

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

Данијела М. Лакић

УТИЦАЈ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА
ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

докторска дисертација

Београд, 2015.

UNIVERSITY OF BELGRADE
FACULTY OF POLITICAL SCIENCES

Danijela M. Lakić

THE INFLUENCE OF EUROPEAN UNION
ENLARGEMENT ON THE PROCESS OF EUROPEAN
INTEGRATION

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2015

Ментор:

проф. др Слободан Самарџић
Универзитет у Београду
Факултет политичких наука

Чланови Комисије:

доц. др Маја Ковачевић
Универзитет у Београду
Факултет политичких наука

др Дејана Вукчевић
Институт за политичке студије
Београд

УТИЦАЈ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НА ПРОЦЕС ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Резиме

Процес европских интеграција се остварује кроз два основна начина: продубљивање и проширење. ЕЗ/ЕУ је у својој историји имала шест проширења, прво 1973. године и последње 2013. године. Она је кроз процес проширења од заједнице 6 држава чланица израсла у заједницу 28 држава која има преко пола милијарде становника.

Циљ рада је да објасни шта све подразумевамо под процесом „проширење ЕУ“, који је његов коначни циљ, те да утврди да ли проширење позитивно или негативно утиче на процес европских интеграција, да ли га убрзава или успорава. У раду се истражује и како је промена тенденције процеса европских интеграција, односно његов заокрет од економске ка политичкој интеграцији, утицала на политику проширења.

Процес проширења је први мировни, добровољни начин повезивања европских народа у једну заједницу и под једну владавину у европској историји. Основни циљ овог процеса је повезивање европског континента у јединствену организациону целину у економском, политичком, безбедносном и културном смислу, те јачање глобалне позиције Уније. Само уједињена Европа има снагу да буде глобални актер јер ниједна држава чланица ЕУ нема економске, војне, политичке нити културне капацитете да буде самостална глобална сила попут нпр. САД.

На почетку процеса интеграција, иако су у оснивачким уговорима постојала правила пријема нових чланица, ЕЗ није имала политику проширења. Услови и инструменти ове политике временом су развијани и постајали су све сложенији у складу са продубљавањем процеса европских интеграција, променом карактера држава које аплицирају за чланство, те економско-политичким стањем унутар ЕУ као заједнице.

Крај хладног рата и пад Берлинског зида отворили су могућност проширења процеса европских интеграција на територију бившег Источног блока, тзв. совјетску зону утицаја. То је била преломна тачка у развоју политике проширења. По први пут у

историји процеса европских интеграција је због политичко-економских карактеристика нових кандидата било неопходно прецизније утврђивање услова за чланство у Европској унији, чиме је започело и конкретно дефинисање и уобличавање политике проширења.

Европска унија се управо кроз политику проширења активније укључила у решавање проблема на Западном Балкану, 1999. године, покретањем Процеса стабилизације и придруживања као посебно политичко-правног оквира за укључивање овог региона у процес европских интеграција. Међутим, однос Уније према Србији и Косову и Метохији поново је, након Источног проширења, активирао расправе о промени статуса политике проширења односно њеног стављања у службу заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, те њеном новом геополитичком карактеру.

Развој ЕЗ показује да су до краја хладног рата примат имали економски, а након тога политички циљеви процеса интеграција. Уговором о Европској унији најављен је заокрет у тенденцији процеса европских интеграција и прелазак са економске на политичку сферу интегрисања. Први такав пројекат био је покретање заједничке спољне и безбедносне политике, а у оквиру ње и европске одбрамбене политике. Успешан развој ове две политике онемогућава чињеница да су чланице ЕЗ од почетка процеса европских интеграција своју одбрану повериле НАТО савезу.

Политика проширења ЕЗ/ЕУ је од почетка била у складу са циљевима и приоритетима процеса европских интеграција. Промена тенденције процеса интеграција након краја хладног рата изазвала је промену карактера ове политике. Она је тада доживела убрзан развој и процес проширења је постао приоритет Уније, али њен карактер се променио у негативном смислу, она више није у исконском духу процеса европских интеграција. Она је од економско-тржишне постала политика геополитичких начела и критеријума. Политика проширења је од Уговора из Маастрихта морала бити у складу са спољном и безбедносном политиком новоосноване Уније јер су обе део спољних активности Уније. С обзиром да је заједничка спољна и безбедносна политика била у складу са политиком НАТО савеза, што је потврђено у оснивачким уговорима Уније, неминовно је било да и политика проширења сада буде под контролом НАТО савеза. Тако су и процес проширења ЕУ и процес проширења НАТО-а постала два паралелна, усклађена и условљена процеса.

Општи утицај процеса проширења на процес европских интеграција је, несумњиво, позитиван због саме чињенице да је проширење увећало број учесника процеса интеграција и број ЕУ политика које су покренуте. Свако проширење је различито утицало на процес интеграција, а највећи изазов било је Источно проширење. При томе, процес проширења је превео процес западноевропске интеграције у процес европске интеграције. Он јесте омогућио Унији позицију глобалног економског, али не и политичко-безбедносног актера. Европска унија као самосталан глобални политички актер тешко је замислива у ближој будућности јер ни сама Унија тј. државе чланице још увек нису утврдиле који је крајњи циљ европске политичке интеграције и немају јединствен став о томе шта желе од политике проширења и заједничке спољне и безбедносне политике.

Кључне речи: Европска унија, процес европских интеграција, политика проширења, заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније, НАТО

УДК: 327.39(4-627EU)
339.923(4-627EU)
327.51

THE INFLUENCE OF EUROPEAN UNION ENLARGEMENT ON THE PROCESS OF EUROPEAN INTEGRATION

Abstract

The process of European integration is realized in two basic ways: deepening and enlargement. EC/EU had six enlargements in the course of its history: the first enlargement happened in 1973, and the last one in 2013. Through the enlargement process, it has grown from the community of 6 member states to the community of 28 states with over half a billion inhabitants.

The aim of the paper is to explain what is implied by the process of “EU enlargement”, what its ultimate goal is, as well as to determine whether the enlargement influences the European integration process in a positive or negative way, that is, if it is accelerated or slowed down. The paper researches how the change in tendency of the European integration process, that is, its turn from the economic toward political integration, has influenced the enlargement policy.

The enlargement process is the first peaceful, voluntary manner of joining European people into one community and under one rule in the history of Europe. The main goal of this process is joining the European continent into a unified organizational whole in economic, political, security and cultural sense, and the strengthening of the Union's global position. Only the unified Europe has the strength to be a global actor as none of the EU member states has economic, military, political or cultural capacities to be individual global power like, for example, USA.

EC did not have enlargement policy at the beginning of the integration process, although there were conditions for the admission of new members in the founding treaties. Over time, the policy conditions and instruments have been developed and become more complex in accordance with the deepening process of European integration, the change of character of states applying for membership, and the politico-economic conditions within EU as a community.

The end of the Cold War and the fall of the Berlin Wall created the possibility of expanding the European intergration process onto the territory of the former Eastern bloc, the so-called Soviet bloc. That was a turning point in the development of enlargement policy. For

the first time in the history of the European integration process, it was necessary to define precise conditions for the membership in the European Union due to politico-economic characteristics of new candidates, which is the reason why the work on defining and forming concrete enlargement policy was initiated.

It was through the enlargement policy that the European Union took on an active role in solving problems in the Western Balkans in 1999, by initiating Stabilisation and association process as a special politico-legal paradigm for including this region in the European integration process. However, the attitude of the Union towards Serbia and Kosovo and Metohija, after Eastern enlargement, has again triggered the debate on the change of status of the enlargement policy, that is, its being put into the service of EU Common Foreign and Security Policy, and its new geopolitical character.

EC development shows that by the end of the Cold War the economic goals had supremacy, and after that the political goals of the integration process. By the Treaty on European Union, the tendency shift of European integration process was announced, and the transition from the economic to the political sphere of integration. The first such project was launching common foreign and security policy, and within it the European defence policy. The successful development of these two policies is prevented by the fact that the EC member states have entrusted NATO with their defence ever since the beginning of the European integration process.

The EC/EU enlargement policy has been in accordance with the goals and priorities of the European integration process from the beginning. The tendency shift of the integration process after the Cold War has caused the change of character of this policy. At that point, it experienced rapid development and the enlargement process became the priority for the Union, but its character has changed in a negative way, and it no longer possesses the true spirit of the European integration process. It developed from the economic-market into the policy of geopolitical principles and criteria. Since The Maastricht Treaty, the enlargement policy has had to be in accordance with foreign and security policy of the newly established Union, since both of them were a part of the external actions of the Union. Given that the common foreign and security policy was in accordance with the NATO's policy, which was confirmed in the founding treaties of the Union, it was inevitable that the enlargement policy

is now under the control of NATO. Thus, both the EU enlargement process and NATO enlargement process have become two parallel, coordinated and conditioned processes.

The overall impact of the enlargement process on the European integration process is undoubtedly positive due to the fact that the enlargement increased the number of participants in the integration process and the number of EU policies which were initiated. Each enlargement had a different effect on the integration process, but the Eastern enlargement posed the biggest challenge. Thereby the enlargement process translated Western European integration process into the European integration process. It did provide the Union with the position of global economic, but not politico-security actor. It is difficult to imagine the European Union as an independent global political actor in the foreseeable future as the Union itself, that is, the member states have not yet determined the ultimate goal of the European political integration and they do not possess a unified position on what they want out of the enlargement policy and common foreign and security policy.

Key words: The European Union, European integration process, Enlargement Policy, Common Foreign and Security Policy, NATO

UDC: 327.39(4-627EU)
339.923(4-627EU)
327.51

Садржај

УВОД.....	1
1.1. Формулисање проблема истраживања.....	3
1.2. Одређење предмета истраживања	3
1.3. Циљеви истраживања	4
1.4. Хипотетички оквир истраживања	5
1.5. Начин истраживања	6
1.6. Научна и друштвена оправданост истраживања.....	8
2. ИСТОРИЈСКИ ПРЕГЛЕД НАСТАНКА И РАЗВОЈА ЕУ	
2.1. Настанак и развој ЕЗ.....	10
2.1.1. Историјат идеје европског уједињења.....	10
2.1.2. Европске заједнице.....	16
2.2. Од Европске заједнице до Европске уније	26
2.2.1. Развој ЕЗ од Римских уговора до Јединственог европског акта.....	26
2.2.2. Јединствени европски акт.....	38
2.2.3. Од Јединственог европског акта до Уговора о Европској унији	40
2.3. Европска унија – од Мастрихта до Лисабона.....	43
2.3.1. Уговор о Европској унији.....	43
2.3.2. Амстердамски уговор.....	49
2.3.3. Уговор из Нице	53
2.3.4. Европска унија од Источног проширења до данас	58
2.3.5. Лисабонски уговор	61
3. ПОЛИТИЧКИ АСПЕКТИ ШИРЕЊА ЕЗ И УНИЈЕ	
3.1. Прво проширење ЕЗ.....	68
3.1.1. Околности и специфична обележја првог проширења	68
3.1.2. Однос Велике Британије и ЕУ	70
3.1.3. Приступање Ирске и Данске	78
3.2. Друго проширење ЕЗ	81
3.2.1. Околности и специфична обележја другог проширења	81

3.2.2. Приступање Грчке ЕУ	83
3.3. Иберијско проширење	88
3.3.1. Околности и специфична обележја трећег проширења.....	88
3.3.2. Приступање Шпаније и Португала.....	90
3.4. Четврто проширење ЕУ	94
3.4.1. Околности и специфична обележја „ЕФТА“ проширења	94
3.4.2. Приступање Аустрије, Финске и Шведске	96
3.5. Источно проширење ЕУ	105
3.5.1. Први круг „проширења на Исток“	108
3.5.1.1. Приступање земаља Вишеградске групе (Мађарска, Словачка, Чешка, Пољска).....	114
3.5.1.2. Приступање Естоније, Литваније и Летоније	120
3.5.1.3. Приступање Словеније.....	124
3.5.1.4. Приступање Кипра и Малте	127
3.5.2. Други круг Источног проширења (приступање Бугарске и Румуније).....	135
3.6. Шесто проширење Европске уније	141
3.6.1. Приступање Хрватске Европској унији	141
3.7. Перспективе будућих проширења Европске уније.....	146
3.7.1. Политика проширења Европске уније према Турској	146
3.7.2. Проширење ЕУ на Западни Балкан и земље бившег СССР-а.....	152
3.7.3. Однос Европске уније и Норвешке, Швајцарске и Исланда	161
3.7.4. Евроскептицизам и замор ЕУ од даљих проширења	170
4. НОРМАТИВНЕ ОСНОВЕ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА	
4.1. Политике ЕУ	175
4.1.1. Развој и креирање политика ЕУ	175
4.1.2. Класификација политика ЕУ	181
4.2. Нормативне основе политике проширења.....	185
4.2.1. Развој и теоријска разматрања политике проширења.....	185
4.2.2. Циљеви и значај политике проширења	190
4.2.3. Фазе и критеријуми политике проширења	192
4.3. Инструменти политике проширења	201

4.3.1. Уговори о приступању	201
4.3.2. Споразуми о придруживању.....	205
4.3.2.1. Споразуми из тзв. Медитеранске групе.....	210
4.3.2.2. Споразум о Европском економском простору (придруживање ЕФТА земаља).....	214
4.3.2.3. Европски споразуми	216
4.3.3. Финансијски инструменти.....	220
4.4. Процес стабилизације и придруживања као посебан сегмент политике проширења	227
4.4.1. Карактеристике Процеса стабилизације и придруживања.....	232
4.4.2. Споразум о стабилизацији и придруживању као основни инструмент ПСП-а	239
4.4.3. Остали инструменти Процеса стабилизације и придруживања	242
4.4.4. Преглед Процеса стабилизације и придруживања земаља Западног Балкана.....	246
4.4.4.1. Србија.....	246
4.4.4.2. Босна и Херцеговина.....	250
4.4.4.3. Македонија	251
4.4.4.4. Црна Гора	252
4.4.4.5. Албанија	253
5. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА	
5.1. Развој и карактеристике институционалног система ЕЗ/ЕУ	254
5.2. Институционални оквир проширења ЕУ	264
5.2.1. Институције које учествују у проширењу ЕУ	264
5.2.1.1. Улога Европске комисије.....	268
5.2.1.2. Улога Савета	271
5.2.1.3. Улога Европског парламента.....	273
5.2.1.4. Улога Европског савета	275
5.2.2. Институционални оквир придруживања.....	276
5.3. Институционални ефекти проширења	282
5.3.1. Утицај и последице проширења ЕУ на Европску комисију.....	284
5.3.2. Утицај и последице проширења ЕУ на Савет.....	287

5.3.3. Утицај и последице проширења ЕУ на Европски парламент	291
5.3.4. Утицај и последице проширења ЕУ на Европски савет	294
6. БЕЗБЕДНОСНИ АСПЕКТИ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА	
6.1. Историјат безбедносне области европских интеграција	296
6.1.1. Развој и карактеристике Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ	301
6.1.2. Европска безбедносна и одбрамбена политика	309
6.1.3. Уређење Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ према Уговору из Лисабона	317
6.2. Безбедносни циљеви ширења Европске уније	324
6.2.1. Унутрашња безбедност као циљ проширења Европске уније	324
6.2.2. Европска унија као глобални безбедносни актер	332
6.3. Утицај промене тенденције процеса европских интеграција на политику проширења	336
6.3.1. Проширење као средство интеграција: од економске ка безбедносној интеграцији ЕУ	343
6.3.2. Улога политике проширења у остваривању Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ	348
6.3.3. Утицај НАТО-а на политику проширења	362
ЗАКЉУЧАК	377
ЛИТЕРАТУРА	388

УВОД

Интеграција Европе није окончан процес, као што ни сама Европска унија још увек није, коначно, уобличена и формирана структура. Првобитне три европске заједнице шест држава чланица, које су бројале око 185 милиона становника, израсле су у једну заједницу од двадесет и осам чланица, која има преко пола милијарде становника. Становништво Европске уније бројно је колико и становништво Русије и САД заједно, а ЕУ данас има највеће учешће у светској трговини.

Процес европских интеграција, који траје већ шест и по деценија, остварује се кроз два основна начина: продубљивање и проширивање. Унија је током своје историје истовремено водила политику све дубље интеграције и пријема нових чланова као два паралелна и међусобно условљавајућа процеса.

Данашња Европска унија је „специфична заједница држава, народа и грађана. Оно што је чини заједницом јесу заједничке вредности и заједнички циљеви. Специфичности ове заједнице су одређене процесима настанка и развоја Уније. Суштина ових процеса је добровољно уједињавање европских држава“.¹

Од почетка европских интеграција проширење је био неопходан процес за остварење циљева прокламованих у оснивачким уговорима. Кроз своја проширења Унија настоји да заокружи, дефинише и уобличи саму себе. Свако проширење је узроковало промене и прилагођавање Европске уније, али и земаља које су јој се прикључивале. Свака рунда проширења је утицала и на процес европских интеграција, или га је продубљивала и убрзавала или успоравала и закомпликовала. Са друге стране, достигнути ниво интеграција у великој мери је одређивао да ли Заједници потребно ново проширење. Процењени ефекти проширења одређују када је тренутак за пријем нових чланица. Процес проширења је прошао кроз неколико различитих фаза, у зависности од политичких и економских прилика у земљама кандидатима, са једне стране, и самој Унији, са друге стране. Проширења Европских заједница/Европске уније и процеси који су их пратили, те инструменти којима су реализовани, развили су сасвим специфичну политику Европске уније - политику проширења.

Крај хладног рата и пад Берлинског зида отворили су могућност проширења процеса европских интеграција на територију бившег Источног блока, тзв. совјетску

¹ Р. Етински (и др.), *Основи права Европске уније*, Правни факултет, Нови Сад, 2010, стр.1.

зону утицаја. То је била преломна тачка у развоју процеса интеграција и политике проширења. Процес западноевропске интеграције добио је историјску прилику да прерасте у процес европске интеграције, а политика проширења да постане основно средство за реализацију тог циља. То је захтевало, по први пут у историји процеса европских интеграција, прецизније утврђивање услова за чланство у Европској унији, чиме је започео и конкретан развој политике проширења.

Европска унија се управо кроз политику проширења активније и успешније укључила и у решавање проблема на Западном Балкану, 1999. године, покретањем Процеса стабилизације и придруживања као посебно политичко-правног оквира за укључивање овог региона у процес европских интеграција. Међутим, однос Уније према Србији и Косову и Метохији поново је, након Источног проширења, активирао расправе о промени статуса политике проширења односно њеног стављања у службу заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, те њеном новом геополитичком карактеру.

Одустајање Исланда од преговора о приступању са Европском унијом, предуг и компликован пут земаља Западног Балкана ка Унији, и све чешће помињање одустајања „вечитог кандидата“ Турске од Европске уније отворили су питање пада привлачности пројекта европске интеграције, али и смисла концепта условљености као основе политике проширења. Прерастање Европске уније у заједницу 28 држава, у јулу 2013. године, актуелизовало је и расправе о неопходности одређивања крајњих лимита процеса проширења и коначних граница Европске уније.

Процес проширења је један од највећих успеха процеса европских интеграција, али је његов наставак један од кључних изазова са којима је Унија, тренутно, суочена. Све бројнија и различитија Европска унија постаје све тежа за управљање, свако проширење са собом носи и ризик од политичке и економске нестабилности. Економска криза са којом се Унија суочава у последњој деценији, која је довела и до најдубље унутрашње кризе у историји ЕЗ/ЕУ, изазвала је расправе о томе да ли је проширењем Европске уније угрожен и доведен у питање и сам процес европских интеграција.

1.1. Формулисање проблема истраживања

Основни проблем овог истраживања је проширење Европске уније. Свест о предодређености европског простора за повезивање у једну организациону целину стара је преко два миленијума. Намера истраживања је да покуша објаснити шта све подразумевамо под феноменом „проширење Европске уније“ и који је његов крајњи циљ.

Правни основ проширења Уније дефинисан је оснивачким уговорима, почев од Римских уговора па све до Уговора из Лисабона, који јој је, коначно, дао сва обележја субјекта међународног права и отклонио институционалне препреке њеном ширењу. Након пада Берлинског зида, процес проширења постао је један од приоритета процеса европских интеграција. Процес проширења ЕЗ/ЕУ одвија се у рундама јер су европске земље желеле и биле квалификоване за чланство у различитим периодима, пре свега због разлика у природи економско-политичких система (с тим да је чланство увек било отворено само за либерално-демократске државе) и перцепцији могућих добитака и губитака које са собом носи ЕЗ/ЕУ чланство.

1.2. Одређење предмета истраживања

Предмет истраживања је „проширење Европске уније“ као специфичан политички феномен, историја проширења ЕУ, инструменти и институционалне структуре којима се реализује овај процес, његов утицај на процес европских интеграција и проблеми са којима се суочава у последњој деценији.

Основно питање на које ћемо покушати да одговоримо је какав утицај проширење Европске уније има на процес европских интеграција? Одговор на ово питање захтева: хронолошки преглед развоја европске интеграције и стварања ЕЗ/ЕУ; анализу сваке рунде проширења, околности у којима је реализована и њених специфичности; анализу основних инструмената политике проширења; анализу институционалног оквира одговорног за креирање, развој и спровођење проширења, с освртом на утицај досадашњих проширења на Европски савет, Савет, Европску комисију и Европски парламент. С обзиром да је основна идеја која је довела до процеса европске интеграције и стварања Европске уније изналажење начина да се обезбеди трајни мир и стабилност у Европи, неопходно је анализирати и безбедносне

аспекте интеграција и проширења Европске уније. Утицај проширења на безбедност Уније истражићемо са два аспекта: утицај на унутрашњу безбедност ЕУ и значај проширења за ЕУ као безбедносног актера међународних односа.

Политику проширења ЕУ ћемо анализирати као сложену целину коју су обликовали настанак и развој ЕЗ/ЕУ, сва досадашња проширења и (геополитички) интереси великих сила, пре свега САД, Велике Британије, Француске, Немачке и Русије.

1.3. Циљеви истраживања

С обзиром на двосмерну природу односа проширења Европске уније и процеса европских интеграција, ово истраживање покушаће да утврди да ли је проширење препрека или успех за процес европских интеграција, који је основни циљ проширења Уније, али и како је промена тенденције процеса европских интеграција утицала на улогу политике проширења у том процесу.

Приступ истраживању је теоријског карактера и заснива се на полазишту да је проширење једна од основних компоненти процеса европских интеграција.

Просторно и временско одређење предмета истраживања одухватиће истраживање интеграција на простору Старог континента у периоду од краја Другог светског рата до 2014. године. Истраживање је мултидисциплинарно, а предмет истраживања припада области политичких, правних, економских и безбедносних наука.

Научни циљ истраживања је научна дескрипција, класификација, типологизација и научно објашњење кључних чинилаца процеса проширења Европске уније.

Друштвени циљ истраживања је стварање научног сазнања које ће допринети бољем разумевању феномена проширења ЕУ, његовог значаја и утицаја у процесу европских интеграција и савременом политичком животу. Овим се доприноси уобличавању политике проширења ЕУ и објашњењу процеса придруживања и приступања Европској унији.

Разлог за обраду феномена проширења ЕУ произилази из његове актуелности. С обзиром да живимо у региону Западног Балкана и да смо директни учесници процеса придруживања и приступања ових земаља Унији, то је био један од додатних разлога за обраду ове теме. Приликом израде ове тезе морамо узети у обзир и збивања на

балканском тлу у протекле две и по деценије јер прошлост овог региона одређује и његову будућност и позиционирање у Европској унији.

1.4. Хипотетички оквир истраживања

Генерална хипотеза: Основни циљ проширења Европске уније је јачање глобалне позиције Уније у економском, безбедносном и политичком смислу. Свако проширење Европске уније различито је утицало на процес европских интеграција, у зависности од фактора који су га узроковали и омогућили.

Ближе одредбе ове генералне хипотезе добијају се њеном разрадом у три опште хипотезе, и одговарајуће посебне хипотезе, којима ћемо покушати истражити какав утицај проширење Европске уније има на процес европске интеграције тако што ћемо, најпре, утврдити факторе који су узроковали процес проширења односно да ли је оно резултат економских, политичких (геополитичких) или безбедносних интереса. Сваки од наведених интереса представља и одређену област процеса европске интеграције.

Прва општа хипотеза: Проширење Европске уније је резултат европске економске интеграције.

Прва посебна хипотеза: С обзиром да се ЕЗ/ЕУ развијала примарно као економска заједница, реализација сваког наредног корака економске интеграције, пре свега комплетирање јединственог тржишта, захтевала је пријем нових чланица.

Друга посебна хипотеза: Економски интереси су примарни разлози за апликацију у чланство ЕЗ/ЕУ.

Трећа посебна хипотеза: Првим (Велика Британија, Ирска и Данска 1973. године) и четвртим проширењем (Аустрија, Финска и Шведска, 1995. године) ЕЗ/ЕУ је комплетирала себе као заједницу богатих и стабилних земаља и остварила сигуран приступ богатим потрошачима.

Друга општа хипотеза: Проширење ЕУ је резултат Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ.

Прва посебна хипотеза: Проширење из 2004/2007. године је потврдило све уже везивање политике проширења за Заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ.

Друга посебна хипотеза: Процес проширивања доприноси јачању унутрашње безбедности успостављањем демократије, стабилности и економског просперитета у земљама које се укључују у ЕЗ/ЕУ.

Трећа посебна хипотеза: Незванични услов ступања у чланство ЕУ је приступање Северноатлантском савезу.

Трећа општа хипотеза: Процес проширења ЕУ је резултат геополитичких интереса.

Прва посебна хипотеза: Према геополитичком закону старатешких блокова, проширења ЕУ су потпуно очекивани процеси јер логика историје диктира нужност ширења територија које улазе у састав било неке јединствене државе, било стратешког блока, да би се одговорило променљивим историјским условима и остало конкурентним. Ниједна европска национална држава не може обезбедити своју независност ако се не прикључи неком од стратешких блокова као што је ЕУ или НАТО.

Друга посебна хипотеза: „Проширење на Исток“ из 2004/2007. године има елементе геополитичког проширења.

Трећа посебна хипотеза: Процес проширења ЕЗ/ЕУ је резултат геополитичких интереса САД.

1.5. Начин истраживања

Ово теоријско истраживање биће реализовано применом основних метода сазнања, општенаучних метода и метода за прикупљање података. Применом ових научних метода у истраживању настојаће се остварити научна непристрасност, аналитичка јасноћа и свеукупна корисност.

Од основних метода сазнања биће примењене: метода анализе, специјализација (са нагласком на класификацији), синтеза и метода генерализације. Примена ових метода посебно ће бити конкретизована приликом израде инструмената и упућивања на одређене поступке, као и приликом израде планова истраживања.

Од општенаучних метода биће примењене:

Хипотетичко-дедуктивна метода као конструисано искуствено сазнање, уопштено и садржано у широко прихваћеним ставовима који гласе: „по правилу процес проширења обухвата...“, „најчешћи изазови проширења Европске уније...“, уобичајено

је да у процесу проширења ЕУ...“ итд., а која имају нека својства аксиоматизације, односно теорема.

Компаративни метод који ћемо применити вишеструко: утврђујемо сличности и разлике изазова који су стајали пред различитим земљама у процесу прикључења Европској унији; упоређујемо услове и стандарде које су, појединачно, морале испунити земље у процесу европских интеграција и прикључењу Европској унији; формирамо сазнајну основу за сагледавање политичких, институционалних и безбедносних утицаја проширења Европске уније на процес европских интеграција.

Статистички метод који ћемо применити јер различити извори, политике, механизми, стандарди и процедуре разних врста третирају процес европских интеграција и процес проширења Европске уније директно или индиректно, а сви ти извори, политике, механизми, стандарди и процедуре састављени су из мноштва исказа и норми разноврсних садржаја, форми и односа које примењује мноштво субјеката. Све то заједно захтева одређена пребројавања односно квантификације квантитативних исказа. Конкретизација примене овог метода извршиће се кроз израду конкретних инструмената истраживања и планова обраде резултата истраживања.

Историјски метод ћемо применити у циљу сагледавања историјског развоја европских интеграција од педесетих година прошлог века до данашњих дана.

У прикупљању и обради података применићемо анализу садржаја докумената (оба типа, квалитативну и квантитативну технику) – научне литературе, уговора, чланака и извештаја који се односе на процес европских интеграција и проширење Европске уније. Поред тога, користиће се и упоредна анализа резултата истраживања праксе процеса проширења Европске уније и праксе пријема појединих земаља у ЕЗ/ЕУ, као и поједине статистичке методе и технике за мерења утицаја проширења Европске уније на процес европских интеграција.

Квантитативна анализа ће бити примењена као претходница у циљу израде кодекса појмова и шифара и израде евидентног обрасца. Кодекс шифара за квантитативну анализу имаће својства еластичног, сукцесивног кодекса који се обрађује, допуњава и ревидира после анализе сваког појединачног документа.

Узорак докумената који ће бити подвргнути анализи за потребе истраживања у овој докторској дисертацији биће формиран по правилима намерног узорка. У узорак

ће се издвојити: Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, Уговор о оснивању Европске економске заједнице, Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију, Јединствени европски акт, Уговор о Европској унији, Уговор из Амстердама, Уговор из Нице, Лисабонски уговор, Повеља Европске уније о основним правима, уговори о приступању ЕУ, споразуми придруживању, Европска стратегија безбедности, декларације са самита шефова држава и влада и министара спољних послова Европске уније, сви теоријски и емпиријски извори који третирају или дотичу проширење Европске уније, научна истраживања на тему проширења Европске уније, формулисани стандарди, механизми и процедуре пријема нових држава у Европску унију, кодификована пракса политичких, институционалних, правних и безбедносних услова коју треба да испуне земље које желе да се прикључе Европској унији и др.

1.6. Научна и друштвена оправданост истраживања

Научна оправданост, очекивани резултати и научни допринос овог истраживања произилазе из друштвеног значаја теме која је предмет истраживања, а која је у последњих петнаест година актуелна у савременој политичкој теорији. С обзиром да је, у протекле две деценије, Европска унија удвостручила број својих чланова неопходно је истражити „проширење Европске уније“ као специфичан политички феномен.

Овим радом доћи ће се до нових теоријских сазнања о улози, значају и утицају проширења Европске уније у процесу европских интеграција. Истовремено, резултати овог истраживања могу утицати на конципирање и усмеравање политичке праксе, чиме се обезбеђује и друштвена оправданост истраживања.

Научна оправданост истраживања произилази из научног значаја објашњења политичких, правних, институционалних и безбедносних аспеката проширења Европске уније. Истраживање проширења допринеће откривању нових сазнања о развоју ЕУ, њеном функционисању, последицама сваког круга проширења и промени правца процеса европских интеграција односно његовом кретању од економске ка безбедносној интеграцији. Изазови, стандарди и процедуре европских интеграција су у сталном, динамичном процесу мењања под утицајем научног сазнања о њиховим својствима, о својствима субјеката Европске уније и националних субјеката, њихових интереса, циљева, активности и ефеката који се остварују у процесу интеграција. То

захтева систематска, теоријска и емпиријска истраживања верификаторног типа. Истраживање проширења Европске уније омогућава научну критику и усавршавање досадашњих научних сазнања о изазовима, политикама, механизмима, стандардима и процедурама процеса европских интеграција и њиховој имплементацији у научној теорији и пракси процеса проширења. Истовремено, значајна димензија оправданости овог истраживања има свој основ у провери и усавршавању метода истраживања, методичко-теоријских поступака, избору метода и процедура израде и примене инструмената истраживања.

Друштвена оправданост истраживања огледа се у практичном значају анализе политике проширења Европске уније и њених импликација на приступање земаља Западног Балкана Европској унији. Истраживања праксе примене стандарда у процесу прикључења различитих земаља Европској унији треба да буду путоказ за успостављање боље и успешније политике имплементације тих стандарда у процесу прикључења земаља Западног Балкана. Друштвена оправданост ове тезе састоји се и у њеном доприносу утврђивању утицаја проширења на процес европских интеграција и положај Европске уније у међународним односима.

