

Универзитет у Београду
Факултет политичких наука

Докторске академске међународне и европске студије

Рад за испит
ОТВОРЕНИ ДОКТОРСКИ СЕМИНАР

Политичко условљавање Србије у процесу придруживања Европској унији:
разматрање случаја косовско-метохијског проблема

Професор: Слободан Самарџић

Студент: Сандра Давидовић, 3/2016

Београд, јун 2019.

1. Концепт политичког условљавања у оквиру Политике проширења Европске уније

Концепт политичког условљавања, као део политике проширења, развијао се паралелно са развојем права и политика Европске уније, као и са рундама проширења, чији је измењени садржај наметнуо развој корпуса политичких критеријума, који нису карактерисали рану фазу Европских заједница.¹ Упркос спорадичним навођењима политичких вредности на којима ЕУ почива, потреба јасне формулације политичких принципа јавља се након распада источног блока и тежње да се попуни настали вакуум моћи и постави према истакнутим аспирацијама ка чланству социјалистичких земаља Централне и Источне Европе (ЦИЕ). „Копенхашки критеријуми“, које је Савет усвојио 1993. године, поставили су темеље за политику условљавања ЕУ и представљају прву званичну изјаву ЕУ о политичким условима за чланство. Они укључују три групе услова:

(1) политички критеријуми: стабилност институција које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање и заштиту мањина;

(2) економски критеријуми: постојање функционалне тржишне економије као и способност да се носи са конкурентским притиском и тржишним снагама унутар Уније;

(3) правни критеријуми (*Acquis communautaire*) - способност имплементације правних тековина Уније.²

Критеријуми из Копенхагена су својеврсна кодификација принципа који су произашли из три претходна проширења (1973, 1981, 1986). Државе четвртог проширења (1995) осетиле су делимично интензивирање условљавања ЕУ, док су државе петог и шестог проширења (2004, 2007) суочене са пуном применом политике условљавања. На пример, Европски споразуми са Пољском, Мађарском и Чехословачком нису садржали политичко условљавање. Тек када су на ред дошле Бугарска и Румунија, Савет министара је захтевао да се у уговоре укључи и клаузула о суспензији уколико се не поштују људска права, демократска начела и закони тржишне привреде.³ Процес приступања је почео своју

¹ Иако је све до краја Хладног рата Европска унија окупљала земље западног блока, у оснивачким уговорима није било речи о посебним условима проширења, сем помињања да је реч о интеграцији *европских* држава.

² Copenhagen European Council (21-22 June 1993), Conclusions of the Presidency, E.U. Bull., supp. 6/1993 (June 1993).

³ Тодоровић, Б. Ј. „Србија и политика условљавања Европске уније“ Политичка ревија, Година (XXIII) X, vol=28 Бр. 2 / 2011. стр. 190.

трансформацију из процедуре укључивања у политику промовисања норми и пре проширења на Источну у Југоисточну Европу. Али, карактер некадашњих политичко-економских система и потреба свеопште транзиције и трансформације ових друштава, заједно за измењеним међународним окружењем и насталим вакуумом моћи након слома СССР-а, нагласио је ову тенденцију. Наиме, трансформација ЕУ из регионалне економске заједнице у потпуно функционалну, уставну, над-владину организацију карактерисала је паралелна трансформација Уније у глобалног актера, интегративне и трансформативне моћи. Сходно томе, институције ЕУ су ојачане, а њене норме су постале политизоване.⁴ Може се рећи да је инструмент условљавања произашао као одговор на питање како ће Унија обезбедити успешну транзицију земаља Централне и Источне Европе.⁵ Процес политичког условљавања у оквиру политике проширења Европске уније праћен је развојем литературе у области изучавања спољног утицаја Уније, који се, као релативно нова дисциплина у оквиру европских студија, везује за крај Хладног рата и нове облике спољног деловања ЕУ у процесу ширења на исток. Највећи допринос проучавању ЕУ условљавања дала је теорија рационалних очекивања, чији је најистакнутији представник Франк Шимелфениг (*Frank Schimmelfennig*) покушао да објасни „услове ефикасног условљавања“.⁶ Наиме, он тврди „да приликом примене условљавања, друштвени актер користи механизам убеђивања како би променио понашање другог актера“. Понашање условљеног актера у великој мери одређује *cost-benefit* анализа понуђене награде и неопходних трошкова као и потенцијалне казне у случају неиспуњавања постављених услова.⁷ Следствено, када је реч о успешности ЕУ да обликује понашање државе са којом преговара, Шимелфинг тврди да условљавање гарантује усаглашеност само када подстицаји које даје ЕУ превазилазе очекиване трошкове домаћих власти.⁸ С тим у вези, развио је три основна модела условљавања Уније:

⁴ Schimmelfennig, Frank Sedelmeier, Ulrich „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 11, No. 4, 2004, p.670.

