

Dr Jelena ČERANIĆ¹

Proces stabilizacije i pridruživanja – globalni politički okvir za pregovore Evropske unije sa zemljama Zapadnog Balkana

APSTRAKT

U radu se analizira Proces stabilizacije i pridruživanja kao globalni politički okvir za pregovore Evropske unije sa zemljama Zapadnog Balkana. Nakon uvodnih napomena o samim pojmovima Balkan, Zapadni Balkan i Jugoistočna Evropa, u prvom delu rada predstavljeno je pokretanje Procesu stabilizacije i pridruživanja. Posebna pažnja posvećena je odnosu između Procesu stabilizacije i pridruživanja i Pakta za stabilnost za Jugoistočnu Evropu. U drugom delu rada razmotreno je sprovođenje Procesu stabilizacije i pridruživanja, čiji je osnovni cilj zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju predstavljaju specifičan tip ugovora o pridruživanju, koji se razlikuju od tzv. „evropskih ugovora” koje je Evropska unija svojevremeno zaključila sa zemljama Centralne i Istočne Evrope. Evropski ugovori su sinonimi za ugovore o predpristupanju EU, dok Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju omogućavaju ovim zemljama specifičan položaj, ali ne dovode obavezno do pristupanja Uniji. Država potpisnica samo dobija mogućnost da podnese zvaničnu kandidaturu za pristupanje EU. Proces stabilizacije i pridruživanja predstavlja dugoročni proces koji traje od trenutka pokretanja, pa sve do dobijanja statusa zvaničnog kandidata i otvaranja pregovora o pristupanju. Onog trenutka kada država dobije status zvaničnog kandidata, ona izlazi iz Procesu stabilizacije i pridruživanja i otvaraju se pregovori o pristupanju, kojima je posvećen treći deo rada.

Ključne reči: Proces stabilizacije i pridruživanja, Evropska unija, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, Zapadni Balkan, pregovori o pristupanju.

Uvodne napomene

Geografski posmatrano, *region Balkana* obuhvata Sloveniju, Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Srbiju, Crnu Goru, Bivšu Jugoslovensku Republiku Makedoniju,

¹ Institut za uporedno pravo, Beograd.

Bugarsku, Rumuniju i evropski deo Turske. *Region Zapadnog Balkana* je, pak, više geopolitička kovanica, nego geografska realnost, i pod njim se podrazumevaju Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Srbija i Crna Gora. Ovaj termin se, zapravo, odnosi na one balkanske države koje nisu učestvovala u prvom talasu proširenja Unije (kao Slovenija), kao ni u drugom (kao Rumunija i Bugarska), ali isključuje i Tursku zbog njenog specifičnog geografskog položaja. Postoji još jedan termin, *Jugoistočna Evropa*, koji se najčešće koristi kao sinonim za Zapadni Balkan, i obuhvata, osim šest zemalja Zapadnog Balkana, i Rumuniju i Bugarsku. Politika Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana, tokom devedesetih godina prošlog veka, bila je okrenuta isključivo stabilizaciji regiona. Međutim, 1999. godine, Evropska unija je odlučila da izmeni politički pravac, ili drugim rečima, od kraja devedesetih godina, politika EU nije bila više usmerena samo prema stabilizaciji regiona, već je dobila novu dimenziju, a to je mogućnost pridruživanja regiona Uniji. Predviđeno je da će ovaj cilj biti realizovan u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja (dalje u tekstu: PSP), kao globalnog političkog okvira za pregovore Evropske unije sa zemljama Zapadnog Balkana.

Proces stabilizacije i pridruživanja predstavlja veoma složen proces. Reč je o postepenom procesu, u okviru koga je prelazak u svaku narednu etapu procesa uslovljen različitim grupama uslova. Analiza PSP biće podeljena na tri dela. Najpre će biti razmotreno pokretanje PSP, a nakon toga sprovođenje PSP, čiji je osnovni cilj zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Na kraju će biti predstavljeno kako se odvijaju pregovori o pristupanju Evropskoj uniji. Bez obzira na to što sami pregovori o pristupanju nisu sastavni deo Procesu stabilizacije i pridruživanja, usled tesne povezanosti pregovora sa PSP, i oni će biti predmet analize.

Pokretanje procesa stabilizacije i pridruživanja

Krajem devedesetih godina, politika Evropske unije prema Zapadnom Balkanu počela je da se menja, u smislu da više nije bila usmerena isključivo prema stabilizaciji regiona. Naime, Evropska unija je svim zemljama Zapadnog Balkana ponudila zajednički cilj, a to je perspektiva pristupanja strukturama Evropske unije i to u okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja. U tom kontekstu, PSP je plod radikalne promene pristupa Evropske unije i predstavlja strateški okvir za odnose između Evropske unije i država Zapadnog Balkana ubuduće.² PSP počiva na ideji da će zemlje Zapadnog Balkana sprovesti sve

² T. Sobieski, "L'Union européenne et les pays des Balkans, le Processus de stabilisation et d'association", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 458/2002, p. 301.

