

ПОГЛАВЉЕ 31 - КАМЕН СПОТИЦАЊА?

Tim ISAC fonda

Konsultant: Milan Igrutinović

Након вишегодишњег усаглашавања Споразума о стабилизацији и придруживању Републике Србије са Европском унијом, 01. марта 2012. године Европски савет донео је одлуку о статусу кандидата Републици Србији.¹

Од јуна 2013. године отворени су приступни преговори са Европском унијом, а прва међувладина конференција одржана је у Бриселу 21. јануара 2014. године чиме је означен почетак приступних преговора на политичком нивоу.²

Преговори Републике Србије о прикључењу Европској унији заснивају се на члану 49. Уговора о Европској унији и закључцима усвојеним на седници Европског савета из Копенхагена у јуну 1993. године. На првој међувладиној конференцији којом су преговори практично отпочели наглашено је да је Република Србија постигла висок степен усклађености са критеријумима за чланство, пре свих политичких критеријумима које је Европски савет утврдио на седници одржаној у Копенхагену 1993. и условима Процеса стабилизације и придруживања које је Савет установио 1997. године. Од Републике Србије се очекује да настави да ради у правцу пуног испуњавања поменутих критеријума и услова, као и да обезбеди пуно спровођење кључних реформи и законодавства, нарочито у погледу реформе правосуђа, борбе против корупције и организованог криминала, реформе државне управе, независности кључних институција, слободе медија, заштите мањина и борбе против дискриминације.

За прихватање Републике Србије у чланство Европске уније кључно је испуњавање тзв. Копенхашких критеријума који подразумевају³:

- стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, поштовање људских права и заштиту мањина;
- постојање функционалне тржишне привреде, као и способност да се носи са притиском конкуренције и тржишних кретања у оквиру Уније;
- способност да се преузму обавезе које произилазе из чланства, укључујући прихватање циљева политичке, економске и монетарне уније, и административни капацитет неопходан за делотворну примену и спровођење правних тековина ЕУ.

Правне тековине ЕУ, између осталог, садрже циљеве и начела на којима је Унија заснована, а како је утврђено у Уговору о Европској унији. Приступање Европској унији подразумева благовремено и делотворно

1) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/countries/detailed-country-information/serbia_en

2) <https://www.mei.gov.rs/srp/srbija-i-eu/istorijat-odnosa-srbije-i-eu/>

3) <https://www.isac-fund.org/cir/publication/водич-кроз-приступање-србије-европск-3>

спровођење укупног законодавства ЕУ, односно правних тековина ЕУ у постојећем облику у моменту приступања Републике Србије. Успостављање одговарајућих административних и правосудних капацитета од кључне је важности за испуњавање свих обавеза које проистичу из чланства. На Другој међувладиној конференцији Републике Србије и Европске уније, одржаној у Бриселу 14. децембра 2015. године, отворена су прва два од укупно 35 поглавља која обухватају цео процеса преговора о приступању, а у овом тренутку је отворено 18 поглавља, од чега ни једно у 2020. години, што према саопштењу известиоца Европског парламента Владимира Билчика говори само за себе.

Усклађивање законодавства са Европском унијом

Услов за ступање у чланство ЕУ је прихватање свих права и обавеза на којима се заснива ЕУ, као и институционалног оквира који је чини. Самим тим, не воде се преговори у правом смислу речи, тј. не преговара се суштина правних тековина ЕУ, већ се држава кандидат прилагођава правном, економском и друштвеном систему ЕУ, а преговарају се једино услови, временски рокови и модалитети приступања државе кандидата том систему. Држава кандидат прихвата правне тековине ЕУ у облику у ком оне важе за све државе чланице ЕУ у моменту њеног приступања.

Процес аналитичког прегледа правних тековина (скрининга) започет је непосредно након прве међувладине конференције чиме се оцењивало у којој мери је Република Србија припремљена за отварање преговора у појединачним областима, али и да би се стекао прелиминарни увид у питања која ће се појавити током преговора. Извештаји о скринингу по појединим поглављима садрже важне смернице, укључујући и смернице о задацима који треба да буду предвиђени у акционим плановима Републике Србије, и у извештајима са скрининга налазе се мерила за отварање појединих поглавља. Након извештаја са скрининга израђују се преговарачке позиције за свако поглавље. За поглавље 31⁴ још увек нема извештаја са скрининга иако је 14.10.2014. године одржан скрининг састанак у Бриселу. На скринингу су представљене области из основних праваца деловања које садржи Поглавље 31: дипломатска акција, заједничка безбедносна и одбрамбена политика (учешће у војним и цивилним мултинационалним операцијама ЕУ), рестриктивне мере (усаглашавање са спољнополитичким декларацијама и мерама ЕУ) и контрола наоружања (спречавање ширења оружја за масовно уништење и политика разоружања). Усклађеност законодавства до сада се углавном кретала око 60%⁵, пре свега због неусклађености са Декларацијама које на било који начин помињу Руску Федерацију. За сва друга поглавља извештаји са скрининга су достављени осим за поглавље 31, што може да се посматра као својеврсни притисак на Републику Србију да раскине везе са Руском Федерацијом⁶.

