

МАКРОНОВ МОДЕЛ ПРИСТУПНИХ ПРЕГОВОРА О УЛАСКУ У ЕВРОПСКУ УНИЈУ

Сажетак: Француска је у октобру 2019. године ставила вето на одлуку о отварању приступних преговора о уласку у Европску унију са Северном Македонијом и Албанијом. Због тога се нашла на удару институција Европске уније и већине држава чланица укључујући и Немачку. Француски председник Емануел Макрон одлучио је да се одупре дипломатском притиску промовисањем новог модела приступних преговора. Овај групише преговарачка поглавља у седам области кроз које кандидати треба да прођу поступно степеник по степеник. Европска Комисија је делимично укључила неке од француских сугестија у предлог нове методологије приступних преговора.

Кључне речи: Европска унија, Макронов „pop rarer“, чланство у Европској унији, преговарачка поглавља, преговарачке целине, реверзибилност, Европска Комисија, преговарачки модел Комисије

Увод

Однос француског председника Емануела Макрона (Emmanuel Macron) према политици проширења Европске уније до данас био је ограничавајући. То се видело већ на примеру усвајања „Стратегије европске комисије“ о пријему нових чланица, која је предочена Европском парламенту 6. фебруара 2018. године. У том документу предвиђено је да би Србија и Црна Гора могле да приступе Унији до 2025. године.¹ У нацрту „Стратегије проширења“ била је чак одређена прецизна сатница за чланство. У том смислу планирано је да се сва преговарачка поглавља затворе до краја 2023. године.² Затим би у 2024. години уследило потписивање „Споразума о приступању“ између владе Србије и Европске уније. Ову одлуку би у име Европске уније донео Савет по прибављању позитивног мишљења Комисије и Европског парламента. Уследио би поступак ратификовања „Споразума о приступању“ у Србији на референдуму,

* szecevic5@gmail.com

¹ *Геостратешка инвестиција Европске уније*, 07.02.2018., www.dw.com

² Душан Гајић, *Предлог ЕУ – Србија чланица до 2025. године*, www.rts.rs, 05.12.2017.

док би се ратификација у државама чланицама Уније вршила у складу са њиховим уставним нормама. Чланство Србије у Европској унији постало би пуноправно 1. јануара 2025. године. Услов за овакав развој догађаја био је да Србија до краја 2019. године испуни мерила о владавини права из поглавља 23, као и да постигне „Обавезујући споразум о нормализацији односа са Приштином.“ Претходно изнето бачено је у воду јер је Комисија одустала од утврђивања прецизне приступне сатнице. Поред тога, председник Комисије Жан Клод Јункер је пред представљање „Стратегије о проширењу“ у Европском парламенту у Стразбуру у фебруару 2018. године изјавио да је 2025. година „индикативни датум“ који служи само као „охрабрење.“³ У конкретном случају француски председник Емануел Макрон инсистирао је на примени стратегије која гласи: прво реформе о преутемељењу Европске уније, а затим проширење.

Француска је у октобру 2019. године ставила вето на отварање преговора о приступању са Албанијом и Северном Македонијом противно препорукама институција Европске уније и ставу Немачке.⁴ Додуше кад је реч о Албанији Француски став су подржале Данска, Холандија и Шпанија. Французи су тако допринели да се изневере обећања Уније према Северној Македонији о отварању преговора о приступању уколико закључи Преспански споразум са Грчком о нормализацији међусобних односа кроз промену назива државе. Поред тога у Европској унији влада уверење да би одлагање проширења на „Западни Балкан“ допринело успливу страног утицаја а ту се пре свега мисли на Руски и Кинески у региону.⁵

Суштински разлози за француско блокирање проширења Европске уније новим чланицама

Отпор Макронове администрације према проширењу Европске уније на нове чланице са Балкана није у непосредној вези са предметном тематиком. У протеклим годинама Европска унија била је суочена са изазовима који угрожавају њен опстанак. Нестабилност Европске уније проузрокована је преваходно њеним унутрашњим слабостима. Као прво, од доношења уговора из Мастрихта 1993. године и утврђивања програма о јединственој валути, Унија није испољила храброст да направи суштински интеграциони искорак који би је оспособио да се одупре кризама данашњице. Институционални систем Уније са повећањем држава чланица постао је неефикасан и компликован уз коришћење поступака и језика чија се сврсисходност доводи у питање. Европски грађани све више посматрају Унију као отуђену, бирократизовану структуру која или не може или не жели да их заштити од економских удара, незапосле-