neophodne reforme kako bi se približile evropskom modelu. Evropska komisija je 26. maja 1999. godine predložila pokretanje Procesu stabilizacije i pridruživanja kao šire strategije, na osnovu koje sve zemlje regiona imaju mogućnost da se približe EU sa perspektivom integracije u evropske strukture.³ PSP je zvanično pokrenut na sastanku Saveta za opšte poslove 21. juna 1999. godine i obuhvatao je pet zemalja: Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija i Srbija i Crna Gora (u to vreme su bile jedna država). Reč je o zemljama koje predstavljaju region Zapadnog Balkana. Perspektiva pristupanja je centralna tačka PSP, obezbeđujući narodima Balkana put koji će region odvesti daleko od svih konflikata i podela iz prošlosti, prema stabilnosti, uzajamnoj saradnji i prosperitetu. Na Samitu u Zagrebu, 24. novembra 2000. godine, u završnoj deklaraciji je potvrđeno da PSP predstavlja put koji vodi zemlje Zapadnog Balkana prema članstvu u Evropskoj uniji.⁴ Za PSP je veoma značajan Sastanak šefova država i vlada Evropske unije, tj. samit za zemlje Zapadnog Balkana koji je održan u junu 2003. godine u Solunu. Tom prilikom doneta je Deklaracija kojom je potvrđeno da Proces stabilizacije i pridruživanja predstavlja globalni politički okvir za odnose Evropske unije prema zemljama Zapadnog Balkana sve do njihovog pristupanja.⁵ Takođe je odlučeno i da se ovom procesu mora dati novi impuls, tj. da se mora stimulisati primenom određenih metoda zasnovanih na iskustvima iz prethodnih proširenja Unije. Naime, Evropska unija je zemljama Zapadnog Balkana predložila novi oblik saradnje i podrške u obliku razvoja partnerstava za evropske integracije. Ova partnerstva zasnivaju se na iskustvima petog i šestog talasa proširenja i njihov cilj je da se olakša ispunjenje kriterijuma za pristupanje iz 1993. godine. Inače, ova partnerstva su usklađena sa unutrašnjim prilikama u svakoj od zemalja iz regiona pojedinačno. Dakle, s jedne strane, za svaku državu ponaosob utvrđuje se lista ciljeva koje ona mora da ostvari, što Unija redovno kontroliše, a s druge strane, svaka zemlja usvaja plan i njeni napreci se ocenjuju u skladu sa utvrđenim ciljevima. Partnerstva predstavljaju političko sredstvo za podsticanje reformi u regionu Zapadnog Balkana. Na ovaj način, pokretanjem PSP, zemlje Zapadnog Balkana dobile su mogućnost da postanu članice evropske porodice. U okviru predstavljanja pokretanja Postupka stabilizacije i pridruživanja, najpre će biti analizirane specifičnosti ovog procesa, a nakon toga razmotren odnos između

³ Commission Communication to the Council and European Parliament, COM (99) 235, 26/05/99.

⁴ Internet, http://www.europa.rs/srbija/Eu/politicki_ekonomski_odnosi/kljucni_dogadjaji_u_odnosima_eu_i_srbije/evropsko_partnerstvo.html, 05/03/11.

⁵ Detaljnije: Internet, <http://www.stabilitypact.org/reg-conf/030621-thessaloniki/declaration.asp>, 05/03/11.

Procesa stabilizacije i pridruživanja i Pakta za stabilnost za Jugoistočnu Evropu, dve inicijative, pokrenute u približno isto vreme.

Specifičnosti Procesa stabilizacije i pridruživanja

U okviru naziva *Proces stabilizacije i pridruživanja*, sami termini *stabilizacija* i *pridruživanje* nisu izabrani slučajno. Ova dva termina ukazuju na cilj procesa, koji ima dva elementa, odnosno aspekta. To su aspekt stabilizacije i aspekt pridruživanja, koji bi trebalo da se odvijaju paralelno. Ova dva termina takođe ukazuju i na pravnu prirodu Procesa stabilizacije i pridruživanja, koja je dvostruka: regionalna i bilateralna. Prvi element, koji je regionalnog karaktera – stabilizacija, predstavlja nastavak politike koju je, tokom devedesetih godina, Evropska unija vodila prema regionu Zapadnog Balkana. Specifičnost procesa pristupanja zemalja Zapadnog Balkana Evropskoj uniji ogleda se upravo u elementu stabilizacije. Kada je reč o zemljama Centralne i Istočne Evrope, politika proširenja prevashodno se zasnivala na ekonomskim i geopolitičkim kriterijumima, jer je stabilnost država bila preduslov integracija, tj. element koji se podrazumevao. Međutim, u slučaju regiona Zapadnog Balkana, imajući u vidu sve konflikte koji su se odigravali tokom devedesetih godina, region je trebalo najpre stabilizovati. PSP počiva na ideji da pristupanje zemalja Uniji nije moguće bez stabilnosti u regionu, a da se stabilizacija ostvaruje mnogo efikasnije kada je definisan cilj – integracija. Dakle, perspektiva integracije Balkana je u funkciji stabilizacije regiona – političke i ekonomske. Cilj Evropske unije je da se u regionu Zapadnog Balkana stvori takva situacija da vojni konflikti postanu nezamislivi i da se uspostavi zona mira, stabilnosti, prosperiteta i slobode koju su države članice stvarale tokom poslednjih pedeset godina.⁶ Politička i ekonomska stabilnost počiva na uspostavljanju bilateralnih, a zatim multilateralnih veza, koje vremenom postaju sve čvršće, a čiji je cilj da se razreše zajednički problemi u regionu. Naime, približavanje Evropskoj uniji bi trebalo da se ostvaruje paralelno sa razvojem regionalne saradnje. Zapravo, Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju predviđaju da je integracija u Evropsku uniju moguća samo pod uslovom da buduće članice dokažu da mogu i da žele da deluju zajednički, drugim rečima, da sarađuju sa svojim susedima, kao što to čine države članice Evropske unije.⁷ Drugi element, koji je bilateralnog karaktera – pridruživanje, takođe je specifičan, pošto PSP ne dovodi nužno do ulaska zemlje u EU. Nakon što je ratifikovan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju,

⁶ Detaljnije: Internet, www.europa.eu.int/comm/external_relations/sec/index.htm, 20/02/11.