⁵ Sedelmeier, Ulrich. “Europeanization in New Member and Candidate States.” *Living Reviews in European Governance* 6, no. 1 (February 12, 2011). <http://www.livingreviews.org/lreg-2011-1>, стр.

⁶ Schimmelfennig Frank, Engert Stefan, Knobel Heiko „The conditions of conditionality - The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States“, p.

⁷ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, p. 671.

⁸ Ibid.

- (1) модел спољног подстицаја и
- (2) модел друштвеног учења.
- (3) модел задатих лекција⁹

У оквиру овако постављеног објашњења, политика проширења користи инструменте првог модела, односно условљавање кроз директно преговарање.¹⁰ При томе, Шимелфинг тврди успешност примењеног модела у оквиру политике проширења зависи од: *одређености услова, величине и брзине награде, кредибилитета претњи и обећања и величине трошкова усвајања*.¹¹ У оквиру овако постављеног оквира, могуће је размотрити у којој мери је сврсисходан и успешан процес политичког условљавања преговора о приступању Србије претходним решавањем косовско-метохијског проблема. При томе, неопходно је осврнути се на то да се садржај овог решења читава у постизању политичког споразума две стране у преговорима, којима од 2011. године руководи Унија, и то као део њеног настојања да узме активнију улогу у процесу решавања овог питања, користећи инструменте своје нормативне моћи у региону.

2. Проширење на Западни Балкан – мултидимензионалност политичког условљавања

Политичко условљавање у оквиру политике проширења постало је посебно наглашено у оквиру седмог круга проширења, који обухвата државе Западног Балкана, које поред комунистичког наслеђа, карактерише и пост-конфлитна обнова. Дубоке етничке поделе и ратно наслеђе утицали су на сложеност услова у процесу придруживања због чега је ЕУ према овим државама применила такозвани „мултидимензионални приступ условљавања, који у себи обједињује копенхашке услове, услове везане за цео регион (регионални приступ - Процес стабилизације и придруживања) и додатне услове везане за сваку државу појединачно”.¹² Последње представља оквир унутар кога ће се размотрити политика условљавања у случају Србије.

⁹ Ibid. p. 672.

¹⁰ Ibid. p. 673.

¹¹ Ibid. p. 674.

¹² Тодоровић, Б. Ј, „Србија и политика условљавања Европске уније“ оп.цит. стр. 192.

Још на Самиту у Загребу из 2000. године, ЕУ је јасно истакла да приступање региона зависи од “[...] темеља одредби [проширења] Уговора о Европској унији, поштовања критеријума дефинисаних на Европском савету у Копенхагену у јуну 1993. године, као и напретка постигнутог у имплементацији Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП), посебно о регионалној сарадњи”.¹³ Процес стабилизације и придруживања (ПСП), као особен регионални приступ отворен за пет држава тзв. Западног Балкана, заснован је на искуству проширења ЕУ на државе ЦИЕ, али уз извесне процедуралне и садржинске новине које одговарају специфичностима пост-конфликтног окружења. Као што је званично дефинисала, примарни циљ ПСП-а је снабдевање држава Западног Балкана „средствима [...], заснованим на европској пракси и стандардима, за одржавање стабилних демократских институција, како би се осигурала владавина права и отворена, тржишна економија” и постигла успешна демократска транзиција региона. Тек након ове транзиције, такве државе могу започети преговарачку фазу процеса приступања ЕУ.¹⁴ Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП), као основни инструмент ПСП, иако полази од основа Споразума о придруживању, уноси одређене новине „које прате не само развој области комунитарног права, већ и области из домена Заједничке спољне и безбедносне политике”.¹⁵ Наиме, Копенхашки критеријуми за приступање ЕУ допуњени су закључцима Савета за општа питања (General Affairs Council) из 1997. године, а затим и саопштењем Европске комисије из маја 1999. године, којим се већ постојећи критеријуми допуњују потпуном сарадњом са међународним трибуналом у Хагу, као и стварањем реалних шанси за повратак избеглица и интерно расељених лица. Један од најзначајнијих политичких услова јесте појачана сарадња свих држава у региону по моделу који је карактеристичан за ЕУ.¹⁶ Тако се у Солунској агенди за Западни Балкан из 2003, у коме је потврђена „европска перспектива” целокупног региона, понавља значај Копенхашких критеријума, као и принципа дефинисаних у регионалном приступу у оквиру ПСП.¹⁷

¹³ Final Declaration EUROPEAN COMMISSION, Zagreb Summit 24 November 2000

¹⁴ European Commission, The Stabilization and Association Process for South East Europe, First Annual Report, COM (2002) 163 Final (2 April 2002): 6.