³ ЕУ нас „хлади“: може да бидне не мора да значи, Тањуг, 06.02.2018., www.mondo.rs

⁴ Catherine Chatignoux, *Paris bloque l'adhesion de la Macedoine du nord et de l'Albanie*, 15.10.2019., www.lesechos.fr

⁵ Gabriel Gresillon, *Elargissement de l'UE: Paris tente de reprendre la main*, 18.11.2019., www.lesechos.fr

ности, нелојалне конкуренције јефтним производима, услугама и радном снагом из других делова света где се не поштују основна права радника и еколошки стандарди, тероризма и неконтролисаних имиграције. Овакво стање је проузроковало јачање националистичких, протекционистичких или идентитетских покрета који су видели решење економске и миграционе кризе у повраћању националног суверенитета. Реч је дакле, о политици националног ограђивања и јачања суверених права европских држава која води ка рушењу Европске уније као наднационалне творевине. Проблем је међутим у томе што је управо националистичка идеологија допринела избијању два светска рата односно уништењу европске економске моћи и стабилности. Питање је да ли употреба старих „националних рецепата“ који су изазвали апокалипсу на европском континенту може да реши савремене проблеме са којима је Европа суочена.

Имајући у виду претходно изнето у Француској се код појединих теоретичара (Енет, Пикети, Сакрист, Воше, 2017: 15) али и политичара јавила идеја о постављању Европске уније на нове солидније темеље⁶ који би јој омогућили да издржи савремене изазове. Новина је и у томе што је Француска извесно време била одсутна са европске сцене којом је доминирала политичка оријентација немачких демохришћанских конзервативаца. Француско повлачење у други план обележило је развој Европске уније као једног великог тржишта, којим се управља полазећи од међудржавних, конфедералних механизма. Обзиром да је Немачка на том тржишту економски преобладајућа, њена реч била је одлучујућа у одређивању европских политика. Француско одсуство са лидерске позиције у Европској унији није било условљено само економском стагнацијом. После пропасти предлога о увођењу "Европског устава"(Giscard d'Estaing, 2003: 10) из 2005. године који је Француска иницирала, а затим сачувала на националном референдуму, француски политичари више нису имали храбрости да се појаве као носиоци великих европских реформи.

Међутим, сукцесивне кризе које су погодиле нестабилну Европску унију у последње време, практично су подстакле Емануела Макрона, француског председника изабраног у мају 2017. године да се врати у европску политику. Од свог избора Макрон притиска црвено дугме за аларм упозоравајући да без суштинске реформе Европској унији прети нестанак. Макронова идеја је у суштини у следећем. Не треба више правити компромис са носиоцима концепције Европске уније као широког тржишта без економског, политичког и војног суверенитета. Његова замисао јесте да Европска унија оствари суверенитет пре свега у буџетској и пореској сфери али и да напредује у правцу изградње европске војне самосталности и заштите спољних граница.⁷ Не могу се примати нови чланови у постојеће неефикасне институције Европске уније. По Макрону дакле, проширење Европске уније подразумева више унутрашњег јединства.

⁶ Говор француског председника Макрона на Сорбони, <http://international.blogs.ouest-france.fr, 27.09.2017>.

⁷ Говор француског председника Макрона на Сорбони, <http://international.blogs.ouest-france.fr, 27.09.2017>.

С тим у вези намеће се питање да ли је Макронов став о јачању интеграције унутар Европске уније у сагласности са политиком одлагања проширења? Као прво, пријем нових чланица често јача интегративне тенденције унутар Европске уније. Уговор о Европској унији из Мастрихта донесен је 1993. године јер се рачунало на пријем нових држава из источне Европе (Manin, 2005: 47). Тада је ЕЕЗ прерасла у Европску унију која је добила нове монетарне, спољнополитичке и безбедносне надлежности. Дакле, управо због пријема десет нових држава и потребе да се обједини европски континент створена је Европска унија као нови ентитет европске интеграције са амбицијом да стекне надлежности које имају федералне државе.

Као друго, да ли је сврсисходно за Европску унију уздрману Брежитом да одлаже пријем оних Европљана који желе да постану њени чланови? Пријемом нових чланица Унија би популационо, економски и политички била ојачана, а на њој је да паралелно ради на подизању ефикасности институционалног система.