⁷ T. Sobieski, p. 302.

država dobija status potencijalnog kandidata i tek tada može podneti zvaničnu kandidaturu. Ukoliko ispuni određene uslove, ona može postati kandidat za pristupanje Evropskoj uniji. Što se tiče odnosa Evropske unije prema zemljama evropskog kontinenta, zanimljivo je da je, sve do pred kraj 20. veka, u politici Unije postojala stroga podela na dve kategorije zemalja. S jedne strane, pojedine zemlje su bile kandidati za pristupanje EU. Za njih je bila precizno definisana strategija, kako bi se olakšao i ubrzao proces pristupanja ovih zemalja. S druge strane, postojala je tzv. „šira Evropa” i politika EU prema državama iz ove kategorije bila je gotovo identična kao i prema zemljama tzv. „trećeg sveta”. Dakle, ove dve kategorije bile su potpuno odvojene u smislu da su sve evropske zemlje bile ili kandidati za pristupanje EU ili su pripadale tzv. „široj Evropi”. Sa državama koje su pripadale tzv. „široj Evropi”, Unija je razvijala susedsku politiku, koja ne predviđa perspektivu pristupanja, kao ni ulogu u institucijama Unije. Prema rečima nekadašnjeg predsednika Evropske komisije Romana Prodiya, cilj ove ideje o krugu prijatelja je „da sve dele sa Unijom, osim institucija”.⁸ Međutim, pokretanjem PSP, kao i dodeljivanjem posebnog položaja Turskoj, ova binarna podela vremenom je izgubila smisao.⁹ Zemlje Zapadnog Balkana nesumnjivo spadaju u posebnu kategoriju. Učešćem u PSP, ove zemlje su prešle iz kategorije tzv. „šire Evrope” u kategoriju država kandidata za pristupanje. U suštini, najznačajniji korak u okviru PSP je zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Međutim, zaključenje ovog sporazuma ne dovodi direktno do statusa kandidata za pristupanje Uniji, već samo otvara mogućnost da država postane zvanični kandidat za pristupanje (nakon što preda kandidaturu i ispuni određene uslove). Dakle, ideja PSP ogleda se u tome da se zemlje Zapadnog Balkana smatraju kandidatima za pretpristupanje, bez obaveze da se sa njima otpočnu pregovori, sve dok ove zemlje ne dostignu odgovarajući stepen razvoja za pristupanje Evropskoj uniji. PSP predstavlja proces u okviru kojeg bi države, uz pomoć Evropske unije, trebalo da uspostave demokratske, pravne i stabilne institucije. U cilju integracije u Uniju, države moraju da unesu evropske standarde u svim oblastima političkog, pravnog, ekonomskog, socijalnog i kulturnog života. PSP je prilagođen specifičnim prilikama u svakoj zemlji. Napredak jedne zemlje u okviru PSP određuje se na osnovu okolnosti i

⁸ T. Balzacq, “La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable”, *Culture & Confits*, 66/2007, pp. 31–59.

⁹ Turska predstavlja posebnu kategoriju koja se zove „pretpristupanje bez pregovora”. Turska je dobila status kandidata još 1999. godine (zajedno sa Rumunijom i Bugarskom). Ona se tretira kao da je u procesu pristupanja i dobija dodatnu pomoć iz budžeta za pretpristupanje, iako odluka o tome da li je Turska ispunila uslove, kako bi se mogli otvoriti pregovori, još nije zvanično doneta.

individualnih mogućnosti svake zemlje.¹⁰ „Iako se radi o dugoročnom pristupu EU, Proces stabilizacije i pridruživanja je fleksibilan i dinamičan proces koji uzima u obzir posebnosti svake zemlje u regionu.”¹¹ Budući da Unija razvija odnose sa svakom zemljom pojedinačno, ovaj proces se često naziva i „diferenciran pristup”. Evropska unija određuje kriterijume koje svaka zemlja mora da ispuni tokom procesa, a zatim određuje finansijsku pomoć u skladu sa njenim konkretnim potrebama. Na kraju, kada proceni da je zemlja ostvarila određeni napredak i ispunila neophodne uslove, Evropska unija otpočinje ugovorne odnose sa njom (Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju). U slučaju regiona Zapadnog Balkana, postoji veliki broj kriterijuma, tj. uslova koje jedna zemlja mora da ispuni kako bi došlo do potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Ovi uslovi mogu se podeliti u dve grupe. U jednoj grupi nalaze tzv. „Kriterijumi iz Kopenhagena”, koji su postojali i prilikom pregovora o pristupanju zemalja Centralne i Istočne Evrope. U drugoj grupi se nalaze uslovi koji su specifični u smislu da se odnose samo na zemlje Zapadnog Balkana, tj. nisu nikada ranije bili predviđeni (tzv. „politička uslovljenost”).¹² Kriterijumi iz Kopenhagena definisani su na sastanku šefova država i vlada u Kopenhagenu još 1993. godine, kada je EU po prvi put dala zvaničnu podršku za prijem zemalja Centralne i Istočne Evrope. Međutim, podrška je bila uslovljena ispunjenjem odgovarajućih kriterijuma, koji se zasnivaju na osnivačkim ugovorima EU i odnose se na pravne, ekonomske i političke preduslove koje jedna zemlja mora da ispuni.¹³ Dve godine kasnije, na sastanku šefova država i vlada u Madridu 1995. godine, potvrđeni su kriterijumi iz Kopenhagena i pridodat im je još jedan, tzv. „administrativni” ili „institucionalni” kriterijum. Ovaj četvrti kriterijum tiče se usvajanja celokupnog evropskog zakonodavstva, tj. pravnih tekovina Evropske unije (*acquis communautaire*) i njihove primene putem odgovarajućih administrativnih i sudskih struktura. Posebni uslovi za zemlje Zapadnog Balkana, definisani u zaključcima Saveta iz 1997. godine a

¹⁰ Report from the Commission on Stabilisation and Association Process, COM (2002) 163, final 2002, 14.

¹¹ A. Čavoški, *Preduslovi i postupak uključivanja državne zajednice Srbije i Crne Gore u Evropsku zajednicu*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2005, str. 102.

