

IZAZOVI POGLAVLJA 31 – USKLAĐIVANJE SA SPOLJNOM I BEZBEDNOSNOM POLITIKOM EVROPSKE UNIJE

Prof. dr Vladimir Čolović¹

Apstrakt: Poglavlje 31 pristupnih pregovora Republike Srbije sa Evropskom unjom (EU) nazivamo i političkim, obzirom da sadržinu tog poglavlja čini zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika. Poglavlje 31 definiše obavezno prilagođavanje domaćih institucija, koji su zaduženi za spoljnu, bezbednosnu i odbrambenu politiku. Zajednička spoljna i bezbednosna politika Unije je deo EU koji počiva na konsenzusu između vlada država članica. Zajednička spoljna i bezbednosna politika je zvanično ustanovljena Ugovorom u Matrihtu 1992. Ugovorom iz Lisabona iz 2009., ona je još više institucionalno integrisana u sistem EU. Što se tiče Srbije, ona je ostvarila izvestan napredak u ovoj oblasti, ali, ceo proces usklađivanja spoljne politike Srbije i EU ima politički karakter. Za Srbiju će biti veoma veliki izazov da uskladi svoju spoljnu politiku u oblasti poglavlja 31, obzirom da je zavisna od međunarodne podrške država protiv kojih EU uvodi sankcije, kao i problema vezanog za jednostrano proglašenu tzv. nezavisnost Kosova. Osim toga, autor se osvrće i na pitanje teritorijalnih sporova, kao uslova za ulazak u EU.

Ključne reči: *poglavlje 31, pregovori, spoljna politika, bezbednost, pristupanje EU, teritorijalni sporovi.*

UVOD

Ispunjenje kriterijuma koji predstavljaju sadržinu pregovaračkih poglavlja kao uslov za ulazak u Evropsku uniju (EU) predstavlja jedan od izazova svake države koja želi da postane članica ove organizacije. I Republika Srbija mora da ispuni navedene kriterijume, odnosno, da „otvori i zatvori“ 35 poglavlja. Imajući u vidu poteškoće sa kojima se Srbija suočava u ispunjenju ovih kriterijuma, možemo reći da su navedena poglavlja poseban izazov za našu državu, a pogotovo poglavlje 31, koje je, čini se, najzahtevnije sa stanovišta političke situacije u našoj zemlji. Situacija u kojoj se nalazi svet, koji se promenio od februara 2022.godine, odnosno, od momenta intervencije ruskih vojnih snaga u Ukrajini, kao i još uvek prisutna pandemija, povećavaju

¹ Institut za uporedno pravo, Beograd, e-mail: v.colovic@iup.rs; vlad966@hotmail.com

navedene teškoće koje se tiču Srbije. Odnos Srbije sa Ruskom Federacijom dodatno otežava pristupanje u EU, imajući u vidu sadašnji odnos EU prema Rusiji. Osim toga, pitanje jednostranog proglašenja nezavisnosti Kosova predstavlja višedecenijski problem, koji, naročito ovih dana, u vreme pisanja ovog rada, dobija na aktuelnosti imajući u vidu izloženost pritiscima od strane EU koja se odnosi na što hitniji dogovor Beograda i Prištine. Najzad, moramo pomenuti i pojedine nerešene teritorijalne sporove, od kojih je posebno problematičan spor sa Republikom Hrvatskom. Sva tri pitanja ili problema predstavljaju prepreke ka ispunjenju uslova koje definiše poglavlje 31. U ovom radu ćemo analizirati šta predstavlja poglavlje 31 i kakav je status Srbije u odnosu na sadržinu tog poglavlja. Posebno ćemo se osvrnuti i na neka pitanja teritorijalnih sporova u okviru EU, ali i van ove organizacije, kako bi pokazali da u potpunosti rešeni teritorijalni sporovi nisu uvek uslova za članstvo u EU.

Inače, države koje žele da budu deo EU, moraju, prilikom ulaska u ovu organizaciju, imati pravni sistem koji je potpuno usklađen sa pravom EU, jer se od trenutka sticanja članstva, ono primenjuje na isti način, kao i u drugim državama članicama. Cilj pravnog usklađivanja u procesu pristupanja je usklađivanje domaćeg prava sa celokupnim pravom EU. Konkretno obaveze u procesu usklađivanja proističu iz utvrđenih faza pristupanja EU². Pregovori o pristupanju EU nisu u pravom smislu reči pregovori, već određivanje uslova pod kojima će država kandidat prihvatiti i sprovesti pravne tekovine EU. Uslov za prijem u EU je prihvatanje svih prava i obaveza na kojima se zasniva EU i institucionalni okvir koji je čini³.

Kratko ćemo samo reći, da se pravo EU ili „pravne tekovine EU” (*acquis communautaire*) sastoji od primarnog i sekundarnog prava EU. A u primarno pravo spadaju osnivački akti, koji predstavljaju osnovne ugovore kojima se definišu ciljevi Zajednice. Primarno pravo predstavlja Lisabonski ugovor, koji se sastoji od Ugovora o EU i Ugovora o funkcionisanju EU, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009⁴. Od tih akata treba poći, kad govorimo o pristupanju država kandidata u EU.

ELEMENTI ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKA EU

Početakom 2000.-ih godina zajednička spoljna i bezbednosna politika EU je imala najdinamičniji razvoj, naročito, imajući u vidu prijem novih članica 2004. i 2007. godine. Na to su uticali mnogi faktori, od kojih izdvajamo:

² V. Ateljević, B. Forca, G. Župac, „Opšti aspekt priključenja država Evropskoj uniji“, *Vojno delo*, br. 3/2015, 106.

³ V. Ateljević, B. Forca, G. Župac, 108.

⁴ V. Ateljević, B. Forca, G. Župac, 104.