¹⁵ Mišćević, T. „Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju” у зборнику: Srbija u procesu pridruživanja EU (priredio: Slobodan Samardžić), Službeni glasnik, Beograd 2009, str. 148.

¹⁶ Документ Процес стабилизације и придруживања, Канцеларија за придруживање Европској унији, Влада Републике Србије

¹⁷ Eu-Western Balkans Summit, Thessaloniki, 21 June 2003 Declaration, C/03/163 Thessaloniki, 21 June 2003, 10229/03 (Presse 163)

У случају Србије, мултидимензионалност приступа огледа се у посебним условима који се односе на решавање проблема Косова и Метохије, који је, поред пуне сарадње са Хагом, постављен као политички услов од самог почетка процеса, иако у експлицитнијој форми тек од 2008. године, а у директном облику од 2011. С тим у вези, рад се фокусира на функцију политичког условљавања у случају КиМ, а не на опште политичке стандарде који несумњиво представљају део услова за приступање.¹⁸ Додатно, ти циљеви су, како ћемо настојати да покажемо, у извесној мери супротстављени стандардизованом и предвидљивом процесу придруживања „који је по правилу заснован на правним принципима и процедурама“¹⁹. Користећи наведени теоријски апарат настојаћемо да донесемо оцену о томе да ли је у једначини политичког условљавања Србије претходним решавањем питања Косова и Метохије, очекивана добит извесна у мери у којој је била када је овај процес отпочео, са посебним освртом на актуелну кризу проширења Уније, потврђену након два важна документа који се тичу Западног Балкана, Стратегије проширења Европске уније, од 6. фебруара 2018, као и Декларације са Самита шефова држава и влада Европске уније и лидера државе региона у Софији, од 17. маја 2018. године.

3. Питање Косова и Метохије у процесу политичког условљавања Србије на путу ка ЕУ

Питање Косова и Метохије присутно је од почетка процеса преговарања са Унијом. Најпре је у процесу преговарања Споразума о стабилизацији и придруживању истакнут као један од два основна политичка услова „конструктиван приступ делегације Србије у решавању будућег статуса Косова и Метохије“.²⁰ Ово одређење не значи и прејудуцирање садржаја решења до кога би се дошло дијалогом. Наиме, периоду од 2000. до 2006. године Унија је поштовала принципе на којима је заснован правни и политички статус територије након 1999, позивајући се на Резолуцију 1244 и сарађујући са Специјалним представником

¹⁸ Скуп политичких принципа (*asquis politiques*) садржан је поглављу 31 – Спољна безбедносна и одбрамбена политика. У оквиру овог поглавља се мери усклађеност спољне и безбедносне политике Србије са спољном, безбедносном и одбрамбеном политиком ЕУ.

¹⁹ Samardžić Slobodan, „Problem Kosova i Metohije iz ugla evropskih integracija – secesija Kosova kao pitanje odnosa EU i Srbije“, u zborniku: Srbija u procesu pridruživanja EU (priređio: Slobodan Samardžić), Službeni glasnik, Beograd 2009, str. 219.

²⁰ Mišević, T. оп.цит. стр.158.

Генералног секретара УН-а, као највишом власти на КиМ након 1999.²¹ Тако је, настојећи да избегне изолацију ове територије и повеже процес пост-конфликтне реконструкције са процесом проширења, Унија за Косово установила „механизам двоструког колосека“, огледни инструмент ПСП, који омогућава паралелни процес усклађивања стандарда и праксе косовских установа у оквиру процеса придруживања, а који у сарадњи са Европском комисијом, заједнички прате УНМИК и Привремене институце самоуправе (ПИС).²²