Основни очекивани резултат је утврђивање утицаја проширења на процес европских интеграција и одговор на питање који је основни циљ проширења Европске уније. С обзиром да је политика проширења једна од најмлађих и најактуелнијих политика ЕУ научни допринос истраживања је управо у систематизацији постојећих и откривању нових теоријских сазнања која се односе на политику проширења.

2. ИСТОРИЈСКИ ПРЕГЛЕД НАСТАНКА И РАЗВОЈА ЕУ

2.1. НАСТАНАК И РАЗВОЈ ЕЗ

2.1.1. Историјат идеје европског уједињења

Практична реализација идеје европског уједињења почела је након Другог светског рата, али њене корене морамо тражити вековима уназад. Идеја уједињења Европе, на различите начине и кроз различите облике, јављала се у историји Старог континента од античких времена до данас. Делови Европе били су међусобно повезани у различитим периодима историје и из различитих побуда, али не и уједињени.

Реч „Европа“ је античког порекла. Према грчкој митологији, Европа је била феничанска принцеза, кћи тирског краља Агенора, а њена лепота очарала је и самог бога Зевса. Претворен у бика, он ју је отео и одвео из отаџбине на острво Крит.

Европа је имала „вишевековну технолошку супериорност у односу на друге крајеве света, али свакако најзначајнији разлог за европску предодређеност за груписања и интегрисања је цивилизацијско јединство нашег континента“.² Још су владари Светог Римског царства, касније Наполеон, Хитлер, и други пре и после њих, желели „понекад на стравичан начин, да достигну јединство континента које би било засновано на владарским савезима, етничкој кохезији, идеологији или сировој моћи“.³ Два основна начина на којима су се заснивале све познате идеје и покушаји европског уједињавања били су покоравање путем војне силе и добровољно уједињавање европских народа.

Једним од најстаријих заступника идеје о равнотежи моћи у Европи сматра се војвода Максимилијан де Бетин Сили, саветник француског краља Анрија IV. Сили је почетком XVII века изложио замисао о равнотежи моћи између европских држава као чувару мира у Европи. Таква Европа била би организована као конфедерација 15 држава са заједничким органима.⁴ Кант је у трактату „Вечни мир“, објављеном 1795. године у Кенигсбергу, полазећи од тога да је природно стање међу људима стање рата, истакао да мировно стање треба створити. Он је сматрао да се до вечног мира може доћи успостављањем принципа слободе свих људи, једнакости, потчињености једном

² Б. Ракић, *За Европу је потребно време*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009, стр.7-8.

³ Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 11.

⁴ Б. Кошутић, *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2010, стр. 30.

законодавцу и федерализму слободних држава.⁵ На неким од ових приципа данас се заснива процес европске интеграције. Сен Симон, француски утописта, је 1813. године изложио идеју о успостављању европске заједнице са наднационалним парламентом. „Европа би имала најбољу могућу организацију када би све нације које се у њој налазе имале свака свој сопствени парламент, али би признале и надмоћност једног општег парламента који би био изнад свих националних влада и поседовао моћ да суди њихове спорове“.⁶

Тежње за превазилажењем европског државног партикуларизма дефинитивно су са идејног пренете на практичан план 1834. године оснивањем покрета „Млада Европа“ на чијем челу је био Ђузепе Мацини. Мацини је у Манифесту, који је пратио стварање „Младе Италије“, истакао да ће „стварање федерације европских слободних народа поништити поделе између држава и да ће нестати ривалство између раса“.⁷ Идеју Сједињених Држава Европе заступао је и Виктор Иго, који је у свом чувеном говору на „Конгресу мира“ у Паризу, 21. августа 1848. године, рекао: „Доћи ће дан када ћете се ви Французи, ви Руси, ви Италијани, ви Енглези, ви Немци, ви све нације континента, без губитка ваше посебности и ваше појединачне славе, ви ћете се сјединити у једну складну целину и ви ћете створити европско братство... Доћи ће дан када ће гранате бити замењене гласањем, општим правом гласа народа, истинском арбитражом у Сенату, који ће бити у Европи оно што је парламент у Енглеској, што је скупштина у Немачкој и што је законодавна скупштина у Француској“.⁸

Идеја о уједињењу Европе није, дакле, творевина XX века и није нова. Или како је то Валтер Халштајн, први председник Комисије Европске економске заједнице, објашњавао: „Европа није креација. Она је поново откривена. Главна разлика између Сједињених Држава Европе и Сједињених Америчких Држава није у томе што Америка није морала да споји чврсто утемељене националне државе, већ у томе што за више од хиљаду година идеја уједињене Европе никада није сасвим заборављена“.⁹

⁵ Опширније видети у: Р. Етински (и др.), *op.cit.*, стр. 3.

⁶ З. Радивојевић, В.Кнежевић-Предић, *Институције Европске уније*, Свен, Ниш, 2008, стр. 5.

⁷ Д. Динан, *op.cit.*, стр. 13.

⁸ *Ibid.*

⁹ N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Seventh edition, Basingstoke: Palgrave-Macmillan, London, 2010, стр. 7.

У периоду између два светска рата најзначајнији заговорник идеје европског уједињења био је гроф Рихард Куденхоф-Калерги,¹⁰ оснивач Паневропског покрета. У свом делу „Пан Европа“ из 1923. године, Калерги је изложио идеју стварања федералне уније европских држава са центром у Француској и Немачкој, али без велике Британије (због њених империјалистичких интереса) и Совјетског Савеза (због комунизма). Идеје овог покрета прихватили су и Аристид Бријан, министар спољних послова Француске, и Густав Штреземан, министар спољних послова Немачке, добитници Нобелове награде због склапања Локарнског уговора о немењању граница 1925. године.¹¹ Обојица су у приближавању и сарадњи Француске и Немачке видели основу развоја, уједињења и обнове Европе. У свом говору у Друштву народа, у септембру 1929. године, Штреземан је отворено говорио о идеји европске интеграције која је подразумевала и постојање јединствене европске валуте. Он је европску кооперацију видео као начин на који би Немачка „могла олабавити стисак Версаја и повратити позицију велике силе“.¹² У периоду између два светска рата у Европи је први пут, управо захваљујући Аристиду Бријану, у неком званичном документу употребљен термин Европска унија. У свом говору пред Генералном скупштином Друштва народа, 5. септембра 1929. године у Женеви, Бријан је изложио „Предлог за Европску унију“, идеју повезивања европских држава кроз одређени тип федералног везивања. Ову идеју је конкретније представио у „Меморандуму о европској интеграцији“, од 1. маја 1930. године, у коме је предложио основање Европске уније као федералног савеза држава, прво у економској, а потом и у политичкој и социјалној сфери.

Успон фашизма обновио је у европским интелектуалним круговима интерес за федерализам као начин за ново уређење Европе. Ову идеју следили су и покрети отпора широм Западне Европе који су „своју филозофију супротстваљања нацизму заснивали на потреби брисања националних граница и интегрисања европских држава“.¹³ Основу

¹⁰ Калерги био је чехословачки држављанин. Отац му је био аустроугарски амбасадор у Јапану, а мајка Јапанка. Након Првог светског рата живео је у Бечу.

¹¹ Бријан и Штреземан, заједно са Остином Чемберленом, британским министром спољних послова, имали су одлучујућу улогу у потписавању Уговора из Локарна, октобра 1925. године, који је гарантовао границе Западне Европе и отворио простор за чланство Немачке у Друштву народа. Овим уговором су признате немачке границе из 1919. године. Сва тројица су због овога добила Нобелову награду за мир.

¹² N. Nugent, *op.cit.*, стр. 5.

¹³ Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр.13.

филозофије тих покрета изложио је Алтјеро Спинели¹⁴ у „Манифесту за слободну и уједињену Европу“, који је написао 1941. године док је био у затвору на острву Вентотен за време Мусолинијеве владавине. „Манифест из Вентотена“ позива на послератну европску федерацију која би укључивала и Немачку, као једини начин да се обезбеди мир у Европи.

Преломна тачка у историји идеје европског уједињења био је Други светски рат који је представљао „катализатор за обнављање интереса за уједињење Европе“.¹⁵ Његов крај је означио почетак развоја данашњих европских интеграција. Други светски рат је у потпуности уништио Европу у економском, политичком и културном смислу. Водећим европским силама, како победницама тако и пораженима, постало је јасно да се ради о једном од преломних тренутака када се мора одлучити у ком смеру ће кренути уништена Европа. Након два светска рата она се морала суочити са још једним изазовом, хладним ратом. Главна линија раздвајања између Истока и Запада водила је кроз Немачку, геополитички стожер Европе у XX веку. Западној Европи хитно је био потребан економски опоравак, политичка стабилност и војна безбедност. „Сједињене Америчке Државе су јој омогућиле да све ове три ствари и остваре“.¹⁶

Винстон Черчил¹⁷ је био први европски политичар који је након Другог светског рата званично указао на потребу европског уједињења. Черчил је у говору одржаном на Универзитету у Цириху, 19. септембра 1946. године, изложио идеју Сједињених Држава Европе. Трагедија Европе, по његовом мишљењу, последица је националистичких сукоба и једини лек је уједињење Европе чија би основа била француско - немачко партнерство.

¹⁴ Алтјеро Спинели (1907-1986) сматра се једним од „очева оснивача“ Европске уније. Након Другог светског рата имао је кључну улогу у раду Покрета европских федералиста. Имао је снажан утицај на развој европских интеграција, нарочито током осамдесетих година прошлог века. Играо је водећу улогу у изради предлога Европског парламента о федералној ЕУ („Нацрт Уговора о оснивању Европске уније“), који је постао познат као Спинелијев план. Био је посланик у Европском парламенту пуних десет година, а шест година био је један од најистакнутијих чланова Европске комисије водећи ресор унутрашње политике (од 1970. до 1976. године).

¹⁵ D.W.Urwin, “The European Community: From 1945 to 1985“ у: M. Cini, N.Perez-Solorzano Borragan, *European Union Politics*, Third edition, Oxford University Press, 2010, стр. 16.

¹⁶ Д. Динан, *op.cit.*, стр. 23.

¹⁷ Винстон Черчил (1874-1969) био је британски премијер у два наврата: 1940-1945. године и 1951-1955. године.

Значајну етапу у развоју идеје европског уједињења након Другог светског рата представља и Европски конгрес (Хашка конференција¹⁸), одржан од 7. до 11. маја 1948. године, који су организовали Међународни комитет покрета за Европску унију и најистакнутији федералистички покрети Западне Европе. На конгресу, којим је председавао Черчил, усвојена је резолуција „Порука Европљанима“ у којој је изражена жеља за уједињеном Европом у којој ће се слободно кретати људи, идеје и роба, за повељом о људским правима, међународним судом који ће обезбедити поштовање ове повеље и за европском скупштином у којој ће бити представљене европске нације. 1948. године одиграла су се још два веома важна догађаја за почетак процеса европских интеграција. Француска, Велика Британија и земље Бенелукса закључиле су 17. марта 1948. године тзв. Бриселски уговор, којим је основана Западна унија која ће од 1954. године прерасти у Западноевропску унију, прву европску одбрамбену организацију. 16. априла исте године у Паризу је основана Европска организација за економску сарадњу (енг. Organisation for European Economic Co-operation, ОЕЕС) чија је улога била спровођење економског опоравка Европе, расподела средстава из Маршаловог плана и координација националних економских политика земаља чланица.

Најзначајнија иницијатива САД у погледу идеје европског уједињења након Другог светског рата био је Маршалов план. Идеју о изградњи европске интеграције на економском плану представио је Џорџ Маршал, амерички државни секретар, у свом предавању на Харвардском универзитету, 5. јуна 1947. године, када је рекао: „Не би одговарало нити би било ефикасно за ову владу да покуша самостално да направи програм који би економски поставио Европу на ноге. То је посао Европљана. Улога ове државе треба да буде пријатељска помоћ у прављењу нацрта програма за Европу и касније помоћ за тај програм, у оној мери у којој је то практично за нас да учинимо. Овај програм треба да буде заједнички, прихваћен од бројних, ако не и свих европских нација.“¹⁹ Основна идеја Маршаловог плана била је пружање помоћи европским земљама у циљу обнове њихових економија уз услов да оне као примаоци помоћи морају да сарађују и усвоје заједнички програм обнове. У циљу испуњења услова за помоћ предвиђену Маршаловим планом западноевропске државе су основале већ

¹⁸ Најзначајнији резултат Хашке конференције био је оснивање Савета Европе.

¹⁹ М. Н. Јовановић, *Европска економска интеграција*, Економски факултет, Београд, 2004, стр. 4.

поменути Организацију за европску економску сарадњу, која је у чланству имала 16 држава²⁰ плус Западна Немачка (коју су до оснивања СР Немачке 23. маја 1949. године заступали представници окупационих власти у зонама), и Зона А Слободне територије Трста, која је била под англо-америчком управом. Након оснивања Европске економске заједнице, ОЕЕС-у је, 14. децембра 1960. године, трансформисана у специјализовану универзалну међународну организацију названу Организација за економску сарадњу и развој (енг. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD).²¹ САД су кроз ОЕЕС-у поставиле основе привредног развоја западне Европе након два светска рата. Кроз њу је „привредна Европа је институционално повезана са САД, али и укључена у светски либерални економски систем са монетарним системом из Бретон Вудса (Bretton Woods) и Општим споразумом о царинама и трговини (The General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)“.²² Спровођење Маршаловог плана трајало је четири године, са почетком у јулу 1947. године, а тек тада како сматра Алан С. Милворд, и почиње реконструкција западне Европе.²³ У току четири године САД су послале око 13 милијарди долара економске и техничке помоћи европским земљама.²⁴ Маршалов план односно Европски програм опоравка, како је његов званични назив, прихватило је 16 западноевропских држава, а земље Источне Европе и СССР су га одбиле. Економски јака и обновљена Европа неутралисала би за САД сваку посредну опасност од комунизма и Совјетског Савеза. Маршалов план је „заједно са Уговором о Северноатлантском савезу, за САД означио крај изолационистичке ере и почетак америчког века у међународним односима“.²⁵

САД, Совјетски Савез, Велика Британија и Француска су четири силе од чијих интереса, циљева и спремности на компромис је зависио облик и смер будућег развоја Европе. Иако је Черчил, бар на основу његових званичних изјава, означаван као

²⁰ Аустрија, Белгија, Данска, Француска, Грчка, Ирска, Исланд, Италија, Луксембург, Норвешка, Холандија, Португал, Велика Британија, Шведска, Швајцарска и Турска.

²¹ Надлежна за међународна економска истраживања и анализе.

²² Б. Кошуткић, *op.cit.*, стр.34.

²³ Alan S. Milward, *The reconstruction of western Europe 1941-1951*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 1984, стр. 2.

²⁴ Највећи појединачни корисници средстава Маршаловог плана били су Велика Британија 23%, Француска око 20% и западна зона окупиране Немачке око 10%. Парадокс лежи у чињеници да су највећи део средстава примаоци потрошили у САД јер је то била једина земља која је имала робу за којом је у Европи владала потражња. Наведено према: М. Н. Јовановић, *op.cit.*, стр.5.

²⁵ М. J. Hogan, *The Marshall Plan: America, Britain, and the reconstruction of Western Europe 1947-1952*, Cambridge University Press, 1987, стр.2.

ватрени заговорник уједињене Европе, Велика Британија ће минимално учествовати у развоју идеје европског уједињења. Иницијатор почетних корака у реализацији идеје европских интеграција била је Француска. Иако није учествовала на две конференције²⁶ на којима су Британија, Совјетски Савез и САД одлучивале о немачком питању и судбини источне Европе, преузела је улогу покретача европских интеграција, пре свега из сопствених интереса. Њена економија била је у дубокој кризи и пре рата, и било је јасно да Француска неће повратити ни делић старе славе и постати поново велика сила уколико не приступи радикалном економском опоравку и обнови. Француска је, услед јаке подршке и подстицаја САД, просто морала бити лидер у решавању немачког питања и развоју европских интеграција што ће Монеов план ускоро и потврдити.

2.1.2. Европске заједнице

Процес европске интеграције започео је Шумановом декларацијом, којој припада „почасно место иницијалне каписле за почетак интеграционог процеса стварања све тешње уније између европских народа“.²⁷ Савезници су 1949. године основали Међународни управни орган чији је задатак био да контролише производњу и дистрибуцију угља, кокса и челика у области Рура и постепено преузме контролу над тешком индустријом Немачке. Немачка привреда се полако опорављала, а савезници су морали наћи начин како да дозволе развој привреде Западне Немачке, који је омогућавао стварање одбрамбеног штита у случају евентуалног напада Источног блока, а да истовремено трајно спрече стварање јаке Западне Немачке која би могла угрозити европски мир. Тражено решење дао је Шуманов план.

Предлог са сличном идејом коју је садржала Шуманова декларација први пут након Другог светског рата, у ствари, је предложио Конрад Аденауер, немачки канцелар, 1. јануара 1949. године. У тежњи да прекине једнострану савезничку контролу Рурске области, он је предложио да се уместо такве контроле успостави једно кооперативно удружење, које би било успостављено према међународном праву. У то удружење Немачка би укључила Рур, Француска своје лоренске руднике, а Француска, Луксембург и Белгија укључиле би и своју тешку индустрију.

²⁶ Конференције на Јалти (у фебруару 1945. године) и у Постдаму (јул-август 1945. године).

²⁷ Б. Ракић, *op.cit.*, стр.14.

Жан Моне, комесар за план у тадашњој француској влади, убедио је Роберта Шумана, француског министра спољних послова, да 9. маја 1950. године званично изнесе предлог да се француско-немачка производња угља стави под заједничку контролу Високе власти, поседног тела које би управљало и организацијом која би била основана у том циљу, а отворена и за друге државе. Моне је био идејни, а Шуман политички творац плана. У ширем контексту у предлогу се истиче да Европа треба да буде изграђена на федералној основи.

У декларацији Роберт Шуман истиче, да: „светски мир не може бити сачуван без чињења стваралачких напора сразмерних опасностима које прете миру. Допринос који организована и животна Европа може да пружи цивилизацији је незаменљив за одржавање мирних односа. Европа неће бити створена одједном или према јединственом плану. Европа ће бити створена постизањем конкретних резултата којима ће се прво створити *de facto* солидарност. Уједињене нације Европе захтевају одстрањивање вековног супротстављања између Француске и Немачке. Свака предузета активност мора на првом месту да се тиче ових земаља. Имајући на уму овај циљ, француска влада предлаже предузимање мера у вези са једним ограниченим питањем. Она предлаже потпуно стављање француско-немачке производње угља и челика под окриље Високе власти у оквиру организације која је отворена за учешће других европских земаља. Удруживање производње угља и челика треба тренутно да пружи основ за успостављање заједничких темеља за економски развој као први корак ка европској федерацији, а уједно ће променити судбину оних региона који су дуго времена били намењени производњи ратне муниције и који су били највеће жртве те производње“.²⁸

Овој декларацији претходила је „њена озбиљна, детаљна и дискретна елаборација у оквиру плана израђеног под идејним и опаративним руководством једног убеђеног и страсног федералисте, али и искусног дипломате, технократе и финансијског експерта, Жана Монеа“,²⁹ који је у тадашњој француској администрацији био одговоран за избор решења којим би се ревитализовала француска привреда. Декларација је предлагала конкретна решења за два главна европска проблема у том

²⁸http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm.
Сајт посећен 13. септембра 2012. године.

²⁹ З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *op.cit.*, стр. 12.

периоду: решење за Рур (наднационална европска организација за угаљ и челик) и решење за немачко питање (имплицирана једнакост и недискриминација у будућој заједници и Европи). Избор земаља које ће бити покретачи интеграција и црне металургије као прве области интегрисања није био случајан. Црна металургија односно угаљ и челик тада су биле најважније сировине за војну индустрију. Осим тога, црна металургија захтева производњу и дистрибуцију на велико па је погодна за прекогранично повезивање, а регије богате угљом и челиком у ових шест земаља су територијално веома близу (север и североисток Француске, запад и југозапад Немачке и између њих Бенелукс, те север Италије).

Пре званичног објављивања предлога, Моне и Шуман су морали добити одобрење три кључне стране: САД, Немачке и Француске. Д. Динан истиче да је „Конрад Аденауер, немачки канцелар³⁰ прихватио план са ентузијазмом. Дик Аченсон, амерички државни секретар, који је у Паризу „неочекивано“ боравио од 7. маја због састанка министара спољних послова, такође, је прихватио план. Америчка подршка била је исувише суштинска да би била препуштена случају“.³¹ Након стицања подршке САД и Немачке, план су подржале и Шуманове колеге у француској влади. Јавно објављивање плана уследило је на званичној конференцији за новинаре у Salon de l'Horlage Министарства спољних послова Француске у касно поподне 9. маја 1950. године. Овај дан се од тада обележава као Дан Европе.

У предлогу садржаном у Шумановој декларацији приметно је одсуство треће европске силе и традиционалног француског савезника, Велике Британије. Она није подржавала идеју о наднационалном повезивању, а са друге стране, Британија је тада била једина европска држава која је на својој територији имала сировине кључне за црну металургију, и угаљ и гвоздену руду, те стога није ни имала интерес да се укључује у заједницу са осталим европским земљама по овом питању. Ипак, предлог је остао отворен за Велику Британију.

³⁰ Доласком Конрада Аденауера на власт 1949. године почиње активно укључивање Савезне Републике Немачке у процес европских интеграција. У оквирима Лондонског споразума (јун 1948. године), Окупационог статута (април 1949. године) и Устава (Основни закон), који су сачинили представници немачких регионалних власти, у мају 1949. године основана је Савезна Република Немачка.

³¹ Опширније о америчкој подршци Монеовом плану видети у: Д. Динан, Мењање Европе – Историја Европске уније, *op.cit.*, стр. 41-45. и Д. Динан, *Све ближе унија – Увод у европску интеграцију*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 41.

С обзиром на њен крајњи циљ и предлог о начину његове реализације, Шуманова декларација била је федералистичко-функционалистичког карактера. Крајњи циљ био је политички, обезбеђивање мира. Средство за остварење тог циља је будућа европска федерација, до које ће се доћи поступно тј. кроз конкретна остварења која ће најпре да створе фактичку солидарност. Шуманова декларација је, како сматра С. Самарцић, била крајње политички реалистична с обзиром на избор минималног секторског приступа интеграцији, а експлицитно је отворила перспективу ширег и дубљег повезивања. Она је пројектовала модел интеграције који је непосредни ефекат имао у трајном решењу два кључна проблема новије европске историје – заједничка безбедност и привредни развој, а посредан ефекат имаће у продубљивању и ширењу интеграције процесима који ће тек уследити.³² Шуманова декларација представља, у идејном смислу, и једну од основа настанка и развоја политике проширења Европске уније будући да је прокламовала идеју повезивања неколико европских држава у заједницу која је „отворена за све европске нације које деле исте циљеве“.

У јуну 1950. године сазвана је Међувладина конференција у Паризу која је означила почетак преговора о основању Европске заједнице за угаљ и челик, „прве конкретне установе европске федерације“, како је предвиђено декларацијом. Договорено је да ће почетак деловања ЕЗУЧ истовремено бити крај Међународне власти за Рур, што се и догодило у другој половини 1952. године. Француска, Немачка, Италија, Холандија, Белгија и Луксембург су закључиле 18. априла 1951. године, у Паризу, Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, који је ступио на снагу 24. јула 1952. године. Њиме је званично основана Европска заједница за угаљ и челик.³³ Почетак деловања ЕЗУЧ био је потпуној сенци преговора о оснивању Европске одбрамбене заједнице, неуспелог покушаја ових шест земља да се интегришу на одбрамбеном плану. Под утицајем САД које су захтевале поновно наоружање Немачке, француски премијер, Плевен, је у октобру 1950. године објавио план ремилитаризације Немачке, који би био основа Европске одбрамбене заједнице.³⁴

³² С.Самарцић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, ИЕС, Београд, 1998, стр. 17-18.

³³ European Coal and Steel Community (ECSC).

³⁴ Историјат Европске одбрамбене заједнице детаљније ће бити представљен у делу тезе који се бави безбедносним аспектима политике проширења ЕУ.

Према члану 2. Уговора, циљ Европске заједнице за угљ и челик био је да кроз стварање заједничког тржишта за угљ и челик допринесе економској експанзији, расту запослености и животног стандарда у Европи.³⁵ Њен основни политички циљ био је „јачање француско-немачке солидарности, прогнати авет рата и отворити пут ка европским интеграцијама“.³⁶

Уговор о оснивању Европске заједнице за угљ и челик³⁷ представља уговор-закон, док каснија два оснивачка уговора о оснивању Европских заједница (Римски уговори) представљају уговоре оквирног типа. Уговор о оснивању ЕЗУЧ као уговор-закон детаљно уређује функционисање заједнице и надлежности њених органа, прописује политике које треба да спроводи ЕЗУЧ, а питања имплементације оставља њеним органима. Друга два оснивачка уговора као оквирни уговори постављају само опште смернице и циљеве које органи заједнице морају конкретизовати, те су и овлашћени да накнадно доносе правне акте којима којима ће то учинити³⁸. ЕЗУЧ је од оснивања структуисана као организација усмерена на конкретне садржаје и сарадњу коју ће њене институције даље извршавати, за разлику од ЕЕЗ и ЕУРОАТОМ-а који су предвиђали само опште циљеве, а чланицама је остављено да саме одређују конкретну област и темпо интеграције.

Према Шумановој декларацији, Заједница је требала је да има само једну институцију која би била одговорна за целокупну проблематику угља и челика. Међутим, још у току преговора о оснивању поставило се питање улоге националних влада. Зато је Париским уговором установљен институционални оквир ЕЗУЧ који чине: Висока власт, касније Комисија (наднационални извршни орган који заступа интересе Заједнице; једини орган који доноси правне акте ЕЗУЧ); Савет (у коме су представљене државе чланице са по једним чланом владе), Скупштина и Суд правде (који према члану 30. „има задатак да осигура поштовање права и тумачење, примену Уговора, као и контролу над његовим извршењем, те је могао поништити све акте обавезујућег карактера који су били у супротности са Уговором).

³⁵http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_en.htm.

Сајт посећен 1.10.2012. године.

³⁶ Ibid.

³⁷ Уговор је подељен у четири дела. Први се односи на Европску заједницу за угљ и челик, други на њене институције, трећи на економске и социјалне одредбе, а четврти се бави општим прописима.

³⁸ Видети: Г. Илић-Гасми, *Реформе Европске уније – институционални аспекти*, Прометеј, Београд, 2004, стр. 25. и Т. Мишчевић, *op.cit.*, стр. 15.

Уговор о Европској заједници за угаљ и челик је закључен на 50 година. Престао је да важи 24. јула 2002. године и тада су сва овлашћења која је имала Европска заједница за угаљ и челик прешла на ЕЗ, тадашњи први стуб Европске уније. Ова заједница је, у ствари, је након истека периода њеног формалног постојања једноставно придружена енергетским и индустријским политикама ЕУ. Иначе, заједничко тржиште за угаљ успостављено је 10. фебруара 1955. године, а за челик, 10. маја 1955. године.³⁹

Иако се њен економски значај оцењује као занемарљив,⁴⁰ Европска заједница за угаљ и челик испунила је два најважнија циља због којих је и основана: решила је проблем Рура и елиминисала француско-немачко непријатељство. Моне је стварање Европске заједнице за угаљ и челик називао „почетном фазом процеса секторске интеграције европских држава, чији је крајни циљ политичка унија“.⁴¹

Након неуспелог покушаја стварања Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице, који су уследили непосредно након покретања Европске заједнице за угаљ и челик, Шесторка се окренула продубљивању економске интеграције - то је била умеренија, реалнија и једина остварљива идеја. Средином педесетих година прошлог века постојала су два потпуно различита предлога даље европске интеграције. Први је био холандски предлог о економској интеграцији који је био саставни део предлога о Европској политичкој заједници. План је предвиђао да Шесторка укине квоте и царине на међусобну трговину, установи заједничке царине према споља, уједини политику трговине према остатку света и организује јединствено унутрашње тржиште. Био је то тзв. Бејенов план индустријске царинске уније.⁴² Други је био Монеов предлог о ширењу интеграција на област атомске енергије. Крајем 1954. године, незадовољан напретком Европске заједнице за угаљ и челик и развојем интеграција, Моне је поднео оставку на место председника Високе власти.

³⁹ Укинуте су царине и континенти између шест земаља чланица, националне субвенције и картелски споразуми.

⁴⁰ Вилијам Диболд, Ханс Шмит и Ернст Хас, аутори три најважније књиге на енглеском језику из средине прошлог века које се баве изучавањем Европске заједнице за угаљ и челик и Високе власти, нису показали да је ЕЗУЧ била економски значајна. Опширније видети у: W. Diebold Jr., *The Schuman Plan: A Study in Economic Cooperation, 1950-1959*, Preger, NY, 1959., E. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Force, 1950-1959*, Stanford University Press, 1958., H.A. Schmidt, *The Path to European Union: From the Marshall Plan to the Common Market*, Louisiana State University Press, 1962.

⁴¹ Cini M., Pérez-Solórzano Borrágán N., *European Union Politics*, Third edition, Oxford University Press, 2010, стр. 21.

⁴² Бејен - холандски министар спољних послова средином педесетих година прошлог века.

На основу сопственог искуства у привредним интеграцијама, земље Бенелукса, које су 1944. године потписале Конвенцију о стварању царинске уније,⁴³ предложиле су партнерима из Европске заједнице за угљем и челик интеграцију привредних делатности које су биле повезане са угљем и челиком. Пол Анри Спак, белгијски министар спољних послова, у мају 1955. године, припремио је меморандум, у име земаља Бенелукса, у коме предлаже наставак интеграција који би повезао Монеову идеју о оснивању заједнице за атомску енергију и предлог о успостављању заједничког тржишта. Овај тзв. Бенелукс меморандум објединио је идеју атомске енергије и царинске уније. Меморандум је објављен 20. маја 1955. године, када су земље Бенелукса упутиле позив осталим чланицама ЕЗУЧ да приступе стварању организације за атомску енергију уз успостављање царинске уније. Предлог је био отворен и за остале европске земље, а Велика Британија је одбила да учествује у њему. За земље осниваче ЕЗУЧ предложени концепт економских интеграција имао је смисла јер су у највећем делу трговале између себе за разлику од Британије, чији се највећи део трговинске размене одвијао са земљама које не припадају овој групи.

У сицилијанском граду Месини, од 3-5. јуна 1955. године, одржана је конференција министара спољних послова земаља чланица ЕЗУЧ на којој се, званично, одлучивало ко ће бити Монеова замена на месту председника Високе власти, а незванично о будућности европских интеграција. Донета је одлука да се формира међувладин комитет за задатком да испита расположове могућности за ширење сарадње на две области предложене Бенелукс меморандумом. За председника комитета изабран је Спак. У септембру 1955. године представљен је први извештај Спаковог комитета. Извештај се, највећим делом, бавио заједничким тржиштем са царинском унијом као његовом основом уз могућност укључивања и пољопривредне политике. У априлу 1956. године представљен је и други део извештаја у коме је предложено оснивање ЕЕЗ-е и ЕВРОАТОМ-а. На конференцији министара спољних послова земаља чланица Европске заједнице за угљем и челик која је одржана 29-30. маја исте године у Венецији прихваћен је Спаков извештај који је, уједно, представљао основу за даље преговоре.

⁴³ Конвенција је почела да се примењује 1948. године.