- promene u međunarodnoj zajednici, kao i promene u definiciji bezbednosti i pretnji u međunarodnim odnosima;
- relativizacija koncepta suverenosti, kao i veće prisustvo međunarodnog intervencionizma u raznim oblicima. Zbog toga je EU i stvorila različite instrumente delovanja u uslovima međunarodnih kriza, kao bitan aspekt svoje spoljne i bezbednosne politike. U navedenom nalazimo i pojedine elemente „post-vestfalskog“ sistema u međunarodnim odnosima;
- promena politike SAD koje se odnosi na jačanje unilateralne politike, kao i na smanjenje vojnog angažmana SAD u Evropi;
- ratovi na Balkanu devedesetih godina XX veka, koji su promenili koncept bezbednosti na tlu Evrope; i
- veće usklađivanje spoljne politike EU, posebno u odnosu na ostale države⁵.

Evropska bezbednosna i odbrambena politika funkcioniše u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, ali ima i svoje specifične elemente strukture, koje su bitne za njeno funkcionisanje kao što su: - sastanci Evropskog saveta i Saveta ministara odbrane EU, - Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku EU, - politički i bezbednosni komitet koji čine ambasadori zemalja članica zaduženi za Evropsku bezbednosnu i odbrambenu politiku, - vojni komitet EU, koji čine predstavnici nacionalnih šefova generalštabova, i -komitet za civilne aspekte upravljanja krizama⁶.

Da li EU može da se pretvori u postklasičnu silu, kako bi mogla da se poredi sa drugim silama u svetu? To je pitanje koje zavisi od transformacije EU. No, eventualna transformacija EU neće biti moguća, ako se ne prevaziđu određene suprotnosti u okviru EU. Izdvajamo neke: - sa jedne strane postoji potreba za stvaranjem jedinstvenog političkog centra odlučivanja, a sa druge, postoji želja država članice da zadrže najveći deo ili celokupnu nadležnost u oblasti spoljne politike i odbrane; - suprotnost (kon)federalnih ciljeva EU, s jedne strane i otvorenog ili indirektnog jačanja nacionalizma i povratak identitetu “države-nacije”; - suprotnost između velikih geostrateških ciljeva, s jedne strane i nedovoljnih operativnih instrumenata, što se odnosi, pre svega, na finansijska ulaganja u odbranu; - neusklađenost, sa jedne strane, multilateralnih ciljeva i načela koja se odnose na podršku međunarodnom sistemu i poretku, sa unilateralnim delovanjem, koje dovodi i do kršenja osnovnih pravila međunarodnog sistema, sa druge strane; - problem koji se odnosi na

⁵ D. Lopandić, „Evropska unija u novom međunarodnom okruženju“, *Međunarodni problemi*, LX, br. 2-3, 2008 201-202.

⁶ D.Lopandić, 219.

usklađenost želje za daljim proširenjem Unije i teškog postizanja konsenzusa oko prijema drugih država u članstvo; - problem oko nastojanja da se postigne visok stepen autonomije EU i prihvatanja vodeće uloge SAD; - problem oko prihvatanja potrebe za daljim razvojem strateškog partnerstva sa Rusijom i podsticanja novih kriznih žarišta⁷.

Evropska komisija je 06.02.2018.godine u Strazburu načinila saopštenje koje je upućeno Evropskom parlamentu, Evropskom savetu, Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, koje je nazvano „Strategija kredibilne perspektive proširenja i pojačanog angažovanja EU u regionu zapadnog Balkana“⁸. Ovaj dokument je potvrdio pristupanje država koje čine region zapadnog Balkana i tada je prvi put dat vremenski okvir u kome do tog pristupanja može da dođe, a to je 2025.godine. Naravno, u Strategiji se navodi da će do toga doći, ako budu ispunjeni navedeni u članu 49 Sporazuma o EU, a to su Kriterijumi iz Kopenhagena⁹. Zašto baš 2025.godina. Prvi razlog se, najverovatnije, tiče činjenice da će to biti prva godina rada novog saziva Evropske komisije, a koji bi stupio na dužnost krajem 2024. Drugi razlog se tiče postizanja dodatnog vremena za eventualnu konsolidaciju sopstvenog sistema u okviru EU, koji je zahvaćen krizom, koja je nastala 2008.godine¹⁰. U tekstu Strategije posebno je naglašen problem postojanja važnih nerešenih bilateralnih sporova među državama kandidatima za prijem u članstvo EU, koje je neophodno rešiti. Upozoreno je da Unija neće u svoj sastav uvesti te sporove i nestabilnost do koje bi oni u budućnosti mogli da dovedu¹¹. Ovde mislimo i na teritorijalne sporove o kojima će biti reči kasnije.

Videli smo zadnjih godina da su ti rokovi produžavani i da su različite okolnosti uticale da o navedenoj 2025.godini kao godini pristupanja ne možemo govoriti.

Inače, ključna poruka Strategije je da je glavni kriterijum za ocenu sposobnosti za prijem u EU svake od država kandidata biti kvalitet reformi sprovedenih u ključnim oblastima: vladavini prava, poštovanju ljudskih i manjinskih prava, javnoj upravi, pravosuđu, borbi protiv korupcije i organizovanog kriminala, ekonomiji, kao i funkcionisanju demokratskih institucija¹².

⁷ D.Lopandić, 222-223

⁸ M. Milutinović, „Uticaj strategije proširenja Evropske unije za zapadni Balkan“, *Vojno delo*, br. 4/2019, 24

⁹ M.Milutinović, 25

¹⁰ M.Milutinović, 27

¹¹ M.Milutinović, 29

¹² M.Milutinović, 34

UOPŠTE O PREGOVARAČKOM POGLAVLJU 31

Sadržinu pregovaračkog poglavlja 31 čini, pre svega, zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika EU. Veoma često se ovo poglavlje naziva i političkim. Praktično, ovo poglavlje se sastoji od pravno obavezujućih međunarodnih ugovora i imperativa usklađivanja sa političkim tekovinama EU¹³. Kako bi ispunila uslove iz ovog poglavlja, Republika Srbija, kao i sve ostale zemlje koje su kandidati za ulazak u EU, mora da uskladi svoje spoljnopolitičko delovanje sa spoljnopolitičkim pristupom EU, a u skladu sa odlukama Spoljnopolitičkog saveta i Evropskog saveta EU. Isto tako, u okviru ovog poglavlja se definiše i obaveza institucija države kandidata u oblasti spoljne, bezbednosne i odbrambene politike da se prilagode institucionalnim okvirima EU u okviru poglavlja 31.