¹² D. Lopandić, *Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2001, str. 172.

¹³ Politički uslovi: postojanje stabilnih institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava i poštovanje i zaštitu manjina; Ekonomski uslovi: postojanje aktivne tržišne privrede koja je sposobna da izdrži pritisak konkurencije i delovanja zakona tržišta unutar Unije; Pravni uslov: sposobnost preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva, uključujući i poštovanje ciljeva političkog, ekonomskog i monetarnog jedinstva.

precizirani u Saopštenju Evropske komisije iz maja 1999. godine,¹⁴ odnose se, pre svega, na punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za krivično gonjenje lica odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava na teritoriji bivše Jugoslavije (poznatiji kao Haški tribunal), poštovanje ljudskih prava i prava manjina, povratak izbeglica i regionalnu saradnju.¹⁵ Inače, Evropska komisija redovno podnosi izveštaj o ostvarenju uslova, detaljno opisujući napredak koji je, u različitim oblastima, ostvarila svaka država pojedinačno. Komisija, na osnovu toga, predlaže zaključke Savetu koji može odrediti i druge elemente uslovljenosti. U slučaju da jedna zemlja ne poštuje neki od pomenutih uslova, Savet može doneti odluku da joj se zamrzne svaka vrsta pomoći. Vezujući pridruživanje jedne zemlje Evropskoj uniji za rezultate koje je ona ostvarila u oblasti ekonomskih i institucionalnih reformi, politika uslovljavanja se globalno pokazala kao poluga uspešne reforme.¹⁶ Drugim rečima, pošto je cilj bio unapred definisan – pristupanje Uniji, zemlje su bile motivisane da što brže napreduju u realizaciji predviđenih reformi.

Odnos između procesa stabilizacije i pridruživanja i Pakta za stabilnost

Pakt za stabilnost (PS) i Proces stabilizacije i pridruživanja (PSP) bili su paralelni „pronasci” u prvoj polovini 1999. godine. Međutim, između ove dve inicijative postoje značajne razlike. Pakt za stabilnost za Jugoistočnu Evropu pokrenut je 1999. godine, nakon rata na Kosovu, kada su države članice EU najzad postale svesne činjenice da region Zapadnog Balkana jeste deo Evrope, da su njegovi problemi i evropski problemi, i da rešenje, kakvo god da bude, treba da bude evropsko rešenje. Zapravo, kriza na Kosovu ukazala je na rizik da se nestabilnost u Jugoistočnoj Evropi proširi izvan granica regiona.¹⁷ Pakt za stabilnost predstavlja novi pristup regionalne integracije, sa zadatkom da odgovori na probleme u vezi sa stabilnošću regiona. Opšti princip PS je jačanje i ohrabrenje zemalja Jugoistočne Evrope u cilju očuvanja mira, demokratije,

¹⁴ Commission Communication to the Council and European Parliament, COM (99) 235 – 26/05/99.

¹⁵ G. Pridham, “Democratizing the Western Balkan: Challenges and Burdens for the European Union”, *International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs*, 3/2008, pp. 72–89.

¹⁶ T. Toeglhofer, N. Wunsch, “Stabilisation et association dans les Balkans occidentaux: les défis du double objectif européen”, *Balkanologie*, Vol. XII, 1/2010, p. 17.

¹⁷ P. Joliceour, “La reconstruction après conflit dans les Balkans. Impact du Pacte de Stabilité dans l’Europe du Sud-Est”, *Revue Etudes internationales*, Volume XXXIV, 3/ 2003, pp. 459–475.

poštovanja ljudskih prava ekonomskog prosperiteta, kako bi mogle da ostvare opštu stabilnost u celom regionu. Nakon toga, ispunjenjem ovog cilja, zemljama se otvara mogućnost da se integrišu u evropske strukture. Inače, Pakt za stabilnost je veoma specifičan kada je reč o učesnicima, jer pored EU i zemalja iz regiona, okuplja veliki broj država izvan regiona, brojne međunarodne organizacije, kao i različite regionalne inicijative. Pitanje odnosa između PS i PSP bilo je problematično od samog početka. S jedne strane, zvaničnici PS smatrali su da je PSP „evropski doprinos Paktu”, dok je, s druge strane, Komisija zastupala stanovište da Pakt predstavlja samo korak na putu razvoja regiona Zapadnog Balkana, neophodan za njegovu buduću integraciju u okviru PSP. U zvaničnim dokumentima Unije, upotrebljavani su neodređeni izrazi i prioritet je priznavan naizmenično PS i PSP. Evropska komisija je, u svom izveštaju o napretku Balkana iz 1999. godine, dala prioritet PS kratkoročno, a PSP dugoročno.