Француска је инсистирала на укључивању пољопривреде уз посебне мере заштите у овој области, јер су њени фармери историјски посматрано увек били добро заштићени од конкуренције, и на заједници за атомску енергију, која би јој гарантовала већу независност у области енергетике. Једно од осетљивијих питања било је и однос са колонијама. Осим Луксембурга, све земље Шесторке биле су колонијалне силе које нису желеле да се одрекну посебних веза са својим колонијама. На крају је прихваћен француски предлог да се колоније укључе у заједничко тржиште.

Преговори на међувладином нивоу започели су 26. јуна 1956. године у Бриселу, а окончани су 25. марта 1957. године у Риму потписивањем Уговора о Европској економској заједници и Уговора о Европској заједници за атомску енергију (Римски уговори). Уговори су ступили на снагу 1. јануара 1958. године.

За разлику од остале две заједнице које су усмерене на одређену област економског живота, Европска економска заједница обухватала је више привредних сектора. Њен основни циљ био је да усмери државе чланице ка економској интеграцији која би обухватила све привредне гране и заснивала се на четири основне слободе – слободи кретања радника, услуга, капитала и роба, уз креирање сопствених политика.

Према члану 2. Уговора, задатак Заједнице је да успостављањем заједничког тржишта и постепеним уклађивањем економских политика држава чланица, унапређује широм Заједнице складан развој привредних делатности, сталан и уравнотежен економски напредак, повећање стабилности, убрзано повећање животног стандарда и тешње односе међу земљама које обједињује.⁴⁴ У члану 8. Уговора наводи се да ће заједничко тржиште бити постепено успостављено током прелазног периода од 12 година, а основни принцип функционисања заједничког тржишта је слободна конкуренција.⁴⁵ Усклађивање економских политика чланица и успостављање заједничког тржишта требало је да резултира и њиховим политичким зближавањем.

Римски уговори, за разлику од Уговора о оснивању ЕЗУЧ, закључени су на неограничено време и по својој правној природи спадају у уговоре оквирног типа. Према Хартлију, оваквим уговором је, у ствари, установљен општи оквир политике

⁴⁴http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm, Сајт посећен 7.10.2012.

⁴⁵ Уговор о ЕЕЗ (чл. 85-94.) утврђује забрану споразума међу предузећима којима се ограничава или нарушава конкуренција унутар заједничког тржишта, забрану државне помоћи и забрану злоупотребе доминантног положаја на заједничком тржишту.

Заједнице, али њена операционализација и конкретизација је остављена њеним институцијама. С обзиром да је Уговор о ЕЕЗ био, углавном, окренут стварању основа, утврђивање политике Заједнице поверено је њеним органима од којих се очекивало да преузму креативнију улогу.⁴⁶

У институционалном погледу, за ЕЕЗ је примењен институционални оквир који је имала Европска заједница за угаљ и челик. Кључно одступање од тог модела извршено је у погледу надлежности Високе власти, која се у овој заједници назива Комисија. Решени да смање наднационалност, „Шесторица су се договорили да користе мање контроверзан назив, Комисија, пре него вредносно оптерећен назив, Висока власт“.⁴⁷ Централно место у систему одлучивања сада је припало Савету, те је функција Комисије као независног супранационалног органа била веома ограничена.

Друга заједница, основана Римским уговорима 1957. године, била је Европска заједница за атомску енергију, прва организација на европском тлу која се бавила физионом материјалима. Иако је првобитни циљ оснивања ове заједнице био да координише истраживачке програме држава чланица у области атомске енергије у циљу коришћења нуклеарне енергије у мирнодопске сврхе, ЕВРОАТОМ и данас помаже у финансирању и развоју знања и инфраструктура који се баве нуклеарном енергијом.⁴⁸ Главни иницијатор оснивања и развоја Европске заједнице за атомску енергију била је Француска.⁴⁹ Још у току преговора о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, Жан Моне је истицао да угаљ престаје бити основа индустријског развоја и војне моћи Европе и да ће атомска енергија у потпуности заменити угаљ и нафту у будућности. Увидео је значај, али и опасност нуклеарног наоружања.⁵⁰ Сматрао је да би паралелно са оснивањем Европске економске заједнице требало основати и заједницу која би контролисала и усмеравала развој атомске енергије у Европи. На тај начин би се обезбедила средства за ову изузетно скупу област истраживања и осигурала сарадња европских држава на овом пољу што би спречило апосолутну доминацију било које од њих.

⁴⁶ Т. Хартли, *Основи права Европске заједнице*, Београдски центар за људска права Београд, 1998, стр. 3.

⁴⁷ Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр.79.

⁴⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_en.htm;
Сајт посећен 10.10.2012.

⁴⁹ Француска и данас има највише нуклеарних електрана у Европи (преко 60), а атомска енергија има удео од чак 75% у њеној укупној производњи електричне енергије.

⁵⁰ Опширније видети у: Д. Динан, *Све ближа унија – Увод у европску интеграцију*, *op.cit.*, стр. 48.

Као задаци ЕВРОАТОМ-а утврђени су: стварање услова за брзо оснивање и раст грана атомске индустрије; унапређивање истраживања у овој области; успостављање јединствених стандарда заштите и сигурности; олакшице при улагању; омогућавање редовног и праведног снабдевања рудама и нуклеарним горивом; примена права својине у погледу специјалних фисионих материјала; стварање заједничког тржишта специјализованог материјала и опреме; и развијање програма за употребу атомске енергије у мирнодопске сврхе (члан 2. Уговора).⁵¹ Овлашћења ЕВРОАТОМ-а била су ограничена искључиво на цивилну употребу нуклеарне енергије. Циљ Заједнице био је да сједини средства нуклеарне индустрије свих земаља чланица. Уговором је предвиђен и изузетно строг механизам заштите у циљу осигуравања употребе нуклеарне енергије искључиво у цивилне сврхе, те Заједница, стога, има искључива овлашћења у овој области односно државе чланице су одлучивања у овој области у потпуности пренела на ЕВРОАТОМ.

За ЕВРОАТОМ је била предвиђена иста институционална структура као и за ЕЕЗ-у, а као и друге две заједнице уживао је и међународноправни субјективитет.

Од чланица Европске заједнице за атомску енергију, Западна Немачка је била у најнеповољнијем статусу. Она је добила дозволу да спроводи истраживања и развој у области атомске енергије искључиво у морнодопске сврхе, а фисионе материјале могла је добити само кроз ЕВРОАТОМ. Тако је Заједница у потпуности контролисала све активности у области атомске енергије у Западној Немачкој.

⁵¹ Чланови 1. и 2. Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију.

2.2. ОД ЕВРОПСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ ДО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

2.2.1. Развој ЕЗ од Римских уговора до Јединственог европског акта

До краја шездесетих година успостављене су царинска унија и заједничка пољопривредна политика. У јануару 1959. године отпочиње прва фаза транзиције ка заједничком тржишту,⁵² а 12. маја 1960. године донета је одлука да убрза примена одредаба Римског уговора о ЕЕЗ. Државе чланице су укинуле све царинске дажбине на индустријске производе до 1. јула 1968. године тако да је царинска унија успостављена годину и по дана раније него што је планирано (првобитни рок је био 1. јануар 1970. године). Успостављање царинске уније је, према М. Прокопијевићу, био „први велики структурни подухват у европским економским интеграцијама“.⁵³

1956. године, уочи закључивања Римских уговора, Велика Британија је предложила успостављање зоне слободне трговине насупрот идеје о оснивању ЕЕЗ. Предлог је подразумевао стварање зоне слободне трговине за индустријске производе у оквиру Организације за европску економску сарадњу, при чему би Британија стекла право на слободан улазак на тржиште Шесторке за своје индустријске производе, али без реципрочног приступа за пољопривредне производе из Европе на британско тржиште. Преговори између Британије, Шесторке и других чланица ОЕЕС-а трајали су до друге половине 1958. године тј. до Де Головог повратка на власт у Француској, када је предлог дефинитивно одбијен. Де Голово „не“ подржала је и Немачка. Велика Британија није одустала од свог предлога и заједно са Аустријом, Данском, Норвешком, Португалом, Шведском и Швајцарском основала је ЕФТУ (European Free Trade Association), 4. јануара 1960. године у Штокхолму.

Паралелно са успостављањем царинске уније спроводиле су се и активности на успостављању заједничке пољопривредне политике. Ова политика спада у најстарије, али и најконтроверзније политике ЕУ због чињенице да је њен удео у буџету ЕЗ изузетно мали, а са друге стране то је политика на коју Заједница највише троши. Још пре настанка ЗПП-е, ова грана је била прилично суввенционисана у већини земаља Западне Европе. Уговором о оснивању ЕЕЗ, Шесторица су се само начелно договорили

⁵² Мисли се на предузимање првог корака ка стварању царинске уније: смањење царина унутар Заједнице за 10 процената и повећање квота за 20 процената, које је извршено у јануару 1959. године.

⁵³ М. Прокопијевић, *Европска унија - увод*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 196.

о овој политици и кроз члан 39. само уопштено су утврдили њене циљеве.⁵⁴ Комисија је 1958. године, одмах након ступања на снагу Уговора, сазвала конференцију држава чланица у италијанском градићу Стрези у циљу формулисања основних праваца ове политике. Тада су утврђене основе ЗПП-е: стварање јединственог тржишта, приоритет домаће производње Заједнице над увозом и централно уместо националног финансирања ЗПП. Француска је била водећа пољопривредна сила Европе и заједничка пољопривредна политика је била главни Де Голов захтев за даљи наставак економских интеграција. „Неће бити заједничког тржишта без ЗПП“ - била је јасна порука из Де Головог кабинета.⁵⁵ Он је у јуну 1961. године најавио да ће Француска блокирати улазак у другу фазу царинске уније крајем те године ако државе чланице до тада не постигну сагласност око ЗПП-е. Коначно, прве уредбе у овој области усвојене су 14. јануара 1962. године и тада је ова политика, у суштини, почела да се примењује. Заједничка пољопривредна политика у потпуности успостављена 1967. године.

Де Гол ће током шездесетих година бити главни иницијатор политичке сарадње. Залагао се и за реформу НАТО-а и неутралисање искључивог вођства САД. Политици европске интеграције у федералну државу супротставио је концепцију Европе као конфедерације. Залагао се за „Европску Европу“, економски јаку, војно и политички самосталну силу у међународним односима.⁵⁶ У периоду између 1958. и 1962. године, Де Гол је имао два предлога за унапређење европске политичке сарадње, Фушеов план I и II. На конференцији шефова држава и влада одржаној у јулу 1961. године, у Бону, на Де Голову иницијативу је образована комисија са задатком да испита могућности политичке сарадње између држава чланица. На челу комисије био је француски дипломата Кристијан Фуше. Први извештај Фушеове комисије, који је представљен 19. октобра 1961. године, касније познат као Фушеов план I, предвиђао је стварање „Уније

⁵⁴ Циљеви према члану 39. Уговора о ЕЕЗ: повећање продуктивности у пољопривреди унапређењем техничког развоја, рационализацијом пољопривредне производње и оптималним коришћењем фактора производње, нарочито радне снаге; обезбеђивање на тај начин одговарајућег животног стандарда пољопривредног становништва, посебно путем повећања зарада запослених у пољопривреди; стабилизација тржишта; гарантовање снабдевања и обезбеђивање снабдевања потрошача по разумним ценама. Наведено према: Р. Д. Вукадиновић, *Право Европске уније*, Правни факултет у Бања Луци и Центар за право Европске уније Правног факултета у Крагујевцу, Бања Лука/Крагујевац, 2006, стр. 291.

⁵⁵ А. Moravcsik, *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, 1998, стр.183-184.

⁵⁶ О Де Головом поимању Европе видети у: W. Loth (ed.), *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*, Baden Baden, Nomos, 2001.

држава“ као савеза независних држава, утемељеног на међудржавној сарадњи и без посебног правног субјективитета. Предвиђао је сарадњу у области спољне политике, одбране, науке и културе, али уз очување свих прерогатива државне суверености. Овај предлог је наишао на јак отпор мањих држава, пре свега Белгије и Холандије, које су биле забринуте због могуће француско-немачке доминације у ЕЗ, али и утицаја овог плана на односе са НАТО-ом. Француска је, након њиховог противљења, пристала да се у план унесу одређене измене, пре свега о односу са НАТО-ом и ЕЕЗ. Док су трајали преговори о овом предлогу, дошло је до неочекиваног обрта.⁵⁷ 18. јануара 1962. године представљен је нови нацрт уговора, Фушеов план II, којим се наведени уступци отказују, а у области сарадње укључују и економска питања у домену међувладине сарадње. Предлог је ревидиран од стране генерала Де Гола лично. Смањио је признања НАТО-у и Римским споразумима, „заменио“ ЕЕЗ уводећи сарадњу у економској сфери, уклонио референце о „нераскидивој унији“ и смањио наднационалне моћи. Овакав план је био одбијен, а преговори су коначно пропали у априлу 1962. године. Међутим, Фушеов план је подстакао наставак даље француско-немачке сарадње. За разлику од осталих челника Шесторке, Аденауер је подржао Фушеов предлог и његове крајње циљеве. Француска и Немачка су, крајем јануара 1963. године, закључиле Уговор о пријатељству и сарадњи, познатији као *Јелисејски уговор*. Потписнице су се обавезале да ће консултовати једна другу пре доношња било какве одлуке у области спољне политике, у циљу подударности ставова и циљева.

Фушеов план, закључивање Јелисејског уговора и прво „не“ британском уласку у ЕЗ били су само почетни кораци у развоју кризе коју ће Де Гол изазвати 1965. године – тзв. *криза празне столице*. Неслагање и незадовољство предлогом Комисије о систему финансирања заједничке пољопривредне политике био је повод Де Голове одлуке да повуче француског министра из Савета у периоду од 1. јула 1965. године до почетка 1966. године и тако изазове прву озбиљнију кризу у функционисању Европских заједница.⁵⁸ Француско одсуство у Савету значило је да Заједница може да обавља само

⁵⁷ Опширније видети у: З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *op.cit.*, стр. 20-21.

⁵⁸ Заједничка пољопривредна политика је у почетку финансирана доприносима држава чланица, али је свака од њих имала могућност да једностраном одлуком умањи сопствени допринос. Уговором о ЕЕЗ било је предвиђено да након завршетка треће фазе транзиције ка царинској унији, 1970. године, ЕЗ добије „сопствена средства“ – која би чинили доприноси од дажбина на увоз пољопривредних и индустријских производа, из којих би се финансирала и ова политика. Почетак примене сопствених извора

„рутинске“ послове. Криза је додатно продубљена када је Де Гол, у септембру 1965. године, најавио Француска неће прихватити одредбу Уговора о увођењу принципа већинског одлучивања уместо једногласног одлучивања о ограниченом броју питања, која је требало да се спроведе у јануару 1966. године. Криза „празне столице“ решена је „Луксембуршким компромисом“, споразумом усвојеним 30. јануара 1966. године на састанку Савета у Луксембургу. Према њему, државама чланицама ЕЗ је, у ствари, признато право вета када се ради о питањима за које је предвиђено одлучивање већином гласова на предлог Комисије, а за која државе чланице оцене да се тичу њиховог националног интереса тј. ако је питање од суштинског интереса за неку од чланица. У таквим случајевима није се одлучивало квалификованом већином већ се тежило постизању консензуса. Иако Споразум из Луксембурга никада није признат од стране Суда ЕЗ као правно обавезујући и није постао део оснивачких аката ЕЗ, у пракси је поштован. Био је „узрок скоро двадесетогодишње легислативне стагнације Заједнице“.⁵⁹

За политику проширења шездесете године прошлог века су посебно значајне јер се, по први пут процесу интеграција, званично поставило питање проширења Европских заједница. Кључна фигура од које је зависио почетак процеса проширења био је Де Гол, с обзиром да је два пута рекао „не“ британским апликацијама за чланство у ЕЗ, 1961. и 1967. године. Крај Де Голове владавине,⁶⁰ 1969. године, означио је почетак блажег односа Француске према интеграцијама и британском питању. Жорж Помпиду, нови француски председник, а некадашњи Де Голов премијер, „држао је у својим рукама кључ развоја Европске заједнице. Помпиду је био деголиста, али није робовао

подразумевао је и јачање буџетских овлашћења Заједнице односно трансфер буџетских овлашћења са националних паламената на Европски парламент. Непосредан повод за „кризу празне столице“ био је предлог Комисије да се већ 1965. године успоставе сопствени приходи да се државе одрекну својих увозних царина доста раније од предвиђеног рока. Иако је Де Голу одговарало финансирање из сопствених извора ЕЕЗ, јер се тиме смањује финансијски притисак на Француску, овакав преурањен предлог, који је подразумевао и механизме контроле буџета односно подвргавање трошкова организације одобрењу од стране Европског парламента, изазвао је његов револт.

⁵⁹ В.Кнежевић-Пређић, З.Радивојевић, *op.cit.*, стр. 22.

⁶⁰ Француску су 1968. године потресали социјални немири. Протестујући против ригидног образовног система и све нижег стандарда, хиљаде студената и радника нагннули су на улице широм Француске. Де Гол је током трајања немира напустио Француску оставивши премијера Помпидуа да сам решава кризу. Унутрашња нестабилност и криза, догађаји из маја 1968. год, који су у потпуности дискредитовали Де Гола као председника, били су узрок његове одлуке да се повуче са места председника пре краја мандата. Након неуспеха на референдуму о мање значајном уставном питању, који је на крају постао гласање о поверењу Де Голу, он је у априлу 1969. године поднео оставку на место председника.

генераловој политици према Европској заједници“.⁶¹ На иницијативу Помпидуа у Хагу је 1. и 2. децембра 1969. године одржан Самит лидера ЕЗ, први састанак шефова држава и влада од прославе десетогодишњице Римских уговора. Од Самита се очекивало много, с обзиром да је Помпидуова фраза „заокруживање, продубљивање, проширење“ као најава основних тачака дневног реда указивала да ће се расправљати о неким од основних питања о будућности Европских заједница. На овом самиту постигнута је сагласност о трајном финансирању ЗПП, с обзиром да је привремени споразум о финансирању путем националних доприноса истицао у децембру 1969. године. Договорено је да се заједничка пољопривредна политика финансира из сопствених извора који би се састојали од свих дажбина на пољопривредне производе и царина на индустријску робу увезену у ЕЕЗ плус један део (који не прелази 1%) националних прихода од пореза на додату вредност. У Луксембургу је 22. априла 1970. године потписан Уговор о постепеном финансирању Заједнице из сопствених извора и о проширењу надлежности Европског парламента, а ступио је на снагу 01.01.1975. године. Овим уговором установљен је један буџет за све три заједнице и сопствени извори прихода ЕЗ. На самиту у Хагу договорено је и стварање економске и монетарне уније, као сасвим логичног наставка царинске уније. Стварање монетарне уније није било предвиђено у Римском уговору, као што је то био случај са већином заједничких политика. Ово питање је први пут покренуто у Маржолен меморандуму Комисије из октобра 1962. године.

У марту 1970. године, Савет је формирао *ad hoc* групу, на челу са Пјером Вернером, премијером Луксембурга, која је имала задатак да изради план о европској монетарној унији. Вернеров извештај,⁶² из октобра 1970. године, је био седмофазни план за успостављање европске монетарне уније у року од 10 година уз одређене институционалне реформе и интензивирање политичке интеграције. Руководећи се Вернеровим извештајем, чланице Шесторке су се, у марту 1971. године, договориле да започну процес стварања монетарне уније. Први корак, начињен 1972. године, била је

⁶¹ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 71.

⁶² *The Werner Report on Economic and Monetary Union*, EC Bulletin S/11-1970.

тзв. „монетарна змија“.⁶³ Уместо ње, одлуком Савета са бриселског самита 13. марта 1979. године биће уведен Европски монетарни систем.⁶⁴

На самиту у Хагу чланице су се сагласиле и о потреби израде смерница политичког уједињења. Тадашњи белгијски министар спољних послова, Давињон, сачинио је Извештај о Европској политичкој сарадњи, који је прихваћен на конференцији у Луксембургу, 27. октобра 1970. године. Према Извештају Давињон, задатак Европске политичке сарадње био је усаглашавање спољнополитичких ставова Заједнице. Сарадња је подразумевала састанке министара иностраних послова два пута годишње и оснивање политичког комитета, састављеног од директора за политичке односе министарства иностраних послова. Први састанак на министарском нивоу одржан је већ у новембру 1970. године у Минхену. Вредност „Извештаја Давињон“, према Гордани Илић-Гасми, лежи у томе што је, иако политички а не правни документ, покренуо сарадњу држава чланица у домену спољне политике, али без укључивања безбедносних и одбрамбених питања.⁶⁵

Једно од најважнијих питања Хашког самита било је проширење ЕЗ. По први пут од настанка ЕЗ, постигнута је начелна сагласност Шесторке о проширењу чланства и започињању преговора са пријављеним државама: Великом Британијом, Данском, Ирском и Норвешком. Преговори су отпочели 30. јуна 1970. године у Луксембургу. 22.

⁶³ То је, у ствари, било формирање система „змије у тунелу“ – увођење зоне међусобне флукуације шест валута од +/- 2,25%. Централне банке држава чланица морале би да интервенишу, углавном кориштењем девизних резерва, када би курс неке валуте достигао одступање од 75% допуштене флукуације од +/- 2,25. Овај механизам ограничене флукуације популарно је назван „змија“ због изгледа графичког приказа кретања курсева. Главно обележје „змије“ била је интервенција. Када би износ флукуација у змији премашио марже, онда је требало интервенисати – најјача валута треба да купи најслабију. Монетарна змија званично је успостављена 24. априла 1972. год., а у њен састав ушле су земље ЕЕЗ плус Норвешка и Шведска.

⁶⁴ Идејни творац Европског монетарног система био је је Рој Џенкис, председник Комсије, али се заслуге за његово оснивање приписују француском председнику, Жискару д'Естену, и немачком канцелару, Хелмуту Шмиту, који су на састанку Европског савета у Бремену, 6. и 7. јула 1978. године, званично предложили успостављање европске монетарне сарадње формирањем Европског монетарног система. Систем је почео да функционише одлуком Савета од 13. марта 1979. године. Основни циљеви Европског монетарног система били су: стабилизација девизних курсева кроз тешњу монетарну кооперацију међу државама чланицама; унапређивање даље интеграције групе и давање доприноса стабилизацији међународних монетарних односа. Европски монетарни систем је довео до повећања економске дисциплине и хармонизације економских политика, поставио је темеље монетарног идентитета Заједнице и обезбедио је кључни ослонац за програм јединственог тржишта. ЕМС се распао у јулу 1993. године када су одређене валуте надвисиле дозвољени степен флукуације.

⁶⁵ Г. Илић-Гасми, *op. cit.*, стр. 42.

јануара 1972. године закључени су Уговори о приступању са Британијом, Данском и Ирском, а пуноправне чланице су постале 1. јануара 1973. године.

Самит лидера Европских заједница у Паризу, 21-22. октобра 1972. године, означава се као један од камена темељаца идеје о Европској унији. Наиме, у закључку са овог самита истиче се да „у складу са крајњим политичким циљем, европска интеграција ће омогућити Европи да афирмише свој идентитет међу традиционално пријатељском државама чланицама и да заузме своје место у светским дешавањима, као независни политички идентитет. Земље чланице Европске заједнице, које су покретачи европске изградње, изражавају намеру да трансформишу своје односе до краја ове деценије у једну Европску унију“.⁶⁶ На овом самиту лидери ЕЗ су затражили од институција ЕЗ да до краја 1975. године припреме извештај о начину на који би се изградила Европска унија. Међутим, жеље европских лидера биле су у потпуној супротности са европском реалношћу у периоду од 1974-1986. године, који се назива „периодом евросклерозе и европесимизма“.⁶⁷

У децембру 1974. године, на иницијативу Француске као председавајућег Савета, одржан је самит лидера Европских заједница у Паризу на коме је одлучено да се посланици Европског парламента бирају непосредним путем, да се институционализују састанци шефова држава и влада, и Лео Тиндеманс, белгијски министар спољних послова, је задужен да припреми нацрт извештаја о Европској унији. Тиндемансов извештај⁶⁸ видео је Европску унију као фазу јаче и чвршће интеграције постојеће Заједнице која иде ка потпуној федерацији. Посебно се наглашава неопходност економске и монетарне уније и заједничке спољне и безбедносне политике, која, ипак, не би укључивала питања одбране. Тиндеманс је извештај представио Европском савету у децембру 1975. године, али већина чланица је сматрала да је отишао исувише далеко.⁶⁹ 1981. године остварено је друго проширење ЕЗ. Приступање Грчке означило је почетак ширења процеса европских интеграција на јужни део Европе.

⁶⁶ EC Bulletin No. 10, 1972.

⁶⁷ М. Н. Јовановић, *op.cit.*, стр. 20-21.

⁶⁸ L. Tindemans, *Report on European Union*, EC Bulletin Supplement 1-1976.

http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter8/19751229fr037repleotindemans.pdf. Сајт посећен 20.10.2012.

⁶⁹ У периоду „евросклерозе“, поред Тиндемансовог извештаја, значајни предлози о трансформацији ЕЗ били су „Извештај три мудра човека“ и Геншер-Коломбов план.

Најамбициознији пројекат о трансформацији ЕЗ у периоду евросклерозе био је Нацрт уговора о оснивању Европске уније, иницијатива Европског парламента из 1984. године. У јулу 1981. године на иницијативу А. Спинелија,⁷⁰ једна од кључних фигура првог непосредно изабраног Парламента и оснивача клуба „Крокодил“, основан је Одбор за институционалне односе у Европском парламенту. Крајем 1983. године Одбор је представио „Нацрт уговора о оснивању Европске уније“, предлог уговора о оснивању Европске уније који би заменио постојеће оснивачке акте заједница, а његов крајњи циљ је стварање федералне заједнице народа Европе. Нова Унија би сачувала постојећу институционалну структуру и законодавне надлежности три заједнице, уз одређене институционалне реформе. Основу предлога чинили су захтеви за институционалном реформом ЕЗ путем проширења њене надлежности на нове социјалне и економске области,⁷¹ у поступку доношења комунитарних аката била би обавезна надлежност Европског парламента и Савета, и уместо принципа једногласности за Савет је предложено доношење одлука искључиво простом или квалификованом већином. У Нацрту уговора о стварању Европске уније први пут се помиње и предлаже принцип супсидијарности код поделе надлежности између чланица и органа ЕУ и уводи појам грађанства Уније.⁷² Нацрт уговора о стварању Европске уније усвојен је 14. фебруара 1984. године у Европском парламенту и послан на разматрање националним парламентима земаља чланица, али поступак његовог усвајања и ратификације никада није отворен. Основна слабост „Пројекта Спинели“, како се још назива овај нацрт, била је „процедуралне природе, с обзиром да није произашао из ставова Међувладине конференције“.⁷³

Иако се Нацрт уговора о стварању Европске уније завршио неуспехом, с обзиром да није прихваћен ни на заседању Европског савета, 25-26. јуна 1984. године у Фонтенблоу, он ће бити основа за доношење одлука, на овом самиту, о оснивању два

⁷⁰ Спинели, убеђени еврофедералиста, био је оснивач клуба „Крокодил“ (назван по ресторану у Стразбуру у коме се група окупљала), групе парламентарца која је заступала идеју о реформи и оживљавању ЕЗ односно изградњи нове Европске уније која би заменила оригиналне Европске заједнице.

⁷¹ Надлежност Уније би се проширила и на нове области: економску и монетарну политику, социјалну политику заједно са здравственом политиком, спољну и безбедносну политику, истраживање и заштиту животне средине, културну политику, наоружање и борбу против тероризма итд.

⁷² „Draft Treaty Establishing the European Union“, Official Journal of the European Communities, No C 77/33, 14.2.1984., <http://www.eurotreaties.com/spinelli.pdf>. Сајт посећен 21.10.2012. године.

⁷³ М. Јањевић, *Спољна политика*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 18.

комитета за задатком да размотре могућности реформе Европских заједница и будућност европских интеграција – Доцов комитет и Адонинов комитет. Самит у Фонтенблоу означио је почетак нове фазе у развоју ЕЗ тзв. „фазе регенерације“, која је свој правни израз добила у Јединственом европском акту, с обзиром да је решио два проблема која су ометала даљи развој Заједница: британско буџетско питање и услови наредног проширења ЕЗ.

Европски савет је одлучио да се оснује *ad hoc* Комитет за институционална питања, састављен од представника националних лидера и Комисије, за задатаком да испита могућности институционалних реформи Европских заједница и изради предлог – сугестије за побољшање европске сарадње у свим областима деловања Заједнице и политичкој сарадњи.⁷⁴ Комитет, којим је председавао Џејмс Доц, бивши ирски министар спољних послова, почео је са радом у септембру 1984. године. У Доцовом извештају наведени су „приоритетни циљеви“ који морају бити остварени да би се продубиле интеграције. То су: успостављење хомогеног унутрашњег економског простора, јачање законодавне улоге Парламента, већа извршна власт Комисије, ограничавање употребе једногласности у Савету и покретање нових иницијатива у одређеним областима попут нпр. спољне политике. Предложено је сазивање међувладине конференције чланица ЕЗ ради припреме Уговора о Европској унији, базираног на *acquis communautaire*, у складу са циљевима Заједнице, и у духу Нацрта Уговора о ЕУ.⁷⁵ Европски савет је, осим Доцовог комитета, основао и другу радну групу, *ad hoc* Комитет о Европи народа, који је имао задатак да размотри начине за промоцију заједничког европског идентитета.⁷⁶

Британско буџетско питање је доминирало састанцима Европског савета у периоду од 1979. до 1984. године. С обзиром да је имала мањи пољопривредни сектор

⁷⁴ *Ad Hoc Committee for Institutional Affairs Report to the European Council (Brussels, 29-30 March 1985)*; http://aei.pitt.edu/997/1/Dooge_final_report.pdf. Сајт посећен 24.10.2012. године.

⁷⁵ *Ibid.*, тачка 4. Финалног извештаја, стр.32.

⁷⁶ Комитетом је председавао Пјетро Адонино, некадашњи италијански члан Европског парламента. Комитет Адонино је требао да одреди опсег заједничке акције у областима као што су образовање, правосуђе, здравство и др. Комитет је расправљао о различитим питањима као што су слободна циркулација лица унутар ЕЗ, о порезима, међусобно признавање стеченог степена образовања и диплома, симболима ЕЗ итд. Извештај овог комитета, с обзиром на његов циљ да укаже на начине који би пробудили свест и интересовање грађана за ЕЗ, имао је мање утицаја у односу на извештај Доцовог комитета, али је значајан у развоју идеје о „Европи грађана“. Опширније видети у: С. Preston, *Enlargement and Integration in the European union*, Routledge, 1997, стр. 186.

и увозила је више изван ЕЗ у односу на остале чланице, Велика Британија је сматрала да превише издваја за буџет ЕЗ, а премало из њега добија. Маргарет Тачер је доласком на власт 1979. године поново покренула питање буџетске несразмере у ЕЗ и британског рабата.⁷⁷ „ВВQ“ (British Budget Question) је коначно решено на самиту у Фонтенблоу тако што је донета одлука о трајном рабату у облику утврђеног годишњег процента разлике између доприноса који Британија даје за ЕЗ из пореза на додату вредност и онога што Британија добија од ЕЗ. Ово је била најавна шире буџетске реформе јер је одлучено да се смањи пољопривредна потрошња, а увећају сопствени извори ЕЗ од 1986. године, увећањем величине доприноса из пореза на додату вредност са 1 на 1,4 посто (очекивало се повећање након што Португал и Шпанија постану чланице). Решавање британског буџетског питања створило је услове за успостављење начелног договора око решавања отворених питања у преговорима о приступању Португала и Шпаније (пре свега питање пољопривредне политике). Самит у Фонтенблоу имао је значај и за политику проширења јер је су лидери ЕЗ тада званично најавили треће проширење.