U poglavlju 31 se navode i elementi koji, u stvari, predstavljaju uslove, koje kandidat za ulazak u EU mora da ispuni. Inače, tokom prethodnih pregovora o proširenju EU, ovo poglavlje nije tretirano kao problematično, odnosno, ono se lako zatvaralo, jer se u to vreme radilo o ispunjenju tehničkih uslova (iako i ovde možemo postaviti pitanje vezano za teritorijalne sporove, o čemu će kasnije biti reči). Naime, sve zemlje kandidati, osim Kipra i Malte, bile su članice NATO, tako da se nije dovodilo u pitanje uslova koje ovo poglavlje definiše. No, sada je drugačija situacija, pogotovo kada je u pitanju Republika Srbija, obzirom na jednostrano otepljenje tzv. Republike Kosovo, koje Srbija ne priznaje, kao i na situaciju u Ukrajini, imajući u vidu zajednički stav svih članica EU prema ratu koji je izbio u februaru 2022. i odnosu prema Ruskoj Federaciji. Naravno, i teritorijalni spor sa Hrvatskom predstavlja, kako smo rekli, problem.

Inače, zajednička spoljna i bezbednosna politika EU počiva na konsenzusu između vlada država članica, tako da nije vezana za nadnacionalne strukture i politike EU. U okviru navedene zajedničke politike ne postoji prenos suvereniteta na institucije EU. Ova politika predstavlja samo deo ukupnih spoljnih odnosa EU, obzirom da značajan deo odnosa EU sa trećim državama ima svoj osnov u komunitarnim politikama koje se sprovode u okviru nadnacionalnih struktura EU, kao što su spoljni trgovinski odnosi, razvojna i humanitarna pomoć, politika pristupanja novih država članica u EU, Evropska susedska politika prema državama u okruženju¹⁴.

U članu 24. Ugovora o EU je navedeno da zajednička spoljna i bezbednosna politika EU „obuhvata sve oblasti spoljne politike i sva pitanja

¹³ Vodič kroz poglavlje 31 pretpripravnih pregovora Srbije sa Evropskom unijom, ISAC fond Centar za međunarodne i bezbednosne poslove, Beograd 2015., 13

¹⁴ *Ibidem*, 14.

vezana za bezbednost Unije, uključujući i progresivno formulisanje zajedničke odbrambene politike, koja može voditi ka zajedničkoj odbrani“. Ova politika je zvanično uspostavljena Sporazumom u Maastrichtu 1992.godine, kao drugi stub EU, a Lisabonskim ugovorom iz 2009.godine, ova politika je još više institucionalno integrisana u sistem EU. Naime, osnovala se Evropska služba za spoljne poslove koja predstavlja jedan od glavnih stubova spoljne politike EU¹⁵.

Po članu 31 pomenutog Ugovora sve odluke se u okviru ove politike donose jednoglasno. Ciljevi koji se kroz sprovođenje ove politike žele postići su navedeni u članu 21 Ugovora i oni su sledeći:

- očuvanje vrednosti na kojima je EU utemeljena, kao i fundamentalnih interesa, bezbednosti, nezavisnosti i integriteta;
- konsolidovanje i podrška demokratiji, vladavini prava, ljudskim pravima i principima međunarodnog prava;
- očuvanje mira, prevencija konflikata i jačanje međunarodne bezbednosti, u skladu sa svrhom i principima Povelje UN, kao i principima Završnog dokumenta iz Helsinkija i ciljevima Pariske povelje, uključujući i one koje se odnose na spoljne granice;
- podsticanje održivog ekonomskog, socijalnog razvoja, kao i razvoja zaštite životne sredine država u razvoju, sa osnovnim ciljem iskorenjivanja siromaštva;
- ohrabrivanje integracije svih zemalja u svetsku ekonomiju, i progresivno ukidanje svih prepreka u međunarodnoj trgovini;
- podrška razvoju međunarodnih mera na očuvanju i unapređenju kvaliteta životne sredine i održivog upravljanja globalnim prirodnim resursima, a u cilju osiguravanja održivog razvoja¹⁶.

Navedeni ciljevi su, moramo da kažemo, opšti i oni bi predstavljali obavezne elemente spoljne i bezbednosne politike, bez obzira o kojoj državi ili međunarodnoj organizaciji se radi. Ako pogledamo sve navedene ciljeve, moramo reći da se oni zasnivaju na stabilnosti, što se i očekuje od bilo kog akta koji reguliše datu oblast. Ipak, fleksibilno tumačenje predstavlja problem, što doprinosi različitom tumačenju uslova koje države kandidati moraju da ispune. To se, naročito, odnosi na Srbiju.

¹⁵ *Ibidem*, 15.

¹⁶ *Ibidem*.

SPOLJNA POLITIKA EU PO LISABONSKOM UGOVORU

Početak Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije vezujemo još za sedamdesete godine XX veka. Kasniji razvoj Zajednice je doprineo želji za stvaranjem jedne čvršće organizacije što je i učinjeno i Ugovorom iz Mاستrihta 1992.godine. Nakon donošenja tog Ugovora, nastala je želja mnogih država, pre svega, iz istočne Evrope za uključenjem u EU. U vezi sa tim, šefovi država ili vlada su u Kopenhagenu 1993.godine utvrdili osnovne kriterijume za članstvo. Time su postavljeni temelji proširenja. Oni su sledeći: 1. Stabilnost državnih institucija kojima se garantuje demokratija, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i zaštita manjina. 2. Funkcionalna tržišna ekonomija, kao i sposobnost učešća na jedinstvenom tržištu Unije. 3. Sposobnost preuzimanja prava i obaveza koja proističu iz članstva u EU i komunitarnog prava, kao i privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije¹⁷.