Садржај њеног спољног присуства на КиМ прати наведени оквир и оличен је преваходно у економској помоћи у процесу постконфликтне изградње кроз бројне инструменте, као што је Програм помоћи заједнице за обнову, развој и стабилизацију (CARDS) и Инструменте претприступне помоћи (IPA). Поред тога, Унија је самостално руководила IV стубом УНМИК-а, који је у надлежности имао економску обнову и реконструкцију косовске привреде. У оквиру ових надлежности, Европска комисија је заједно са Светском банком израдила програм обнове и опоравка, са циљем изградње отворене тржишне економије и одрживих институција.²³ Излагање ван оквира неутралности и конкретније прожимање две политике ЕУ започиње у 2006. години када је отворено питање решавања будућег статуса КиМ, кроз посредовано преговарање две стране. Пре тога, иако су Уједињене нације имале улогу посредника, предвиђено је да ће у периоду даље изградње институција косовског друштва преузети Унија. С обзиром на постављени циљ преговора (проналажење решења за будући статус КиМ), то је значило активну улогу у имплементацији постигнутог решења. Ова намера је јасно артикулисана у Извештају Специјалног представника Генералног секретара Уједињених нација на Косову Каи Аидеа (*Kai Aidee*) који најављује оно што ће се у мањој или већој мери касније и остварити. Уз констатовање да су Уједињене нације извршиле кредибилан посао у испуњавању свог мандата, као и да се њихов утицај на Косову смањује, он упућује на будућу улогу ЕУ у процесу решавања косовско-метохијске кризе. „Косово се налази у Европи, где постоје снажне регионалне организације. У будућности, оне - а посебно Европска унија - ће

²¹ На Самиту у Солуну, Косово је представљао Специјални представник Генералног секретара Уједињених нација, а у тексту Декларације се афирмише Резолуција 1244, као и политика „стандарда пре статуса“. Види: Eu-Western Balkans Summit, Thessaloniki, 21 June 2003 Declaration, C/03/163 Thessaloniki, 21 June 2003, 10229/03 (Presse 163)

²² Kosovo – EU Relations: The History of Unfulfilled Aspirations? Lost opportunities in Kosovo’s European integration process, Forum 2015 - KFOS operational project, str. 9

²³ Toward Stability and Prosperity. A Program for Reconstruction and Recovery in Kosovo. European Commission and World Bank, November 3, 1999

морати да играју најистакнутију улогу на Косову. Она ће моћи да понуди перспективу у оквиру процеса европских интеграција. ЕУ би у блиској будућности требало да размотри појачавање свог присуства на терену."²⁴ Извештај упућује на значајан заокрет у улози коју ће Унија имати у решавању ове кризе, будући да је после 1999. године она била „политички секундаран актер“, иако веома присутан на терену и са значајним средствима издвојеним за постконфликтну обнову. Са 2006. годином, Унија почиње амбициозније да се укључује у политички процес на Косову и Метохији, доносећи прве акте Заједничке спољне и безбедносне политике. Будући да је Аидеов план предвидео могућност ангажовања мисије Европске уније која би преузела значајан део овлашћења од УНМИК-а, Унија започиње прогресивну припрему за нови ангажман на Косову, који је проглашен „новим часом Европе“.²⁵ Наиме, преговори о будућем статусу Косова и Метохије у Бечу, који су покренути на основу смерница из Извештаја Генералног секретара, имали су за циљ доношење нове резолуције, која би представљала правни основ будућег косовског уређења и за чију би имплементацију била задужена Унија у форми проширеног аранжмана, који укључује троглаву структуру: Канцеларију Европске уније на Косову (*European Commission Liaison Office*), Европску мисију владавине права на Косову - EULEX KOSOVO (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*), као и присуство Специјалног представника ЕУ (*The European Union Special Representative*).

4. Фазе политичког условљавања

Ако се осврнемо на представљен модел „награде и казне“ у процесу условљавања, може се уочити да је Унија прибегавала инструментима условљавања у случају који се разматра. Ипак, оно што је карактеристично је да је то чинила користећи инструменте политике проширења, али и Заједничке спољне и безбедносне политике. Наиме, од 2006. године, Унија је користила комбиновано акте своје политике проширења и спољне политике за директну интервенцију на унутрашње политичке прилике у Србији у вези са решавањем проблема Косова и Метохије. Први документ Заједничке спољне и безбедносне

²⁴ Aide, K. (2005), A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, No. S/2005/635, Security Council, United Nations

²⁵ Неке оцене имале су готово идеалистичко виђење о новој улози Уније на Косову, попут Урлиха Бека: "Kosovo could be our military euro, creating a political and defence identity for the European Union in the same way as the euro is the expression of economic and financial intergation", Наведено према Cadier, David, EU Mission in Kosovo: Constructing Ambiguity or Constructive Disunity?, John Hopkins University, 2011, стр. 1.