Postoje najmanje dve ključne razlike između Pakta za stabilnost i Procesu stabilizacije i pridruživanja, a to su: različiti prioriteti i različite strategije. Prvo, prioriteti PS i PSP se veoma razlikuju. PS, koji se često poredi sa Maršalovim planom, obuhvata veliki broj učesnika i donatora u cilju rekonstrukcije i normalizacije regiona opustošenog ratom. Cilj pakta za stabilnost je obezbeđenje mira i jačanje sigurnosti, uspostavljanje stabilnih demokratskih institucija, kao i ekonomski i socijalni razvoj. Bez obzira na to što PS na diskretan način predviđa perspektivu pristupanja EU, njegov glavni cilj je stabilizacija regiona. Međutim, kada je reč o PSP, njegov primarni cilj je, pored stabilizacije, integracija zemalja regiona u EU. Dakle, postoje različiti prioriteti kada su u pitanju ciljevi Pakta za stabilnost i Procesu stabilizacije i pridruživanja. Drugo, kada je reč o strategiji, PS i PSP počivaju na suprotnim ugovornim principima. PS se bazira na regionalizmu, na modelu „lokomotive”, u smislu da regionalna saradnja doprinosi ne samo stabilnosti regiona, već se sve zemlje međusobno ohrabruju u cilju zajedničkog prosperiteta. Suprotno tome, u okviru PSP, prioritet se daje bilateralnoj saradnji i uslovljenosti, a regionalna saradnja smatra se pomoćnim mehanizmom. Dakle, u osnovi PSP se nalaze bilateralni odnosi: zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Unije i svake zemlje ponaosob. Napredak svake zemlje zavisi isključivo od njenih sposobnosti i ispunjenja uslova koji su određeni za svaku od njih pojedinačno. Dakle, svaka zemlja napreduje sopstvenim ritmom i biva nagrađena na osnovu sopstvenih rezultata. Posledica ovakvog koncepta je u tome da se svaka zemlja iz regiona nalazi u različitom položaju kada su u pitanju odnosi sa EU, što vodi novoj fragmentaciji unutar regiona. Ovakav koncept je u suprotnosti sa principom regionalizma na kojem počiva Pakt. Dilema u vezi sa prioritetom između PS i

PSP razrešena je za vreme sastanka Evropskog saveta u Solunu 2003. godine.¹⁸ Tom prilikom je istaknuto da je uloga PS komplementarna ulozi PSP i da služi da olakša element regionalne saradnje u okviru ovog procesa. Dakle, ova dva procesa su komplementarna, a ne konkurentna. Njihova komplementarnost znači da, uprkos tome što PSP predstavlja globalnu strategiju Evropske unije za Zapadni Balkan, PS je osnovni okvir za regionalnu saradnju. Naime, PSP, osim bilateralnog, ima i regionalni aspekt, koji se ogleda u zahtevu za regionalnom saradnjom između zemalja u regionu. Regionalna saradnja predstavlja obavezu svih zemalja Zapadnog Balkana, kao uslov na putu njihove integracije u Evropsku uniju. Dakle, Proces stabilizacije i pridruživanja je bilateralnog i regionalnog karaktera, a Pakt za stabilnost predstavlja neophodan deo ovog procesa koji dopunjuje regionalnu komponentu, tj. pomaže razvoj regionalne saradnje zemalja Zapadnog Balkana, kao uslov na putu njihove integracije u EU.

Sprovođenje procesa stabilizacije i pridruživanja

Proces stabilizacije i pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana predstavlja dugoročan proces koji traje od trenutka pokretanja, pa sve do dobijanja statusa kandidata za pristupanje i otvaranja pregovora o pristupanju. Reč je o globalnom procesu, koji suprotno prethodnim strategijama za pristupanje koje su se odnosile samo na usvajanje i primenu pravnih tekovina EU (npr. u slučaju zemalja Centralne i Istočne Evrope), sadrži i druge elemente, pre svega finansijske prirode. Takođe, veoma je bitno naglasiti da se radi o postepenom ili progresivnom procesu, u okviru koga je prelazak u svaku narednu etapu procesa praćen različitim stepenom uslovljenosti, tj. različitom grupom uslova. Naime, zamišljena je sledeća ideja: tokom samog procesa, ispunjavajući serije različitih uslova, zemlje se stimulišu da napreduju. Sprovođenje Procesu stabilizacije i pridruživanja sastoji se od zaključenja i primene Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (dalje u tekstu. SSP).

Zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Prva etapa sprovođenja PSP, zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, sadrži tri najvažnija instrumenta:

- trgovinske preferencijale (povlastice);

¹⁸ Le Sommet UE-Balkans Occidentaux de Thessalonique, Thessalonique, le 21 juin 2003, point. 9.

- finansijsku pomoć – programe CARDS¹⁹ i IPA;²⁰ i
- sporazume o stabilizaciji i pridruživanju.

Svaki od ovih instrumenata je drugačije, tj. gradacijski uslovljen. Uslovi za dobijanje trgovinskih povlastica su najblaži, zatim uslovi za dobijanje finansijske pomoći, u okviru programa CARDS i IPA, su teži, i na kraju, uslovi za zaključenje SSP su najteži. Da bi zaključila SSP, država mora ispuniti kriterijume iz Kopenhagena, kao i posebne uslove za svaku zemlju pojedinačno. SSP predstavlja najvišu, tj. poslednju etapu u okviru PSP, a zaključenje ovog sporazuma ima najmanje dve prednosti. S jedne strane, država koja ga zaključi, isto kao i države zvanični kandidati, dobija mogućnost pristupa različitim programima Unije. A s druge strane, država ima mogućnost da podnese kandidaturu, i ukoliko ispunjava predviđene uslove, postane zvanični kandidat za ulazak u EU. Priprema države za zaključenje sporazuma sastoji se od više faza. Najpre zemlja koja želi da zaključi sporazum mora da ispuni zaključke Konsultativne radne grupe, zatim da dobije pozitivnu ocenu Evropske komisije u obliku pozitivne studije o izvodljivosti, i tek onda mogu da se otvore pregovori o zaključenju SSP. SSP su međunarodni, pravno obavezujući sporazumi (ugovori). Ovi sporazumi počivaju na osnovnim principima evropskih integracija, kao što su: poštovanje demokratskih principa, ljudskih prava i pravne države, slobodno kretanje radne snage, sloboda nastanjivanja i vršenja usluga, usklađivanje zakonodavstva u oblasti unutrašnjeg tržišta sa propisima EU, itd. Na osnovu Ugovora o funkcionisanju EU Unija može zaključivati, sa jednom ili više trećih zemalja ili međunarodnih organizacija, sporazume koje karakteriše recipročnost u pravima i obavezama, u zajednički vođenim akcijama i posebnim postupcima.²¹ Ovi sporazumi predstavljaju tzv. „mešovite sporazume”, što znači da ih moraju ratifikovati države članice EU i treće države na koje se odnose. Ove sporazume zaključuje Savet posle odobrenja Evropskog parlamenta.²² SSP predstavljaju specifičan tip ugovora o pridruživanju, koji se bitno razlikuje od tzv. „Evropskih ugovora”, koje je Unija svojevremeno zaključila sa državama Centralne i Istočne Evrope. „Već iz samog naziva sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju postaje jasno da je Evropska komisija želela da napravi jasnu

¹⁹ Council Regulation (EC) No 2666/2000 of 5 December 2000 on assistance for Albania, Bosnia and Herzegovina, Croatia, the Federal Republic of Yugoslavia and the Former Yugoslav Republic of Macedonia.