У овом контексту треба имати у виду да се закључивањем и применом Споразума о стабилизацији и придруживању са Европском унијом привреда државе кандидата у пракси све више интегрише у Европску унију. Примера ради Немачка и Аустрија су економски све присутније на српском тржишту. Стога Немци констатују да је проширење процес до кога долази у пракси и без формално правних одлука, путем све чвршћег економског повезивања привреда Уније и Србије.⁸ Поред тога, ови узимају у обзир и геостратешке интересе. Реч је пре свега о заједничком управљању мигрантским токовима, безбедносној сарадњи али интересу Уније да ограничи утицај Русије и Кине у државама "Западног Балкана." У том смислу треба посматрати "Берлински процес" који окупља државе "Западног Балкана" и Немачку, Француску, Италију, Аустрију, Словенију и Хрватску. Реч је о потреби да се путем годишњих састанака подстиче рад на проширењу Европске уније.

У овом тренутку код грађана држава чланица јавља се подозрење према новим проширењем Европске уније.⁹ У јавном мњењу постоји уверење да је у случају држава централне и источне Европе дошло до преурањеног пријема са негативним последицама. Наиме, сматра се да претходно поменуте земље нису имале довољно изграђене способности у погледу неговања демократскох вредности и владавине права да би се уклопиле у достигнуте стандарде у Европској унији. Као друго, ниво економске развијености држава централне и источне Европе био је испод европског просека што је довело до пресељавања радне снаге у развијене државе чланице и до нелојалне конкуренције на тржишту рада ових последњих.

Француски председник повремено истиче да европски грађани доживљавају нове пријеме у Европску унију као неку врсту социјалног дампинга. Овде Макрон готово да се придружује тези популиста да грађани новоприм-

⁸ Nikita Taranko Acosta, "Les enjeux de l'élargissement de l'UE: les Balkans a l'horizon 2025", 28.04.2018., <https://creergeneva.org>

⁹ Nikita Taranko Acosta, "Les enjeux de l'élargissement de l'UE: les Balkans a l'horizon 2025", 28.04.2018., <https://creergeneva.org>

љених отимају радна места и снижавају примања грађана у старим државама чланицама. При томе се не узима у обзир да се за предузећа из старих чланица проширењем отварају нова тржишта и отварају могућности за остваривање већег профита.

Француски предлог модела приступних преговора

Француска се крајем 2019. године нашла на удару партнера из Европске уније јер је блокирала отварање преговора о приступању Северне Македоније и Албаније. Већина држава чланица предвођена Немачком сматрала је да је реч о стратешкој грешци која отвара регион Балкана за стране утицаје. С тим у вези председник Макрон је желео да пронађе излаз из политичке кризе.

Доносећи нови модел приступних преговора Француска је желела да убеди европске partnere да не блокира проширење, већ да тежи промени садашње лоше приступне методологије.¹⁰ У документу потврђује се перспектива пуноправног чланства за државе са Западног Балкана, али тек пошто Европска унија заврши своје унутрашње реформе.¹¹ Документ је донекле противуречан јер се у њему говори да је постојећи модел приступања превише спор, док се у даљем тексту критикује то што државе кандидати отварају истовремено превише тематских поглавља. Од 2014. године односно од почетка преговарачког процеса Србија у просеку отвара 2,5 поглавља годишње. Овим темпом Србији би требало још најмање 7 година да отвори свих 35 поглавља и још неизванстан број година да би се проценило да их је успешно затворила. При томе треба имати у виду да отварање и затварање сваког од поглавља зависи од једногласне одлуке Савета. Тек тада би се поставило питање доношења јединствене политичке одлуке држава чланица о пријему Србије у Европску унију. Дакле, постојећи модел ни у ком случају не омогућава да се кандидат прима напредак, мимо сваке логике и реда.

Макронов модел приступања подразумевао је да се досадашњих 35 преговарачких поглавља прегрупише у 7 тематских повезаних, сукцесивних целина. У првој целини налази се валдавина права, правосуђе и безбедност, у другој образовање, наука, култура, енергетика, саобраћај и телекомуникације, у трећој запошљавање, социјална политика, заштита потрошача и здравља и конкурентност, у четвртој економија и финансије, у петој унутрашње тржиште, пољопривреда и рибарство, у шестој спољни послови и у седмој остала питања. Да би прешле из једне у наредну фазу државе кандидати морају делотворно да испуне јасне критеријуме. Поступно напредовање кроз целине, тј. пењање кроз седам степеника, отвара могућност добијања додатних средстава из Европских структурних фондова попут оних које примају државе чланице. Поред тога овај напредак даје право присуства представника државе кандидата