Чувени тројац на власти у три водеће европске силе у овом периоду, Тачерова, Митеран и Кол, обновио је интерес за успостављање јединственог тржишта као наставака економске интеграције. Оно ће, након царинске уније и заједничке пољопривредне политике, бити трећи велики подухват структурних интеграција. Царинска унија је интегрисала заједничку пољопривредну политику и постала прва основа заједничког тржишта, с обзиром да је подразумевала укидање царина у размени међу чланицама и јединствену царинску политику према осталим земљама. Међутим, како су укидане царине, ванцаринске баријере развијале су се као једино средство заштите домаћег тржишта.⁷⁸ Примарна улога заједничког тржишта биће управо да елиминише ванцаринске баријере⁷⁹ које су претиле да у потпуности испарцелишу ЕЕЗ на национална тржишта. Основни корак у успостављању заједничког тржишта био је увођење и успостављање „четири слободе“, друге основе заједничког тржишта, и развој антимонополске политике, трећег ослонаца заједничког тржишта. 7. јануара 1985.

⁷⁷ Европски савет је на самиту у Венецији, у јуну 1980. године, уз пристанак Тачерове, донео одлуку о двотрећинском повраћају средстава Британији који би покрио трогодишњи период.

⁷⁸ Опширније о заједничком тржишту видети у: М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 233-238.

⁷⁹ Нпр. Немачка је инсистирала на свом закону о јасном, прозирном пиву, Италијани су тражили да се шпагете праве само од одређених житарица итд. Наведено према: М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 231.

године на место председника Комисије долази некадашњи француски министар финансија, Жак Делор, чије ће име постати „симбол проширења и продубљења интегративних поцеса“.⁸⁰ Под његовом, Европски савет је у марту 1985. године овластио Комисију да направи нацрт програма за заокруживање јединственог тржишта. Делор је овај задатак поверио лорду Артуру Кокфилду, члану Комисије задуженом за унутрашње тржиште.⁸¹ Бела књига о комплетирању успостављања јединственог тржишта⁸² (још се назива и Кокфилдов извештај и Делоров план) је представљена Европском савету у јуну 1985. године. У овом документу, првенствено техничког карактера, идентификоване су основне препреке успостављању јединственог тржишта и предложене мере за њихово отклањање до 31. децембра 1992. године, датума који је одређен као крајњи рок за његово успостављање. Најпознатији део Беле књиге је „додатак“ (“Timetable for completing the internal market by 1992“) у коме је набројано око 300 мера неопходних да се заокружи унутрашње тржиште односно то су предлози Комисије које би Савет требао да усвоји да би се могло довршити успостављање тржишта.⁸³

28-29. јуна 1985. године у Милану је одржан самит Европског савета, који се сматра једним од најважнијих у историји Европске уније с обзиром на природу и значај одлука које су на њему донете. На овом самиту је: „одобрена“ Бела књига, усвојен Доцов извештај и донета одлука о сазивању међувладине конференције о првој измени оснивачких уговора. Бела књига је усвојена без расправе. Овим чином Европски савет је одлучио да покрене процес заокруживања унутрашњег тржишта тј. етапу изградње тзв. Европе ’92. Заокруживање унутрашњег тржишта било је „идеално“ средство за опоравак и трансформацију ЕЗ, а сам процес његовог стварања био је „најдалекосежнији и најамбициознији регулативни пројекат у свету“.⁸⁴ Примена „Беле

⁸⁰ З.Радивојевић, В.Кнежевић-Предић, *op.cit.*, стр.26.

⁸¹ Кокфилд, као бивши пословни човек и представник класе индустријалаца, и Делор, бивши синдикалац, представљали су идеалан спој за израду оваквог плана који је морао ускладити интересе радничке класе и високих кругова „власника“ европског бизниса.

⁸² *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28-29 June 1985), COM (85) 310 final, 14 June 1985.; <http://aei.pitt.edu/1113/>. Сајт посећен 1.11.2012. године.

⁸³ Мере су груписане у три категорије: отклањање физичких, техничких и фискалних баријера, а организоване су према детаљном распореду који се завршава са 31. децембром 1992. године.

⁸⁴ A. R. Young, “The Politics of Regulation and the Internal market“, у : К. Е. Jørgensen, М.А. Pollack, В. Rosamond (eds.), *The Handbook of European Union Politics*, Sage, London, 2006, стр. 373.

књиге“ подразумевала је измену процеса одлучивања тј. усвајање Беле књиге захтевало је усвајање Доцовог извештаја.

Расправа о предлогу о сазивању међувладине конференције о измени оснивачких уговора, садржаном у Доцовом извештају, изазвала је сукоб две струје идеја о европској интеграцији. Француско-немачка струја, којој су се придружиле и земље Бенелукса, залагала се за идеју „Европа у две брзине“ или „Европа променљиве геометрије“. Ова идеја заснивала се на схватању да треба постићи начелну сагласност о даљим правцима интеграције, а темпо реализације препустити државама чланицама. На овај начин би се омогућило земљама које су спремне да продубе степен интеграције да брже напредују, али тако да их остале чланице, које на то нису спремне, не спречавају. Супротну струју, која је заступала идеју о потреби одржавања статуса „quo“ предводила је Велика Британија, којој су се придружиле Данка и Грчка. Француско-немачка група снажно је заговарала сазивање међувладине конференције и велику институционалну реформу, док се „британска струја“ противила овом предлогу.

Самит у Милану, који је представљао „круцијалну тачку у развоју ЕЗ и њеној институционалној реформи“, ⁸⁵ успешно је окончан иницијативом италијанског премијера, Краксија. Позивајући се на одредбу из оснивачких уговора која је омогућавала да се сазове међувладина конференција уколико то прихвати већина чланица предложио је гласање „за“ и „против“ сазивања конференције. Од тадашњих десет чланица ЕЗ, седам је било за, три (Велика Британија, Данска и Ирска) против. Ово је био јединствен случај у историји ЕЗ да је одлука на међувладиној конференцији донета већинским гласањем и практична потврда постојања „Европе у две брзине“.

⁸⁵ C. Preston, *Enlargement and Integration in the European Union*, Routledge, London, 1997, стр. 186.

2.2.2. Јединствени европски акт

Прву измену оснивачких уговора у историји европских интеграција представљао је Јединствени европски акт, који је усвојен 28. фебруара 1986. године у Луксембургу, а ступио је на снагу 1. јула 1987. године. Процес ратификације Акта обележио је „случај Ирске“.⁸⁶ Међувладина конференција на којој је усвојен Акт трајала је од септембра 1985. године до јануара 1986. године. Осим чланица ЕЗ, у раду конференције учествовали су и представници будућих чланица – Шпаније и Португала. Комисија и Парламент формално нису били део преговора, међутим, под Делоровим утицајем, Комисија је подносила већину предлога у бројним областима. На њену иницијативу, уместо првобитног предлога о усвајању два одвојена уговора (један, којим се ревидирају уговори о Европској заједници за угљ и челик, Европској економској заједници и Европској заједници за атомску енергију, и други о политичкој сарадњи), усвојен је један уговор који уређује сарадњу у области спољне политике и мења постојеће оснивачке уговоре, те се зато и зове Јединствени европски акт.

У преамбули Јединственог европског акта⁸⁷ истиче се да чланице желе да трансформишу свеукупне односе међу државама чланицама у Европску унију засновану, као прво, „на Заједницама које делују у складу са сопственим правилима и, као друго, на европској сарадњи држава потписница у области спољне политике“.⁸⁸

Најзначајније измене и новине које је донео Јединствени европски акт биле су:

Комплетирање јединственог тржишта као јасно утврђен циљ интеграција. У изменама које се односе на Уговор о ЕЕЗ (наслов II), као један од циљева наводи се успостављење јединственог тржишта до 31.12.1992. године. У члану 8.а истиче се да је

⁸⁶ Према првобитним очекивањима Јединствени европски акт је требао на ступи на снагу до јануара 1987. године, али у децембру 1986. године Врховни суд Ирске је, након захтева једног грађанина збринутог због утицаја одредаба о спољној политици на ирску неутралност, донео пресуду да акт није у сагласности са уставом. Влада је, након тога, расписала референдум о изменама устава, који је одржан у мају 1986. године и претворио се у гласање о останку Ирске у ЕЗ. Позитивним исходом овог референдума отклоњена је последња препрека ратификацији Јединственог европског акта.

⁸⁷ Уговор се састоји из преамбуле и 4 дела, а укључује и неколико декларација усвојених на конференцији. Први део Акта „Заједничке одредбе“ садржи одредбе којима се прецизира правни и институционални оквир деловања Заједнице и европска политичка сарадња, и установљава уговорни основ деловања Европског савета. Део II посвећен је ревизији оснивачких уговора (на измене Уговора о ЕЗУЧ односе се чланови 4. и 5., чланови 6 -25. амандмандирају Уговор о ЕЕЗ, а чл.26. и 27. Уговор о Евроатом-у). Поглавље III односи се на европску сарадњу у области спољне политике, а IV поглавље обухвата опште и завршне одредбе .

⁸⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_en.htm. Сајт посећен 10.11.2012. године.

Заједница овлашћена и обавезана да „предузме све потребне мере за постепено успостављање унутрашњег тржишта, које обухвата област без унутрашњих граница у којој је обезбеђено слободно кретање роба, лица, услуга и капитала, до 31. децембра 1992. године“. У декларацији уз акт наведено је да тај датум, у правном смислу, не обавезује аутоматски. Иако је монетарна унија била примарни Делоров циљ, у ЈЕА-у је само унето ново поглавље о сарадњи у економској и монетарној политици односно члан 102.а, којим се државе чланице обавезују на сарадњу како би се осигурало приближавање економских и монетарних политика, које је неопходно за даљи развој Заједнице.

Измене процеса одлучивања (ширење употребе гласања квалификованом већином, увођење процедуре сарадње, јачање улоге Парламента). Јединственим европским актом је предвиђено гласање квалификованом већином⁸⁹ у Савету за око две трећине мера у оквиру програма јединственог тржишта. Најосетљивија питања, као што су опорезивање, права запослених и слободног кретања људи су, ипак, остала предмет једногласног одлучивања у Савету. Улога Европског парламента је ојачана и проширена кроз увођење процедуре сарадње,⁹⁰ новог легислативног поступка, и захтевањем сагласности Парламента у одређеном броју области. Увођење процедуре сарадње је, како примећује Д. Динан, био „револуционаран корак у погледу улоге Парламента у законодавном поступку, уносећи нову димензију у процес доношења одлука у ЕУ“.⁹¹ Без сагласности Парламента сада се није могао закључити уговор о придруживању и приступању (члан 8. а Акта).

Проширивање и јачање институционалног оквира ЕЗ. Европски савет, који се неформално састајао још од 1974. године, институционализован је одредбама Јединственог европског акта односно правно је признато његово постојање (члан 2. Акта). Како би се растеретио Суд Европских заједница, чланом 11. Акта, уведена је могућност да се овом суду придода Првостепени суд на чије пресуде је дозвољено

⁸⁹ У складу са чланом 13. Јединственог европског акта додат је члан 100.а Уговора о ЕЕЗ који гласи: „Изузимајући од примене члан 100. и ако овим уговором није другачије одређено, примењиваће се следеће одредбе ради постизања циљева наведених у члану 8.а, Савет, одлучујући квалификованом већином о предлогу Комисије, у сарадњи са Европским парламентом и након консултовања Економског и социјалног комитета, усваја мере за усклађивање законских и подзаконских аката или управне праксе у државама чланицама чији је циљ успостављање и функционисање унутрашњег тржишта.“

⁹⁰ Право на друго читање предлога прописа, пре свега у области јединственог тржишта.

⁹¹ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 271.

право жалбе Суду ЕЗ.⁹² Осим што је укључена у Европску политичку сарадњу, Комисији је додељена главна улога у спровођењу јединственог тржишта.

Проширење надлежности ЕЗ. Нове политике, од којих је већина већ била развијена, формално су укључене у ЕЕЗ (Уговор о ЕЕЗ) односно надлежности ЕЗ су проширене на области: заштита животне средине, истраживање и технолошки развој и политика економске и социјалне кохезије.

Европска политичка сарадња је уведена у оснивачке уговоре (али је и даље међувладиног карактера). По први пут у процесу интеграција сарадња држава чланица у области спољне политике је унета у оснивачке уговоре и тако прописана и предвиђена највишим правним актима Заједнице (члан 30. Акта, наслов III). Чланом 31. ЈЕА изричито је искључена надлежност Суда ЕЗ за политичку сарадњу.

Јединственим европским актом је „извршена трансформација изражене политичке воље у правно обавезујући акт, са циљем да се оствари највећа економска интеграција мирним путем, оличена у унутрашњем тржишту, јединственој Европи без граница и грађанину Европе“.⁹³

2.2.3. Од Јединственог европског акта до Уговора о Европској унији

Иберијско проширење, које је реализовано 1. јануара 1986. године, и Јединствени европски акт означили су наставак ширења и продубљавања процеса европских интеграција након стагнације у периоду евросклерозе. Спровођење мера из Беле књиге је текло по плану. Једна од препрека наставку успешног спровођења програма јединственог тржишта био је спор око средстава које би ЕЗ требала издвојити за кохезију. Успостављање јединственог тржишта подразумевало је и спровођење политике кохезије, смањење економског јаза између богатих и сиромашних чланица ЕЗ. У фебруару 1987. године, Делор је представио буџетски пакет за период од 1988. до 1992. године који је подразумевао дуплирање средстава за структурне фондове, кроз које би се реализовала политика кохезије за Ирску, Шпанију, Португал и Грчку. Како би се покрили трошкови ЕЗ, предложио је нови извор буџета који се базира на БДП

⁹² Првостепени суд је основан одлуком Савета од 24.10.1988. године, а од ступања на снагу Лисабонског споразума назива се General Court, Општи суд тј. Суд опште надлежности. Функција овог суда је иста као и Суда правде, да обезбеди да се приликом примене и тумачења оснивачких уговора поштује право.

⁹³ Р. Д. Вукадиновић, *op.cit.*, стр. 181.

земаља чланица, али и обуздавање трошкова за заједничку пољопривредну политику. Овакав предлог изазвао је противљење британског премијера, М.Тачер, која се противила било каквом увећању новчаних средстава за ЕЗ, те је најавила да ће Британија у том случају задржати тренутни повраћај средстава. Британија је на крају прихватила планирану кохезиону политику јер би без ње спровођење Програма 1992 било доведено у питање, а остале чланице су и даље подржале британски рабат. У фебруару 1988. године у Бриселу је договорено да се удвоструче структурни фондови до 1992. године, уведе нов метод процене буџета и реформише заједничка пољопривредна политика. Овим одлукама уклоњена је главна препрека за коначну реализацију Програма 1992.

Јединствено тржиште „захтевало“ је као своју недоградњу монетарну унију. Јединствено тржиште које подразумева слободно кретање капитала, са једне стране, и фиксираност девизног курса односно европски монетарни систем, са друге стране, просто не дозвољавају независне монетарне политике.⁹⁴ У јануару 1988. године, Едуар Баладир, француски министар финансија, је у меморандуму „Европска монетарна грађевина“⁹⁵ истакао да ЕЗ треба да усвоји јединствену валуту и има заједничку централну банку. У фебруару исте године, Ханс Дитрих-Геншер, немачки министар спољних послова, изложио је свој меморандум у коме се заложио за заједничку валуту и Европску централну банку, која би у ствари била пресликана Централна банка Немачке. Придржавајући се Геншеоровог меморандума као основе, Делор и Кол су изложили идеју о оснивању комитета, који би сачињавали гувернери централних банака земаља чланица, са задатком да сачини предлог о конкретним корацима ка европској монетарној интеграцији. Комитет је 17. априла 1989. године представио свој тзв. Делоров извештај у коме су идентификована 4 основна елемента економске и монетарне уније: јединствено тржиште, политика конкуренције и механизма за јачање тржишта, кохезија и координација макроекономске политике.⁹⁶ Предложене су три фазе

⁹⁴ О последицама јединственог тржишта на економски систем ЕЗ видети у: Т. Padoa-Schioppa report "Efficiency, stability and equity: A strategy for the evolution of the economic system of the European Community", EC Bulletin, No 4-1987, p. 7

⁹⁵ Баладир је сачинио овај меморандум у име Савета министара економије и финансија.

⁹⁶ *Report on economic and monetary union in the European Community*, p. 16.
http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf. Сајт посећен 18.11.2012. године.

кроз које би се остварила монетарна унија⁹⁷. Последња фаза подразумевала је потпуни пренос одговорности за европску монетарну унију на ЕЗ односно заједничка централна банка била би одговорна за спровођење јединствене монетарне политике. Нису дати стриктни рокови за реализацију фаза, али је предложено да успостављање прве фазе, које није затевало измену оснивачких уговора, започне у јулу 1990. године. Европски савет је на састанку у Мадриду, у јуну 1989. године, усвојио Делоров извештај као план за успостављање економске и монетарне уније,⁹⁸ а међувладина конференција била би сазвана ради одлучивања о начину и времену преласка у другу и трећу фазу.

Европски савет је на редовном самиту у Даблину 25-26. јуна 1990. године донео одлуку да се крајем године организују две међувладине конференције у Риму, једна о монетарној, а друга о политичкој унији. Закључено је да је „циљ политичке уније да на, уравнотежен начин, ојача глобални капацитет ЕЗ. Трансформација Заједнице, од ентитета који је базиран на економској интеграцији и политичкој сарадњи, у унију политичке природе, укључује и заједничку спољну и безбедносну политику.“⁹⁹

1. јула 1990. године, како је и планирано, отпочела је прва фаза Европске монетарне уније,¹⁰⁰ а 3. октобра те године дошло је до уједињења Немачке. Уједињењем Немачке, у суштини је дошло само до проширења територије ЕЗ, али с обзиром да није било никаквих „званичних“ услова и процедуре пријема већ само припајања територије једној чланици ЕЗ, оно нема елементе званичног проширења. Несумњиво, ово „проширење“ имало је значајне политичке и економске импликације на будућност ЕЗ и доминацију Немачке. Уједињена Немачка чиниће 25% становништва ЕЗ (77 милиона) и имаће 27% БДП ЕЗ. Иако је Кол истицао да „архитектура Немачке мора бити уклопљена у будућу архитектуру Европе“,¹⁰¹ у страху од немачке доминације, Митеран је потенцирао бржи наставак интеграција на економском и политичком плану како би се Немачка јаче везала за ЕЗ и тако „држала“ под контролом.

⁹⁷ У првој фази било би успостављено слободно кретање капитала и чланице би учврстиле усаглашавање својих економских и монетарних политика. Друга фаза предвиђала је оснивање Европске централне банке и поступно смањење маргина флукуације унутар механизма курсева.

⁹⁸ Иако је међу европским лидерима једина била оштри противник монетарне уније, М. Тачер се након притисака из саме њене партије и осталих чланова владе сложила да Британија учествује у механизму девизних курсева и да се покрене прва фаза Европске монетарне уније.

⁹⁹ Bulletin EC 6-1990. p.8., http://aei.pitt.edu/1401/1/Dublin_june_1990.pdf. Сајт посећен 25.11.2012. године.

¹⁰⁰ Валуте чланица ЕЗ подведене су под механизам девизних курсева у оквиру ЕМС, који је контролисао флукуације. Паралелно је вршено поступно јачање фискалног усклађивања чланица.

¹⁰¹ Д. Динан, *Све ближе Унија - Увод у европску интеграцију*, стр. 126.

На ванредном, римском састанку Европског савета, у октобру 1990. године, све чланице, осим Велике Британије, су се сложиле да се у јануару 1994. године покрене друга фаза Европске монетарне уније.

2. 3. ЕВРОПСКА УНИЈА – ОД МАСТРИХТА ДО ЛИСАБОНА

На измењену геополитичку ситуацију са којим се суочила почетком деведестих година прошлог века, Европска заједница је одговорила преласком на виши ниво интеграција, изградњу политичке заједнице. Овај корак је био у складу са дотадашњом филозофијом развоја процеса европских интеграција односно „методом Моне“.¹⁰² Уговор из Мاستрихта објашњава се и као политички одговор ЕЗ и њених земаља чланица на немачку унификацију и крај хладног рата. По својој суштини, Мастрихтски уговор је био механизам који би помирио и учинио компатибилним уједињење Немачке и процес европских интеграција.¹⁰³

Уговор о Европској унији је до данас остао израз највећег ентузијазма за европске интеграције. Био је то је први оснивачки уговор који је допустио да неке земље не морају да учествују у неким политикама ако то не желе. Тиме је „унео флексибилност, дух клуба и разбио униформност процеса европских интеграција“.¹⁰⁴ Њиме је, у ствари, извршена „институционализација диференциране интеграције“.¹⁰⁵

2.3.1. Уговор о Европској унији

Две међувладине конференције,¹⁰⁶ једна о монетарној а друга о политичкој унији, почеле су 8. децембра 1990. године у Риму, а закључене су на самиту у Мастрихту, 7. фебруара 1992. године, усвајањем једног уговора – Уговора о Европској унији. Основа за преговоре о монетарној био је Делоров извештај, али конкретног

¹⁰² Европска заједница се историјски развијала применом „метода Моне“ тј. постепеном интеграцијом појединих области привреде и социјалног живота, проширивањем и продубљивањем међудржавних веза у тим областима и стварањем одговарајуће правне и институционалне структуре. Наведено према: С.Самарџић, Европска унија као модел наднационалне заједнице, *op.cit.*,стр.172.

¹⁰³ М.Ваун, “The Maastricht As High Politics: Germany, France and European integration“, *Political Science Quarterly*, Vol.110, No.4 (Winter, 1995-1996), p.623.

¹⁰⁴ М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 28.

¹⁰⁵ Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр. 241.

¹⁰⁶ О међувладиним конференцијама и Мастрихтском уговору опширније видети у: М. Ј. Ваун, *An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Boulder CO:Westview Press, 1996.

предлога за преговоре о политичкој унији није било. Кол и Митеран су на састанку у Даблину, у априлу 1990. године, указали на четири суштинска елемента евентуалне политичке уније: већи демократски легитимитет, ефикасније институције, јединство и кохерентност економских, монетарних и политичких активности, и заједничка спољна и безбедносна политика.

У јуну 1991. године, Луксембург, који је тада председавао Саветом и био председавајући конфереције, представио је текст нацрта уговора који је предлагао стубовску структуру ЕУ (слика фасаде грчког храма са забатом). Три већ постојеће заједнице чиниле би први стуб, а други и трећи стуб чиниле би заједничка спољна и безбедносна политика односно сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова које би се заснивале искључиво на међувладиној сарадњи. Забат се састоји од елемената који су заједнички за сва три стуба, што значи јединствен институционални оквир и заједнички механизам за ревизију Уговора.

Ратификација Уговора о Европској унији остварена је много теже него што се очекивало. Од чланица ЕЗ, само су Данска и Ирска, према уставу, биле у обавези да организују референдум о ратификацији. Данци су на првом референдуму одбацили уговор са 50,7% против и 49,3% за. Две недеље након данског „не“, Ирци су на референдуму прихватили Уговор са 69% за и 31% против. Да би се решила ратификациона криза, Европски савет је на састанку у Единбургу, у децембру 1992. год., одобрио неколико данских изузећа из Мастрихтског уговора.¹⁰⁷ Данци су на другом изјашњавању, у мају 1993. године, коначно прихватили Уговор. У септембру 1992. године у Француској је, на иницијативу Митерана, који је желео да потврди успешност своје политике ка ЕУ, организован референдум о Уговору о Европској унији иако то није било законски неопходно јер је парламент већ ратификовао уговор. Резултат референдума, 51,05% за и 48,95% против указао је да је и Француску захватио талас незадовољства интеграцијама, али и Митерановом политиком која је доживела тежак пораз на општим изборима у марту 1993. године.

Као основни циљеви Европске уније, према члану Б. Заједничких одредаба Уговора о ЕУ, утврђени су: подстицање уравнотеженог и одрживог привредног развоја, нарочито стварање простора без унутрашњих граница, јачање привредне и друштвене

¹⁰⁷ Данској је дозвољено да не учествује у трећој фази монетарне уније (јединствена валута).

кохезије успостављањем економске и монетарне уније, коначно укључујући и јединствену валуту; потврђивање идентитета на међународној сцени, посебно спровођењем заједничке спољне и безбедносне политике, која временом може водити ка заједничкој одбрани; јачање заштите права и интереса држављана; развијање блиске сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова; очување у целости *acquis communautaire* и његова доградња у складу са оснивачким уговорима.¹⁰⁸

Уговором из Мастрихта „учињена су до сада највећа материјална проширења интеграција и створена је Европска унија, која је дефинисана као симбиоза три заједнице и две политике“.¹⁰⁹ Унија се састоји од три стуба: I - Европске заједнице; II - Заједничка спољна и безбедносна политика; III- Сарадња у областима правосуђа и унутрашњих послова.

Први стуб представља области интеграција, а други и трећи стуб су међувладиног карактера па су то области сарадње. Први стуб одликује тзв. комунитарни метод тј. метод Заједнице, а други и трећи стуб одликује тзв. међувладин метод рада.¹¹⁰ Иако три стуба обухватају различите области и механизме сарадње они имају јединствен институционални оквир. Последица тога је да исте институције „могу да делују како у домену заједница, тако и у областима заједничке спољне политике и политике безбедности и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима. Процедуре и надлежности су им различите за сваки од три стуба“.¹¹¹

Први стуб, Европска заједница, обухвата три раније основане заједнице, Европску економску заједницу, Европску заједницу за угаљ и челик и Европску заједницу за атомску енергију. Осим њих у први стуб су укључене и нове области на које је, Уговором из Мастрихта, проширена надлежност Европске економске

¹⁰⁸ Уговор о Европској унији видети на:

http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11992M_Ugovor_o_EU-u_hrv.pdf. Сајт посећен 1.12.2012. године.

¹⁰⁹ Р. Етински (и др.), *op.cit.*, стр.10.

¹¹⁰ Обележја комунитарног метода су: Комисија има монопол на законодавну иницијативу, раширена употреба гласања квалификованом већином у Савету, активна улога Парламента и јединствено тумачење прописа Заједница од стране Суда ЕЗ. Правни инструменти који се усвајају за први стуб су: уредбе, директиве, одлуке и мишљења. Основна обележја међувладиног метода су: равноправност Комисије и држава чланица у погледу иницијативе, једногласно одлучивање у Савету, саветодавна улога Европског парламента и ограничена улога Суда ЕЗ. Док метод Заједнице омогућава усвајање специфичних правних инструмената, међувладин метод то не чини. Наведено према: С. Ђајић, „Институције Европске уније“, у: Р. Етински (и др.), *op.cit.*, стр.77-78.

¹¹¹ Ј. К. Зарка, *Основи институција Европске уније*, Институт Г17, Београд, 2004, стр. 23.

заједнице: образовање и стручно оспособљавање, култура, здравство, заштита потрошача, сарадња са земљама у развоју, индустријска политика, трансевропске мреже комуникација у саобраћају, енергетици и телекомуникацијама. С обзиром да је дошло до проширења надлежности ЕЕЗ на области које нису искључиво економског карактера њен назив је промењен у Европска заједница и сам Уговор о оснивању ЕЕЗ је преименован у Уговор о оснивању Европске заједнице. Новим називом хтело се указати да Заједница остварује и неекономске задатке, али с обзиром на реч „европске“ и да је ограничена само на европске земље.

Други стуб уређен је петим поглављем Уговора о Европској унији – одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици Иако је као други од пет приоритетних циљева ЕУ у Уговору о ЕУ истакнуто да „Унија потврђује свој идентитет на међународној сцени, посебно вођењем заједничке спољне и безбедносне политике, што подразумева и постепено утврђивање заједничке и одбрамбене политике, која би, у догледно време, могла довести до заједничке одбране“, ¹¹² саме одредбе о овој политици у истом уговору не обезбеђују основу за остварење овако „амбициозног“ циља. Потпуно свесне ове чињенице, чланице су се у Мастрихту сложиле да за пет година организују нову међувладину конференцију да би размотриле напредак у овој области интеграција. Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова представља трећи стуб ЕУ, на који се односи Наслов VI Уговора о Европској унији. Једина специфичност овог стуба, који је такође област међувладине сарадње, је предвиђена могућност „комунитаризације“ одређених питања која он обухвата.

Главне институционалне измене које је донео Уговор из Мастрихта су ширење квалификованог већинског одлучивања у Савету и увођење процедуре саодлучивања, у циљу повећања улоге Европског парламента у законодавном поступку, чиме се доприноси ефикасности процеса одлучивања уз истовремено умањење тзв. демократског дефицита Заједнице.¹¹³ Оснива се и Одбор региона који као консултативно тело учествује у усвајању аката Уније, и установљена је институција омбудсмана.

¹¹² Члан Б. Заједничких одредаба Уговора о Европској унији.

¹¹³ Сматрало се да је Јединствени европски акт продубио тзв. демократски дефицит, иако је била проширена законодавна улога Парламента кроз процедуру сарадње.

Уговором из Мастрихта законски се уоквирује монетарна унија односно извршена је детаљна регулатива организације економске и монетарне уније и временског редоследа њеног успостављања. Усвојен је план о успостављању монетарне уније кроз три фазе, који је и био предвиђен Делоровим извештајем, с том разликом што је усвајање јединствене валуте предвиђено као крајњи циљ европске монетарне уније.¹¹⁴ Договорено је да трећа фаза почне најкасније 1. јануара 1999. године, када би била основана и Европска централна банка, а јединствена валута била би покренута на почетку ове фазе. Према Уговору, да би учествовале у трећој фази државе чланице морају да испуне тзв. критеријуме конвергенције.¹¹⁵ Постигнут је општи консензус да ће свака чланица која је у стању да достигне критеријуме конвергенције, сама одлучити да ли жели или не да се укључи у трећу фазу. Данска и Велика Британија су „изабрале“ да не учествују у трећој фази. Овакав договор о Европској монетарној унији је пример прихватања начела флексибилности¹¹⁶ у процесу европских интеграција. Савет је до краја 1996. године требао да процени степен економске конвергенције међу државама чланицама.¹¹⁷ Чланице које задовољавају тражене критеријуме у том тренутку, без обзира да ли чине већину или не, могу кренути даље и започети са трећом фазом.

¹¹⁴ Јануар 1994. год. већ је био договорен као почетак друге фазе. Предвиђено је оснивање Европског монетарног института на почетку друге фазе, како би се спровеле техничке припреме за трећу фазу и пратило да ли се чланице придржавају услова за учешће у њој.

¹¹⁵ Учешће у монетарној унији захтева испуњавање две групе услова, који се називају услови конвергенције. Прва група услова је тзв. законска конвергенција која подразумева да државе чланице монетарне уније своју регулативу морају прилагодити регулативи монетарне уније. Овај услов се испуњава одговарајућом променом законодавства, како би се оно ускладило са одредбама монетарне уније. Друга група услова су економски критеријуми, који се називају „критеријуми конвергенције“ или „мастрихтски критеријуми“. Ти критеријуми су: стопа инфлације не сме бити виша од 1,5% у односу на просек стопа инфлације у три земље с најнижом стопом инфлације (и после настанка еврозоне као референтни износи узимају се у обзир подаци из свих чланица ЕУ, а не само из еврозоне); буџетски дефицит не сме прелазити 3% БДП; јавни дуг не сме бити већи од 60% БДП; мора се поштовати граница одступања валута од $\pm 15\%$ током две године пре увођења треће фазе ЕМУ, без девалвације валуте у односу на друге валуте земаља ЕУ; дугорочне номиналне каматне стопе током године не смеју да одступају више од 2% у односу на каматне стопе три најуспешније земље ЕУ, тј. три земље са најнижим каматним стопама. Земље еврозоне морају да се придржавају свих пет критеријума све време, док се осталим чланицама ЕУ, које нису у еврозони, препоручије да их се придржавају.