²⁰ Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA).

²¹ Čl. 217. Ugovora FEU.

²² Čl. 218. Ugovora FEU.

razliku između evropskih ugovora i sporazuma za Zapadni Balkan. To je i razumljivo imajući u vidu činjenicu da su zemlje Centralne i Istočne Evrope iskusile sasvim drugačiji period tranzicije koji nisu karakterisali etnički sukobi i ratovi.”²³ Evropski ugovori su sinonim za ugovore o pretpristupanju Evropskoj uniji, dok SSP samo omogućavaju ovim zemljama specifičan, povlašćeni položaj, ali ne dovode nužno do pristupanja Uniji. „U pravnom pogledu, cilj sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je širenje i prihvatanje *acquis communautaire* na treće države, tj. stvaranje usklađenog pravnog okruženja u trećim zemljama sa vrednostima koje postoje u EU. Međutim, sprovođenje sporazuma o stabilizaciji ne stvara automatski pravo treće države na prijem, niti obavezu EU da takvu državu primi u članstvo.”²⁴ Ako se upoređi struktura Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa strukturom Evropskih ugovora, izuzimajući poglavlje koje se tiče regionalne saradnje, struktura odredbi ova dva akta je identična, osim što pojedine nose različite nazive ili se nalaze u različitim poglavljima. Zapravo ključna razlika između ova dva tipa ugovora se ogleda u stepenu angažovanja Unije, kao druge ugovorne strane. Kada je reč o SSP, pristupanje se samo pominje u preambuli ovih sporazuma i ni na koji način ne obavezuje EU. Bez obzira na to što postoji perspektiva pristupanja, u samom tekstu se nailazi samo na kvalifikaciju „potencijalni član”. Dakle, druga ugovorna strana nema *de jure* pravo na pristupanje, ali postoji mogućnost da postane članica EU. Inače, sami sporazumi ne sadrže definiciju termina „potencijalni kandidat”, niti predviđaju kako zemlja može preći iz statusa potencijalnog kandidata u status zvaničnog kandidata. Suprotno tome, u Evropskim ugovorima, pristupanje predstavlja obavezan cilj.

Primena Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

Nakon što je sporazum zaključen, država potencijalni kandidat ulazi u drugu etapu procesa, a to je primena sporazuma. Država je obavezna da ispuni nove uslove, predviđene samim sporazumom. Ukoliko uspe da realizuje i poslednju etapu procesa, država otpočinje pregovore o pristupanju sa EU. Dakle, ono što je karakteristično za ove sporazume jeste da samo zaključenje sporazuma ne vodi automatski pristupanju Uniji, već da država potpisnica ima samo mogućnost da podnese kandidaturu i dobije status zvaničnog kandidata za pristupanje EU. Naravno, dobijanje statusa kandidata zavisi od rezultata koje država ostvari, tj.

²³ A. Čavočki, str. 109.

²⁴ J. Vukadinović, „Neke karakteristike Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju”, *Pravni život*, 12/2010, str. 520.

od ispunjenosti predviđenih uslova. Ukoliko dobije status kandidata za pristupanje, država „izlazi” iz procesa stabilizacije i pridruživanja. Podnošenjem kandidature za članstvo u EU, potvrđuje se jasna politička namera za pristupanje Uniji. Kada država podnese ovaj zahtev, Savet se obraća Evropskoj komisiji koja daje mišljenje povodom zahteva. Da bi mogla da formuliše mišljenje, Komisija državi koja je podnela zahtev šalje upitnik koji sadrži veliki broj pitanja iz različitih sfera života. Na osnovu odgovora na pitanja iz upitnika, Komisija dobija detaljne informacije o napretku koji je ostvaren u procesu integracija. Država je u obavezi da na pitanja iz upitnika odgovori u predviđenom roku. U tim odgovorima država mora da pokaže da ispunjava političke i ekonomske kriterijume i spremnost za primenu pravnih tekovina EU.

Pregovori o pristupanju Evropskoj uniji

Ukoliko država potencijalni kandidat pokaže da ispunjava sve predviđene uslove i dobije status kandidata za pristupanje, izlazi iz PSP i pregovori o pristupanju mogu da otpočnu. Trajanje ovih pregovora ne može se unapred odrediti i njihova dužina razlikuje se od zemlje do zemlje. Tok pregovora o pristupanju između zemlje kandidata i Evropske unije biće predstavljen iz tri dela. Najpre će biti razmotren mandat i okvir za pregovore, zatim pregled (*screening*) i nadgledanje (*monitoring*) procesa pregovora, i na kraju zaključenje pregovora i sam ugovor o pristupanju.