Iako mnogi od zvaničnih dokumenata EU, koji su doneti pre Kopenhaških kriterijuma, samo implicitno predviđaju norme, za koje se zalaže EU, naknadni dokumenti, kao što su Kopenhaški kriterijumi i Sporazum iz Madrida definišu da bi EU trebalo da se rukovodi normativnim vrednostima na kojima EU počiva, kada su u pitanju međunarodni poslovi. Obzirom da EU želi da utiče na odluke i „ponašanje“ druge države, logično je pitanje da li će države nečlanice biti zainteresovane da se pridruže EU, kao i koji će biti njihov motiv za ulazak u EU. Ako jedna država ne uspe da uđe u EU, jedan od razloga za to će biti, to što ta država neće biti snažno motivisana¹⁸.

Inače, Ugovorom iz Mاستrihta, kojim se osnovala EU, formiran je drugi stub saradnje u spoljnoj i bezbednosnoj politici. Član J4, tačka 1 Ugovora iz Mاستrihta definiše da će Zajednička spoljna i bezbednosna politika uključiti sva pitanja koja se odnose na bezbednost EU, što podrazumeva i postepeno definisanje odbrambene politike, koja vremenom može da vodi i ka zajedničkoj odbrani. No, u istom članu, samo u tački 4, navodi se uloga NATO i obaveze koje pojedine države članice imaju prema ovom savezu, što se, pre svega, tiče odambene politike¹⁹.

Lisabonski ugovor iz 2009. reguliše međunarodnu nadležnost EU na jasniji način. Utvrđeni su jasni ciljevi delovanja EU, kao i podela na isključive,

¹⁷ V.Ateljević, B.Forca, G.Župac, 102

¹⁸ M.O. Slobodchikoff., „How effective are International Organizations at Resolving Territorial Disputes among Member States: A look at the European Union“, *Studies of Changing Societies: Comparative and Interdisciplinary Focus* vol.1' (2) 2012, p. 34

¹⁹ D.Lopandić, 217

eksplicitne i implicitne nadležnosti²⁰. Dok je Ugovor u Mastrohtu konkretno definisao ciljeve Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, dotle je Lisabonski ugovor doneo važne novine u oblasti politike zajedničke bezbednosti i odbrane. Prva izmena se ogleda u različitoj pojmovnoj definiciji. Razlog je napuštanje federalnog uređenja Evrope. Tada je i Evropska bezbednosna i odbrambena politika je sada preimenovana u Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku²¹.

No, moramo istaći da je najvažnija izmena u oblasti zajedničke bezbednosne i odbrambene politike definisana u članu 42 Lisabonskog ugovora. Ona se odnosi na klauzulu „uzajamne pomoći“. U navedenom članu je jasno navedeno da su, u slučaju napada na jednu državu članicu, ostale države članice Evropske unije dužne da pruže pomoć državi koja je napadnuta²².

Ugovorom iz Mastrohta, kao i Lisabonskim ugovorom, uspostavljen je institucionalni okvir za Zajedničku spoljnu i bezbedonosnu politiku koja je bila rezervisana za oblast međunarodne saradnje²³. Ovaj institucionalni okvir predstavlja sadržinu poglavlja 31.

MEĐUNARODNI ODNOSI I STRATEGIJA BEZBEDNOSTI EU

U međunarodnim odnosima se pojavljuju novi učesnici, kao što su multinacionalne kompanije, nevladine organizacije, svetski masovni mediji, mreže organizovanog kriminala, terorističke organizacije, itd. Svi navedeni subjekti deluju preko granice i utiču na međunarodne odnose. Nacionalna država, u klasičnom smislu tog pojma, nije više u stanju da kontroliše celokupnu svoju teritoriju, kao ni stanovništvo na teritoriji, bez obzira što poseduje monopol sile²⁴.

U vezi sa aktuelnim međunarodnim odnosima, moramo pomenuti da se od početka devedesetih godina XX veka uloga NATO menja. Naime, NATO nikada nije bio isključiva vojna, već i politička koalicija. Ako pogledamo Povelju NATO, videćemo da se radi o organizaciji koja je osnovana kao institucija političke, ekonomske i druge saradnje koja može da utiče na bezbednost. Znači, političko-vojni aspekt NATO saveza se potencira u

²⁰ N.Prolović, „Lisabonski ugovor: institucionalne izmene u oblasti spoljne politike Evropske unije“, *Međunarodna politika* br. 1138, april–jun 2010., 64

²¹ M. Stevović, M. Crnobrnja, „Bezbednosna politika Evropske unije i aktuelna izbeglička kriza“, *Megatrend revija* Vol. 12, No 3, 2015, 332

²² M.Stevović, M.Crnobrnja, 333

²³ M.Stevović, M. Crnobrnja, 338

²⁴ D.Lopandić, 203

navedenom periodu i moramo reći da NATO nije prestao da postoji, kao Varšavski pakt²⁵.

EU nije definisala dovoljni stepen jedinstva, a nije definisala ni odnos prema NATO i SAD. Složena kriza u EU je produbljena nakon što je na referendumima u Francuskoj i Holandiji odbačen Ugovor o ustavu za Evropu, 2004.godine²⁶.

Što se tiče strategije bezbednosti EU, geostrateški prioriteti EU su navedeni u dokumentu "Evropska strategija bezbednosti: Bezbedna Evropa u boljem svetu"²⁷. U ovom dokumentu se određuju ključne opasnosti za bezbednost EU, koje se odnose na terorizam, širenje oružja za masovno uništenje, organizovani kriminal, itd. Isto tako, u ovom dokumentu se definišu i strateški ciljevi EU, kao što su razvoj bezbednosti u susedstvu EU (ovde se, pre svega, misli na treće države nečlanice, ali pre na države kandidate za članstvo u EU), zatim, na razvoj međunarodnog sistema zasnovanog na efektivnom multilateralizmu, kao i na preduzimanje mera kako bi se smanjila mogućnost nastanka opasnosti. Zbog toga treba razvijati diplomatske, civilne i vojne aktivnosti, kako bi se mogli ostvariti ciljevi. Kad su u pitanju vojne aktivnosti, među njima izdvajamo transformaciju vojnih snaga, veću koherentnost spoljne politike i unapređenje odnosa sa strateškim partnerima²⁸.