¹¹⁶ Са развојем Заједнице, пракса флексибилности је постајала све учесталија и сматрана је легитимном и у позитивном и у негативном смислу, како би се поштовале разлике међу државама чланицама и да сама интеграција не би била принудног карактера. Међутим, његово исувише учестало и широко коришћење довело би у питање јединствени тренд интеграције и тиме пореметило функционисање установа заједница. Наведено према: С. Самарцић, *op.cit.*, стр.157.

¹¹⁷ Прва фаза: 1. јул 1990 - 31. децембар 1993. год.

Друга фаза: 1. јануар 1994 - 31. децембар 1998. год.

Трећа фаза: 1. јануар 1999. године.

Једна од најзначајнијих тековина Мастрихтског уговора било је установљавање европског држављанства, које се обично назива европским грађанством (члан 17. Уговора о ЕУ). Мастрихтски уговор увођењем „грађанина Европе“ и истицањем да „је Унија нова етапа у процесу стварања чвршег јединства народа Европе у којој се одлуке доносе на нивоу што је могуће ближе грађанима“ фокусира процес европских интеграција на „грађане“ јер се успешност и смисао процеса интеграција, у ствари, и мери побољшањем квалитета њиховог живота. Осим тога, „политичка природа Европске уније тестира се, управо, посредством политичког статуса појединца у целини заједнице, тј. посредством правног статуса грађанина у Заједници/Унији“.¹¹⁸

Према Мастрихтском уговору, Европска унија није имала статус правног лица. Три европске заједнице су задржале свој самостални субјективитет, у унутрашњем и у међународном праву.¹¹⁹ Оне су задржале својство правног лица, које им је изричито признато оснивачким уговорима – чланом 281. Уговора о ЕЗ, чланом 6. Уговора о ЕЗУЧ и чланом 184. Уговора о оснивању Евроатома. Овим уговорима је прописано да ће државе чланице признати заједницама најшири могући правни капацитет који познају њихови правни системи.

Једна од специфичности правне природе Европске уније, уведена Уговором из Мастрихта, је начело супсидијарности.¹²⁰ Циљеви ЕУ, према члану Б. Уговора о ЕУ, оствариваће ће се у складу са овим начелом. Оно подразумева да ће у процесу европских интеграција Унија у областима које нису њена искључива надлежност деловати само ако се покаже да је њена акција делотворнија за остварење неког циља од акције држава чланица. Начело супсидијарности је требало да укаже на

¹¹⁸ С. Самарцић, *op.cit.*, стр. 64.

¹¹⁹ Својство правног лица није ограничено само на правне системе држава чланица, оно има и међународноправну компоненту. Из својства правног лица произилази способност Европских заједница да преузимају међународне обавезе, способност да буду странке у поступку пред међународним судовима, као и међународноправна одговорност у случају неиспуњења или повреде преузетих обавеза. Оне имају и способност закључивања међународних споразума, која је на различит начин регулисана у уговорима о оснивању Европских заједница.

¹²⁰ Увођење начела супсидијарности у Уговор о ЕУ предложила је влада Немачке, а као узор јој је послужила формулација овог принципа у социјалној енциклици „Quadragesimo anno“ папе Пија XI од 15. маја 1931. године. (Наведено према: Б. Кошутин, *op.cit.*, стр. 306.) У процес европских интеграција експериментално је уведено Јединственим европским актом, у области заштите животне средине, и Европском социјалном повељом 1989. године, а институционализовано је тек Уговором из Мастрихта.

„нецентралистички карактер заједнице која има ограничене надлежности са ограниченим и изведеним надлежностима“.¹²¹

Са аспекта политике проширења једно од значајнијих питања које је уредио Уговор из Мадрихта је пријем у чланство ЕУ. Раније је ово питање било посебно уређено за сваку од заједница и, формалноправно посматрано, постојала је могућност неподударања чланства. Члан 49. Уговора о Европској унији садржи одредбе одредбе о држављанству Уније и о пријему и поступку пријема у чланство ЕУ. Пријем у чланство изузет је из надлежности Заједница и пребачен је на ЕУ уз навођење два основа услова за чланство. Први је географски услов, да је реч о европској држави, и други је правно-политичког карактера, да држава која жели ступити у чланство ЕУ поштује основне принципе на којима почива Европска унија, а то су: слобода, демократија, поштовање људских права и основних слобода и владавина права.

2.3.2. Амстердамски уговор

Након „ЕФТА“ проширења, 1. јануара 1995. године, ЕУ је постала заједница 15 држава чланица, а следећи изазов за Унију био је проширење на зону некадашњег Совјетског блока, земље Централне и Источне Европе. Иако је то била историјска могућност уједињења Европе, значила је и да би се број чланица могао увећати на 25 или 27 те да Унија постајати све различитија, бројнија и тежа за управљање. То је, поново, отворило питање ефикасности и демократичности деловања Европске уније. Нова проширења захтевала су, пре свега, институционалну реформу. Уговором из Мадрихта (члан Н.2 Завршних одредаба) предвиђено је одржавање конференције представника влада чланица током 1996. године на којој би се размотриле могуће измене Уговора о ЕУ у складу са циљевима Уније који су наведени у чл. А и Б. Заједничких одредаба тог уговора.

Међувладина конференција на којој је усвојен Уговор из Амстердама, као трећа измена оснивачких уговора у историји процеса европских интеграција, започела је 29. марта 1996. године у италијанском граду Торину. Пре одржавања конференције основана је Група за размишљање, на челу са Карлосом Вестендорпом, коју су чинили представници влада чланица, Комисије и Парламента, са задатком да идентификује

¹²¹ С. Самарцић, *op.cit.*, стр.55.

области које захтевају измене и у којима је могуће постићи споразум. „Група Вестендорп“ је свом извештају „Стратегија за Европу“, који је поднела Европском савету на састанку у Мадриду у децембру 1995. године, као главне циљеве који би се требали постићи новом изменом оснивачких уговора истакла: приближити Унију грађанима; повећати демократичност и ефикасност ЕУ тј. институционална реформа односно припремити је за проширење; и ојачати њену способност за деловање на међународном плану односно дати Унији веће капацитете за спољну политику.¹²²

Након 15 месеци преговора, Уговор о измени уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице закључен је 02.10.1997. године у Амстердаму, а ступио је на снагу 1. маја 1999. године. Уговором из Амстердама извршена је пренумерација оснивачких уговора ради њиховог лакшег тумачења и примене.¹²³

Захтев да се Европска унија приближи грађанима подразумевао је јачање политичког карактера Уније, регулисање питања поштовања људских права и слободе, али и конкретније решавање практичних питања попут слободе кретања. Због тога је поштовању људских права и слобода признат статус једног од основних принципа на којима је Унија заснована. У члану 6. Заједничких одредаба Уговора о Европској унији истиче се да „Унија почива на принципима слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода и владавине права, принципима који су заједнички свим државама чланицама“. Европски суд правде је обезбеђивао заштиту ових принципа деценијама пре њихове инкорпорације у основне уговоре. Оно што је иновација је „институционализовање једног новог, пре политичког него правног, система њихове заштите“.¹²⁴ Наиме, према члану 7. Заједничких одредаба Уговора о ЕУ, уколико утврди постојање озбиљног или трајног кршења ових принципа Европски савет може да санкционише државу чланицу губитком одређених чланских права, укључујући и право гласања владе те државе чланице у Савету.¹²⁵ Први случај санкционисања неке

¹²² *Madrid European council, 15-16.12.1995., Presidency conclusions*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-C.EN5.htm. Сајт посећен 8.12.2012. године.

¹²³ Консолидација и пренумерација дотадашњих оснивачких аката била је неопходна с обзиром на збрку у примени коју је настала након ревизије извршене Јединственим европским актом и Уговором из Мастрихта.

¹²⁴ З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *op.cit.*, стр. 33.

¹²⁵ Оно што је специфично у вези са овим „кажњавањем чланица“ јесте да је теже донети одлуку о увођењу санкција него о њиховом укидању. За одлуку којом се утврђује кршење принципа, а чије доношење може предложити Комисија или 1/3 чланица, захтева се одобрење Парламента и једногласност

чланице по овом основу у историји ЕУ било је увођење санкција према Аустрији, 2000. године, због учешћа ултрадесничара Хајдера у влади Аустрије.

У вези са слободом кретања и боравка држављана Уније, одређена питања која су раније била у трећем стубу премештена су у први стуб и тако стављена у надлежност Европске заједнице – извршена је „комунитаризација“ политике виза, азила и имиграције, укључујући и судску сарадњу у грађанским стварима. Трећи стуб је реорганизован и назив му је промењен у „Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима“. Шенгенски споразум је Амстердамским уговором инкорпориран у право Уније, али са посебном одредбом (у форми протокола) за нечланице Шенгенског система који им омогућава да прихвате део или цели Шенгенски споразум.

Један од циљева Амстердамске ревизије оснивачких уговора био је да кроз институционалну реформу припреми Унију за нова проширења и функционисање у условима када се број чланица повећа на 25 или 27 чланица. Велике чланице су захтевале измене гласања у Савету јер би након следеће рунде проширења (пријема малих држава из Централне и Источне Европе) квалификовану већину могле да формирају државе које заједно не би представљале ни половину становништва ЕУ. Питање броја гласова у Савету уско је повезано са бројем места које су чланице имале у Комисији. Од почетка интеграција важило је правило један члан Комисије за малу чланицу, а два за веће чланице. Уговором уз Амстердама договорено је да ће након првог следећег проширења у састав Комисије улазити по један члан из сваке државе чланице, али под условом да се до тада промени пондерисање¹²⁶ гласова приликом одлучивања квалификованом већином у Савету.¹²⁷ Договорено је сазивање нове међувладине конференције бар годину дана раније пре него што се Европска унија прошири на 21 чланицу, како би се извршило свеобухватно преиспитивање одредаба уговора о саставу и функционисању институција. Одлучивање квалификованом

држава чланица. Супротно томе, став 3. члана 7., који прописује поступак доношења олуке којом се санкције мењају и укидају, не ограничава круг овлашћених предлагача, не захтева одобрење Парламента и захтева квалификовану већину пондерисаних гласова у Савету.

¹²⁶ Према принципу пондерисаног или одмереног гласања државе чланице имају различит број гласова у зависности од броја становника и величине територије.

¹²⁷ Нови систем гласања требао би да обезбеди већи степен утицаја великих држава чланица као надокнаду за њихово одустајање од другог члана Комисије.

већином проширено је на скоро све нове одредбе¹²⁸ из Амстердамског уговора, и предвиђено је за усвајање одређених одлука у другом стубу, иако је једногласност остала правило за други и трећи стуб.

Уговором из Амстердама највише је ојачана улога Европског парламента. Процедура саодлучивања је проширена на нове области и поједностављена (члан 251. Уговора о ЕЗ),¹²⁹ те је Парламент постао изједначен са Саветом у овом поступку. Поступак сарадње замењен је поступком саодлучивања, осим у питањима која се односе на економску и монетарну политику.

Вероватноћа да ће само мањина чланица ЕУ бити у стању да учествује у последњој фази економске и монетарне уније и изгледност проширења на земље Централне и Источне Европе, које нису имале капацитете да прате достигнути ниво процеса европских интеграција, били су основни разлози који су иницирали да се Уговором из Амстердама изврши „институционализација концепта флексибилности као основног начела садржаног у оснивачким уговорима ЕУ“.¹³⁰ Принцип различитих нивоа интеграције је, на овај начин, уместо дотадашње „ad hoc“ примене прихваћен као кључни принцип у процесу интеграција. „Флексибилност“ је дозвољена али је била тешко остварива у пракси због строгих услова које је претходно требало задовољити. Услови за остваривање ближе сарадње били су: да област ближе сарадње не потпада под искључиву надлежност Заједнице; да служи остваривању циљева; да поштује принципе Уговора и институционални оквир Уније; да буде коришћена само у крајњој инстанци, када се циљеви Уније више не могу постићи применом уобичајених процедура; да подразумева већину држава чланица; да не угрожава тековине Заједнице; да не погађа надлежности, права, обавезе и интересе оних држава чланица које не учествују у томе; буде отворена према свим државама чланицама и омогућава им да постану учеснице сарадње у свако доба; да се не односи на држављанство Уније, нити да омогућава дискриминацију по основу држављанства; да не представља ограничење

¹²⁸ Подстицајне мере у области запошљавања и у социјалним питањима; мере за примену једнаких могућности и једнаког третмана за жене и мушкарце; за жене и мушкарце; социјална искљученост; заштита јавног здравља; мере против проневере и корупције; отвореност органа и докумената ЕУ; периферни органи.

¹²⁹ Процедура саодлучивања је поједностављена тако што је изостављено тзв. треће читање предлога акта.

¹³⁰ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр.174.

трговине између држава чланица и да не утиче негативно на услове конкуренције.¹³¹ Овлашћење за организовање ближе сарадње даје Савет одлучујући квалификованом већином након консултовања Европског парламента. Међутим, свака чланица има право да позивајући се на важне разлоге националне политике спречи гласање о ближој сарадњи. Овај тзв. Амстердамски компромис тј. право на вето био је потврда опстанка Луксембуршког компромиса у процесу интеграција.

Са аспекта изазова који су очекивали ЕУ у другој половини XX века, пре свега проширења на Исток, овај уговор није припремио ЕУ, у институционалном смислу, за оно што је очекује. Самим Уговором из Амстердама је најављена неопходност нове институционалне реформе.

2.3.3. Уговор из Нице

Нови миленијум Европска унија је започела сазивањем међувладине конференције, у фебруару 2000. године, која је имала за циљ да рашчисти „заостатке из Амстердама“. Убрзање процеса проширења утицало је да се одустане од првобитно предвиђене институционалне реформе у две фазе,¹³² те је на самиту Европског савета у јуну 1999. године донета одлука да се сазове једна међувладина конференција о свим спорним, првенствено институционалним, питањима која се морају решити пре проширења. Осим тога, заузет је став о неопходности израде Повеље о основним правима, у којој би била кодификована сва основна права и слободе која су на снази у Европској унији.

Међувладина конференција о четвртој измени оснивачких уговора, закључена је на самиту у Ници, 11. децембра 2000. године, када је Европски савет постигао сагласност о тексту новог уговора. Уговор из Нице¹³³ је потписан 26. фебруара 2001. године, такође у Ници, а ступио је на снагу 1. фебруара 2003. године.

¹³¹ Article K.15, Title VIa - Provisions on closer cooperation, Treaty of Amsterdam,

<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>. Сајт посећен 10. 12. 2012. године.

¹³² У Протоколу о институцијама у перспективи проширења ЕУ, уз Уговор из Амстердама, предвиђене су две етапе будуће реформе. Прва етапа би започела са првим проширењем и свака држава чланица би добила по једног члана у Комисији под условом да се до тада измени начин одмеравања гласова у Савету. Друга етапа би требало да отпочне најмање годину дана пре него што се број чланица повећа изнад двадесет и тада би требало сазвати међувладину конференцију у циљу преиспитивања одредби оснивачких уговора.

¹³³ Уговор из Нице о измени Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европских заједница.

Реформом из Нице су обухваћене готово све институције Европске уније, почев од Савета (одмеравање гласова и ширење већинског гласања), преко Комисије (састав, именовање и организација), Европског парламента (повећање броја чланова), Суда правде ЕЗ (јачање улоге Првостепеног суда и увођење специјализованих већа), па све до Рачуноводственог суда и помоћних органа (Комитета региона и Економског и социјалног комитета).

Повећан је број области у којима Савет одлучује квалификованом већином, и уведена су два нова критеријума за квалификовану већину, број држава чланица и проценат становништа у ЕУ, и тзв. трострука већина након 1. јануара 2005. године. Комисија је требало да од 1. јануара 2005. године бити састављена од по једног представника сваке државе чланице. Број чланова Европског парламента повећан је на максимални 732, уместо 700 колико је предвиђено Уговором из Амстердама. Уз Уговор из Нице усвојена је и Декларација бр. 22 о проширењу Европске уније, у којој је утврђена и будућа заступљеност држава кандидата у институцијама. Тако је нпр. код пондерације гласова у Савету утврђено да ће највише гласова имати Пољска, 27, а најмање Кипар и Малта, по 3. На овај начин је по први пут у процесу интеграција избегнуто да се о институционалним питањима преговара са сваким кандидатом у току процеса приступања и Унија је ставила до знања да једнако третира све будуће чланице без обзира на темпо њиховог приступања.

Најважнија одредба Уговора из Нице¹³⁴ односила се поједностављивање критеријума за коришћење начела флексибилности. Уговор из Нице је олакшао увођење појачане сарадње с аргументацијом да то оправдава и захтева предстојеће проширење, улазак нових чланица из Централне и Источне Европе које економски доста заостају за чланицама ЕУ. Одређено је да минималан број чланица за покретање ближе сарадње буде 8, а не већина од укупног броја држава чланица. При одлучивању о одобравању ближе сарадње укинута је право националног вета од стране државе чланице која се не слаже или не жели да учествује у ближој сарадњи. Док је Амстердамским уговором ближа сарадња била дозвољена само у првом и трећем стубу, Уговором из Нице она се проширује и на заједничку спољну и безбедносну политику, али уз додатне строжије услове у односу на први и трећи стуб. Осим тога, из ближе

¹³⁴ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 178.

сарадње су искључена сва питања војног или одбрамбеног карактера, тако да се она могла користити само на примену заједничких акција и заједничких ставова (члан 27. б Уговора о ЕУ).

Једна од новина и посебних вредности Уговора из Нице, иако званично није била део овог уговора, је Повеља Европске уније о основним правима.¹³⁵ „Изузетна карактеристика ширења процеса европских интеграција са економске на социјалну и политичку интеграцију била је повећање пажње посвећене људским правима“.¹³⁶ Повеља ЕУ о основним правима¹³⁷ је званично потписана у Ници, 7. децембра 2000. године, од стране Савета, Комисије и Европског парламента. Повеља је усвојена као политичка декларација, а питање њеног статуса и евентуалног прикључивања оснивачким уговорима остало је да се разреши у наредном периоду. Овом повељом је први пут у историји европских интеграција у једном документу извршена кодификација свих грађанских, политичких, економских и социјалних права грађана Европске уније, како њених држављана тако и оних који само бораве на њеној територији. Иако није била део комунитарног права јер је била политички документ, она је како истиче Р. Етински, „имала и правни значај јер је представљала писани израз људских права која су већ обавезивала као општа правна начела. У том смислу на Повељу су упућивали судови ЕЗ“.¹³⁸ У члану 51. Повеље истиче се да су одредбе Повеље „адресиране“ односно важе за институције, тела и чланице ЕУ само када примењују

¹³⁵ Европски савет је на самиту у Келну, 3-4. јуна 1999. године, одлучио да оснује тело чији би задатак био да припреми Повељу о основним правима Европске уније пре самита Европског савета у децембру 2000. године. За израду Повеље била је задужена тзв. Конвенција, тело састављено од 15 представника шефова држава и влада чланица ЕУ, једног представника Комисије, 16 посланика Европског парламента, и по два члана парламента држава чланица. Суд ЕЗ, Комитет региона, Економски и социјални комитет, Омбудсман и Савет Европе имали су, такође, своје представнике – посматраче у овом телу, у чијем су раду право на учешће имале и организације цивилног друштва и државе кандидати за чланство у Унији. Конвенција је свој рад завршила усвајањем нацрта Повеље почетком октобра 2000. године, а већ на самиту у Бијарици, 14. октобра, Европски савет је једногласно прихватио текст предложеног документа.

¹³⁶ Jovanovic M., Vujadinovic D., Etinski R., *Democracy and Human Rights in the European Union*, University of Belgrade, Faculty of Law; University of Nis, Faculty of Law; University of Novi Sad, Faculty of Law; University of Maribor, Faculty of Law; Maribor/ Beograd, 2009, стр. 178.

¹³⁷ До Уговора из Мадрихта, Суд правде ЕЗ је штитио људска права признајући њихово постојање у облику општих правних начела. Према ставу 2. члана Ф. Уговора о ЕУ, Унија је обавезна да поштује људска права која гарантује Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода. Амстердамским уговором је поштовању људских права и слобода признат статус једног од основних принципа на којима је Унија заснована. Такође, овим уговором су прописане извесне мере које Унија може да предузме против сваке чланице који крши начела демократије, људских права и владавине права.

¹³⁸ Р. Етински (и др.), *Основи права Европске уније*, стр. 52.

право Уније. Они тада треба да поштују ова права и принципе и промовишу њихову примену у складу са својим овлашћењима. Од марта 2001. године, Комисија је одлучила да проверава сагласност сваког предложеног легислативног акта са Повељом.

Процес ратификације Уговора из Нице обележила је ратификациона криза у Ирској. Традиционално проблематични по овом питању, Ирци су на првом референдуму, у јуну 2001. године, одбацили Уговор са 64% против. Међутим, недељу дана након неуспелог ирског референдума Европске савет је најавио да ће се Унија проширити 2004. године без обзира на став Ирске о Уговору, а у Бриселу су почели састанци о Конвенцији о будућности ЕУ чији је циљ био да размотри каква ће Унија бити након проширења. Унија је, несумњиво, одлучила да иде даље без обзира на застој у Ирској. Ирци су, под снажним притиском Владе, прихватили Уговор на поновљеном референдуму, у октобру 2002. године, када је са 63% изашлих грађана гласало за.

Свесне ограничености реформе која ће бити извршена Уговором из Нице, државе чланице су у декларацији¹³⁹ која је прикључена завршном акту овог уговора позвале на дубљу и ширу расправу о будућности Европске уније, чиме је пре ступања на снагу Уговора из Нице, већ најављена нова ревизија оснивачких уговора.

Паралелно са изменама оснивачких уговора у Амстердаму и Ници, којима је Унија припремана за нова проширења и дубље политичко повезивање, реализован је последњи велики економски пројекат европских интеграција - европска монетарна унија. Друга фаза¹⁴⁰ европске монетарне уније је започела 1. јануара 1994. године, а у јулу те године основан је Европски монетарни институт са седиштем у Франкфурту. С обзиром на валутну кризу и рецесију које су потресле ЕУ средином деведесетих година, Европски савет је на састанку у Мадриду, децембра 1995. године, одлучио да се као датум почетка треће фазе одреди крајњи рок предвиђен Уговором о ЕУ, јануар 1999. година. Поред тога, усвојен је план Европског монетарног института о преласку на заједничку валуту, која је преименована из „екија“ у „евро“. У јуну 1997. године, на

¹³⁹ Декларација (бр.23) о будућности Европе.

¹⁴⁰ Његов основни задатак био је да изврши техничке припреме за покретање треће фазе и да помогне у координацији монетарних политика чланица. ЕМС је морао да припреми: регулаторни, организациони и логистички оквир за Европски систем централних банака; нацрт преласка са националних валута у једну валуту; инструменте и процедуре монетарних политика; систем прекограничног плаћања и статистику за целокупну ЕУ.

самиту у Амстердаму, Европски савет је усвојио Пакт стабилности и раста, који је требао да обезбеђује буџетску дисциплину након преласка на заједничку валуту. Основни циљ Пакта био је да врши надзор над европском монетарном унијом помоћу одрживе буџетске политике. Европски савет је у мају 1998. године одлучио да 11 држава чланица започне са трећом фазом Европске монетарне уније: Аустрија, Белгија, Француска, Холандија, Немачка, Финска, Ирска, Италија, Луксембург, Португал и Шпанија испуњавају услове за улазак у еврозону. Велика Британија и Данска су, првенствено из политичких разлога, одлучиле да не учествују у трећој фази, иако су испуњавале све критеријуме. Ово су две једине чланице Уније које, према одлуци Европског савета, имају право да заувек остану изван еврозоне и задрже своје националне валуте. Врата еврозоне остала су отворена за обе земље и могу се укључити уколико то одлуче. Шведска, такође, представља специфичан случај. Она је одлучила да не учествује у трећој фази, а њен статус је сличан статусу чланица које су у Унију ушле 2004/2007. године и имају обавезу да уђу у еврозону када испуне услове који су за то неопходни.¹⁴¹

Да би омогућила прелазак на трећу фазу изградње европске монетарне уније, Унија је морала развити Европски систем централних банака који су, према члану 106. Уговора из Мастрихта, чинили Европска централна банка и националне централне банке држава чланица Уније. Основни задатак ЕСЦБ-а је утврђивање и спровођење монетарне политике Уније. У јуну 1998. године основана је Европска централна банка, са седиштем у Франкфурту. Трећа фаза започела је у јануару 1999. године када је уведен евро фиксирањем курсева националних валута према еврџу и ступањем на снагу релевантних прописа. Грчка се, као дванаеста чланица, прикључила еврозони 1. јануара 2001. године. Евро је, у почетку, егзистирао само номинално, а у оптицај је ушао 1. јануара 2002. године чиме је завршена трећа фаза. Од данашњих 28 чланица Европске

¹⁴¹ Шведска је на референдуму, 14. септембра 2003. године, одбила улазак у еврозону. Она нема правну, али има тзв. фактичку дерогацију јер је путем референдума одбила увођење евра и „свесно“ не испуњава критеријуме конвергенције. Ниједна од 12 земаља које су у ЕУ примљене 2004/2007. године није аутоматски постала чланица и Европске монетарне уније. За њих важе исти услови квалификација као и за друге земље чланице Уније. Којом брзином ће нове чланице улазити у еврозону зависи од брзине којом ће испуњавати услове конвергенције. Од земаља из „Источног“ проширења прва је у еврозону ушла Словенија, 1. јануара 2007. године.

уније, њих 17 су чланице еврозоне.¹⁴² Чланице еврозоне могу бити само државе чланице Европске уније. Европска централна банка допушта коришћење евра као валуте у земљама које нису чланице ЕУ (Монако, Андора, Црна Гора и др.),¹⁴³ али не и у државама чланицама Уније све док оне испуне критеријуме за чланство у еврозони.

Стварање европске монетарне уније био је, у исто време, највећи успех и највећи ризик процеса европских интеграција. Успех јер „још од времена Римског царства, ниједна валута није била у оптицају на толико великој територији“, а ризик јер „јер докле год су државе суверене и нема политичке уније пројекат еврозоне може да пропадне“.¹⁴⁴ Јединствено европско тржиште могло је функционисати и без јединствене валуте, али монетарна интеграција требала је да води ка дубљој политичкој интеграцији.

2.3.4. Европска унија од Источног проширења до данас

Европска унија је од ступања на снагу Уговора из Нице до данас имала две међувладине конференције о измени оснивачких уговора. Резултат прве, Уговор о Уставу за Европу, који се сматра врхунцем предлога о политичкој интеграцији Европе, није ступио на снагу, а резултат друге, Лисабонски уговор, је основа по којој данашња Европска унија функционише. У овом периоду реализована су два проширења: проширење из 2004/07. године, које представља највеће проширење Заједнице у њеној историји, и проширење из 2013. године којим је Унија започела ширење на регион Западног Балкана.

Европски савет је 15. децембра 2001. године у Лакену (Белгија) усвојио Декларацију о будућности Европске уније (Декларација из Лакена), у којој се истиче да Унија мора да реши три главна изазова: како да се приближити грађанима; како да организује политике и европски политички простор у проширеној Унији и како да се развије у актера који би био фактор стабилности и модел у новом, мултиполарном свету. Као главни циљеви нове реформе оснивачких уговора истакнути су: боља подела и дефинисање надлежности у Европској унији, поједностављивање легислативних

¹⁴² Еврозони су се, поред наведених 12 чланица, прикључиле: Словенија, 1. јануара 2007. године, Кипар и Малта, 1. јануара 2008. године, Словачка, 1. јануара 2009. године и Естонија, 1. јануара 2011. године.

¹⁴³ На основу писног споразума са ЕЦБ-ом или њене сагласности.

¹⁴⁴ М. Н. Јовановић, *op.cit.*, стр.133.

инструмената Уније и демократичнија, транспарентнија и ефикаснија Унија. Ове циљеве требало би остварити доношењем устава за европске грађане.¹⁴⁵ На основу Декларације из Лакена сазвана је Конвенција о будућности Европске уније која је имала задатак да припреми нову међувладину конференцију у 2003. или 2004. години и да подстакне што ширу расправу о кључним питањима будућности Европске уније.¹⁴⁶ Жискар Д'Естен, председник Конвенције, је 19. јула 2003. године у Солуну поднео Нацрт Устава ЕУ на разматрање Европском савету. Он је подржао предложени Нацрт, који ће бити полазна основа за рад међувладине конференције која је отворена 4. октобра 2003. године у Риму. Уговор о Уставу за Европу је усвојен 18. јуна 2004. године у Бриселу, а највиши представници тадашњих 25 чланица ЕУ потписали су уговор у Риму, 29. октобра исте године на истом месту где су 1957. године потписани уговори о оснивању ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ-а. Уговор о Уставу за Европу¹⁴⁷ требао је да, уколико се успешно оконча процес ратификације, ступи на снагу 1. новембра 2006. године.

Уговор о Уставу за Европу је по својој правној природи био међународни уговор, али по својој функцији и садржају устав.¹⁴⁸ Он је требао да замени све дотадашње основачке уговоре, од којих, уз одређене измене, на снази остаје само Уговор о оснивању ЕВРОАТОМ-а. Овим се укидају три стуба Европске уније, они се интегришу у јединствену структуру и Унија стиче статус правног лица (члан I-7 Уговора), чиме стиче и међународноправни субјективитет. Једна од кључних новина коју је предвиђао Уговор о Уставу за Европу је изједначавање Повеље Европске уније о основним правима са осталим оснивачким уговорима. У преамбули су наведене

¹⁴⁵ *Annex I Presidency conclusions of the European Council, Laeken, 14 and 15 December 2001*, SN 300/1/01 REV 1, p. 21-23,

http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf. Сајт посећен 18.12.2012. године.

¹⁴⁶ Конвенцију су чинили представници влада држава чланица, држава кандидата за чланство у Унији, националних парламената, Европског парламента и Комисије, и посматрачи Комитета региона, Економског и социјалног комитета, европских социјалних партнера и европског омбудсмана. Основана је и посебна структура, названа Форум, која је омогућила да расправе буду јавне и доступне свим заинтересованим субјектима путем интернета. Овакав начин рада омогућавао је да се, по први пут у процесу интеграција, у решавање питања која ће се наћи на дневном реду конференције укључе и представници локалних и националних власти и грађани.

¹⁴⁷ *Treaty establishing a Constitution for Europe*,

<http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:en:HTML>. Сајт посећен 18.12.2012. године.

¹⁴⁸ Р. Етински (и др.), *Основи права Европске уније, op.cit.*, стр. 21.

алтернативе назива Уније: Европска заједница, Сједињене Државе Европе, Уједињена Европа и др.

У погледу правних аката Уније, Уговор о Уставу Европе је предвиђао значајно поједностављивање јер је уместо дотадашњих 36 предвиђао само 6 врста правних аката: европски закон, европски оквирни закон, европску уредбу, европску одлуку, препоруку и мишљење (члан I-33). Уставом је јасно извршена класификација надлежности Европске уније одређивањем категорија надлежности: искључива, подељена и надлежност помоћи или подршке. Устав за Европу је предвиђао и установљавање функције председника Европског савета, функцију министра спољних послова Уније, да квалификована већина представља основни начин гласања у Савету министара, али је уместо пондерисаног гласања предвиђено правило једна држава – један глас.¹⁴⁹

Ратификација Уговора о Уставу Европске уније поново је потврдила непредвидивост процеса европских интеграција. Уговор о Уставу за Европу није ступио на снагу јер је одбачен на референдумима у Француској (мај 2005. год.) и Холандији (јун исте године). Са аспекта политичких интеграција, Устав за Европу је био до тада најамбициознији пројекат око кога су се сагласиле државе чланице, али не грађани Европе. С обзиром да није прихваћен у земљама које су биле ствараоци и носиоци процеса европских интеграција и саме ЕУ,¹⁵⁰ било је јасно да Устав за Европу у предложеном облику неће ни бити прихваћен. Тако је на дневни ред процеса европских интеграција дошла још једна криза, с обзиром да начин функционисања и деловања Уније, према важећем Уговору из Нице, „није давао могућност да се Европска унија даље шири и напредује“.¹⁵¹

¹⁴⁹ Опширније о институционалним изменама и новинама које је предвиђао Уговор о уставу ЕУ видети у: З. Радивојевић, В. Кнежевић-Пређић, *op.cit.*, стр. 67-78.