Извештајем о напретку Европске комисије за 2019. годину⁷ оцењено је да: "спољна, безбедносна и одбрамбена политика државе чланице мора бити способна за вођење политичког дијалога у оквиру спољне, безбедносне и одбрамбене политике, за усаглашавање са изјавама ЕУ, за учешће у активностима ЕУ и за примену договорених санкција и рестриктивних мера."

Према извештају, Србија је умерено припремљена, и наводи да је постигнут изванредан напредак у следећим областима:

- "Влада проследила нацрте нових стратегија о безбедности и одбрани на консултације и наставила је са припремама како би се омогућило учешће цивилних експерата у међународним мисијама и операцијама. У 2020. години Србија је требала да унапреди усаглашавање са декларацијама ЕУ и одлукама Савета о заједничкој спољној и безбедносној политици, заврши ревизију националних стратегија безбедности и одбране тако да оне у потпуности одражавају оријентацију Србије ка ЕУ у овим областима, настави да примењује свој закон којим се уводе међународне мере ограничавања, укључујући рестриктивне мере ЕУ, и да прати његово спровођење.
- Када је у питању заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП), Србија наставља да пружа подршку глобалној стратегији за спољну и безбедносну политику Европске уније. Током периода извештавања од почетка марта 2018. до краја фебруара 2019. године, Србија се, када је била

4) <https://www.isac-fund.org/cir/publication/србија-и-преговори-у-поглављу-31-заједн>

5) <https://europeanwesternbalkans.rs/isac-bez-vecih-poboljsanja-u-uskladjivanju-srbije-sa-merama-politikama-eu-tokom-2019-godine/> и <https://www.isac-fund.org/cir/publication/анализа-усаглашавања-србије-са-спољн-8>

6) <http://rs.n1info.com/English/NEWS/a412024/Chapter-31-on-hold-in-Serbia-s-negotiations-with-EU.html>

7) https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/20190529-serbia-report_SR_-_REVIDIRANO.pdf

позвана, усагласила са 46 од 87 релевантних декларација високог представника у име ЕУ и одлукама Савета, што представља стопу усаглашавања од близу 53%. Србија је наставила да се не усклађује са рестриктивним мерама ЕУ које се односе, између осталог, на Русију и Венецуелу.

- Србија је наставила да развија интензивне односе и стратешка партнерства са више земаља широм света. Настављени су чести контакти на високом нивоу и редовне билатералне посете са Русијом, уз војно-техничку сарадњу, укључујући заједничке војне вежбе, као и постојане односе са Организацијом уговора о колективној безбедности (ОДКБ) и споразуме о трговини оружјем.
- Такође, Србија је учествовала у око 20 заједничких војних вежби са САД-ом и НАТО-ом у 2018. години. Србија је наставила са даљим јачањем својих политичких и економских односа са Кином. Србија је подржала мере и документе ЕУ о спречавању сукоба.
- Србија је наставила да учествује у извесним, али не и свим међународним аранжманима за контролу извоза, као и у инструментима против пролиферације наоружања.
- Србија је испунила своје обавезе из Конвенције о хемијском оружју и успоставила је законодавне и административне структуре. И даље се чека исход пријаве Србије из 2009. године за приступање Васенарском споразуму.
- Србија је наставила активну сарадњу са међународним организацијама. Србија је задржала своју политику војне неутралности, али су сарадња и интензивни контакти са НАТО-ом настављени.
- Србија је у октобру 2018. године била домаћин вежбе за управљање ванредним ситуацијама, коју су заједнички организовали Евроатлантски центар за координацију одговора на катастрофе и Министарство унутрашњих послова Србије. Србија је наставила да спроводи свој споразум са ЕУ о безбедносним процедурама за размену и заштиту тајних података.
- Србија је наставила да активно учествује у војним мисијама за управљање кризама у оквиру заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП), нарочито у мисијама ЕУ за обуку у Малију, Централноафричкој Републици и Сомалији, као и у ЕУ НАВФОР Атланта. Србија припрема национални оквир за учешће у цивилним мисијама у оквиру ЗБОП. Ово укључује покретање програма обуке како би се обезбедила редовна обука цивилним учесницима мисија које предводи ЕУ.
- Србија је наставила да учествује у саставу борбених група ЕУ”.