TERITORIJALNI KONFLIKTI U OKVIRU I VAN EU

Većina zemalja Evropske unije (EU) ima nerešene teritorijalne sporove, kako sa drugim zemljama članicama EU, tako i sa trećim zemljama – zemljama nečlanicama²⁹. Skoro svi sporovi između članica EU egzistiraju dugi niz godina. Sve zemlje članice EU su ušle u ovu organizaciju sa tim sporovima, koji, još uvek, nisu rešeni. Pomenućemo neke od njih³⁰.

Na prvom mestu, pomenućemo spor oko Gibraltara, između Velike Britanije i Španije. Teritorija Gibraltara izaziva sporove stotinama godina. Razlog tome je idealni položaj ove teritorije, odnosno, Gibraltarskog moreuza. Teritorija Gibraltara je ustupljena Velikoj Britaniji, zauvek, Ugovorom iz

²⁵ D.Lopandić, 206-207

²⁶ D.Lopandić, 211

²⁷ D.Lopandić, 212;

<https://www.isacfund.org/download/Evropska%20strategija%20bezbednosti.pdf>, 19.09.2022.

²⁸ D.Lopandić, 213

²⁹ V.Čolović, „Teritorijalni sporovi u zemljama Evropske unije“, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka* Panevropskog univerziteta „Apeiron“ Banja Luka, 4/2014, 38

³⁰ V.Čolović, 41

Utrehta 1713.godine³¹. Zbog nesporazuma između Britanije i Španije, granica između Gibraltara i kopna je bila zatvorena između 1969. i 1985. godine. Španija se ni danas ne odriče svog zahteva. Suverenitet Gibraltara je glavna tačka sporenja. Stanovnici Gibraltara su odbacili prihvatanje španskog suvereniteta na referendumu 1967., kao i 2002.³²

Zatim, spor između Švajcarske, Austrije i Nemačke oko Bodenskog jezera, koje je jedina oblast u Evropi, u kojoj ne postoje definisane granice. Austrija i Nemačka smatraju da jezero treba da ima status kondominijuma, odnosno, da se zajednički ostvaruju suverena prava bez podele na nacionalne zone. Švajcarska odbacuje takav stav³³.

Spor između Holandije i Nemačke tiče se reke Ems i zaliva Dolart. Državna granica između donjeg saksonskog područja Frisland i provincije Groningen u Holandiji, prolazi kroz ušće reke Ems i predmet je sporenja ove dve države. Sa druge strane, zaliv Dolart se nalazi između severne Holandije i Nemačke, na zapadnoj strani ušća reke Ems³⁴. Ceo spor je nastao zbog elektrane Borkum Riffgat koja bi koristila vetar kao izvor energije³⁵.

Spor između Holandije i Nemačke tiče se reke Ems i zaliva Dolart. Državna granica između donjeg saksonskog područja Frisland i provincije Groningen u Holandiji, prolazi kroz ušće reke Ems i predmet je sporenja ove dve države. Sa druge strane, zaliv Dolart se nalazi između severne Holandije i Nemačke, na zapadnoj strani ušća reke Ems³⁶. Ceo spor je nastao zbog elektrane Borkum Riffgat koja bi koristila vetar kao izvor energije³⁷.

³¹ B.Krivokapić, *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Beograd 2010, 302

³² T.Diez, S.Stetter, M.Albert, „The European Union and the Transformation of Border Conflicts“, *Working Papers Series in EU Border Conflicts Studies*, No 1, January 2004., The University of Birmingham, 7-8

³³ J.Blatter, Performing Symbolic Politics and International Environmental Regulation: Tracing and Theorizing a Causal Mechanism beyond Regime Theory, *Global Environmental Politics* 9:4, November 2009. https://www.researchgate.net/publication/46532563_Performing_Symbolic_Politics_and_International_Environmental_Regulation_Tracing_and_Theorizing_a_Causal_Mechanism_beyond_Regime_Theory, 05.09.2022.

³⁴ International Boundary Study, Germany – Netherlands Boundary, The Geographer Office of the Geographer Bureau of Intelligence and Research, No. 31 – April 6, 1964, <http://library.law.fsu.edu/Digital-Collections/LimitsinSeas/pdf/ibs031.pdf>, 19.09.2022.

³⁵ Offshore Project Stirs Up German-Dutch Border Dispute, <https://www.spiegel.de/international/europe/ewe-wind-park-riffgat-caught-up-in-german-dutch-border-dispute-a-843419.html>, 10.09.2022.

³⁶ International Boundary Study, Germany – Netherlands Boundary

³⁷ Offshore Project Stirs Up German-Dutch Border Dispute

Spor koji izaziva veliku pažnju i koji je predstavljao i, još uvek, predstavlja „kamen spoticanja“, jeste spor Slovenije i Hrvatske oko Piranskog zaliva, kome nećemo posvećivati posebnu pažnju.

Egejski spor između Turske i Grčke oko Imie (turski Kardak) je skup međusobno povezanih spornih pitanja između Grčke i Turske oko suvereniteta i srodnih prava u oblasti Egejskog mora³⁸. Dva puta je to dovelo do krize, odnosno, skoro do izbijanja rata, 1987. i početkom 1996. godine.

Jedan od najkontroverznijih teritorijalnih sporova na prostorima zapadnog Balkana je spor oko Prevlake. Sada taj spor egzistira između Crne Gore i Hrvatske, a ranije je taj spor postojao između SR Jugoslavije i Hrvatske. Kao što je u prošlosti služio vojnim i odbrambenim ciljevima, zbog svog izuzetnog strategijskog položaja za Dubrovačko zaleđe, Konavle i Boku, tako je i u bivšoj SFRJ ovo područje bilo podvrgnuto specijalnom režimu Jugoslovenske narodne armije. Međutim, po administrativnoj međurepubličkoj granici koja je usledila posle Drugog svetskog rata, ozvaničena je predratna granična linija Dubrovačkog sreza Banovine Hrvatske³⁹.