¹⁵⁰ Поново се у процесу интеграција, као у случају Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице, десило да круцијални пројекти политичке интеграције пропадну у колевци процеса европских интеграција – Француској.

¹⁵¹ Т. Мишчевић, *op.cit.*, стр. 20.

2.3.5. Лисабонски уговор

Након неуспеле ратификације Уговора о уставу за Европу, Европска унија је ушла у период који је Европски савет 2005. године званично назвао „период размишљања, појашњења и расправе“. Европски пројекат је пролазио кроз најозбиљнију кризу током више од педесет година свог постојања. Унија је наставила да функционише и након 1. маја 2004. године и пријема нових чланица онако како је предвиђао Уговор из Нице.

Европски савет је у јуну 2006. године закључио да се „сада треба фокусирати на конкретне резултате и затражио од Немачке да, као председавајући у првој половини 2007. године, на основу опсежних консултација са државама чланицама припреми извештај који треба да садржи процену дискусија о Уговору о уставу за Европу и истражи могућа решења“.¹⁵² Немачки приступ „ограничимо се на доношење измена Уговора о уставу које су неопходне да се обезбеди ратификација“¹⁵³ генерално је прихваћен од стране влада држава чланица. То је значило враћање на класичан међувладин приступ расправи о измени уговора уместо отвореног и транспарентног процеса који је примењен у изради Уговора о уставу за Европу.

На последњем самиту Европског савета уочи завршетка председавања Немачке, 21-22. јуна 2007. године у Бриселу, истакнуто да је „после две године неизвесности дошло време да се реши проблем и да Унија крене даље“,¹⁵⁴ те одлучено да Португал, као председавајући Европског савета у другој половини 2007. године, већ до краја месеца јула сазове међувладину конференцију чији је мандат прецизно утврђен, а то је да изради нови, реформски уговор о Европској унији, са циљем да се ојача ефикасност, демократски легитимитет проширене Уније и кохерентност њене спољне акције. Новим уговором били би измењени постојећи оснивачки уговори, а у њега би била пренета и одређена решења из Уговора о уставу за Европу, који је био полазна основа. Државе чланице су одустале од радикалног приступа у измени оснивачких уговора, тако да је међувладин конференција више била „техничка вежба реорганизације и консолидације

¹⁵² *Brussels European Council, Conclusions, June 15-16, 2006.*,

<http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions>. Сајт посећен 20.12.2012. године.

¹⁵³ N. Nugent, *op.cit.*, стр. 78.

¹⁵⁴ Тачка 9., *Brussels European Council, Presidency Conclusions, June 21-22, 2007.*

http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf. Сајт посећен 21.12.2012. године.

постојећих уговора у складу са договореним променама¹⁵⁵ него традиционално међувладино преговарање какво је спроведено у случају Уговора из Мاستрихта, Амстердама или Нице.

Међувладина конференција је отворена 23. јула, први нацрт уговора завршен је 5. октобра и коначни текст новог уговора је усвојен на самиту Европског савета у Лисабону, 18-19. октобра 2007. године. Уговор је званично потписан 13. децембра 2007. године у Лисабону, и Европска унија је, бар симболично према преводу феничанског назива португалске престонице, упловила у „сигурну луку“. Првобитно је било планирано да ступи на снагу 1. јануара 2009. године пре јунских избора за Европски парламент.

Приликом потписивања уговора, поучене неуспехом ратификације Уговора о уставу за Европу, све чланице, осим Ирске, су се изјасниле за парламентарни облик ратификације. Референдум у Ирској је спроведен 12. јуна 2008. године и 53,4% изашлих грађана се изјаснило против Лисабонског уговора. У међувремену, Унија се суочила и са неочекиваним одлукама највишег суда у Уједињеном краљевству Велике Британије и Северне Ирске, Дома лордова, и Уставног суда Савезне Републике Немачке да се пре потписивања указа о проглашењу ратификације сачекају њихове одлуке о обавезности референдума и усклађености Уговора из Лисабона са Основним законом СР Немачке.¹⁵⁶ Влада Ирске је пристала да организује други референдум након што јој је на бриселском самиту, 18-19. јуна 2009. године, Европски савет дао гаранције која све битна питања за Ирску неће бити угрожена Лисабонским уговором, попут нпр. њене војне неутралности.¹⁵⁷ Ирци су на поновљеном референдуму 2. октобра 2009. године прихватили Уговор из Лисабона са 67,13% позитивних гласова. Иако се чешки парламент још 26. новембра 2008. године позитивно изразио о Лисабонском уговору, председник државе, Вацлав Клаус, одбијао је да потпише ратификацију. Тек након што је Европски савет, 29. октобра 2009. год. у Бриселу,

¹⁵⁵ *A Midsummer Night Treaty*, European Policy Centre, <http://foreignpolicy.it/adon.pl?act=doc&doc=2905>. Сајт посећен 21.12.2012. године.

¹⁵⁶ Б. Кошутић, *op.cit.*, стр. 53.

¹⁵⁷ Европски савет је на заседању одржаном 18-19. јуна 2009. године у Бриселу усвојио закључке у вези са Ирском са којом је закључен посебан протокол. Опширније видети у: *Закључци Европског савета у вези са Ирском*, у: М. Јањевић, *Консолидовани уговор о Европској унији – Од Рима до Лисабона*, Службени гласник Београд, 2009, стр. 401 - 406.

прихватио његов захтев за изузећем Чешке из Повеље о основним правима,¹⁵⁸ због одредби које би судетским Немцима протераним из Чехословачке на крају II светског рата дале право да траже повраћај имовине, и чешки Уставни суд још једном пресудио да Уговор из Лисабона није у супротности са Уставом Чешке,¹⁵⁹ он је 3. новембра 2009. године потписао Лисабонски споразум.

Уговор из Лисабона је ступио на снагу 1. децембра 2009. године. С обзиром да постојећи оснивачки уговори, измењени и допуњени, остају на снази, овај уговор се означава као ревизиони уговор, те се због тога назива и Реформски уговор. Пун назив Уговора из Лисабона,¹⁶⁰ је Уговор из Лисабона о изменама и допунама Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице,¹⁶¹ који је преименован у Уговор о функционисању Европске уније јер Европска унија наслеђује Европску заједницу и постаје једини правни субјект. Уговором из Лисабона нису вршене измене Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију, он је остао на снази и ЕВРОАТОМ је задржао своју правну самосталност,¹⁶² те је остао изван ЕУ.

Иако се оцењује да је Уговор из Лисабона преузео 90% суштине одбаченог претходника,¹⁶³ кључна разлика је у томе што он не одређује себе као уставни акт, нема никаквих обележја конституционализације, не укида и замењује све раније оснивачке уговоре, нема симбола Европске уније и не садржи термине „закони“ и „оквирни закони“ за легислативне акте. Сагласно Уговору из Лисабона, Европска унија се

¹⁵⁸ Сва поглавља Повеље о основним правима су обавезујућа за све чланице ЕУ изузев за Велику Британију и Пољску, чији су приговори усвојени. Саставни део Уговора из Лисабона је и Протокол (бр.30) о примени Повеље о основним правима Европске уније на Пољску и Уједињено Краљевство. Пољска је инсистирала да добије гаранције да услед примене споразума неће морати да мења своје породичне и обичајне законе, а Велика Британија се противила појединим одредбама попут нпр. широко дефинисаног права на штрајк.

¹⁵⁹ Група од 17 евроскептичних сенатора, чланова председникове партије, поднела је предлог за оцену уставности Уговора из Лисабона.

¹⁶⁰ Уговор из Лисабона објављен је у Official Journal of the European Union, 17.12.2007, С 306, а његов консолидовани текст у Official Journal of the European Union, 9.05. 2008, С 115/22.

¹⁶¹ <http://eur-lex.europa.eu/johtml.do?uri=oj:c:2007:306:som:en:html>. Сајт посећен 25.12.2012. године.

¹⁶² Еуроатом је задржао своју самосталност, с тим што више није представљао елемент у саставу првог стуба ЕУ, који је укинут. Лисабонском уговору је прикључен Протокол бр. 2 о измени Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију, којим је овај уговор прилагођен новим прописима утврђеним у Уговору о ЕУ и Уговору о функционисању ЕУ. Други Римски споразум, Уговор о ЕЗУЧ, престао је да важи 2002. године. ЕЗУЧ је тада престала да постоји као самостални ентитет, а њена овлашћења су пренета на Европску заједницу.

¹⁶³ В. Кнежевић-Предић, „Институционални систем Европске уније пре и после Лисабона“, у Т. Мишчевић (ур.), *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*, Службени гласник, Београд, стр. 56.

заснива на три конститутивна акта: Уговору о Европској унији¹⁶⁴, Уговору о функционисању Европске уније¹⁶⁵ и Повељи Европске уније о основним правима.

Једно од достигнућа Лисабонског уговора је увођење обавезе поштовања људских права у оснивачке уговоре. Тек шест деценија након почетка овог процеса,¹⁶⁶ ово питање је постало правно обавезујући елемент правног поретка Европске уније давањем Европској повељи о основним правима,¹⁶⁷ статуса оснивачког уговора кроз члан 6. Уговора о ЕУ. Међутим, дато је ограничење да њене одредбе ни на који начин неће проширити овлашћења Европске уније која остају дефинисана овим уговорима. Лисабонски уговор је разрешио и, деценијама једно од спорних питања у процесу интеграција, однос Европске уније према Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода, из 1950. године, дозволивши јој приступање овој Конвенцији, при чему се тиме не мењају надлежности Уније утврђене уговорима (члан 6. став 2. Уговора о ЕУ).¹⁶⁸

Европска унија, према члану 1. Уговора о ЕУ, замењује и наслеђује Европску заједницу и има својство правног лица, како стоји у члану 47. истог уговора. Ово је значило да се укида дотадашња стубовска структура Европске уније која се конституише као јединствен ентитет који ужива међународноправни субјективитет.

¹⁶⁴ Уговор о ЕУ се, према лисабонским изменама, састоји из преамбуле и шест поглавља. У првом поглављу, „Општим одредбама“, дефинисани су циљеви и задаци Уније, основна правна начела, критеријуми за поделу надлежности између ЕУ и држава чланица и односи са суседима. Друго поглавље су „Демократска начела ЕУ“. Институционална структура данашње ЕУ уређена је трећим поглављем „Одредбе о органима Уније“. Четврто поглавље су „Одредбе о ближој сарадњи“ између држава чланица, а пето „Опште одредбе о спољној активности Уније и посебне одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици“. Шесто, последње поглавље садржи одредбе којима се регулише правни статус Европске уније, поступак измене Уговора и поступак за напуштање Уније.

¹⁶⁵ Уговором о функционисању Европске уније уређује се функционисање Уније и одређују њене надлежности, начин и услови под којима она врши своје надлежности.

¹⁶⁶ Заштита људских права је нпр. тек 1993. године укључена у политику проширења кроз „критеријуме из Копенхагена“ у које између осталог спада и поштовање људских права.

¹⁶⁷ Повеља се, првенствено, односи на Европску унију и њене институције, а на државе чланице само када примењују право Уније. Европски суд правде није Лисабонским уговором добио надлежност да преиспитује све одредбе националних законодавстава у вези са Повељом јер у самој Повељи стоји да националне власти нису везане одредбама Повеље када делују ван оквира права Уније.

¹⁶⁸ Иако су све државе чланице Европске уније чланице Савета Европе и потписнице ове Конвенције, Европски суд правде је 1996. године заузео становиште да Европска унија не може да приступи Европској конвенцији о људским правима уколико у Уговору о ЕУ не постоји одредба која јој то експлицитно омогућава. Приступање Уније овој конвенцији значило је да би Европска унија била подвргнута међународној судској контроли заштите људских права односно пуној контроли од стране Европског суда за људска права. Један од парадокса ЕУ је дасама Европска унија остаје ван система Конвенције, а приступање овој Конвенцији о људским правима је услов за пријем нових држава чланица. Унија до данас није приступила Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода.

Највеће промене учињене су Заједничкој спољној и безбедносној политици, на коју се односи чак педесет одсто свих измена у Уговору о ЕУ¹⁶⁹, али је она и даље остала област међувладине сарадње која је ван главног корпуса права ЕУ и ван надлежности Суда правде ЕУ, са једногласношћу као основним начином одлучивања (уз одређене изузетке).¹⁷⁰ Други стуб је, у ствари, инкорпориран у ширу област - спољне активности Европске уније,¹⁷¹ и постављене су правне основе за грађење јединственог идентитета ЕУ у међународним односима. Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова, некадашњи трећи стуб, сада је укључена у „Простор слободе, безбедности и правде“, како се назива нови, пети наслов у оквиру Уговора о функционисању ЕУ. То је област подељене надлежности ЕУ и држава чланица.

У односу на раније оснивачке уговоре, Лисабонски уговор доноси јаснији преглед надлежности Европске уније применом начела поделе надлежности, које је „особено обележје и појава својствена само федерацији“.¹⁷² За разграничење надлежности између ЕУ и држава чланица примењено је начело додељене (ограничене) надлежности¹⁷³ уз поштовање принципа супсидијарности и пропорционалности.¹⁷⁴ Надлежности које су чланице доделиле Унији нису исте врсте. Према члану 2. Уговора о функционисању ЕУ разликујемо: области у искључивој надлежности ЕУ; области подељене надлежности; области у којима Унија врши координацију политика држава чланица; област спољне политике и политике безбедности коју ЕУ дефинише и

¹⁶⁹ Т. Мишчевић, „Изазови за Заједничку безбедносну и одбрамбену политику Европске уније“, *Изазови европских интеграција*, бр. 15/2011, стр. 15.

¹⁷⁰ Опширније о изменама које је донео Лисабонски уговор у односу на некадашњи II стуб Европске уније видети у делу тезе који се бави безбедносним аспектима политике проширења.

¹⁷¹ У спољне активности ЕУ спадају: заједничка трговинска политика; сарадња са трећим државама и хуманитарна помоћ; рестриктивне мере; међународни уговори; односи ЕУ са међународним организацијама, трећим државама и делегацијама ЕУ; заједничка спољна политика и политика безбедности. Уговор о функционисању ЕУ уређује све области, осим заједничке спољне и безбедносне политике, на коју се односи наслов V Уговора о ЕУ, чиме је указано на њене специфичности, значај и различита овлашћења која ЕУ има у овој области у односу на остале сегменте спољних активности ЕУ.

¹⁷² Р. Марковић, *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 2008, стр. 384.

¹⁷³ Принцип додељене надлежности, како је и истакнуто у члану 5. Уговора о ЕУ, значи да Унија може деловати само у оквирима надлежности које су јој доделиле државе чланице за остваривање циљева који су утврђени оснивачким уговорима. Дакле, легислативна овлашћења Уније проистичу из специфичних одредаба Уговора, које је овлашћују на стварање права у одређеним областима. Надлежност за доношење правних аката утврђена је у појединачним одредбама Уговора, којима се уређује одређена материја. Начелом додељених овлашћења може се одредити и област која се уређује и врста правног акта којим се то чини или се избор акта препушта оцени надлежног органа ЕУ у конкретној ситуацији. Опширније видети у: Б. Кошутић, *op.cit.*, стр. 304.

¹⁷⁴ Начелом супсидијарности одређује се да ли ће Унија деловати у конкретном случају, а начелом пропорционалности се утврђује како треба да делује.

спроводи; и области у којима ЕУ помаже, координира или допуњује деловање држава чланица не дирајући у њихова овлашћења. Према овој надлежности ЕУ можемо сврстати у три категорије: ексклузивна (искључива), заједничка (подељена) и допунска (подршка) надлежност.¹⁷⁵

Супремација права Уније и даље није изричито прописана оснивачким уговорима. Наиме, у Лисабонском уговору није задржана одредба из неуспелог Уговора о уставу за Европу о предности права Европске уније, у оквиру додељених јој надлежности, у односу на права држава чланица, већ се упућује на постојећу праксу Суда правде ЕЗ. Међувладина конференција је, као саставни део Лисабонског уговора, усвојила Декларацију о првенству у којој се истиче да „на основу сталне судске праксе Суда правде Европске уније, уговори и правне норме које је усвојила Унија на основу уговора имају предност у односу на право држава чланица, под условима који су утврђени наведеном праксом“.

У циљу демократичније и транспарентније Уније, по први пут у процесу интеграција, национални парламенти и грађани Уније су укључени у процес одлучивања у ЕУ. Према члану 12. Уговора о ЕУ, национални парламенти ће бити обавештавани о свим предлозима аката који носе законодавну снагу и ако трећина парламената буде била против предлога акта, Комисија ће морати да га повуче на дораду.¹⁷⁶ Уводи се *Европска грађанска иницијатива* кроз коју су грађани Уније добили право да директно буду укључени у иницирање доношења одлука на нивоу ЕУ.¹⁷⁷

Оно што чини Европску унију чини заједницом нису само заједнички циљеви, већ и заједничке вредности, које се у оснивачке уговоре нису уводиле истим темпом као циљеви. Лисабонским уговором нису битно измењени циљеви ЕУ. Међутим, у циљу јачања демократског легитимитета Европске уније проширен је списак вредности на којима она почива. Слободи, демократији, владавини права и поштовању људских права, као вредностима које су према члану 2. Уговора о ЕУ заједничке државама

¹⁷⁵ N. Nugent, *op.cit.*, стр. 81.

¹⁷⁶ Видети члан 12. Уговора о ЕУ. Опширније о улози националних парламената држава чланица видети у В. Међак, „Промене у законодавној процедури у области бивше Европске заједнице“, у: Т. Мишчевић (ур.), *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*, стр. 68-69.

¹⁷⁷ Према члану 11. Уговора о ЕУ, најмање милион грађана Унија, из већег броја држава чланица, може да покрене иницијативу којом ће од Европске комисије захтевати да, у оквиру својих надлежности, направи одговарајући предлог у вези са питањем за које грађани сматрају да га је неопходно регулисати правним актом Уније.

чланицама, додати су људско достојанство и једнакост. Вредности Уније се морају анализирати и као саставни део политике проширења, с обзиром да је њихово поштовање један од услова за стицање чланства у Унији. Иако то, у општем смислу, није нови услов за чланство, Уговор из Лисабона уводи један нови захтев у погледу вредности на којима почива Унија. У члану 49. уговора о ЕУ, истиче се да захтев за чланство може поднети свака европска држава која ове вредности не само „поштује“, већ их и „унапређује“.¹⁷⁸ Ова одредба се односи на цео корпус вредности на којима Унија почива.

Уговор из Лисабона за политку проширења има посебну важност јер је отклонио институционалне препреке за даље проширење Европске уније и припремио Унију за функционисање у условима када број чланова буде већи од 27. Најзначајнија новина коју он доноси у односу на политику проширења је право на иступање из чланства ЕУ. Чланом 50. Уговора о ЕУ детаљно је регулисан процес иступања из чланства Уније. Свака држава чланица може донети одлуку о повлачењу из Уније у складу са властитим уставним одредбама. Међутим, уколико затражи да поново постане чланица Уније примењиваће се поступак из члана 49. Уговора о ЕУ, правила која важе за сваку земљу која аплицира за чланство. Мора поднети нов захтев за чланство и испунити критеријуме за приступање. Осим новине о иступању из Уније, Лисабонски уговор по први пут у процесу интеграција „у примарном законодавству Уније, помиње критеријуме за приступање“.¹⁷⁹ „Критеријуми из Копенхагена“ нису директно наведени у оснивачким уговорима, али се Лисабонски уговор позива на њих кроз одредбе члана 49. Уговора о ЕУ.

Усвајањем Уговора из Лисабона завршен је период рефлексije, али не и криза која траје до данас. Европска унија је између 2005. и 2009. године прошла кроз дубоку, првенствено политичку и институционалну, кризу чији је повод био одбацивање Устава за Европу. Она је окончана у октобру 2009. године коначним ступањем на снагу Уговора из Лисабона, али уследила је светска економска криза која је дошла из САД 2008. године. Готово сваку деценију у процесу европских интеграција обележила је по

¹⁷⁸ Без обзира како окарактеришемо овај нови захтев Уније у вези са вредностима, он ће неминовно створити нове обавезе за државе кандидате, првенствено за земље Западног Балкана. Вредност „једнакост“ представља упориште за интензивирање легислативних активности у области борбе против дискриминације у друштву.

¹⁷⁹ Г. Гасми, *Право и основи права Европске уније*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2010, стр.357.

једна криза и чини се да је, баш како Е. Моравшчик истиче, „историја Европске уније необјашњива без узимања у обзир подстицајне нестабилности која је генетски у њу уграђена још од почетка“.¹⁸⁰

3. ПОЛИТИЧКИ АСПЕКТИ ШИРЕЊА ЕЗ И УНИЈЕ

3.1. ПРВО ПРОШИРЕЊЕ ЕЗ

3.1.1. Околности и специфична обележја првог проширења

Готово две деценије након оснивања Европских заједница дошло је до првог увећања њиховог чланства, 1973. године приступањем Велике Британије, Данске и Ирске. За чланство је у првом таласу проширења аплицирала и Норвешка, али до данас није постала чланица Заједнице/Уније. Управо због уласка Велике Британије, М. Прокопијевић, сматра да је прво проширење имало формативни утицај на Заједницу и по снази тог утицаја са њим се може поредити само Источно проширење. Оно је и закаснило из два разлога. Прво, одмах по оснивању ЕЕЗ-е, у Британији није било воље заступање, а као друго, и када је воља настала, испречио се вето Француске и Де Гола. Ранијим уласком Велике Британије ЕЗ се не би само територијално ширила, већ би се и концептуално мењала.¹⁸¹

Прво проширење је увећало број становника ЕЗ за 33%, територију за 25%, а укупан БДП за 32%.¹⁸² Велика Британија је тада имала око 56 милиона становника, Данска око 5 милиона и Ирска око 3 милиона становника.

У време првог проширења процес пријема нових чланица био је „релативно прост и преговори су се одвијали без детаљне структуре“,¹⁸³ није постојао уређен систем поглавља, право Заједнице није било развијено као данас, тако да су преговори, у процедуралном и правном смислу, били једноставнији, али не и лакши у политичком смислу. Велика Британија, Данска, Ирска су, до данас, једине чланице Уније које су три пута аплицирале за чланство, с тим што је Велика Британија и поновила преговоре о условима чланства. То је прва поука у политици проширења које је Заједница извукла

¹⁸⁰ А. Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, *op.cit.* стр. 491.

¹⁸¹ М. Прокопијевић, *op. cit.*, стр. 544.

¹⁸² Извор: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

¹⁸³ I. Barnes, P. Barnes, *Enlargement*, у: М. Cini, *European Union Politics*, *op. cit.*, стр. 420.

након прве рунде ширења – државе кандидати су спремне да се до последњег момента боре за питања која сматрају примарним за свој национални интерес.

„Северно“ проширење Заједница памти и по томе што су споразуми о приступању били закључени са сва четири кандидата, а на крају, у јануару 1973. године, само три су ушла у ЕЗ. Грађани Норвешке су на референдуму одржаном 25. септембра 1972. године, тесном већином од 53,5%, одбили приступање ЕЗ. То ће постати „обичај“ у односима Норвешке и Европске заједнице/уније.

Основни мотив Велике Британије, Данске и Ирске за улазак у Заједницу био је економске природе. „Када су Британци видели да њихов доходак у периоду 1958-1969. расте за 38%, а у земљама ЕЕЗ 75% променили су свој став према уласку у ЕЕЗ“.¹⁸⁴ Данска и Ирска биле су политички, а пре свега, економски уско повезане са Британијом, тако да је улазак Британије практично повлачио улазак и ове две земље. Међутим, Велика Британија и Данска су ушле у ЕЕЗ на погрешној претпоставци да је бизнис у Заједници само ствар економије, а не политике.¹⁸⁵ Управо то је корен њиховог каснијег одустајања од неких пројеката процеса интеграција.

Мотив Заједнице за пријем ове три државе био је, пре свега, јачање њеног политичког статуса и стварање противтеже француској или немачкој доминацији процесом европских интеграција, увећање броја држава укључених у овај процес чиме се потврђују исправност и смисао покретања интеграција, те ширење на север Европе чиме се све већи део континента потчињава истим вредностима. Прво проширење је у процес интеграција увело, како се временом показало, његове најскептичније чланице. Велика Британија и Данска су једине чланице Европске уније које нису обавезне да учествују у еврозони, једном од главних успеха и достигнућа процеса европских интеграција.

¹⁸⁴ М. Прокопијевић, *op. cit.*, стр.22.

¹⁸⁵ М. Н. Јовановић, *op. cit.*, стр. 712.

3.1.2. Однос Велике Британије и ЕУ

Велика Британија је била последња европска сила која се укључила у процес европских интеграција, две деценије након његовог почетка, 1973. године. Британско приступање Заједници обележио је Де Гол, који је два пута рекао „не“ њеном захтеву за чланство. Као једна од сила победница из Другог светског рата, она је себе видела искључиво као „глобалну силу чији су спољнополитички приоритети били: односи са Сједињеним Америчким Државама и са земљама Комонвелта. Идеја еврофедерализма била је анатема за Британију, државу која је поносна на своје карактеристичне политичке институције и културу, као и недавни ратни успех. Пренос надлежности био је добар за губитнике са континента, а не за Британце победнике“.¹⁸⁶

Велика Британија није била заинтересована за учешће у Европској заједници за угља и челик јер је имала врло развијену индустрију угља и челика. Није учествовала ни у Евroatому који је доживљавала као „угрожавање сопствене атомске моћи“.¹⁸⁷ Није се укључила ни у пројекат о Европској економској заједници. Док су земље Шесторке углавном трговале између себе и одговарала им је идеја ЕЕЗ-е, највећи део британске трговине одвијао се са неевропским земљама. Поред тога, Велика Британија је имала посебне трговинске односе са земљама Комонвелта који су подразумевали и преференцијалне услове који нису били доступни другим трговинским партнерима.

Британија је тако, пре свега, због своје политичке културе и вредновања националног суверенитета, доследности политици само повременог укључивања у проблематку у континенталној Европи и сматрајући себе посредником између САД и Европе, од почетка процеса европских интеграција избегавала блиско укључивање да не би угрозила своју економску оријентацију ка Комонвелту.¹⁸⁸

Након одустајања од укључивања у ЕЗ, Британија је покушавала пронаћи начин како да оствари користи од слободне трговине у Европи, али без укључивања у било какав конкретан облик економске интеграције. Предлог је подразумевао стварање зоне слободне трговине за индустријске производе у оквиру Организације за европску економску сарадњу. По овом предлогу Британија би стекла право на слободан улазак

¹⁸⁶ Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр. 32.

¹⁸⁷ М. Прокопијевић, *op. cit.*, стр. 22.

¹⁸⁸ Опширније видети у: А. S. Milward, *The UK and the European Community Vol. I: the rise and fall of a national strategy, 1945–1963.*, Frank Cass Publishers, London, 2002.

на тржиште Шесторке за своје индустријске производе, али без реципрочног приступа за пољопривредне производе из Европе. Предлог није укључивао пољопривреду, сектор на коме је Француска посебно инсистирала у том периоду развоја интеграција, и Шесторка ће га на крају одбити с образложењем да је „једностран“. Потпуно потценивши могуће погодности заједничког тржишта, када је већ постало извесно закључивање Уговора о ЕЕЗ, Британија је предложила да зона слободне трговине обухвати и ЕЕЗ као блок. Преговори између Британије, Шесторке и других чланица Организације за европску економску сарадњу трајали су до друге половине 1958. године и Де Головог повратка на власт. Он се, процењујући користи које би Француска имала од заједничког тржишта, на једној страни, и зоне слободне трговине, на другој страни, определио за заједничко тржиште и остале циљеве ЕЕЗ. Де Голово „не“ подржала је и Немачка. Британија није одустала од свог предлога и почетком 1959. године је позвала шест европских земаља, које нису биле чланице ЕЕЗ, да оснују Европску асоцијацију слободне трговине (European Free Trade Association). Британија, Аустрија, Данска, Норвешка, Португал, Шведска и Швајцарска основале су ЕФТУ 3. маја 1960. године у Штокхолму. Пољопривреда је, опет, била искључена из споразума, који се односио само на индустријске производе. Британија је тада имала развијенију привреду у односу на остале чланице ЕФТЕ, тако да од овог савеза није ни имала пуно користи.

Економски разлози узрокаваће, већ почетком шездесетих година прошлог века, промену британског односа према евроинтеграцијама. Док је ЕЕЗ напредовала, Комонвелт и ЕФТА нису задовољили британске интересе. Њој је требало западноевропско тржиште, коме је могла приступити само кроз чланство у ЕЕЗ. Док је британски предлог о зони слободне трговине доживео крах, пројекат царинске уније у ЕЕЗ је реализован 1. јула 1968. године.

Прву апликацију за чланство у Европској економској заједници, Велика Британија је поднела у августу 1961. године, у време владавине конзервативаца и премијера Харолда Мекмилана.¹⁸⁹ Основна спорна питања у току преговора о приступању била су пољопривреда и односи са Комонвелтом и земљама ЕФТЕ.

¹⁸⁹ Лабуристи су тада били подељени по питању чланства у Заједници, док су конзервативци начелно били за, а Мекмилан је „очистио“ владу од противника идеје о британском уласку у ЕЗ.

Британска пољопривредна политика је била потпуно супротна основним принципима заједничке пољопривредне политике, а њене обавезе и однос према ЕФТА партнерима и земљама Комонвелта спречавале су је да у потпуности прихвати све одредбе Римских споразума.¹⁹⁰ Приступање Британије Заједници, у политичком смислу је зависило од односа са Француском. Де Гол је био сумњичав према британској апликацији због њене повезаности са САД и сматрао је да би уласком Британије у Заједницу Западна Европа дошла под стратешки утицај и контролу САД. Кенеди и Мекмилан су у децембру 1962. године, у Насау, потписали споразум о ракетном наоружању, чиме је Британија технолошку и стратешку одговорност за своје наводно независне нуклеарне снаге, ипак, дала Сједињеним Америчким Државама. Ово ће Де Гол оценити као потпуно потчињавање САД и то ће бити још један од разлога за његово прво „не“ Британији. Де Гол је на конференцији за штампу, у јануару 1963. године, објавио своје противљење британском захтеву за чланство истичући да је Британија желела да приступи под њеним сопственим условима, што би уз чињеницу да није променила своју међународну оријентацију значило да би њеним уласком Заједница постала „колосална атлантска заједница под америчком доминацијом и управљањем“.¹⁹¹

Другу апликацију за чланство у Заједници, Велика Британија је поднела у мају 1967. године, у време владавине лабуриста и премијера Харолда Вилсона, кад је било јасно да Британија мора у ЕЗ из економских разлога јер је ситуација у земљи била све лошија. Четири дана након подношења захтева за чланство, Де Гол је поново рекао „не“ уз образложење да криза фунте, трговинска и пољопривредна политика Велике Британије чине немогућим њено чланство. Став Француске овај пут подржала је и званична Немачка, што је било највеће разочарање за британску владу. У децембру 1967. године, Британија је одложила своју апликацију за чланство.