политике Европске уније у вези са проблемом Косова представља Заједничка акција о установљењу Тима за планирање поводом могуће операције управљања кризом на Косову.²⁶ Наредна Заједничка акција усвојена је 15. септембра 2006, а у њој се конкретније повезује ПСП са актима њеног спољног деловања на Косову. „Процес стабилизације и придруживања представља стратешки оквир политике ЕУ према Западном Балкану, а инструменти тог процеса су отворени за Косово укључујући и европско партнерство, политички и технички дијалог унутар механизма посебне трасе у оквиру процеса стабилизације и придруживања, као и одговарајући програми помоћи Заједнице“.²⁷ Оба документа тичала су се њеног новог ангажмана на Косову и Метохији. Паралелено, преговори са Србијом око ССП-а постали су инструмент за кажњавање некооперативности, али и награђивање политичких партија, које су из перспективе Уније у том периоду биле перципиране као проевропске и самим тим као кооперативни партнери у будућим преговорима око Косова. Наставак преговора о ССП у јуну 2007. године, као и његово потписивање 29. априла 2008, упућује на везу са политичким циљевима Уније на Косову. Наиме, ово је био период у коме је ЕУ увелико радила на припреми свог новог ангажмана, оличеног у покретању најамбициозније мисије Европске безбедносне и одбрамбене политике (ЕБОП). Иако је динамика преговора у Бечу указивала да Свеобухватни предлог за решење будућег статуса Косова (Ахтисаријев план) неће бити прихваћен, Унија је наставила са припремом мисије која је имала за циљ спровођење Ахтисаријевог плана, који је као решење предвидео „надгледану независност Косова“.²⁸ Додатно, једнострано проглашење независности у фебруару 2008. године, као и признавање од стране 22 државе чланице, указали су на политички садржај њеног ангажовања на КиМ. О томе сведочи динамика усвајања наведених заједничких акција, као и истовремено одмрзавање преговора

²⁶ Council Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) of 10 April 2006, u: Official Journal of the European Union, OJ L 112, 26. 4. 2006

²⁷С обзиром на чињеницу да се Косова и Метохија налази под међународном управом, али и да је фактички одвојена о остатка Србије, Унија је одредила за Косово посебну трасу у оквиру процеса, такозвани *tracking mechanism*. Наведено према: Samardžić, S. стр. 222.

²⁸ Наиме, Ахтисаријев план је између осталог предвидео установљење мисије из области ЕБОП, са циљем да, заједно са Међународном цивилном канцеларијом, надгледа спровођење овог Плана за надгледану независност Косова. У Члау 13.3 Свеобухватног предлога се истиче: „Мисија ЕБОП ће подржавати спровођење овог Решења и о обезбеђиваће стручну помоћ, надзор и савете генерално у области владавине права, уз задржавање одређених овлашћења, нарочито у области правосуђа, полиције, царинске службе и казнено-поправних служби.“

о приступању и потписивање ССП-а, које се десило у периоду када је постало јасно да ће мисије EULEX остати без правног основа у виду Ахтисаријевог плана, као и да је нови ангажман Уније на Косову под знаком питања. Политика условљавања у виду „штапа и шаргарепе“, као и однос ЕУ према проблему Косова ојачали су антиевропско расположење у земљи и јачање евроскептичних партија. Синхронизитет председничких и парламентарних избора са дешавањима на Косову и деловање Уније у вези са њима, активирао је инструменте условљавања политике проширења. Најпре је непосредно пред почетак другог круга председничких избора 2008. године, који су симболизовали избор између проевропске и евроскептичне опције, одобрила почетак Дијалога о визној либерализацији. Затим је дошло до потписивања ССП-а само пар месеци након одмрзавања преговора и тачно две недеље пре парламентарних избора у Србији, на којима је победу однела проевропска коалиција окупљена око Демократске стране (ДС), која је из перспективе Уније перципирана као проевропска опција и стога актер који је спреман да направи уступак у циљу очекиване користи. Насупрот, истицање улоге Уније у имплементацији Плана за независност Косова од главног опонента – Демократске стране Србије (ДСС), био је јасан сигнал за ЕУ да је нужно подржати кооперативнију Демократску странку. Након шеснаестомесечног застоја у преговорима око ССП-а, због неиспуњавања обавеза према Хашком трибуналу, дошло је до убрзаног темпа преговора због потребе кооперативности у вези са косовском кризом. У контексту теме која се разматра, динамика поступања Уније доводи нас на закључак да су циљеве њеног спољног деловања на Косову имали пресудан утицај на ова догађања, те да је политика условљавања Хагом замењена политиком условљавања Косовом. Процес политичког условљавања овим је спојио циљеве њене спољне политике на Косову са условима политике проширења. Ипак, Унија још увек није дефинисала јасно да је решавање косовско-метохијске кризе експлицитни услов преговора, већ је, као што је представљено, користила стратегију тзв. *рекативног убеђивања* која подразумева „да уколико држава испуни услове следи јој награда уколико не, она награду повлачи“.²⁹ Да је намеравани ангажман Уније представљао проблем и унутар ње саме, указује и чињеница да ЕУ није била јединствена по питању признања косовске

²⁹ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 11, No. 4, 2004, p. 671.