*

* *

Kad je reč o zemljama zapadnog Balkana, odnosno, bivšim republikama SFRJ, teritorijalni sporovi su nastali kao razlog sukcesije Jugoslavije, odnosno, njenog raspada. Sva opšta pravila vezana za rešavanje teritorijalnih sporova nisu primenljiva u svakom pojedinačnom slučaju. Šta više, u mnogim situacijama se, u mnogome, odstupa od ovih pravila. Evropa teži ka ujedinjenju uz poštovanje određenih definisanih pravila od strane svih zemalja. No, Evropa, kao i EU, nosi breme različitih sporova u vezi granica i teritorija, koji su nastali iz različitih razloga, kako vezanih za promene na tlu jedne ili više država, tako i za odnose dve ili više različitih zemalja. Ne možemo, naravno, sve sporove svrstati u jednu od ovih grupa razloga, ali bi morali da kažemo da bi, u okviru EU, morala biti definisana okvirna pravila za rešavanje ovih sporova koji bi se modifikovali u skladu sa prirodom spora i razlogom zbog koga je nastao.

Spor između Srbije i Hrvatske

Spor između Srbije i Hrvatske tiče se granice na Dunavu. Kratko ćemo se posvetiti ovom sporu. Oko 10.000 hektara zemljišta sa srpske i oko 2.500

³⁸ M.Pratt, C.Schofield, The Imia/Kardak Rocks Dispute in the Aegean Sea, IBRU Boundary and Security Bulletin Spring 1996, https://www.durham.ac.uk/media/durham-university/research/research-centres/ibru-centre-for-borders-research/maps-and-databases/publications-database/boundary-amp-security-bulletins/bsb4-1_pratt.pdf, 22.09.2022.

³⁹ D.Dimitrijević, „Međunarodno-pravni tretman graničnih sporova na prostoru bivše Jugoslavije“, *Međunarodni problemi* 3-4, 2003, Beograd 2003., 366

hektara sa hrvatske strane je sporno. Republika Srbija se zalaže za utvrđivanje državne granice sredinom prirodnog toka reke Dunav. Neki hrvatski autori smatraju da bi trebalo uzeti u obzir granice katastarskih opština i privatne posede građana svake od država na adama na Dunavu, kao i na suprotnoj obali te reke. Zato bi, po tom mišljenju, državna granica Srbije i Hrvatske, pre ili kasnije, trebala da „ide“ maticom Dunava⁴⁰. Obe strane mogu kao pomoćni kriterijum razgraničenja uzeti i granice katastarskih opština. Hrvatska svoj predlog za razgraničenje zasniva na katastarskom premeru iz 1878. godine, iz vremena Austrougarske monarhije. Ovako povučena granica, linijom koja razdvaja katastarske opštine, odstupala bi od toka Dunava i čak bi ga presećala 18 puta. Ipak, u tom slučaju, na hrvatskoj strani bi se našle Šarengradska i Vukovarska ada, koje su i najviše sporne, a za koje je Hrvatska najviše zainteresovana. Takvo rešenje išlo bi na štetu Srbije, jer bi ona njime izgubila deo teritorija opština Apatin i Sombor⁴¹.

Kadje u pitanju ovaj spor, dodatnu težinu po Republiku Srbiju ima i zahtev da se u slučaju nemogućnosti rešavanja pograničnih sporazuma kroz bilateralne sporazume, konačna odluka o spornim granicama donese od strane međunarodne arbitraže. Takvi događaji bi mogli da dovedu do gubitka kontrole nad delom međunarodnog plovnog puta reke Dunav, koji ima ogromnu važnost, na način da bi Hrvatska i NATO mogli ostvariti kontrolu nad obema obalama ove reke u širem regionu Apatina i time bi Srbiji bila prekinuta direktna veza sa Mađarskom⁴².

DA LI EU MOŽE REŠAVATI TERITORIJALNE SPOROVE?

EU ne poseduje instrumente za rešavanje teritorijalnih sporova i drugih teritorijalnih problema. EU ne može da pruži direktnu pomoć stranama koje imaju teritorijalni spor. Proces razgraničenja smatra se bilateralnim pitanjem za koji EU nije nadležna. Kada su u pitanju problemi granica, *acquis communautaire* ne postoji⁴³. Činjenica da EU insistira na tome da nove članice nemaju sporove sa svojim susedima, teško se može ostvariti, ako se ima u vidu pomenuta situacija između Slovenije i Hrvatske, kao i spor na Kipru, imajući u vidu da su ove zemlje primljene u EU 2004., odnosno, 2013.godine. Zbog toga

⁴⁰ V.Đ.Degan, „Međunarodno pravo kao osnova rješavanja preostalih sporova na području bivše SFRJ“, *Adrias svezak* 12, Zagreb-Split 2005., 49

⁴¹ J.Nogulović, „Savremeni odnosi Republike Srbije i Republike Hrvatske kroz analizu graničnog spora u Podunavlju“, *Zbornik beogradske otvorene škole*, Beograd 2012., 75

⁴² M.Milutinović, 34

⁴³ Z.Brozović, *Teritorijalni i granični sporovi na Zapadnom Balkanu, Studija slučaja: proces razgraničenja Srbije i Crne Gore*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, mart 2012., 4

ne možemo očekivati da će članstvo u EU rešiti teritorijalne sporove u zemljama zapadnog Balkana. Ulazak tih zemalja u ovu zajednicu može ublažiti posledice ovih sporova, ali ih nikako ne može, konačno, rešiti. Veće tenzije oko teritorijalnih sporova imamo u Severnoj Irskoj, na Gibraltaru i na Kipru, nego u zemljama zapadnog Balkana⁴⁴.

POGLAVLJE 31 I PRISTUPANJE SRBIJE EU

Srbija jeste ostvarila izvestan napredak kad su u pitanju zahtevi koje definiše poglavlje 31, ali, sa dosta problema, koji i danas traju. Kod drugih zemalja Poglavlje 31 je tretirano prilično lako, odnosno. lako su ispunjavani uslovi. Ovo Poglavlje, kao i Poglavlje 35 definišu uslove koji su, evidentno, teži za Srbiju, tako da ih možemo definisati i kao arbitrarne. Proces usklađivanja Srbije ima politički karakter. Za Srbiju će biti izazov da uskladi svoju spoljnu politiku u oblasti Poglavlja 31, obzirom na direktnu zavisnost od međunarodnmne podrške onih država protiv kojih EU uvodi restriktivne i druge slične mere. Sa tim u vezi, govorimo i o teritorijalnom integritetu Srbije , a u vezi sa Poglavljem 35, obzirom da je za zatvaranje ovog poglavlja potrebna saglasnost država članica koje su priznale „nezavisno“ Kosovo⁴⁵.