¹⁰ Gabriel Gresillon, *Elargissement de l'UE: Paris tente de reprendre la main*, 18.11.2019., www.lesechos.fr

¹¹ Jean-Pierre Stroobants, *La France veut simplifier et renforcer les regles de l'UE avant tout elargissement*, 18.11.2019., www.lemonde.fr

на седницама Савета или Европског савета без права гласа. Систем је међутим реверзибилан. Ако држава кандидат не оствари или не одржи достигнути стандард у једној од целина коју је затворила, изриче се нека врста казне пропорционалне прекршају. У блажим случајевима обуставља се одобрена помоћ кандидату а у тежим преговарачки процес може да се врати уназад из више у нижу целину, или пак да се у потпуности обустави онда када долази до повреде основних вредности на којима почива Европска унија. Француски предлог има сврху и да уведе јачи политички надзор у процесу приступања од стране представника држава чланица. Наиме, Комисија би и даље вредновала и пратила напредак кандидата у испуњавању обавеза, али би представници држава чланица у Савету више анализирали њене налазе. У том смислу увео би се годишњи састанак Европског савета са шефовима држава или влада Западног Балкана.

Французи су закључили да је важећи процес приступања технократски јер је у рукама Комисије. Ова често подржава и гура државе кандидате у чланство у Унији, имајући превише разумевања за њихове унутрашње прилике, што је посебно било видљиво у случају Албаније и Северне Македоније. Преостале државе чланице су са своје стране посумњале да је циљ француског предлога да се значајно успори процес проширења. Примат у преговарачком процесу дат је владавини права и правосуђу где је усклађивање националног законодавства са траженим стандардима Европске уније најтеже. У француском предлогу могућност проширења се отвара тек када се реформише Европска унија односно када постане ефикаснија. Овде је реч о широком појму и временски недефинисаном циљу, који имплицира да од проширења у наредним годинама неће бити ништа.

Применљивост француског модела проширења

Неспорно је да је француски модел применљив на кандидате за чланство у Европској унији попут Северне Македоније и Албаније који још нису отворили предприступне преговоре. Његова предност била би у уношењу одређене логике у процесу приступања, као и у отварању могућности за кандидата да користи структурне фондове или пак у већу предприступну помоћ Европске уније. Кандидат би био под јачим надзором јер би био под сталном претњом блокирања или враћања у претходну фазу уколико не поштује европске критеријуме.

Спорно је било да ли је овај погодан за примену на државе кандидате које већ увелико преговарају по постојећем моделу. Примера ради, Србија је од 2014. године отворила 18 односно више од половине од укупно 35 поглавља у преговарачком процесу. Уколико би се као критеријум узела отворена поглавља Србија би била присутна истовремено у свих седам фаза или целина предвиђених француским предлогом, а уколико би критеријум био затворена поглавља Србија не би имала као окончану ни једну од седам предложених целина. Србија је наиме затворила само два поглавља која по француском моделу

припадају другој фази а то су „Образовање и култура“ и „Наука и истраживање.“ Побољшање садашњег преговарачког процеса за Србију и Црну Гору могуће је кроз усвајање одлуке о отварању и затварању поглавља квалификованом већином. Такође, за успешно и ефикасно спровођење неких поглавља као подстицај могла би да се одобри увећана предприступна помоћ или право на коришћење структурних фондова. Примера ради, борба за испуњавање европских еколошких стандарда је од обостраног интереса јер се загађење произведено у Србији шири и на друге делове Европске уније. У том смислу могућ је заједнички финансијски напор да се конкретним мерама угасе извори загађења. У том смислу била би потребна увећана предприступна средства за остваривање мерила из Поглавља 27 о животној средини.

У Макроновом предлогу седма тематска целина посвећена је питањима под разно што је у случају Србије нормализација односа са властима у Приштини. Нереално је очекивати да би Србија могла да оствари динамичан економски развој и стигне Румунију, Бугарску или Мађарску без пуноправног чланства у Европској унији. Стога је контрапродуктивно инсистирање на српском признавању независности Косова које Српски народ не прихвата и које код њега изазива антиевропска осећања. У нормализацији односа између Србије и Албанаца на Косову морају се пронаћи друга креативна решења као што су тражена креативна решења за проблем Кипра, Северне Ирске или Гибралтара.

