) beleži se značajna stagnacija Srbije, jer ni u jednom od 33 pregovaračka poglavlja za koja Komisija ocenjuje nivo napretka, prvi put nema pregovaračkog poglavlja u kojem je ostvaren „dobar napredak“, dok je u 12 poglavlja ostvaren tek „određeni napredak“.³⁶ Prateći klastersku poddelu to izgleda ovako³⁷: I Osnove – 2,60; II Unutrašnje tržište – 3,22; III Konkurentnost i inkluzivni rast – 3,37; IV Zelena agenda i održiva povezanost – 3; V Resursi, poljoprivreda i kohezija – 2,60; VI Spoljni odnosi – 3³⁸.

Analizirajući spremnost Srbije da preuzme obaveze iz članstva u EU u Izveštaju se ističe „da je zemlja nastavila rad na usklađivanju sa pravnim tekovinama EU u mnogim oblastima, posebno u oblasti prava kompanija, prava intelektualne svojine, istraživanja i inovacija i finansijske kontrole“³⁹ ali da će ukupni tempo pregovora i dalje zavisiti posebno od tempa reformi u oblasti vladavine prava i normalizacije odnosa Srbije sa Kosovom*.

Iako u proteklom periodu nije postignut konkretan napredak u pregovorima o sveobuhvatnom i pravno obavezujućem sporazumu o normalizaciji, postoje pitanja koja bi se mogla naći na stolu u kratkom roku,

36 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en i <https://cep.org.rs/publications/napredak-i-spremnost-srbije-za-clanstvo-u-eu-2022/>.

37 Stepen spremnosti: 1 – rana faza; 2- određeni nivo; 3 – umereni nivo; 4 – dobar nivo spremnosti; 5 – veoma napredna faza.

38 <https://cep.org.rs/publications/napredak-i-spremnost-srbije-za-clanstvo-u-eu-2022/>.

39 https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/serbia-report-2022_en.

kao što je razmatranje sporazuma koji nisu primenjeni i identifikacija prepreka za njihovu implementaciju, promena rešenja sa nalepnicama u trajno rešenje za slobodu kretanja, iznalaženje rešenja za registarske tablice na severu Kosova, veći angažman u pronalasku nestalih osoba, saradnja policije u borbi protiv organizovanog kriminala i ilegalnih ekonomskih aktivnosti, rešavanje imovinskih pitanja, primena odluke Ustavnog suda Kosova oko zemljišta manastira Visoki Dečani, kao i početak uspostavljanja Zajednice sa srpskom većinom.

Međutim, normalizacija odnosa nije put ka ubrzanom članstvu u EU, kao što se često predstavlja u javnosti, odnosno ostvarivanje ciljeva iz Poglavlja 35 ne vodi direktno do zatvaranja Poglavlja 34. Da bi Srbija postala punopravna članica potrebno je da se dosegnu standardi koje propisuje Unija u oblasti vladavine prava, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, a posebno – Srbija je u obavezi da ostvari nesmetani rad demokratskih institucija. Dakle, najpre osigurati funkcionalnost sopstvenih institucija pa tek onda razmišljati o učešću u institucijama EU. Kada u konačnici dođe i to toga, znaćemo da je članstvo u EU realnost te da prestaje da važi – „Poglavlje 34 – Institucije *trenutno nije primenljivo na Srbiju*“.