Da bi Srbija postala članica Evropske unije, mora da zatvori sva pregovaračka poglavlja, što će biti znak da se u svim oblastima, od nezavisnosti pravosuđa do životne sredine, uskladila sa pravom i standardima EU. Od početka pregovora 2014, otvorena su 22 poglavlja, ali javnost gotovo da nije ni imala prilike da vidi kako to izgleda zatvoriti poglavlje – to se desilo samo jednom, krajem 2016. godine, kada su poglavlja 25 i 26, o nauci i istraživanju, odnosno kulturi i obrazovanju, otvorena i zatvorena istog dana. “Kvaka” kod ova dva poglavlja bila je u tome što u ovim oblastima gotovo da i ne postoje zajednička pravila Evropske unije, jer u njima države članice imaju široku autonomiju. S druge strane, kod većine drugih poglavlja, posao usklađivanja je veći⁴⁶.

Način na koji su 2007.godine primljeni Bugarska i Rumunija govore da se kriterijumi za prijem u članstvo EU mogu tumačiti fleksibilno, odnosno, u zavisnosti od političkih interesa u okviru EU⁴⁷.

Što se tiče Crne Gore, ona je članica NATO i nema dodatne probleme, kao što Srbija ima vezano za jednostrano proglašenu „nezavisnost“ Kosova.

⁴⁴ V.Čolović, 50-51

⁴⁵ N.Stanković, Mesto poglavlja 31 u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Evropsko zakonodavstvo, br. 61-62/2017, 307-308

⁴⁶ <https://europeanwesternbalkans.rs/kada-ce-srbija-krenuti-da-zatvara-pregovaraacka-poglavlja/>

⁴⁷ M.Milutinović, 35

Crna Gora ima mali broj stanovnika , pa samim tim, srazmernu veličinu nacionalne ekonomije i njeno članstvo u EU ne bi mogao bitno da utiče na status starih članica, a ne bi postojala ni opasnost građana Crne Gore u zemlje EU. To znači da ulazak Crne Gore u EU ne bi bitno uticao na životni standard članica EU⁴⁸.

ZAKLJUČAK

Ispunjenje kriterijuma koje definiše poglavlje 31, koje se, kako smo rekli, naziva i političkim, predstavlja najveći izazov za Republiku Srbiju u nastojanju da postane član EU. Ti izazovi čine se nepremostivim, a činjenica je da se neće fleksibilno posmatrati kriterijumi za ulazak Srbije u EU; kao što je to bio slučaj kad su primane u članstvo neke druge države, pre svega, Bugarska i Rumunija, a treba pomenuti i prijem čak 10 država u članstvo EU 2004.godine. Koji su to izazovi. Izdvojićemo tri najbitnija, ali na kojima se najviše insisitira od strane EU. Sva tri su političke prirode, ali su dva teritorijalna, s t im što je jedan izazov vezan za, praktično, gubitak teritorije Kosova nad kojim Republika Srbija po Rezoluciji 1244 UN ima suverenitet:

1. Upravo ćemo poći od prvog izazova vezanog za jednostrano proglašenje nezavisnosti Kosova i primenu Rezolucije 1244 UN⁴⁹. Ovim aktom se garantuje suverenitet Srbije na tom delu njene teritorije. Kada bi se potpisao pravno obavezujući sporazum kako bi se regulisao status Kosova, to bi predstavljalo ogromno odstupanje od Ustava Republike Srbije. Takav događaj bi predstavljao narušavanje nacionalnih i odbrambenih interesa, osim ako ne bi bio potvrđen na referendumu voljom građana i izmenom ustava. Tada bi moralo da dođe i do izmene Strategije nacionalne bezbednosti i Strategije odbrane, tako što bi odbrambeni kapaciteti Srbije morali da dobiju novu procenu, imajući u vidu novo okruženje⁵⁰;
2. Drugi izazov se tiče teritorijalnog spora sa Hrvatskom. Kada bi došlo do međunarodne arbitraže, koja bi rešavala pitanje granice na Dunavu, moglo bi da dođe do narušavanja nacionalnih i bezbednosnih interesa Srbije. Time bi se ugrozila i suverenost i teritorijalna celovitost;
3. Treći izazov se tiče odnosa sa Ruskom Federacijom, koji je naročito sada došao do izražaja, od februara 2022.godine. Da bi Srbija uskladila svoju spoljnu politiku sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom

⁴⁸ M.Milutinović, 35-36

⁴⁹ <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/19944>

⁵⁰ M.Milutinović, 37

politikom EU, morala bi da s priključi retsriktivnim merama, kao i sannkcijama prema Ruskoj federaciji. Ovde dolazi u pitanje i dugoročno opredeljne vezano za politiku prema Rusiji. Odnosi Srbije i Rusije se zasnivaju na istorijskim, ali i na tradicionalnim okolnostima koji se tiču religije, jezika, pripadnosti istoj etničkoj grupi, itd. Osim toga, Srbija je zavisna od međunarodne podrške Rusije u mnogim situacijama, koji se tiču i statusa Kosova. Osim toga, Rusija i Srbija imaju intenzivnu ekonomsku saradnju, a Srbija je, u tom pogledu, moramo reći, zavisna od ruskih energenata. Sve su to činjenice koje zahtevaju da se odnosi Rusije i Srbije gledaju sa jednog šireg aspekta, a ne samo sa aspekta ispunjena uslova koje se traže za prijem u članstvo EU.

Kako bi svi navedeni izazovi, odnosno, moramo reći, problemi, mogli da se reše. Teško je odgovoriti na to pitanje, imajući u viud da se radi o opredeljenju države koje mora biti dugoročno i svesti rešenje na raspisivanje referenduma ili promenu Ustava, bilo bi u najmanju ruku, neprimereno. Sigurno je da je jedan od strateških ciljeva Srbije ulazak u EU, ali ako pogledamo poglavlje 31 i zahteve EU, onda moramo imati u vidu da predstoje teške odluke za Srbiju, imajući u vidu navedne probleme, od kojih je najveći rešenje statusa Kosova.