¹⁹⁰ Британија је у пољопривреди водила тзв. политику јефтине хране. Она је велика земља са малом површином обрадиве земље тако да њена домаћа производња није могла покрити њене потребе, те је увозила храну, углавном из својих колонија и од других иностраних, јефтених добављача. Поред куповине јефтине хране на светском тржишту, за британску пољ. политику је било карактеристично и исплаћивање директних субвенција пољопривредницима. Француска је насупротив Британији производила више хране него што јој је било потребно. У односу према земљама Комовелта, Британија је страховала да би уласком у ЕЕЗ-у, што би захтевало прекид традиционалних трговинских односа са њеним бившим територијама, то имало негативне политичке и економске утицаје на њих.

¹⁹¹ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 69.

Иако је Велика Британија, као и Де Гол, била против концепта наднационалности у процесу интеграција, он је био против њеног приступања из неколико разлога: она је била ривал који би осујетио његову жељу да Француска остане центар процеса интеграција, угрозила би француско-немачки савез и, због блиских веза са САД, обезбедила би америчку доминацију Европом. Након Де Головог одласка са власти, на чланство Британије у Заједници ће се сасвим супротно гледати, она ће бити потребна да би се осигурала противтежа све јачој Немачкој.¹⁹²

Британија ће постати чланица ЕЗ тек након одласка Де Гола са власти, али и промене околности унутар и ван ЕЗ крајем шездесетих година прошлог века. Француска је економски ослабила услед високе инфлације и погоршаног трговинског биланса, а односи са чланицама ЕЗ озбиљно су нарушени, те ће Де Гол поднети оставку у априлу 1969. године што ће поново актуелизовати питање британског приступања. Готово истовремено на власт у Немачкој долази нови канцелар, социјалдемократ, Вили Брант који у први план немачке спољне политике поставио Остполитик односно приближавање Совјетском блоку. Док је моћ Француске слабила, Немачка је, уз политичко јачање, већ била и економска покретачка сила Заједнице. На другој страни, тензије у односима САД и СССР су биле смањене. У јулу 1969. године, Велика Британија, праћена Данском, Ирском и Норвешком, рективира свој захтев за чланство у ЕЗ. Жорж Помпиду, Де Голов наследник, потврдио је промену става Француске према пријему Британије, већ самом фразом „довршење, продубљење, проширење“ којом је најавио главне теме посебног Хашког самита лидера Заједнице, из децембра 1969. године. На Хашком самиту је донета одлука о проширењу Заједнице на север Европе.

Велика Британија је реактивирала апликацију за чланство 1969. године, у време владавине лабуриста, али ће преговоре о приступању водити конзервативна влада Едварда Хита, која је дошла на власт у јуну 1970. године.¹⁹³ Спорна питања преговорима била су и даље пољопривреда, односи са Комонвелтом и финансирање буџета Заједнице. Питања у вези са Комонвелтом и Европском зоном слободне трговине суштински и нису била толико спорна јер су се промениле околности и изгубила су на значају. Основни принцип Хитове владе у преговорима је био „прво да

¹⁹² N. Nugent (ed.), *European Union Enlargement*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, London, 2004, стр. 23.

¹⁹³ Када је Велика Британија поновила апликацију за чланство, Савет је затражио од Комисије да поднесе ново мишљење о британској апликацији. Комисија је предложила поновно отварање преговара.

се добије чланство, а након тога решити евентуална неслагања“. Спорно питање у вези са земљама Комонвелта односило се на увоз карипског шећера и бутера са Новог Зеланда. Британија је тражила да се и након уласка у Заједницу примењују услови из Уговора о шећеру са Комонвелтом, који је дозвољавао извоз великог обима шећера у Британију из земаља у развоју које припадају Комонвелту. Овај британски захтев био је потенциран од стране шећерног лобија, који су чинили богати британски увозници, и то је, у историји проширења, била једна од најорганизованијих и најактивнијих интересних група. Бутер са Новог Зеланда је, пак, задовољавао 40% британских потреба за бутером, и желела је да задржи повлаштене услове за приступ ове робе, док су француски и холандски произвођачи желели тај део британског тржишта за себе. Француска је бранила и интересе домаћих произвођача шећерне репе и својих колонија које су имале статус придружених чланица Заједнице на основу Јаунде конвенција. На крају је договорено да се задржи постојеће стање и односи.

Француска је искористала питање „бутера“ односно допустила бутер са Новог Зеланда на тржишту Заједнице у замену за већи британски допринос буџету Заједнице. Уместо првобитне британске понуде, доприноса од 3% у 1973. години који би до 1977. године достигао 15%, договорен је британски допринос од 8,64% у 1973. који би до 1977. године порастао на 18,92%. На састанку Хита и Помпидуа у мају 1971. године у Паризу решена су најважнија спорна питања око приступања Британије и преговори су формално завршени у јануару 1972. године.

Међутим, потпуно изненада у марту 1972. године, Помпиду је најавио да ће организовати референдум о проширењу, иако је је Француска могла да ратификује споразуме о приступању само гласањем у парламенту. Овај Помпидуов потез аналитичари су објаснили као његов начин да се обрачуна са критичарима проширења унутар своје странке користити њихов, класичан деголистички, изум референдум, али и да на тај начин подели опозицију уколико референдум буде успешан. То је био и начин да се ојача и потврди француска улога и опредељење за ЕЗ. На референдум је изашло 60% гласачког тела, а 32% је гласало против. Иако успешан, излазност и коначан резултат референдума били су далеко испод Помпидуових очекивања.

Француски референдум негативно је утицао на подршку проширењу у Британији, која једина од држава кандидата није имала референдум о приступању.

Опозициона Лабуристичка партија обећала је да ће уколико дође на власт поново преговарати о условима чланства у Заједници. Неслагања око ратификације споразума о приступању у британском парламенту трајала су готово до краја тачније до октобра 1972. године када је он коначно добио одобрење Парламента. Велика Британија је 1. јануара 1973. године постала пуноправна чланица Заједнице.

Почетком 1974. године на власт су поново дошли лабуристи на челу са Вилсоном, који ће испунити обећање из предизборног манифеста лабуриста. Џејмс Калахан, тадашњи министар спољних послова, покренуо је поново преговоре о условима британског чланства у ЕЗ на састанку Савета, у априлу 1974. године. Преговори ће трајати око 11 месеци, а главни британски захтеви односили су се на питање буџетског доприноса (Британија је желела да мање доприноси буџету а да из њега добије више, пре свега кроз Фонд за регионални развој¹⁹⁴) и заштиту интереса Комонвелта. У децембру 1974. године постигнут је договор о Европском фонду за регионални развој, у којем би британски удео био 28%,¹⁹⁵ што је делимично одговарало британским захтевима. У вези са британским буџетским доприносом, лидери Заједнице су тада задужили Комисију да изради корективни механизам у оквиру система сопствених извора, како би се онемогућило да било која држава чланица плаћа превише доприноса европском буџету, те да се на основу њега на следећем самиту лидера Заједнице, заказаном за март 1975. године у Даблину, донесе одлука о величини тзв. британског рабата (повраћаја). Тада би се и затворили поновни преговори о британском чланству. Британски премијер Вилсон, тада је изјавио да ће у јуну 1975. године бити одржан референдум о чланству Британије у Заједници у складу са условима чланства који буду договорени у Даблину.

У јануару 1975. године, Комисија је представила извештај „Неприхватљива ситуација и корективни механизам“, који ће лидери Заједнице прихватити на

¹⁹⁴ Шест држава чланица Заједнице биле су релативно економски хомогене, осим Италије у којој су биле велике разлике између богатог севера и сиромашног југа. Пре првог проширења, Велика Британија, Ирска и Италија су изнеле предлог о оснивању Европског фонда за регионални развој. Постојале су велике разлике у економској снази између Ирске и других чланица Заједнице. Осим што би он донео финансијску помоћ сиромашним регионима, ово је био начин да Британија „извуче“ више средстава из буџета Заједнице. Британија је имала мали пољопривредни сектор те је увозила више пољ. производа у односу на остале државе чланице, а са друге стране давала је више доприноса за пољопривредне приходе за буџет Заједнице а добијала доста мање кроз субвенције за пољопривреду. Фонд је основан 1974. године

¹⁹⁵ Италија је добила 40% , а Француска 15%.

Даблинском самиту, првом самиту новооснованог Европског савета. Вилсон се сложио са износом рабата који је предвиђао нови корективни механизам, а остале чланице су се сложиле да се прихвати Вилсонов захтев у вези са увозом млечних производа са Новог Зеланда на тржиште Заједнице. Договор из Даблина обезбедио је подршку Вилсона британском останку у Заједници. И лабуристи, и конзервативци са новим вођом, Маргарет Тачер, али и пословни кругови Британије снажно ће подржати наставак британског чланства у Заједници, тако да нико није сумњао у успех референдума. Тачерова се противила расписивању референдума који је оценила као уставни преседан, заговарала је учешће Британије у Заједници, коју је одобравала искључиво у економском, али не и у политичком смислу.

5. јуна 1975. године одржан је референдум о чланству Британије у Европској заједници. Био је то први референдум у историји Уједињеног Краљевства, а Британија је до данас остала једина држава чланица која је одржала референдум о повлачењу из Заједнице. 67,2% грађана гласало је „за“, а 32,8% против остајања Британије у ЕЗ, уз излазност од 64,5%. Након референдума, премијер Вилсон је изјавио да је „расправа сада завршена, историјска одлука донета и радујемо се наставку рада са нашим партнерима у промовисању широких интереса Заједнице и у неговању већег осећаја сврхе међу државама чланицама“.¹⁹⁶ Данас, четири деценије након уласка у Заједницу, Британија је, опет, на прагу расписивања референдума о напуштању Европске уније.

Европска заједница је пријемом Британије још једну колонијалну силу Европе укључила у процес европских интеграција и потврдила његову озбиљност. Јаки демократска традиција и историја била је је главни британски адут за пријем у Заједницу,¹⁹⁷ а економска нужност примарни разлог зашто је желела у ЕЗ. Укључивање у ЕЕЗ донело је процват британској економији. У периоду од 1979. до 1986. године, британска потраживања према иностранству су се повећала са 12 билиона на 110 билиона фунти. Британија је отворила Заједницу за сарадњу, у економском смислу, са азијским и афричким земљама, а у политичком и војном са САД.

¹⁹⁶ Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр. 150.

¹⁹⁷ I. Barnes, P. Barnes, *Enlargement*, у: M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borragán, *European Union Politics*, *op.cit.* стр. 420.

Од свог прикључивања ЕЗ, Велика Британија је била „чудан партнер“.¹⁹⁸ Велика Британија, Данска и Шведска су једине старе државе чланице које су до данас остале изван еврозоне. Европски савет је у мају 1998. године одлучио да у ЕУ 15 само једанаест земаља започне са трећом ЕМУ. Иако су Велика Британија и Данска испуњавале тражене критеријуме конвергенције, у њима није било и још увек нема политичке воље и подршке бирача за прелазак ових земаља на јединствену валуту.

То Иако је Велика Британија имала буран политички однос са ЕЗ, она се глатко интегрисала у њен правни поредак,¹⁹⁹ иако се очекивало да ће то изазвати већи проблеме с обзиром да је она по свом уређењу парламентарна монархија и нема писани устав, а одлука о приступању је у већини држава чланица имала свој основ у уставу. Велика Британија је следила доктрину парламентарне суверености сходно којој британском Парламенту не може бити ускраћена могућност било каквог слободног одлучивања у будућности, што је чинило препреку да се део суверене власти пренесе на ЕЗ и тиме Парламент лиши могућности слободног одлучивања у томе делу. Поред тога, у Британији је важила дуалистичка доктрина о односу међународног и националног права, тако да акти међународног права па ни права Заједнице нису могли да производе непосредно дејство у британском праву. Проблем је решен усвајањем Акта (закона) о Европским заједницама 17. фебруара 1972. године, којим је британски Парламент ратификовао Уговор о приступању ЕЗ закључен 22. јануара 1972. године. Секцијом 2 Акта начелно је признато непосредно дејство права Заједнице у британском праву и надлежност Европског суда правде за тумачење права ЕЗ.²⁰⁰

¹⁹⁸ N. Nugent, *European Union Enlargement*, стр. 25.

¹⁹⁹ A. Dashwood, *The British Way: The Cohabiting with Community Law*, у: A.E. Kellermann, J. W. de Zwaan, J. Czuczai, *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National level*, T.M.C. Asser Instituut, The Hague, 2001, стр. 81.

²⁰⁰ Опширније видети у: A. Dashwood, *The British Way: The Cohabiting with Community Law*, *op. cit.*, стр. 81-89.

3.1.3. Приступање Ирске и Данске

У првом проширењу, осим Велике Британије, Заједници су 1. јануара 1973. године приступиле Данска и Ирска. Кандидат за чланство била је и Норвешка, чији су грађани на референдуму у септембру 1972. године одбацили идеју о чланству у ЕЗ, тако да је након првог таласа проширења Шесторка прерасла у Деветорку. Четири апликанта су истовремено, али посебно, водили преговоре о приступању ЕЗ. Данска и Ирска су, уз Велику Британију, два пута подносиле и повлачиле апликације за чланство су ЕЗ (1961. и 1967. године, и трећи пут захтев је реактивиран у јулу 1969. године).

Основни мотив Данске и Ирске за улазак у Заједницу био је економске природе. Данска и Ирска нису биле укључене у оснивање Европских заједница јер су имале јаке економске и историјске везе са земљама ван Шесторке. Данска са скандинавским земљама и Великом Британијом, а Ирска првенствено са Великом Британијом. Обе земље су, као и Велика Британија, имале снажне евроскептичне елементе. Њихово чланство у ЕЗ било је тако директно повезано са ставом Британије према процесу европских интеграција. Улазак Британије је практично повлачио улазак Ирске, услед снажних трговинских веза. Данска и Ирска су имале велики пољоривредни сектор и Заједничка пољопривредна политика им је итекако требала јер су трошкове субвенција тако могле пребацити на Заједницу.²⁰¹

Данска²⁰² је најмања нордијска и скандинавска земља, и састоји се од полуострва Јиланд и око 400 мањих острва, од којих су само 82 насељена. У саставу Данске су и две аутономне покрајине, Гренланд и Фарска острва.²⁰³ Данска, уз Велику Британију и Шпанију, има најразвијену рибарску индустрију у ЕУ.²⁰⁴

Након Другог светског рата, концепт тзв. нордијске солидарности, пре свега културолошки концепт, није навео Данску на пут ка ЕЕЗ и било какво ближе повезивање са Немачком. Али, економија ће убрзо учинити своје. Већина извоза земље била је усмерена ка Великој Британији и Немачкој, тако да би остајање ван ЕЕЗ за Данску „било економско самоубиство. Када је Велика Британија затражила чланство,

²⁰¹ М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 554.

²⁰² Данска је уставна монархија.

²⁰³ http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/denmark/index_en.htm. Сајт посећен 15.1.2013. године.

²⁰⁴ Рибарска индустрија ЕУ је друга по величини у свету. До Уговора о ЕУ, Заједничка рибарска политика била је део Заједничке пољопривредне политике.

Данска није имала избора него да учини исто²⁰⁵. Последњи референдум из низа „референдума о проширењу“, који су организовани 1972. године, одржан је у децембру у Данској. Излазност била чак 90%, и 63% грађана је гласало у корист чланства.

Истога дана када су отворени приступни преговори у вези са првим проширењем, Савет је прихватио Заједничку политику рибарства²⁰⁶ према којој су државе чланице имале право на неограничен приступ водама других чланица, што ће изазвати револт држава које су аплицирале за чланство, посебно Данске и Велике Британије. Заједница је затим пристала на одређене измене у вези са овом политиком, и то је „била једина политика ЕЗ око чије су се промене чланице сагласиле под утицајем проширења“²⁰⁷.

Иако пре Лисабонског уговора, оснивачким уговорима није било предвиђено право државе чланице да напусти Заједницу/Унију, та могућност је постојала. Тако је Гренланд, територија у саставу Данске која ужива велику аутономију,²⁰⁸ а економски зависи од рибарства и извоза рибе, напустио 1985. године ЕЗ јер није желео да у његовим територијалним водама лове рибари других држава чланица.

Истог дана када је постала чланица ЕЗ, Данска је заједно са Великом Британијом „напустила“ ЕФТУ, у којој је била од њеног оснивања 3. маја 1960. године. Као и Велика Британија, Данска је до данас остала ван еврозоне.

Данци ће, као и Британци, до данас остати неповерљиви према европској интеграцији због страха од ерозије националног суверенитета и прекида традиционалних веза са нордијским земљама. Од уласка у Заједницу, Данску одликује политика опрезности у односу према интеграцијама. Најрадикалнију манифестацију те политике Заједница је осетила 1992. године када су Данци на референдуму одбацили Уговор о ЕУ, иако га је парламент претходно прихватио. Мاستрихтски уговор су прихватили на другом референдуму у мају 1993. године након што је Европски савет

²⁰⁵ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 77.

²⁰⁶ Уредба Савета 2141/70 од 20. јуна 1970. године којом се успоставља заједничка структурна политика за рибарску индустрију и уредба Савета 2142/70 (истог дана усвојена) којом се успоставља организација тржишта рибарских производа.

²⁰⁷ Опширније видети у: Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр. 132.

²⁰⁸ Иако је као арктичка земља ближе Северној Америци, Гренланд се, из политичких и историјских разлога, везује за Европу. Гренланд је био норвешка колонија до 1815. године, када је постао данска колонија. Саставни део Данског краљевства је од 1953. године, а од 1. маја 1979. године ужива статус посебне самоуправне територије унутар Краљевине Данске. Шеф Гренландске државе је дански монарх.

на самиту у Единбургу, у децембру 1992. године, пристао на одређене уступке Данској, од којих је најважније да јој је дозвољено да не учествује у трећој фази монетарне уније (еврозони). На референдуму, у децембру 2000. године, Данци су са 53 % гласова против одбацили предлог о уласку Данске у еврозону.

Република Ирска, данашња чланица ЕУ, обухвата јужни, католички, део острва Ирска. Острво, које је готово од 1172. године и Хенрија II било под енглеском влашћу, је Англо-ирским споразумом из 1921. године подељено на Северну Ирску, протестантски део који је у саставу Уједињеног Краљевства,²⁰⁹ и јужни део, тзв. Слободну Државу Ирску (The Irish Free State) која је 1949. године прерасла у Републику Ирску и напустила Уједињено Краљевство.

Ирска економија била је уско везана за Британију, тако да би та њу економски било неприхватљиво да након британског приступања остане остан изван ЕЗ. Референдум у Ирској о приступању ЕЗ одржан је у мају 1972. године и потврдио је снажно опредељење ирских грађана за чланство, 83% грађана је гласало „за“ уз излазност од 77%.

Осим економских, ЕЗ је Ирској требала и из политичких разлога, који ће истовремено узроковати и пораст ирског евроскептицизма. Након стицања независности 1922. године, Ирска је остала у Уједињеном Краљевству из кога ће изаћи 1949. године тако да јој је учешће у Заједници било потребно да би се ослобила политичке сенке Велике Британије и „англо-ирске односе поставила у шири, мултилатерални контекст.“ Ирска влада је 1949. године одбила позив САД да се укључи у НАТО и остала је доследна политици „неутралности“ за коју се определила у току Другог светског рата. Међутим, уласком у ЕЗ поставило се питање да ли је чланство у овој наднационалној заједници у сагласности са политиком неутралности.²¹⁰ Ирска је прва неутрална земља која је постала чланица ЕЗ.

²⁰⁹ Уједињено Краљевство (Велике Британије и Северне Ирске) данас укључује Енглеску, Шкотску, Велс и Северну Ирску.

²¹⁰ Политика неутралности Ирске је произашла више из практичних разлога него из пацифистичких уверења. Кључни фактор била је жеља да се нагласи самосталност Ирске у односу на спољну политику Велике Британије. Недостатак средстава за јачање сопствене одбране, одбијање учешћа у НАТО-у након Другог светског рата уз истовремени утицај Совјетског блока, отворено питање Северне Ирске, проблеми које је узроковао покрет Ирска републиканска армија само су неки од разлога за овакво опредељење Ирске. Европски савет је 2002. године, на самиту у Севилји, потврдио Ирској право да очува свој неутрални статус, те да није обавезна да учествује у заједничкој одбрани или евентуалном стварању европске армије, као и да има право самосталног одлучивања о учествовању у акцијама управљања

Утицај политике неутралности на ирски евроскептицизам посебно је потврђиван при одбијању прихватања измена оснивачких уговора. Ирска, чије становништво представља 2% укупног становништва ЕУ, била је једина држава чланица чије се становништво референдумом изјашњавало о Уговору из Нице и Уговору уз Лисабона, и прихватили су их тек на другом референдуму. Између осталог, они су негативно гласали да би сачували неутралност своје земље од нове димензије одбране ЕУ, коју је предвиђао Уговор из Нице. Уговор из Лисабона је прихваћен тек након добијања гаранција Европског савета да нити једна од одредаба новог Уговора неће ограничити ирска овлашћења у пореској политици, војној неутралности, образовању, заштити породице и права на живот (нпр. питање абортуса).

Ирска је економски стагнирала готово деценију и по након уласка у ЕЗ, а онда је за 15 снажног раста успела да надмаши просек тадашње ЕУ15 и да од друге најсиромашније државе чланице²¹¹ постане друга најразвијенија земља ЕУ25 (иза Луксембурга). 2004. године БДП Ирске био је 40% изнад европског просека.²¹² То, ипак, није била последица чланства у ЕУ већ унапређења економских слобода, по којима Ирска данас спада у водеће земље света.

3.2. ДРУГО ПРОШИРЕЊЕ ЕЗ

3.2.1. Околности и специфична обележја другог проширења

Други и трећи круг увећања броја чланица Заједнице обично се називају Медитеранско или Јужно проширење, и представљају продор процеса европских интеграција на југ Европе. Консолидација демократије након владавине десничарских диктатура била је примарна покретачка снага ових проширења.²¹³ Ово је био политички мотив Заједнице за пријем Грчке, Шпаније и Португала, али и њихов основни политички мотив да приступе Европској заједници, која би их извела и из стања међународне изолованости. Имале су и јак економски мотив јер је укључивање у ЕЕЗ виђено као једини начин за њихов економски опоравак и развој.

кризама. Опширније видети у: И. С. Новаковић, „Концепт неутралне државе“, *Међународна политика*, бр. 1141, јануар-март 2011. године, Београд, стр. 9.

²¹¹ Уз Ирску, Грчка је била друга најсиромашнија земља ЕУ15.

²¹² Велика Британија, Шведска и Данска имале су тада БДП око 20 процената изнад европског просека.

²¹³ I. Barnes, P. Barnes, *op. cit.*, стр. 420.

Проширење на југ Европе укључило је у Заједницу веома сиромашне и мање просперитетне државе, што је носило са собом ризик да би нове чланице тако „лошег“ квалитета могле да спутају процес европске интеграције. То се није десило јер су Јединствени европски акт и Програм јединственог тржишта у другој половини осамдесетих година прошлог века повели Европску заједницу ка узлазној путањи. Међутим, последице своје неопрезности у политички мотивисаној одлуци о пријему Грчке, Заједница ће осетити одмах по њеном уласку у ЕЗ, прво кроз њене захтеве за већом финансијском помоћи, чиме је условила даљи наставак процеса проширења, а касније и кроз њено угрожавање функционисања еврозоне.

Док је у првом проширењу постојало двоумљење и противљење тада водеће силе Заједнице о пожељности британског чланства, друго проширење је од почетка оцењено као политички пожељно, како су сматрале и Француска и Немачка, ради стимулисања наставка процеса интеграција. Могућност приступања Грчке представљала је „морални подстицај за процес европских интеграција“²¹⁴ која је тада била у периоду названом „евросклероза“. Економски посматрано, Заједница је унапред знала да ово проширење неће бити исплативо, чак напротив, више ће морати да да него што би могла да добије. Продор на југ односно подручје Медитерана, под плаштом подршке демократској обнови Грчке, касније и Шпаније и Португала, имао је геостратешки значај за Заједницу. Поред тога, увео је у процес интеграција колевку европске цивилизације, Грчку, и две некадашње светске колонијалне силе, Шпанију и Португал, чиме је Заједница потврђена као клуб у коме су све старе европске силе и потврдила да је процес интеграција заиста пројекат европских сила.

Приступање Грчке²¹⁵ је повећало број становника ЕЗ за 3,72%, њену територију за 7,96% и укупан БДП за 2,34%, док се БДП по становнику смањио за 1,33%.²¹⁶

²¹⁴ Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр.163.

²¹⁵ Грчка је тада имала око 9 730 000 становника.

²¹⁶ http://en.wikipedia.org/wiki/Statistics_relating_to_enlargement_of_the_European_Union. Сајт посећен 25.1.2013. године.

3.2.2. Приступање Грчке ЕУ

Грчка није била један од покретача процеса европских интеграција јер је њена привреда педесетих година прошлог века, највећим делом, била заснована на аграру и неподесна за чланство у ЕЗУЧ и ЕЕЗ. Поред тога, њен историјски, културни и географски положај нису је чинили саставним делом западноевропских односа. Природа грчке економије била је главни технички проблем у њеном каснијем укључивању у ЕЗ.²¹⁷

Власт у Грчкој након слома владавине војне хунте (тзв. Пуковнички режим 1967-1974.), у јулу 1974. године поново је преузео Константин Караманлис,²¹⁸ који је формирао владу десног центра и увео Грчку у ЕЗ. Због америчке подршке владавини „пуковника“ и подршке Турској у сукобу око Кипра,²¹⁹ Грчка се 14. августа 1974. године повукла из НАТО-а.²²⁰ Караманлис је приступање ЕУ видео као начин за економски опоравак земље јер је Грчка је тада имала приход по глави становника мањи за 25% од просека у ЕЗ. Приступању ЕЗ снажно се противио социјалистички покрет ПАСОК²²¹ под вођством Папандреуа, за кога је Заједница представљала инструмент капиталистичке експлоатације и продужену руку НАТО пакта.

Грчка је захтев за чланство у ЕЗ поднела 12. јуна 1975. године. Био је то наставак њеног пута ка ЕЗ. Наиме, ЕЗ је први споразум о придруживању ЕЗ закључила управо са Грчком, у јулу 1961. године, у време прве Караманлисове владавине. ЕЗ је суспендовала примену споразума у време војне диктатуре, а 1974. године након обнове демократије наставила са његовом применом. У току придруженог чланства, удео извоза роба и услуга у БДП Грчке порастао је са 7,1% у 1964. години на чак 16,3% у 1980. години.

²¹⁷ Опширније видети у: N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, стр. 38.

²¹⁸ По повратку из изгнанства, Караманлис је 4. октобра 1974. године основао странку Нова демократија. Караманлис је био грчки премијер од 1955. до 1963. године у време монархије.

²¹⁹ Грчка војна хунта је 15. јула 1974. године извршила државни удар на Кипру и збацила са власти председника Макариоса, а све у циљу уједињења Кипра са Грчком (САД и војној хунти није одговарала политика несврстаности коју је он водио). Ови ће бити директан повод Турској да 20. јула изврши инвазију на северни део острва у циљу заштите турског становништва и повратка на пређашње стање. Уз подршку САД, Турска ће до средине августа заузети око 37% острва и протерати око 200.000 Грка. Владавина хунте на Кипру трајала је око две недеље након чега се враћа председник Макариос, а северни део острва је до данас остао под турском окупацијом. Линија разграничења између два дела острва пролази кроз Никозију. 15. новембра 1983. године кипарски Турци су прогласили независну Турску Републику Северни Кипар, коју је до данас признала једино Турска.

²²⁰ Грчка се у НАТО поново укључила 1980. године.

²²¹ ПАСОК је 3. септембра 1974. године основао Андреас Папандреу.

У свом мишљењу о грчкој апликацији, Комисија се успротивила брзом приступању Грчке. Комисија је истакла да је Грчка, четрнаест година након потписивања споразума о придруживању, коначно у позицији да крене ка завршној фази у односима са ЕЗ, а то је у складу са крајњим циљем односа придруживања према члану 72. споразума „могућност приступања Грчке Европској заједници“. С обзиром на повратак Грчке демократској власти, према мишљењу Комисије, нема никакве сумње да би Заједница требала одговорити позитивно на захтев Грчке. Консолидација демократије у Грчкој није брига само грчког народа, већ и Заједнице и њених држава чланица. Међутим, Комисија је указала на постојеће проблеме у вези са споразумом о придруживању, пре свега у области пољопривреде, политике конкуренције и државне помоћи, сиромаштво Грчке, те да би чланство Грчке у ЕЗ могло изазвати проблеме у односу ЕЗ са Турском, која као и Грчка има споразум о придруживању са ЕЗ који као свој финални циљ има чланство у ЕЗ.²²² Закључак Комисије био је да Грчка још увек у економском смислу није спремна за обавезе чланства и предложила је „претприступни период неограниченог трајања“, док не буду спроведене економске реформе.²²³

Најозбиљнији структурни проблем било је стање грчке пољопривреде. Грчка је имала велики аграрни сектор. Пољопривреда је учествовала са око 16% у бруто домаћем производу и запошљавала око 36% становништа (у Заједници је учествовала са око 5% у укупном БДП и запошљавала око 9% становништа). Приступањем Грчке пољопривредна површина Заједнице би се увећала за 10%, а број становништва који се бави пољопривредом 12%. Основу грчке пољопривреде чинила су мала газдинства, која су углавном била подељена на неповезане парцеле, и са застарелим технологијама. За Заједницу би, са пољопривредног аспекта, главни ефекат грчког приступања била превелика финансијска издвајања за опоравак и модернизацију грчког аграрног сектора.²²⁴

Као одговор на мишљење Комисије, које је представљало реалну оцену грчке спремности за чланство у Заједници, грчка влада је поново истакла жељу за пуним чланством у Заједници које би помогло даље јачање грчке демократије и њену консолидацију са западноевропским земљама. Савет министара неће подржати

²²² Комисија је истакла да Заједница није и не треба да буде страна у спору између Турске и Грчке.

²²³ European Commission, “Opinion on the Greek Application for Membership“, Bulletin EC Supplement 2/76.

²²⁴ Ibid.

мишљење Комисије и грчку апликацију ће анализирати првенствено са политичког становиштва, и стављајући у први план политичке разлоге због којих је ЕЗ потребна Грчкој, одобриће отварање преговора о приступању са Грчком. Иако је председник Комисије, Рој Џенкинс, сматрао да је од медитеранских земаља Грчка најмање спремна да приступи ЕЗ, Ханс-Дитрих Геншер, немачки министар спољних послова изјавио је да ће Грчка „која се тек недавно вратила у демократски табор, убудуће марширати са заједницом европских народа“.²²⁵

Преговори о приступању са Грчком су отворени 27. јула 1976. године. Караманлис је поново победио на изборима у новембру 1977. године и тако потврдио унутрашњу подршку за приступање ЕЗ. У међувремену су за чланство у ЕУ аплицирале још две медитеранске, сиромашне земље, Португал и Шпанија, што ће изазвати страх држава чланица од негативног утицаја евентуалног пријема три изузетно сиромашне земље. Преговори о приступању са Грчком слабо су напредовали због непотпуних информација о њеном економском стању, што је и изазвало Караманлисов страх да би Заједница могла повезати преговоре ове три земље. Караманлис је, уз наглашавање да према споразуму о придруживању из 1961. године, који је предвиђао улазак Грчке у ЕЗ до 1984. године, ова земља има право на посебан третман, ослањајући се на француску подршку²²⁶ и не отварајући никаква спорна питања, осигурао и издвојио преговоре са Грчком од преговора са остала два иберијска кандидата. Преговори о приступању са Грчком и нису били прави преговори с обзиром да је „њен административни апарат тек тада и почео да се гради, па је председник Караманлис имао већи значај и својом вештом дипломатијом увео Грчку у ЕЗ“.²²⁷ Француски председник, Валери Жискар д'Естен је затражио од Савета у фебруару 1978. године да се Грчкој дозволи да Заједници приступи 1980. године.