независности. Стога, оцене о томе да је Заједничка акција о установљењу EULEX-а, усвојена две недеље пре проглашења независности како би се избегла блокада од стране држава чланица које нису признале независност Косова, делују оправдано.

4.1. Од посредног до директног политичког условљавања

У контексту дефинисања политичког условљавања, може се рећи да у периоду од 2008. до 2011. године Унија није јасно прописала решавање проблема Косова и Метохије као експлицитни политички услов, стога овај период идентификујемо као *фазу посредног политичког условљавања*, која се може сматрати релативно успешном из перспективе политичког условљавања као средства ПСП-а. Наиме, она је прозвела следеће уступке Србије:

-Пристанак Београда на размештање мисије *EULEX KOSOVO*, у децембру 2008, упркос томе што је, након пропасти у преговора у Бечу, остала без правног основа у виду Ахтисаријевог плана. Начин на који је пронађен одговор на кризу правног основа Мисије, у виду техничког договора оличеног у „Плану 6 тачака“, а затим и кроз доношење заједничке акције ЗСБП, која се позива на Резолуцију 1244 и потврђује статусно неутрално ангажовање, указује да Унија није била спремна да и формално дефинише овај услов. Са друге стране, будући да је у пракси свој мандат засновала на Ахтисаријевом плану, који по својим циљевима и функцији представља супротност оквиру Резолуције 1244, упутила је на карактер приступа који ће постати јаснији у наредним фазама.

-Пристанак на ревидирање Резолуције коју је Србија поднела Уједињеним нацијама, а која је имала за циљ преношење посредничке улоге са Уједињених нација на Европску унију и почетак политичког дијалога Београда и Приштине, након готово трогодишње паузе у преговорима. У оквиру Резолуције Генералне скупштине Уједињених нација од 9. септембра 2010. године наведено је да ће се власти у Београду и Приштини кроз развој дијалога договарати о бројним отвореним питањима, што ће утицати на њихово придруживање Европској унији. Истовремено, напоменуто је и да ће обе стране у оквиру дијалога, под окриљем Европске уније, регулисати одређена отворена питања а у циљу побољшања статуса њихових грађана.³⁰ Овом Резолуцијом Унија је постала и формални

³⁰ Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, Njujork, 9. septembar 2010

посредник у процесу политичког преговарања две стране и стога јасније везала питање њеног спољног деловања на Косову за процес преговарања у будућем чланству. Уз подршку Сједињених Држава, у марту 2011. започет је ЕУ посредовани дијалог о техничким питањима, који уједно представља и време почетка *фазе директног политичког условљавања*. У оквиру ове фазе, преговори су прешли из техничких у политичке и кулминирали потписивањем Првог бриселског споразума о принципима нормализације у априлу 2013. године, чиме је решавање косовског проблема и експлицитно одређено као услов у даљем процесу проширења Србије, што остаје случај до данас.

5. Политичко условљавање у време замора проширења

Постављени теоријски оквир и Шимелингови услови успешности условљавања, дефинисани као *одређеност услова, величина и брзина награде, кредибилитет претњи и обећање и величине трошкова усвајања*, омогућавају ограничену оцену једначине условљавања, десет година од почетка новог приступа Уније на Косову, као и од потписивања ССП-а са Србијом. Након усвајања два важна документа Европске уније који се тичу Западног Балкана, Стратегије проширења ЕУ (фебруар 2018.), као и Декларације са самита шефова држава и влада Европске уније и лидера државе региона у Софији (мај 2018.), процес условљавања, пежоративно одређен као „избор између Косова и Европе“, може се посматрати из новог угла, уз уважавање актуелних ограничења процеса проширења и опште кризе унутар система Европске уније која се свакако тиче и политике проширења. Најпре, модел екстерних подстицаја претпоставља да условљавање гарантује усаглашеност само када подстицаји које даје ЕУ превазилазе очекиване трошкове, нужно је размотрити у најмању руку извесност очекиване добити. Перспектива чланства Уније, као очекивана добит у једначини политичког условљавања интеграција Србије решавањем будућег статуса Косова, након десет година од потписивања ССП-а, је у најмању руку неизвесна. Од 2008. године се, поред односа између Србије и ЕУ, и у оквиру саме Уније много тога променило. Иако се 2008. третира као симбол велике финансијске кризе која је указала и на друга ограничења бројних политика Уније, поред њене монетарне политике, постоје мишљења која сматрају да наговештаје опште кризе европског пројекта треба тражити у 2005, односно у неуспеху доношења европског