CHALLENGES OF CHAPTER 31 - COMPLIANCE WITH THE EUROPEAN UNION'S FOREIGN AND SECURITY POLICY

Prof. Vladimir Čolović, PhD⁵¹

Abstract: The Chapter 31 of the accession negotiations of the Republic of Serbia with the European Union (EU) is also called political one, given that the content of that chapter is the common foreign, security and defense policy. The Chapter 31 defines the obligatory adjustment of domestic institutions, which are in charge of foreign, security and defense policy. The Union's common foreign and security policy is a part of the EU based on consensus between the governments of the member states. The common foreign and security policy was officially established by the Maastricht Treaty in 1992. With the Treaty of Lisbon in 2009, it was even more institutionally integrated into the EU system. As for the Republic of Serbia, it has made some progress in this area, but the whole process of harmonizing the foreign policy of Serbia and the EU has a political character. It will be a great challenge for Serbia to harmonize its foreign policy in the area of Chapter 31, since Serbia depends on

⁵¹ Institute of Comparative Law, Belgrade, e.mail: v.colovic@iup.rs; vlad966@hotmail.com

the international political support of the countries against which the EU imposes sanctions and restrictive measures. Also, the author addresses the issue of territorial disputes, as a condition for joining the EU.

Keywords: Chapter 31, negotiations, foreign policy, security, EU accession, territorial disputes.

LITERATURA

Monografije i članci

1. Ateljević V., Forca B., Župac G., „Opšti aspekt priključenja država Evropskoj uniji“, *Vojno delo*, br. 3/2015.
2. Brozović Z., *Teritorijalni i granični sporovi na Zapadnom Balkanu, Studija slučaja: proces razgraničenja Srbije i Crne Gore*, Beogradski centar za bezbednosnu politiku, Beograd, mart 2012.
3. Čolović V., „Teritorijalni sporovi u zemljama Evropske unije“, *Godišnjak Fakulteta pravnih nauka Panevropskog univerziteta „Apeiron“ Banja Luka*, 4/2014.
4. Degan V.Đ., „Međunarodno pravo kao osnova rješavanja preostalih sporova na području bivše SFRJ“, *Adrias svezak* 12, Zagreb-Split 2005.
5. Diez T., Stetter S., Albert M., „The European Union and the Transformation of Border Conflicts“, *Working Papers Series in EU Border Conflicts Studies*, No 1, January 2004., The University of Birmingham.
6. Dimitrijević D., „Međunarodno-pravni tretman graničnih sporova na prostoru bivše Jugoslavije“, *Međunarodni problemi* 3-4, 2003, Beograd 2003.
7. Krivokapić B., *Enciklopedijski rečnik međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, Beograd 2010.
8. Lopandić D., „Evropska unija u novom međunarodnom okruženju“, *Međunarodni problemi*, LX, br. 2-3, 2008.
9. Milutinović M.S., „Uticaj strategije proširenja Evropske unije za zapadni Balkan“, *Vojno delo*, br. 4/2019.
10. Nogulović J., „Savremeni odnosi Republike Srbije i Republike Hrvatske kroz analizu graničnog spora u Podunavlju“, *Zbornik beogradske otvorene škole*, Beograd 2012.
11. Prolović N., „Lisabonski ugovor: institucionalne izmene u oblasti spoljne politike Evropske unije“, *Međunarodna politika* br. 1138, april–jun 2010.
12. Slobodchikoff M.O., „How effective are International Organizations at Resolving Territorial Disputes among Member States: A look at the

- European Union“, *Studies of Changing Societies: Comparative and Interdisciplinary Focus* vol.1’ (2) 2012.
13. Stanković N., Mesto poglavlja 31 u pregovorima o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, Evropsko zakonodavstvo, br. 61-62/2017.
 14. Stevović M., Crnobrnja M., „Bezbednosna politika Evropske unije i aktuelna izbeglička kriza“, *Megatrend revija* Vol. 12, No 3, 2015.

Izvori sa Interneta

15. „Evropska strategija bezbednosti: Bezbedna Evropa u boljem svetu“, <https://www.isac-fund.org/download/Evropska%20strategija%20bezbednosti.pdf>, 19.09.2022.
16. Blatter J., Performing Symbolic Politics and International Environmental Regulation: Tracing and Theorizing a Causal Mechanism beyond Regime Theory, *Global Environmental Politics* 9:4, November 2009, https://www.researchgate.net/publication/46532563_Performing_Symbolic_Politics_and_International_Environmental_Regulation_Tracing_and_Theorizing_a_Causal_Mechanism_beyond_Regime_Theory, 05.09.2022.
17. International Boundary Study, Germany – Netherlands Boundary, The Geographer Office of the Geographer Bureau of Intelligence and Research, No. 31 – April 6, 1964, <http://library.law.fsu.edu/Digital-Collections/LimitsinSeas/pdf/ibs031.pdf>, 19.09.2022.
18. Kada će Srbija krenuti da zatvara pregovaračka poglavlja?, A.Ivković, 17.02.2022.; <https://europeanwesternbalkans.rs/kada-ce-srbija-krenuti-da-zatvara-pregovaracka-poglavlja/>, 16.09.2022.
19. Offshore Project Stirs Up German-Dutch Border Dispute, <https://www.spiegel.de/international/europe/ewe-wind-park-riffgat-caught-up-in-german-dutch-border-dispute-a-843419.html>, 10.09.2022.
20. Pratt M., Schofield C., The Imia/Kardak Rocks Dispute in the Aegean Sea, *IBRU Boundary and Security Bulletin* Spring 1996, https://www.durham.ac.uk/media/durham-university/research-research-centres/ibru-centre-for-borders-research/maps-and-databases/publications-database/boundary-amp-security-bulletins/bsb4-1_pratt.pdf, 22.09.2022.
21. Rezolucija SB UN 1244 (1999), <https://www.srbija.gov.rs/kosovo-metohija/1994>, 17.09.2022.