Mandat i okvir pregovora

Nakon što Savet jednoglasno usvoji mandat za pregovore, između zemlje kandidata i svih država članica EU mogu otpočeti pregovori. Za svaku zemlju koja ima status kandidata, Evropska unija ustanovljava okvir za pregovore kojim se utvrđuju opšte smernice za vođenje pregovora o pristupanju. Pregovori između država članica EU i zemlje kandidata odvijaju se na ministarskom nivou ili nivou zamenika ministara, odnosno stalnih predstavnika država članica, i ambasadora ili glavnih pregovarača za zemlju kandidata. Pregovori se odnose isključivo na uslove i vremenske rokove u okviru kojih se moraju usvojiti i početi da se primenjuju propisi Evropske unije, tj. pravne tekovine EU. Dakle, same pravne tekovine nisu nešto o čemu se može pregovarati, drugim rečima zakonodavstvo EU ne može biti predmet pregovora. U toku pregovora, za države kandidate najvažnije je da se postigne saglasnost oko načina i vremenskih rokova za usvajanje i sprovođenje propisa i postupaka EU, dok je za samu Evropsku uniju, tj. države članice EU, najvažnije da dobiju garancije o vremenskim okvirima i

efikasnosti usklađivanja zakonodavstva zemlje kandidata sa relevantnim delovima pravnih tekovina EU. U okviru pregovora, razmatraju se i teme kao što su finansijski aranžmani (npr. doprinos nove države članice budžetskim prihodima Evropske unije i očekivani obim prenosa sredstava zemlji kandidatu u okviru ukupnih troškova EU) i moguće prelazne odredbe, koje mogu zatražiti bilo države članice EU bilo zemlja kandidat. Kako bi se pregovori olakšali i ubrzali, celokupno zakonodavstvo Unije podeljeno je u trideset pet poglavlja. Svako poglavlje odgovara određenoj oblasti politike EU (npr. slobodno kretanje robe, slobodno kretanje radnika, pravo osnivanja preduzeća i sloboda pružanja usluga itd.).²⁵

Pregled (screening) i nadgledanje (monitoring)

Pre nego što pregovori počnu, Komisija detaljno ispituje svako poglavlje sa zemljom kandidatom. Ovaj prvi korak naziva se pregled (*screening*) i cilj je da se utvrdi nivo spremnosti zemlje kandidata, tj. da se identifikuju oblasti u kojima je potrebno sprovesti usklađivanje zakona, institucija i praksi. Kao osnovu za otpočinjanje stvarnog procesa tehničkih pregovora, Komisija priprema izveštaj o pregledu (*screening*) za svako poglavlje i za svaku zemlju pojedinačno. U ovim izveštajima, koji se podnose Savetu, Komisija preporučuje ili da otpočinu pregovori o određenom poglavlju, ili zahteva da se prvobitno ispune određeni uslovi, tzv. minimalni preduslovi (*benchmarks*) za otpočinjanje pregovora. U velikom broju slučajeva, ukoliko je ukupan nivo spremnosti zemlje kandidata zadovoljavajući, Komisija može da predloži otvaranje pregovora i određivanje minimalnih preduslova za zatvaranje pregovora. Nakon toga, zemlja kandidat iznosi svoje pregovaračke pozicije i Savet usvaja zajedničku poziciju Unije, odobravajući početak pregovora. Komisija nadgleda (*monitoring*) i obaveštava Savet i Evropski parlament o rezultatima koje je ostvarila zemlja kandidat tako što im redovno šalje izveštaje, strateške dokumente i pojašnjenja uslova koje zemlja mora da ispuni da bi nastavila da napreduje. Komisija takođe nadgleda ispunjavanje minimalnih preduslova i napredak u primeni evropskog zakonodavstva i odgovarajućih aktivnosti. Inače, ovo nadgledanje, koje se nastavlja sve do pristupanja zemlje kandidata Uniji, veoma je korisno. S jedne strane, ono omogućava da se pruže dodatne smernice zemlji koja je preuzela obavezu članstva, a s druge strane, garantuje državama članicama EU da nove članice ispunjavaju uslove za pristupanje.²⁶ Pregovori se vode pojedinačno sa

²⁵ Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/index_fr.htm, 03/03/11.

²⁶ *Ibid.*

svakom zemljom kandidatom. Dužina trajanja pregovora zavisi od dinamike sprovođenja reformi usklađivanja unutrašnjeg zakonodavstva zemlje kandidata sa pravnim tekovinama EU. S obzirom na to da neke od ovih reformi zahtevaju duboke, a ponekad i veoma komplikovane promene u okviru političke i ekonomske strukture zemlje kandidata, one mogu dugo trajati. Imajući u vidu specifičnosti svake države, dužina trajanja pregovora je različita za svaku od njih. Dakle, činjenica da su pregovori otvoreni za više zemalja kandidata istovremeno, ne znači da će pregovori sa svakom od njih biti zaključeni u isto vreme. Svaka zemlja kandidat izrađuje Akcioni plan u kome se navode mere koje planira da preduzme, kao i vremenski okviri za preduzimanje tih mera. Prioriteti koji moraju biti uključeni u Akcioni plan utvrđeni su u Partnerstvu za pristupanje ili Evropskom partnerstvu, koje Unija izrađuje pojedinačno za svaku zemlju kandidata. Osim toga, svaka zemlja kandidat dužna je da izradi Nacionalni plan za usvajanje pravnih tekovina EU. Radi se o specifičnom instrumentu u kojem se nalaze detaljne informacije, vremenski okviri i procena troškova za ispunjenje obaveza u okviru svake od prioriternih oblasti koju je kao takvu EU definisala u Partnerstvu za pristupanje.