устава.³¹ Серија криза, које су уследиле након 2008, попут проблема јединственог односа према феномену миграција, затим питање *BREXIT*-а, проблем демократског дефицита и легитимности, промењене природе односа са САД, ставиле су питање свеопште реформе Уније на врх њене агенде. Контекст кризе произилази и из стратешких докумената саме Уније. Уколико упоредимо Европску стратегију безбедности из 2003. (донету непосредно након Солунске агенде) са Глобалном стратегијом безбедности из 2016, очигледна је промена у дискурсу. Док прва осликава моменат зенита Уније и истиче да „Европа никада није била тако просперитетна, тако безбедна ни тако слободна“³², друга јасно упућује на контекст кризе већ у уводном делу, где се истиче да „живимо у времену егзистенцијалне кризе, у оквиру Европске уније и ван ње“.³³ У том контексту, поставља се питање у којој мери ће доћи до промена када је у питању политика проширења и да ли концепт политичког условљавања представља и даље смислен концепт Уније, када није сигурно да ће до пријема нових чланица доћи? Декларација из Софије не указује на извесност чланства, будући да се у њој ни „не помиње очекивана година чланства, нити речи као што су приступање, проширење или чланство“.³⁴ Уз позивање на Солунску агенду из 2003 и признање „европске перспективе региона“, делује као да је Унија настојала да смањи интензитет очекивања потенцијалних кандидата. Ипак, у оквиру политичких условљавања, то би значило и спуштenu лествицу условљавања, с обзиром на неизвесност добити. То стога што наведени модел даље упућује на закључак да ефективност зависи од величине награде и брзине њеног добијања. (хипотеза награде), као и од степена одређености услова, односно, претпоставке да што је удаљенија перспектива чланства, мања је ефикасност условљавања (хипотеза чланства). Додатно, иако се у новој Стратегији проширења за Западни Балкан истиче да „политика проширења мора бити део веће стратегије јачања Уније до 2025. године“, даље се образлаже да „Унија мора бити јача и чвршћа пре него што постане већа“.³⁵ Овакве ограде биле су присутне и у порукама

³¹ Samardzic, S. „Od Soluna (2003) do Sofije (2018)“ U zborniku *Evropa za mene*, priredio Dragan Simić, Univerzitet u Beogradu-Fakultet političkih nauka, Beograd 2018. str. 677.

³² European Council, *A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy*, Brussels, 12 December 2003

³³ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, June 2016

³⁴ Samardzic, S. „Od Soluna (2003) do Sofije (2018)“, op.cit str. 677.

³⁵ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final

европских званичника, попут комесара Јункера, али и председника Француске Макрона, који је истакао став Стратегије да „нема проширења без унутрашње реформе Уније”.³⁶ Значајно измењен дискурс проширења упозорава да оцене да је „Србија данас даље од чланства у ЕУ него 2003.”³⁷ нису претеране. Да је у случају Србије реч о одступању од уобичајених оквира политике условљавања, те да једначина условљавања захтева преиспитивање, упућује и сам Шимелфинг. Наиме, указујући на разлику у односу на претходне случајеве проширења, он сматра да се ефективност условљавања у случају земаља Западног Балкана разликује у односу на процес проширења на исток, јер се одступа од највећег броја постављених хипотеза. Најпре, он закључује да је ЕУ понудила пуноправно чланство у земљама Централне и Источне Европе - њена највећа „шаргарепа“. Друго, у случаја Западног Балкана, ЕУ и њене државе чланице желе ново проширење знатно мање од источног проширења. Коначно, чланство у ЕУ је био један од циљева спољне политике и то веома популаран у земљама Централне и Источне Европе. Да би се постигао овај циљ, елите и грађани земаља ЦИЕ били су спремни да усвоје политике ЕУ без разлике - и остали релативно неосетљиви на потенцијалне трошкове.³⁸ Уколико Унија није у стању да прими у чланство државе Западног Балкана, онда се функција условљавања и њена сврха налази ван оквира политике проширења. То нас враћа на испреплетеност и условљеност њене политике проширења са циљевима из области њене спољне и безбедносне политике, која је на случају Косова претворена у један процес. Ако је у току процеса преговарања постигнут извешан напредак Србије, који је био условљен напретком у политичким преговорима око статуса КиМ, онда је једначина јасна. Ипак, уколико перспектива чланства није извесна, те да решење једначине ни не лежи у решавању косовско-метохијског проблема (ма какав садржај решења био), онда сврисисходност условљавања захтева у најмању руку озбиљно преиспитивање и разматрање алтернатива постојећем преговарачком оквиру.