Без обзира на извештај из 2019. године о умереном напретку, Република Србија је наставила рад на изради стратегијских докумената, који су усвојени крајем 2019. године, изради Стратегије на спречавању ширења оружја за масовно уништење и успостављању законског оквира за слање цивилних експерата у мултинационалне операције под окриљем Европске уније. Такође, придруживала се декларацијама Европске уније у скромном оквиру а у складу са својим спољнополитичким опредељењем.

Извештај о напретку из 2020. године Европске комисије⁸ наглашава да спољна, безбедносна и одбрамбена политика државе чланице мора бити способна за вођење политичког дијалога у оквиру спољне, безбедносне и одбрамбене политике, за усаглашавање са изјавама ЕУ, за учешће у активностима ЕУ и за примену договорених санкција и рестриктивних мера.

- “Србија је у овој области умерено припремљена.
- Постигнут је извештај када је Скупштина усвојила Стратегију националне безбедности и Стратегију одбране, али током извештајног периода обрасци усклађивања са ЗСБП у Србији остали су углавном непромењени.
- У 2019. години стопа усклађености Србије са релевантним декларацијама високог представника у име одлука ЕУ и Савета износила је 60%.
- Србија је наставила да учествује у мисијама и операцијама ЕУ за управљање кризама у оквиру заједничке безбедносне и одбрамбене политике.
- У наредној години Србија треба нарочито да: побољша усклађивање са заједничком спољном и

8) https://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/serbia_report_2020_SR.pdf

безбедносном политиком ЕУ; спроведе стратегију националне безбедности и одбране и усвоји повезане акционе планове на начин који у потпуности одражава оријентацију Србије ка ЕУ у овим областима.

- Настављен је политички дијалог између ЕУ и Србије о спољној и безбедносној политици, а трећи неформални политички дијалог заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) / заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП) одржан је у Београду у новембру 2019.
- Србија је такође редовно учествовала на неформалним састанцима политичког дијалога између ЕУ и Западног Балкана. Скупштина је усвојила нове стратегије националне безбедности и одбране, које су еволуирале у поређењу са претходним верзијама, посебно у односу на приступање ЕУ, Глобалну стратегију ЕУ и ЗСБП. У припреми су акциони планови за њихово спровођење. При спровођењу ових стратегија, Србија би требало да крене у правцу политике засноване на водећим начелима ЕУ за међународну акцију, у складу са стратешким циљем чланства Србије у ЕУ. Институционални оквир који омогућава учешће Србије у заједничкој спољној и безбедносној политици (ЗСБП) и заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици (ЗБОП) постоји.
- Када је у питању заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП), Србија је наставила да пружа подршку Глобалној стратегији за спољну и безбедносну политику Европске уније. У 2019. години стопа усклађености Србије са релевантним декларацијама високог представника у име одлука ЕУ и Савета износила је 60%. Србија се није ускладила са рестриктивним мерама ЕУ које се односе, између осталог, на Русију, Венецуелу, Мјанмар и Иран. У 2019. и 2020. Србија се такође није ускладила, између осталог, са седам декларација високог представника у име ЕУ о Хонг Конгу, са декларацијом високог представника која позива на промоцију и понашање одговорног понашања у сајбер простору и са декларацијом високог представника о Русији која наводи Европски фонд за демократију као „непожељну организацију“. Иако се Србија није ускладила са рестриктивним мерама везаним за Белорусију, 2020. ускладила се са декларацијом високог представника о председничким изборима у Белорусији и са декларацијом високог представника о ескалацији насиља и застрашивању над члановима Координационог савета. Србија треба, као приоритет, да уложи додатне напоре у вези са својим усклађивањем са ЗСБП ЕУ.
- Србија је наставила да развија интензивне односе и стратешка партнерства са више земаља широм света, укључујући са Русијом, Кином и САД-ом. Одржавани су чести контакти на високом нивоу и редовне билатералне посете Русији, као и војнотехничка сарадња, укључујући заједничке војне вежбе (такође заједно са Белорусијом) и аранжмани о трговини оружјем. Међутим, 9. септембра 2020. Србија је најавила да ће замрзнути своје учешће у активностима међународне војне сарадње, укључујући војне вежбе, на шест месеци, због наводних притисака Европске уније. Учешће Србије у мисијама и операцијама Европске уније за управљање кризама, које се спроводе у ЗБОП је позитивно оцењено, те би Одлука Владе РС о мораторијуму од 6 месеци на војне активности, а и могуће повлачење јединица ВС из мисија ЕУ могло бити погубно за даље преговоре о чланству Републике Србије.
- Србија је наставила да даље јача своје економске, политичке и безбедносне односе са Кином, укључујући и кроз велике заједничке инфраструктурне и гринфилд пројекте, заједничке вежбе специјалних полицијских јединица, набавку значајне опреме за видео надзор и куповину наоружања и сигурносних система.
- Србија је подржала мере и документе ЕУ о спречавању сукоба. Србија се придружила готово свим већим споразумима о неширењу оружја, разоружању и контроли наоружања које промовише ЕУ. Србија би требало да размотри ратификацију Протокола V о експлозивним остацима рата уз Конвенцију о конвенционалном оружју (CCW). Србија се ускладила са Заједничком позицијом 2008/944 о заједничким правилима који регулишу извоз оружја. Има транспарентан систем извештавања о стратешкој контроли извоза. И даље се чека исход у вези са пријавом Србије за придруживање Васенарском аранжману од 2009. године.
- У извештајном периоду Србија се није ускладила са изјавама ЕУ у Организацији за забрану хемијског оружја OPCW. Србија се такође није ускладила са одређеним бројем изјава ЕУ у Првом комитету УН у Њујорку.
- Србија је наставила активну сарадњу са међународним организацијама. Србија је задржала своју политику војне неутралности, али су сарадња и интензивни контакти са НАТО-ом настављени. Усвојен је други Индивидуални акциони план партнерства (2019-2021). Србија је наставила да учествује у заједничким војним вежбама са САД-ом и НАТО-ом. Потпредседник Народне скупштине Републике Србије учествовао