Zaključenje pregovora i Ugovor o pristupanju

Tokom procesa pregovaranja Evropska unija veoma pažljivo nadzire da li zemlja kandidat ispunjava preuzete obaveze. Kada Unija utvrdi zajedničku poziciju za svako poglavlje iz zakonodavstva EU, a zemlja kandidat je prihvati, pregovori o tom poglavlju su uslovno zaključeni. Do konačnog zaključenja dolazi tek na kraju celog pregovaračkog procesa. Budući da su sva poglavlja veoma povezana i zavise jedna od drugih, pregovori se vode u skladu sa principom „ništa nije dogovoreno, dok se sve ne dogovori”.²⁷ Kada su pregovori o svim poglavljima zaključeni tako da su obe strane zadovoljne, detaljni uslovi o pristupanju su propisani u nacrtu ugovora o pristupanju. U ovom nacrtu ugovora nalaze se sve prelazne odredbe i rokovi, kao i detalji o finansijskim aranžmanima i mogućim zaštitnim klauzulama. Ukoliko nacrt ugovora dobije podršku Saveta, Komisije i Evropskog parlamenta, potpisuju ga zemlja kandidat i predstavnici svih država članica EU. Nakon toga, ugovor se prosleđuje državama članicama na ratifikaciju. Svaka država članica sprovodi postupak ratifikacije u skladu sa svojim unutrašnjim, ustavnim propisima.²⁸ Jednom kada

²⁷ Internet, www.uef.rs/eu/politike-eu/politika-proirenja.html, 05/03/11.

²⁸ Internet, http://ec.europa.eu/enlargement/the-policy/process-of-enlargement/index_fr.htm, 03/03/11.

je ugovor o pristupanju potpisan, zemlja kandidat postaje pristupna država. Kao takva, ona uživa određene privilegije, sve do momenta dok ne postane punopravna država članica EU. Pristupna država može davati komentare o nacrtima predloga, saopštenja preporuka i inicijativa EU. Ona takođe dobija i status aktivnog posmatrača u agencijama i telima Unije, u smislu da ima pravo da učestvuje u raspravama, ali ne i pravo da glasa. Po završetku postupka ratifikacije, ugovor o pristupanju stupa na snagu dogovorenog datuma i zemlja konačno postaje punopravna država članica EU.

Zaključna razmatranja

Na samom kraju, važno je imati u vidu da naponi usmereni ka stabilizaciji regiona Zapadnog Balkana, kao i sveobuhvatni napredak reformi, nisu jedini parametri koji određuju napredak jedne zemlje na putu ka članstvu u EU. Trebalo bi izdvojiti tri značajna faktora koja mogu imati bitan uticaj na tzv. „efekat poluge” u okviru politike uslovljenosti.²⁹ Prvo, u zemlji koja je kandidat za pristupanje EU, volja političkih vođa da sprovede usvojene reforme, kao i njihova sposobnost da to izvedu, igraju veliku ulogu. Drugo, samo ponašanje određenih država članica EU može imati veliki uticaj na napredak pregovora. Kao ilustracija može se navesti nekoliko primera blokade procesa pridruživanja koji su motivisani bilateralnim sporovima između jedne države članice i jedne zemlje kandidata ili potencijalnog kandidata. Slovenački veto u slučaju Hrvatske zbog spora oko određivanja granica između te dve države, holandski veto protiv Srbije, kao i protivljenje Grčke ulasku Makedonije u NATO ili EU zbog imena države, samo su neki od primera koji svedoče da jedna država može da profitira od asimetrije pregovora kako bi razrešila neki bilateralni konflikt. Na kraju, bez obzira na to što nema direktne veze sa zemljama Zapadnog Balkana, i sama debata koja se tiče tzv. „apsorpcionog kapaciteta Evropske unije” veoma je značajan faktor kada je reč o proširenju Unije i u velikoj meri određuje brzinu integracija zemalja iz regiona u Uniju.

²⁹ T. Toeglhofner, N. Wunsch, p. 17.

**THE STABILISATION AND ASSOCIATION PROCESS
– A GLOBAL POLITICAL FRAMEWORK FOR EU
NEGOTIATIONS WITH WEST BALKAN COUNTRIES**

SUMMARY

The paper deals with the Stabilisation and Association Process (SAP) as a global political framework for the EU negotiations with the West Balkan countries. After the introductory notes on the terms of the Balkans, Western Balkans and Southeastern Europe, the first part of the article is dedicated to the initiation of the SAP. Special attention is given to the relation between the SAP and the Stability Pact. In the second part of the article, the author analyses the implementation of the SAP. The centrepiece of the process is the Stabilisation and Association Agreement (SAA), which represents a contractual relationship between the EU and each Western Balkan country, entailing mutual rights and obligations. The SAAs focus on the respect of key democratic principles and the core elements, which are at the heart of the EU single market. It is through a free trade area with the EU and the associated disciplines (competition and state aid rules, intellectual property, etc.) and benefits (e.g. rights of establishment), and through reforms designed to achieve the adoption of EU standards, this process will allow the economies in the region to begin to integrate with that of the EU. The SAAs are tools, which provide, much as the Europe Agreements did for the candidate countries in Central Europe, the formal mechanisms and agreed benchmarks that allow the EU to work with each country to bring them closer to the standards applied in the EU. In this text, it has also been explained the legal nature of the SAAs. Contrary to the Europe Agreements, which were synonyms for the pre-accession agreements, the SAAs do not necessarily lead the countries to the accession. The country, which signed the Stabilisation and Association Agreement, can submit its application for EU membership. The SAP is a long-term and gradual process that lasts from the initiating of the process to the moment when the European Council confirms that a country is a candidate country for the accession to the EU. When the country becomes an official candidate to join the EU, the SAP is over and the negotiations are opened. The third part of the article is dedicated to the accession negotiations between a candidate country and the EU. For the purpose of the negotiations, the EU legislation is divided into the following 35 subject-related chapters. When the negotiations on all the chapters are completed to the satisfaction of both sides, the detailed terms and conditions are incorporated into a Draft Accession Treaty. If the Treaty wins the support of the Council, the Commission, and the European Parliament, it is signed by the candidate country and the representatives of all Member States and then submitted to them for ratification. Once the Accession Treaty is signed, the candidate country becomes an “Acceding State”, and is entitled to interim privileges. When the ratification process is completed, the treaty enters into force on its scheduled date and the accession state becomes a member state.