³⁶Макрон:нема проширења без реформе ЕУ, РТС, 17.април 2018. године
<http://www.rts.rs/page/stories/ci/story/2/svet/3108183/makron-eu-za-sada-ne-treba-da-prihvati-nijednu-novu-clanicu.html> (приступљено 10.5.2019.)

³⁷ Samardzic, S „Od Soluna (2003) do Sofije (2018)“ U zborniku *Evropa za mene*, priredio Dragan Simić, Univerzitet u Beogradu-Fakultet političkih nauka, Beograd 2018, стр. 675.

³⁸ Frank Schimmelfennig, Ulrich Sedelmeier, „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, *Journal of European Public Policy*, Routledge, London, Vol. 11, No. 4, 2004, p. 680.

Литература

- Aide, K. (2005), A Comprehensive Review of the Situation in Kosovo, No. S/2005/635, Security Council, United Nations
- Cadier, David, EU Mission in Kosovo: Constructing Ambiguity or Constructive Disunity?, John Hopkins University, 2011, 1-24.
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans, Strasbourg, 6.2.2018 COM(2018) 65 final
- Council Joint Action 2006/304/CFSP on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) of 10 April 2006, u: Official Journal of the European Union, OJ L 112, 26. 4. 2006
- Copenhagen European Council (21-22 June 1993), Conclusions of the Presidency, E.U. Bull., supp. 6/1993 (June 1993).
- Документ Процес стабилизације и придруживања, Канцеларија за придруживање Европској унији, Влада Републике Србије
- Eu-Western Balkans Summit, Thessaloniki, 21 June 2003 Declaration, C/03/163 Thessaloniki, 21 June 2003, 10229/03 (Presse 163)
- European Council, A Secure Europe in a Better World - European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003
- European Council, Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe, A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June 2016
- European Commission, The Stabilization and Association Process for South East Europe, First Annual Report, COM (2002) 163 Final (2 April 2002): 6.
- Kosovo – EU Relations: The History of Unfulfilled Aspirations? Lost opportunities in Kosovo's European integration process, Forum 2015 - KFOS operational project
- Lamont, Christopher K. International Criminal Justice and the Politics of Compliance. Farnham and Burlington: Ashgate Publishing Limited, 2010.
- Mišćević, Tanja, Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, u zborniku: Srbija u procesu pridruživanja EU (priredio: Slobodan Samardžić), Službeni glasnik, Beograd 2009, 147-165.
- Samardžić Slobodan, „Problem Kosova i Metohije iz ugla evropskih integracija – secesija Kosova kao pitanje odnosa EU i Srbije“, u zborniku: Srbija u procesu pridruživanja EU (priredio: Slobodan Samardžić), Službeni glasnik, Beograd 2009, str. 219-230.
- Samardžić, S. „Od Soluna (2003) do Sofije (2018)“ u zborniku Evropa za mene, priredio Dragan Simić, Univerzitet u Beogradu-Fakultet političkih nauka, Beograd 2018, 675-683.
- Самарџић, С. (2016) Европска унија: систем у кризи, Сремски Карловци, стр. 188.
- Schimmelfennig, Frank Sedelmeier, Ulrich „Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe“, Journal of European Public Policy, Routledge, London, Vol. 11, No. 4, 2004, p.
- Schimmelfennig Frank, Engert Stefan, Knobel Heiko „The conditions of conditionality - The Impact of the EU on Democracy and Human Rights in European Non-Member States“,

<http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws4/Schimmelfennig.pdf>.

- Sedelmeier, Ulrich. "Europeanization in New Member and Candidate States." *Living Reviews in European Governance* 6, no. 1 (February 12, 2011). <http://www.livingreviews.org/lreg-2011-1>.
- Rezolucija Generalne skupštine Ujedinjenih nacija, Njujork, 9. septembar 2010
- Тодоровић, Б. Ј., "Србија и политика условљавања Европске уније" у часопису *Политичка ревија, Година (XXIII) X, vol=28 Бр. 2 / 2011. стр. 183-200.*
- *Toward Stability and Prosperity. A Program for Reconstruction and Recovery in Kosovo.* European Commission and World Bank, November 3, 1999.