Закључак

Да ли је председник Емануел Макрон предлогом нове методологије приступних преговора Европској унији постигао свој циљ? С тим у вези треба имати у виду да се крајем 2019. године паралелно са француским појавио и предлог девет држава чланица (Аустрија, Италија, Словенија, Чешка, Пољска, Малта, Летонија, Литванија, Естонија) о новој методологији преговора.¹² Европска интеграција почива на компромису постигнутом пре свега између Немачке и Француске, а затим и осталих чланица што је важило и у овом случају. Наиме, Европски комесар за проширење Оливер Вархелји (Oliver Varhelyi) 5. фебруара 2020. године представио је предлог нове методологије приступних преговора који би Савет требало да усвоји крајем марта.¹³ Претходно поменути документ садржи неке од елемената француског предлога. Наиме, досадашњих 35 преговарачких поглавља се групишу у 6 целина (кластера илити гроздова), с тим што није предвиђен степенат приступ, већ поменуте целине могу да се отварају паралелно. Представници држава чланица уз Комисију добијају право да непосредно надзиру примену европског законодавства у државама кандидатима, чиме је у овој области укинут „технократски монопол“ Комисије. Преговори са несавесним кандидатима могу бити успорени, враћени по одређеним

¹² ЕУ и Западни Балкан: (Ре)Форме политике проширења, 27.12.2019., eupregovori.bos.rs

¹³ Bernd Rigert, Балкан и приступ ЕУ: нова правила, 05.02.2020., <https://www.dw.com>

поглављима на почетак или пак заустављени у целини. Владавина права остаје кључни услов за пријем у Европску унију током читавог преговачког процеса. Нови модел би се односио на будуће кандидате за пријем у Европску унију (Северна Македонија и Албанија) док би Србија и Црна Гора које су већ започеле приступне преговоре могле да бирају између старог и новог модела. Што се Србије тиче њен председник је ставио до знања да има симпатије према новој методологији, али да ће коначну одлуку донети у мају ове године после самита држава Западног Балкана и Европске уније у Загребу.¹⁴ Одлука Србије о прихватању нове методологије ће зависити од могућности да приступи средствима из структурних фондова Европске уније. Било како било суштински услови за пријем у Европску унију неће се мењати. Држава кандидат и надаље мора по областима да унесе европско законодавство у национални правни поредак и да га коректно примењује у пракси.

Литература:

1. Abdelkhaleq Berramdane, Jean Rosseto, *Droit de L' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 2010.
2. Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
3. Georges Berthu, Dominique Souchet, *Le traite d' Amsterdam, contre la democratie*, O.E.I.L., Francois-Xavier de Guibert, Paris, 1998.
4. Louis Cartou, Jean-Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.
5. Michel Clapie, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010.
6. Stefani Enet, Toma Picketi, Gijom Sakrist, Antoan Voše, *Za sporazum o demokratizaciji Evrope*, Akademska knjiga, Novi Sad, 2017.
7. Valery Giscard d' Estaing, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003.
8. Sajmon Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
9. Jean Paul Jacque, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.
10. Philippe Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
11. Guy Isaac, Marc Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012.
12. Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005.
13. Armel Pecheul, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
14. Joel Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002.

¹⁴ Вучић за нову методологију као оквир преговора са Европском унијом, 6.02.2020., www.politika.rs

15. Slobodan Samardžić, *Evropska unija*, Institut za evropske studije, Edicija-Analize, Beograd, 1998.
16. Jean-Luc Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008.
17. Denys Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001.
18. Dušan Sidanski, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta, Beograd, 1996.
19. Slobodan Zečević, *Institucionalni sistem i pravo Evropske unije*, Institut za evropske studije, Beograd, 2015.

MACRON'S MODEL OF ACCESSION NEGOTIATIONS ON JOINING THE EUROPEAN UNION

Summary: In October 2019, France vetoed the decision to open accession negotiations with the European Union with Northern Macedonia and Albania. That is why it has come under political pressure from the institutions of the European Union and most of the Member States, including Germany. French President Macron has decided to resist diplomatic pressure by promoting a new model of accession negotiations. It groups the negotiation chapters into seven areas through which candidates should progress step by step. The European Commission has partly incorporated some of the French suggestions in the proposal for a new methodology for accession negotiations.

Key words: European Union, Macron's non paper, EU membership, negotiation chapters, negotiating units, reversibility, European Commission, negotiation model