је на састанцима Парламентарне скупштине Организације договора о колективној безбедности (ОДКБ), на којима Скупштина Србије има статус посматрача, у мају 2019. и јуну 2020. Сарадња са ОДКБ укључена је у стратегију националне безбедности и стратегију одбране. Србија је наставила да спроводи свој споразум са ЕУ о безбедносним процедурама за размену и заштиту поверљивих информација. Буџет за одбрану Србије у 2019. повећан је за скоро 30% у односу на 2018. годину.”

Иако се у извештају наводи да је буџет за одбрану порастао 30%, према извештају СИПРИ, у односу на 2018. годину буџет је повећан за 326 милиона долара у 2019. или 43%. Објашњење за пораст издвајања за одбрану може да се пронађе у опредељењу РС за војну неутралност према постојећим војно политичким савезима. Пораст издвајања за одбрану се објашњава кроз став да неутралност подразумева развијање свих способности војске и свих видова војске. У поређењу са земљама чланицама Европске уније издвајање Србије за буџет за одбрану је око 2,2% ГДП, што је више од просека, осим Бугарске (према СИПРИ) 3,2% ГДП која је и НАТО и ЕУ земља.

Србија (извор СИПРИ)

година	процент
2013	1,901
2014	1,941
2015	1,827
2016	1,748
2017	1,84
2018	1,619
2019	2,2

Бугарска (извор СИПРИ)

година	процент
2013	1,461
2014	1,316
2015	1,26
2016	1,26
2017	1,242
2018	1,476
2019	3,221

Република Србија је у протеклом периоду углавном набављала наоружање и војну опрему из Руске Федерације, што може бити објашњење за повећана издвајања за одбрану.

Годину на измаку је обележила пандемија COVID-19 и у таквим околностима није било за очекивати да се отвори неко ново поглавље у преговорима РС са Европском унијом, али нити да дође до значајног напретка у поглављу 31 поготово што је Србија наставила да развија интензивне односе и стратегијска партнерства са бројним државама широм света не усклађујући се при томе са ЗСБП Европске уније. Сарадња са Кином се повећала у току кризе изазване пандемијом вируса COVID-19, а обележена је прокинеском реториком високих државних званичника која је била скептична према Европској унији.



У функцији остваривања основног спољнополитичког приоритета да постане пуноправна чланица Европске уније, Република Србија је декларативно спремна да спољну и безбедносну политику у највећој мери усклађује са позицијама и деловањем ЕУ у свим најважнијим питањима глобалног, европског и регионалног карактера. Иако, извештај са скрининга за поглавље 31 није достављен Србији, чињеница је да постоји напредак у Заједничкој спољној и безбедносној политици. Такође, сам процес преговора у поглављу 31 оптерећује однос РС са Руском Федерацијом, САД и Кином, као и нејасан исход преговора Београда и Приштине. Свакако, напредак у успостављању капацитета за слање цивилних експерата и израда Стратегије за спречавање ширења оружја за масовно уништење је значајан са становишта Заједничке спољне и безбедносне политике и у извештајима Европске комисије је тај део оцењен позитивном оценом. Но међутим, од Србије се захтева потпуно усклађивање са декларацијама Европске уније што у овом тренутку за њу представља огроман спољно политички терет, не само из политичких, већ и економских и других разлога. Оваква позиција Европске уније, али и Републике Србије преговоре за Поглавље 31 доводи у „no - win situation“.