Жискар д'Естен и Хелмут Шмит, немачки премијер, неустрашиво су заступали европску интеграцију, која је тада изгледала као да је на умору, и потенцираће преговоре о приступању Грчке и директне изборе за ЕП као „доказ поновног

²²⁵ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 110.

²²⁶ Француска се противила приступању Шпаније због утицаја на ЗПП-у. У току владавине војне хунте, Караманлис је био у егзилу у Паризу откада и датирају његове везе са француском политичком сценом.

²²⁷ Т. Мишчевић, „Преговори о приступању држава ЕУ – искуства и поуке досадашњих проширења“, *Изазови европских интеграција*, бр.20/2102, стр. 13.

оживљавања ЕЗ.²²⁸ Грчка је Уговор о приступању закључила 28. маја 1979. године, а десета чланица Заједнице је постала 1. јануара 1981. године. У уговору о приступању Грчке истакнуто је да ће „проширење Заједница приступањем Хеленске Републике помоћи очувању и јачању мира и слободе у Европи“.²²⁹

Већ неколико месеци након пријема Грчке Заједница се суочила са проблемима које је узроковао пребрзи пријем „нестабилне“ нове чланице. Управо ће Грчка „уцењивати“ наставак процеса проширења Заједнице ка југу Европе. На изборима у септембру 1981. године власт у Грчкој освојио је ПАСОК, који се раније оштро противио грчком чланству у ЕЗ. Папандреу је одлучио да подржи останак Грчке у Заједници, али да по узору на британску политику у ЕЗ, издејствује што боље услове чланства и већу помоћ ЕЗ. У марту 1981. године, грчка влада је ЕЗ упутила меморандум у којем је представила своје ставове о економском утицају чланства и тражила већу финансијску помоћ како би покрила трошкове прилагођавања ЕЗ. Комисија ће предложити да помогне грчку економију кроз регионалну политику.²³⁰ Расправе са Грчком Заједница ће водити готово четири наредне године и из њих се развила идеја о Интегрисаним медитеранским програмима који су подразумевали финансијску помоћ Грчкој, Италији и јужној Француској у циљу помоћи развоју пољопривреде, туризма и малог бизниса. Папандреу је крајем 1984. године, на самиту лидера ЕЗ у Даблину, захтевао издашну финансијску помоћ кроз Медитерански програм у замену за сагласност о наставку проширења односно сагласност за приступање Шпаније и Португала²³¹. Под утицајем Делора, на састанку Европског савета у Бриселу у марту 1985. године, договорен је седмогодишњи програм бесповратне помоћи и зајмова медитеранским регионима ради њиховог прилагођавања условима у ЕЗ након новог

²²⁸ Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр. 162-163.

²²⁹ Уговор о приступању Грчке видети:

http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11979H_Ugovor_o_pristupanju_Helenske_Republike_EEZ-u_i_Euratomu_hrv.pdf. Сајт посећен 28. 1.2013. године.

²³⁰ Основна сврха регионалне политике ЕЗ/ЕУ, која је покренута средином седамдесетих година а снажније се развила тек две деценије касније, је помагање мање развијеним регионима. Та помоћ је у функцији њиховог развоја, чиме би требало да се усклади укупни развој Заједнице. Изрази „регионална политика“ и „кохезивна политика“ често се користе као синоними. Опширније видети: М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 466-502.

²³¹ Према Д. Динану, оно што је посебно изазвало револт британске премијерке М. Тачер није било само то што је Грчка уцењивала ЕЗ, већ чињеница да, иако је Грчка примљена у ЕЗ управо да би оснажила своју обновљену демократију, она није хтела да допусти да Заједница то учини и за Шпанију и Португал. Видети у: Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, *op.cit.*, стр. 197.

проширења. Договорена је помоћ у износу од 6,6 милијарди ЕCU, од којих је Грчкој ишло 30%. Овим договором отклоњена је једна од препрека за трећи талас проширења Заједнице.

Грчка економија је од уласка у ЕЕЗ до средине деведесетих година стагнирала. То нам указује и смањење просечне стопе раста БДП: са 7,6% у шездесетим и 4,7% у седамдесетим на само 1,6% у осамдесетим и 1,2% у периоду од 1991-1995. године. Грчка привреда била је заснована на туризму и пољопривреди, гранама које нису омогућавале раст производње ни приближно једнак ономе који би гарантовао извоз индустријских производа, па зато нису ни могле бити покретачи раста привреде. Уласком у ЕЕЗ Грчка је ушла у круг земаља које економски раст базирају на расту производње, а не запослености.²³² У ЕУ 15, Грчка је уз Португал била најсиромашнија чланица.

Од 1996. године спроводи се низ структурних реформи у грчкој економији у циљу испуњавања услова за улазак ЕМУ. Приступа се дуго одлаганој демонополизацији у сектору услуга, приватизацији банкарског сектора и др. Условне конвергенције Грчка је задовољила 1999. године и 2001. године је ушла у еврозону. Услов који Грчкој до данас представља највећи проблем је да јавни дуг не сме прелазити 60% БДП. Он је 1981. године био 34,2% БДП, 1990. је порастао на 88,9%, а 2012. године на чак 170% БДП. Грчка је до данас остала најпроблематичнија чланица еврозоне. Унија је средином 2013. године одобрила нови пакет финансијске помоћи Грчкој од 7,5 милијарди евра, а од почетка светске економске кризе (2008. године) Грчкој је одобрена помоћ у износу од 240 милијарди евра.

Економска нестабилност Грчке је проблем са којим се Заједница/Унија суочава од самог почетка грчког чланства. Ово је била још једна последица исхитреног пријема Грчке. Заједница ни у току преговора о приступању није имала стварне податке о економском стању и Грчкој, а то постало правило у каснијем односу Грчке и Уније. То је једина држава еврозоне која је лажирала податке да би ушла у еврозону и која је и касније годинама варала у статистичким подацима.

²³² С. Вујовић, „Је ли развитац заснован на пољопривреди и туризму заблуда – искуства рубних земаља ЕУ“, *Економски преглед*, Загреб, вол. 51, бр.7-8, 2000, стр. 706.

3.3. ИБЕРИЈСКО ПРОШИРЕЊЕ

3.3.1. Околности и специфична обележја трећег проширења

Иберијско проширење, које је реализовано 1. јануара 1986. године, симболично је означило почетак најуспешнијег периода процеса европских интеграција с обзиром да је већ у фебруару исте године закључен Јединствени европски акт. Након Грчке, ЕЕЗ-е је поново примила две сиромашне државе које су се десетак година раније ослободиле фашистичке диктатуре. Основно објашњење Заједнице за ово проширење на Иберијско полуострво било је исто као и за оно пре њега, консолидација демократије на европском тлу. Ово је потврдило да је процес проширења ЕЗ првенствено политички процес.

Преговори о приступању Шпаније и Португала, који су били дуги и тешки, оликавали су стање у коме се Заједница налази и зависили су од стања односа унутар ње. Тек када је решен у том периоду највећи проблем процеса европских интеграција, британско буџетско питање, и када је Француска тј. Митеран направио позитиван заокрет у политици према Заједници позивом на продубљавање и проширење, окончани су и преговори о приступању са ове две земље. Политички и економски посматрано, Заједница ће имати јак стабилизујући утицај на нове чланице.

Иберијско проширење посебно је подстакло развој регионалне политике ЕЗ, отворило трећу фазу у њеном развоју и прву значајну реформу ове политике.²³³ Након трећег проширења с обзиром да су примљене две велике чланице које су имале далеко нижи просек БДП по становнику у односу на просек у ЕЗ и значајне регионалне неравнотеже, извршена је нова формулација регионалне политике на основу шест циљева, реконструкција Европског фонда за регионални развој и конституисан нов систем финансирања.²³⁴ Измене ове политике након Иберијског проширења имаће као основни циљ унапређивање координације различитих структурних фондова да би се помогао Програм јединственог тржишта, чије је остваривање захтевало већа средства за кохезиону и социјалну политику како би се умањио економски диспарат између

²³³ Први период је од оснивања ЕЕЗ до првог проширења. Ова политика је до тада углавном била у надлежности држава чланица. Од 1973. године почиње други период, а 1975. године је основан Европски фонд за регионални развој. Уговором о ЕУ ова политика је дефинисана као заједничка политика ЕУ. Највећи део подршке у оквиру ове политике усмерава се државама чланицама односно њиховим регијама чији је БДП испод 75% просечног БДП-а Европске уније.

²³⁴ Опширније о развоју ове политике и њеним карактеристикама видети у: В. Грбић, *Економија Европске уније*, Мегатренд универзитет, Београд, 2005, стр. 252-253.

богатих и сиромашних региона унутар држава чланица који ће донети либерализација тржишта. Државе које ће бити главни корисници средстава из регионалне политике, познате као „Клуб Мед“, неће ни пристати да учествују у усвајању законодавства за Програм јединственог тржишта све док не буду прихваћени Делорови предлози за повећањем средстава за структурне фондове.

Финансијска одлука у оквиру реформи у овој политици, 1988. године, била је да се више него удвоструче ресурси структурних фондова и то са тадашњих 6,3 милијарди екија на 14,1 милијарди екија.²³⁵ Иберијске земље ће тако утицати да се као саставни део процеса заокруживања јединственог тржишта подразумевају већа економска кохезија и јача социјална политика. Оне ће и касније подстицати развој, ове за њих преко потребне политике, па ће тако Шпанија чак претити стављањем вета на ЕФТА проширење све док није договорено оснивање Кохезионог фонда из кога је највише профитирала. Средства овог фонда за период од 2000. до 2006. године износиће 18 милијарди евра, а највећи део средстава, око 60%, добила је Шпанија.

Основне последице проширења Заједнице на југ Европе су: Медитеран је постао једно од главних стратешких подручја Заједнице, заједничка пољопривредна политика је „прилагођена“ за давање веће помоћи и као треће, три примљене медитеранске земље биће најсиромашније чланице и у ЕЗ12 и у ЕУ15 што је значило постојање константно високог нивоа структурне и редистрибутивне потрошње у Заједници.²³⁶ Иберијско проширење донело је Заједници јачање веза са Латинском Америком што је значило и нову спољнополитичку оријентацију ЕЗ, поред појачане фокусираности на Медитеран. Друго и треће проширење односно Медитеранско проширење је центар гравитације ЕЗ померило ка југу Европе, након доминације севера коју је донело прво проширење ЕЗ.

Неочекивана импликација другог и трећег проширења ЕЗ је увођење начела „условљености“ од стране медитеранских земаља у њиховом односу према процесу проширења ЕЗ и самом процесу европских интеграција. Тако ће Грчка своју сагласност на Иберијско проширење условити пристанком ЕЗ на њене захтеве о Медитеранском програму, док ће Шпанија нешто слично учинити уочи ЕФТА проширења.

²³⁵ М. Н. Јовановић, *op.cit.*, стр. 533.

²³⁶ N. Nugent, *European Union Enlargement*, стр. 29.

Иберијским проширењем и подршком консолидацији демократије након пада фашистичких режима, ЕЗ је тежила да осигура сопствену стабилност и елиминише безбедносне претње које су могле доћи из овог дела Европе. Она то није успела у потпуности с обзиром да, као и у случају Ирске у првом проширењу, Шпанија већ деценијама има унутрашње проблеме са сепаратистичким тежњама Каталоније и, посебно, Баскије. Оне су кулминацију имале 11. марта 2004. године када се десио терористички напад на Мадрид,²³⁷ који се сматра једним од најтежих терористичких аката у новијој историји ЕУ. Одговорност за овај напад је преузела ЕТА, сепаратистички покрет, основан 1959. године, који се бори за независност Баскије.

Приступање Шпаније и Португала увећало је популацију Заједнице за 17, 53%, њену територију за 33,37% и укупан БДП за 11,29%, док се БДП по становнику смањило за 5, 51%. Шпанија је тада имала око 39 милиона, а Португал око 10 милиона становника.

3.3.2. Приступање Шпаније и Португала

У периоду између два светска рата у неким европским земљама, између осталог и у Шпанији и Португалу, успостављени су аутократски режими, војне или монархистичке, профашитичке или фашистичке диктатуре. Капиталистички поредак се диктатурама, у ствари, спасавао од тешких социјалних и политичких потреса.²³⁸ Фашистичке диктатуре су остале на власти у Шпанији и Португалу и након Другог светског рата.

Убрзо после грчке апликације и из истих разлога као и она, још две медитеранске земље су након краха десничарских диктатура поднеле захтев за чланство у ЕЗ. Португал је аплицирао након пада Салазаровог режима,²³⁹ 28. марта

²³⁷ Четвороструки бомбашки напад на станице подземне железнице у Мадриду, у коме је погинуло око 200 људи.

²³⁸ Ж. Гудац, М. Ђорђевић, *Савремена политичка историја*, Завод за уџбеника и наставна средства, Београд, 1996, стр.87.

²³⁹ Војна дикатура у Португалу је успостављена 1926. године. Оливије Салазар је „изабран“ за председника Португала 1932. године, а 1933. године је донет устав који је прогласио корпоративизам за основ државе. Истовремено су укинуте све демократске слободе. (Наведено према: Ж. Гудац, М. Ђорђевић, *op.cit.*, стр.87.) У току Другог светског рата Португал је био неутралан. Салазаров режим је био на власти у Португалу до 1974. године, а сам Салазар на функцији премијера до 1968. године. Жестоко се противио деколонизацији, тако да је Португал дао независност колонијама тек 1975. године.

1977. године, и Шпанија, након окочања Франкове владавине,²⁴⁰ 28. јула 1977. године. Основни аргументи у њиховим захтевима за чланство били су: демократска стабилизација и економски развој.

Шпанија и Португал нису биле укључене од почетка у процес европских интеграција из политичких и економских разлога. У обе земље су на власти били диктаторски режими са којима демократске владе Шесторке нису желеле да буду блиско повезане, а економија обе земље је била неразвијена, затвореног типа и заснована на пољопривреди, тако да и нису биле подесни кандидати за ЕЗУЧ и ЕЕЗ. Иако према оснивачким уговорима није било условљено да чланице ЕЗ морају бити либералне демократије,²⁴¹ ипак је демократски политички систем представљао политичку квалификацију за улазак у ЕЗ. Шпанија и Португал су још 1962. године захтевале преговоре о придруживању са Заједницом, али је Заједница закључила са њима само преференцијалне трговинске споразуме.

Након рушења ауторитарних режима, Заједница је одлучила да, у циљу консолидације демократије у овим земљама, отвори приступне преговоре. Питање подршке демократији у овим земљама, било је за Заједницу пре свега безбедносно питање јер се сматрало да би одбијање њихових апликација постало јачање комунистичких снага у њима и поново изазавало нестабилност. Тако ће њихово чланство „бити награда за демократизацију, а треће проширење реализовано ради осигурања безбедности Заједнице“.²⁴²

С обзиром на временску близину њихових апликација, територијалну близину Шпаније и Португала и сличан политичко-економски период кроз који су пролазиле, Заједница је организовала паралелне приступне преговоре са ова два медитеранска кандидата. Преговори о приступању са Португалом су отворени 17. октобра 1978. године, а са Шпанијом 5. фебруара 1979. године. И док је Грчка успела да у релативно кратком временском року постане чланица ЕЗ, преговори о приступању са Шпанијом и

²⁴⁰ Франков профашистички орјентисан режим је владао Шпанијом од 1939. до 1975. године. Након Током Другог светског рата Франко је наводно задржао неутралност, али је снажно подржавао Трећи рајх.

²⁴¹ Према члану 237. Уговора о ЕЕЗ, осим географског нису постојали никакви други услови за чланство односно „свака европска држава може поднети захтев за чланству у ЕЕЗ“.

²⁴² A. Cunha, *The European Economic Community's Third Enlargement*, The Jean Monnet /Robert Schuman Paper Series, Miami-Florida European Union Center of Excellence and University of Miami, Vol.12, No. 6, June 2012, стр. 6.

Португалом били су дуги, спори и тешки. Главна спорна питања у преговорима са Шпанијом била су пољопривреда и рибарство. Француска се противила Иберијском проширењу, пре свега, због страха од притиска који би на заједничку пољопривредну политику изазвало приступање Шпаније јер би се пољопривредна површина ЕЗ увећала за 30%, а број запослених у пољопривреди за 25%. Поред тога, Француска, Шпанија и Италија су биле директни конкуренти у производњи воћа и поврћа. Шпанија је, такође, имала и рибарску флоту већу од целокупне флоте Заједнице. За Португал су посебно били спорни: пољопривреда, питање радника миграната и текстил, који је чинио 40% индустријске производње и 33% посто извоза.

Француски председник, Митеран, је у мају 1981. године истакао да неће прихватити проширење све док се не нађе решење за пољопривреду медитеранских земаља. Са друге стране, Маргарет Тачер, премијер Велике Британије, залагала се за пријем Португала због традиционалног британског историјског савезништва са Португалом, и става Британије да је опасност од централизоване Заједнице далеко мања са већим бројем чланица.

Помак у преговорима о приступању изазваће Фелипе Гонзалес, који је постао шпански премијер крајем 1982. године, и Марио Сураеш, који је функцију председника португалске владе преузео у јуну 1983. године. Обојица су сматрани изразитим „европљанима“, и издејствоваће јаку политичку подршку за пријем својих земаља. У октобру 1983. године одржан је неформални самит премијера „социјалиста“ медитеранских земља, Француске, Италије, Шпаније, Португала и Грчке, који ће помоћи решавању спорних питања у иберијским приступним преговорима. Непосредно након овог самита усвојена су правила о тржишту ЕЗ за воће, поврће и маслиново уље у условима проширења.

Рибарство је остало последње спорно питање у преговорима с обзиром да ЕЗ није била спремна да дозволи Шпанији неограничени приступ територијалним водама држава чланица.²⁴³ Ово питање је решено почетком 1985. године закључивањем тзв. Приступног акта за Шпанију и Португал, којим ће се ублажити ефекат уласка ове две поморске силе у ЕЗ увођењем прелазног периода у коме ће оне имати право на

²⁴³ Заједница је званично успоставила Заједничку рибарску политику 25. јануара 1983. године, тако да тек након што је унутар ЕЗ постигнут договор о рибарству она је могла постићи коначни договор са Шпанијом и Португалом.

ограничен приступ водама ЕЗ. Акт је садржао забрану риболова за Шпанију и Португал у чак 10 земаља Заједнице. Само 300 рибарских бродова из Шпаније могло је да лови у водама ЕЗ, уз прецизирање да 150 бродова има право на неограничен улов, а других 150 имало је право да лови само повремено. Из португалске флоте је само 11 бродова имало приступ водама ЕЗ. Нити један брод са Иберијског полуострва није имао дозволу за рибарење у Северном мору, Балтику и тзв. Ирском боксу. Савет ће 1992. године одлучити да Шпанија и Португал постану пуноправни чланови/учесници заједничке рибарске политике од 1. јануара 1996. године.

Тек након унутрашње консолидације ЕЗ,²⁴⁴ доћи ће до краја преговора са Португалом и Шпанијом који су укупно трајали шест односно седам година. Решење британског буџетског питања на самиту у Фонтенблоу, у јуну 1984. године, отворило је пут за приступање Шпаније и Португала ЕЗ.²⁴⁵ Лидери Заједнице су тада „званично“ најавили Иберијско проширење. Преговори су се убрзали након тога, а Жак Делор је у јануару 1985. године постао председник Комисије и коначно решио „медитеранску каљугу“.²⁴⁶ Под притиском Делора, у марту 1985. године, договорен је тзв. Програм интегрисаног Медитерана, којим је решено и питање грчког пристанка на ново проширење. Његов основни циљ је био да се помогне регионима ЕЗ око Средоземног мора да се прилагоде конкуренцији коју ће изазвати две нове чланице.²⁴⁷ Делор је тада истакао да су „све породичне размирице решене. Породица ће од сада расти, а ми можемо почети да размишљамо о будућности“.²⁴⁸ Уговор о приступању са Шпанијом и Португалом коначно је закључен 12. јуна 1985. године, а пуноправне чланице ЕЗ су постале 1. јануара 1986. године.

Шпанија се од земаља „Медитеранског проширења“ економски најбрже развијала, пре свега, захваљујући реформама. Данас је Шпанија, по снази и величини, четврта економија еврозоне.²⁴⁹ И поред велике економске помоћи ЕЗ, Португал ће остати друга најнеразвијенија земља у ЕУ15, само ће Грчка бити иза њега. Према

²⁴⁴ Пре свега дошло је до решавања основних проблема који су кочили интензивнији наставак интеграција, али и промене става Француске. У марту 1983. године Митеран је одлучио да Француска остане у механизму ЕМС и снажно је заговарао дубљу економску и политичку интеграцију.

²⁴⁵ Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр. 180.

²⁴⁶ *Ibid.*, стр. 175.

²⁴⁷ М.Н. Јовановић, *op.cit.*, стр. 562.

²⁴⁸ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 113.

²⁴⁹ Три највеће економије еврозоне: Немачка, Француска и Италија.

подацима о издацима структурног фонда по земљама ЕУ15, за период од 2000-2006. године, највећи део средстава добиле су чланице из „Јужног проширења“. Шпанија је добила 43, 087 милијарди евра, затим следи Грчка са 20, 961 милијарди евра и на четвртом месту је био Португал са 19,029 милијарди евра. У све три земље највећи део средстава дат је за Циљ1, помоћ регионима који имају доходак мањи од 75% у односу на Унију.²⁵⁰

3.4. ЧЕТВРТО ПРОШИРЕЊЕ ЕУ

3.4.1. Околности и специфична обележја „ЕФТА“ проширења

Четврто, тзв. „ЕФТА“ проширење из 1995. године сматра се „најелегантнијим“²⁵¹ проширењем Европске уније. Оно је повећало укупан број становника Европске уније за 6, 28%, њену територију за 33% и БДП Уније за 6,5%,. Био је то први и последњи пут у историји проширења да је БДП по становнику је порастао за 0,20%.²⁵²

Основни мотив Заједнице за четврто проширење био је економске природе, биле су јој потребне нето уплате доприноса у буџет,²⁵³ а и на страни кандидата примарни разлог за подношење захтева за чланство био је економске природе. Ово проширење је пример како продубљење процеса европских интеграција доводи до његовог ширења. Продубљивање кроз Програм јединственог тржишта проузроковало је захтеве за чланство европских држава које су пре тога потенцирале да буду ван ЕЗ. „Кад се група увећа, цена остајања ван клуба за нечланице може расти“.²⁵⁴

Четврто проширење је за Европску унију било најједноставије проширење.²⁵⁵ Преговори о приступању су се водили са четири високоразвијене земље, чланице ЕФТЕ и Европског економског простора, које су у економском и правном смислу на овај начин већ биле преузеле правила и начин функционисања ЕЗ. Зато су у односу на раније преговоре о приступању, преговори са ЕФТА земљама били и лакши и бржи. Норвешка ће, по други пут у историји односа са ЕУ, након негативног исхода

²⁵⁰ М. Прокопијевић, *op. cit.*, стр. 474.

²⁵¹ *Ibid.*, стр. 555.

²⁵² Извор: Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>. Сајт посећен 15. марта 2013. године.

²⁵³ М. Н. Јовановић, *op. cit.*, стр. 32.

²⁵⁴ *Ibid.*, стр. 704.

²⁵⁵ Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр. 251.

референдума о приступању ЕУ одустати, док су Аустрија, Финска и Шведска 1. јануара 1995. године увећале Унију на заједницу 15 држава чланица (ЕУ15).

Примљене су три демографски мале, али економски јаке чланице, које су биле развијеније од многих држава чланица, и све три су нето даваоци ЕУ буџета. Шведска је имала око 9 милиона, Аустрија 8,1 милиона и Финска око 5, 2 милиона становника. У политичком смислу примљене су три стабилне демократске земље са политичком културом која је била сличног карактера као и код држава чланица, али је подразумевала већу отвореност и учешће грађана у њој, те су те вредности пренеле и на ЕУ и тако ојачале њену демократичност и легитимитет. Овим проширењем ЕУ је као новог, директног суседа добила Русију (са којом се Финска граничила), али и бивше чланице СССР-а, односно државе региона Балтика.

Три нове чланице биће заговорници даљег проширења Уније, углавном према њиховим граничним земљама како би очували своје традиционалне историјске, културне и економске везе. Шведска и Финска са регионом Балтика (са Естонијом, Литванијом и Летонијом), а Аустрија са земљама бившег Аустроугарске монархије, Чешком, Словачком, Мађарском и Словенијом.

Приступање Аустрије, Финске и Шведске посебно је унапредило развој политике заштите животне средине и социјалне политику ЕУ, с обзиром да су оне у овим областима имале више стандарде него ЕУ,²⁵⁶ а скандинавски модел социјалне политике био је најбољи у Европи. Три нове државе чланице аплицирале су за чланство у ЕЗ, а постале су чланице Европске уније, у коју су интегрисане према Уговору о ЕУ-и, која је као свој циљ имала успостављање економске и монетарне уније. Аустрија и Финска учествују у ЕМУ-и од почетка, 1999. године, с тим што је Финска уз Француску и Луксембург чинила тројку чланица, које су од укупно једанаест држава са којима је успостављена ЕМУ, испуниле све услове конвергенције за 1997. и 1998. годину.²⁵⁷

²⁵⁶ Углавном под притиском нордијских чланица, преговори о политици животне средине на међувладиној конференцији 1996-97. године (Уговор из Амстердама) усредсредили су се на три главне области: повећање еколошке свести наглашавањем потребе за одрживим развојем, проширење саодлучивања и увођење виших стандарда заштите животне средине од оних који су тада важали у ЕУ. Сходно томе, Уговор из Амстердама је уградио принцип одрживог развоја као један од циљева ЕУ и обухватио одредбу да захтеви за заштиту животне средине морају бити интегрисани у дефиницију и спровођење политика и циљева Уније нарочито са циљем унапређења одрживог развоја.

²⁵⁷ У анализи испуњености услова за ЕМУ меродавне су две године пре уласка. Наведено према: М. Прокопијевић, *op. cit.*, стр. 323.

Шведска влада се до данас, из политичких разлога, није укључила у еврозону иако испуњава услове за улазак. Њена одлука је добила потврду грађана на референдуму 14. септембра 2003. године.²⁵⁸

3.4.2. Приступање Аустрије, Финске и Шведске

Крај хладног рата и Програм јединственог тржишта били су иницијална каписла за четврто проширење ЕУ, које се још назива и ЕФТА проширење јер су све земље кандидати у овој рунди проширења биле чланице ЕФТЕ.

Крај хладног рата значио је и крај неутралности као препреке за чланство Аустрије, Финске, Шведске, делимично и Швајцарске, у ЕЗ. Политички мотив за чланство ових земаља у ЕЗ биће тежња да осигурају своју безбедност, с обзиром да нису желеле да поднесу захтев за приступање НАТО-у јер би то значило погоршање односа са Русијом. Аустрија је захтев за чланство поднела већ 17. јула 1989. год., и пре коначног краха Совјетског Савеза. Након Аустрије, од ЕФТА земаља захтев за чланство поднеле су Шведска у јулу 1991. године, Финска у марту 1992. године, Швајцарска у мају и, поново, Норвешка у новембру исте године. Са друге стране и јаке економске везе са ЕЕЗ, првенствено кроз ЕФТУ, подстакле су ове земље да затраже чланство. Према Динану, забринутост због могућег искључења из јединственог тржишта натерала чланице ЕФТЕ да размишљају о чланству у ЕЗ.²⁵⁹

ЕЕЗ се од почетка брже развијала у односу на ЕФТУ. У периоду од 1961-1968. године вредност тржишта ЕЕЗ се удвостручила, а само у једној години, 1970., она је порасла за 20%. ЕФТА је тек у периоду од десет година успела да удвостручи величину свог тржишта. Европска зона слободне трговине²⁶⁰ (енг. European Free Trade Association), је основана 4. јануара 1960. године у Штокхолму на иницијативу Велике Британије, као противтежа и одговор на оснивање Европске економске заједнице. Поред Велике Британије чланице и оснивачи су биле Данска, Норвешка, Шведска, Аустрија, Швајцарска и Португал. Финска је 1961. постала придружена, а од 1986.

²⁵⁸ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр.150.

²⁵⁹ Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр. 210.

²⁶⁰ Зона слободне трговине, попут ЕФТЕ и ЛАФТЕ (енг. Latin American Free Trade Area) је нижи облик повезивања од царинске уније и односи се на јединствену трговинску и царинску политику на територији такве зоне, док чланице могу самостално да одређују своје царинске и трговинске политике према трећим земљама. Наведено према: М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 156.

године пуноправна чланица ЕФТЕ. Успостављање зоне слободне трговине између ових земаља односило се само на индустријске производе. У јулу 1977. године успостављена је зона слободне трговине индустријским производима односно укинуте су царине на трговину индустријским производима између ЕФТЕ (држава чланица) и ЕЗ. Осим укидања тарифа на унутрашњу трговину, у оквиру ЕФТЕ није било ниједне друге значајне интервенције. За разлику од ЕЕЗ-е, ЕФТА се залагала за стварање јединственог тржишта уз задржавање царинских политика. ЕФТА данас има само четири члана – Норвешку, Швајцарску, Лихтенштајн и Исланд.²⁶¹ Са економског становишта ЕФТА је као група била успешна јер је БДП по глави становника увек био већи него у ЕЕЗ.

У јануару 1989. године Жак Делор, председник Комисије, предложио је придруживање, као нову форму односа између земаља чланица ЕФТЕ и ЕЗ, са заједничким одлучивањем и административним телима. Био је то покушај Комисије да спречи нове ЕФТА апликације с обзиром да Заједница тада није била заинтересована за нова проширења јер је била фокусирана на спровођење Програма јединственог тржишта и још је „варила“ Иберијско проширење и издатке које је оно подразумевало. Постојала је бојазан да би ново проширење могло угрозити продубљивање процеса интеграција јер је заокруживање јединственог тржишта повукло за собом и пројекат монетарне и политичке уније. Зато је Заједница богатим ЕФТА земљама понудила само оно што је могла контролисати и што је било сигурно - учешће у јединственом тржишту кроз ЕЕП, али без чланства у ЕЗ.

ЕЗ, односно њених дванаест држава чланица, и седам тадашњих чланица ЕФТЕ (Аустрија, Финска, Исланд, Норвешка, Шведска, Швајцарска и Лихтенштајн) закључиле су 2. маја 1992. године у Опорту Споразум о европском економском простору (European Economic Area).²⁶² То је, до данас, најпривелегованији однос придруживања који је Заједница/Унија развила са трећим земљама јер је омогућио укључивање чланица ЕФТЕ у јединствено тржиште Европске уније. Посебност овог споразума је у томе што је предвиђао постојање компатибилног законодавства између Заједнице и ЕФТА држава, тако да ће оне на овај начин усвојити велики део права

²⁶¹ Опширније о ЕФТИ видети на сајту <http://www.efta.int/>. Сајт посећен 20.3.2013. године.

²⁶² Agreement Establishing the European Economic Area, OJ L 3/1994.

Заједнице, и са правног аспекта, углавном бити припремљене за приступање ЕЗ. Споразум о ЕЕП-у укључује кретање робе, услуга, капитала и људи на територији држава потписница.²⁶³ Европски економски простор је тако постао највеће заједничко тржиште и највећи трговински блок на свету, који је обухватио 18 држава и 370 милиона људи. Споразум је првобитно требао да обухвати 19 држава, али су грађани Швајцарске на референдуму у децембру 1992. године, са 50,3% гласова против одбили ратификацију Споразума о ЕЕП-у, чиме су посредено одбацили и чланство у ЕУ, тако да је швајцарска апликација за чланство „остављена по страни“. Иако су чланице ЕФТЕ економски добро стајале, почетком деведестих година прошлог века економски су, ипак, стагнирале у односу на ЕЗ. У односу на ЕЕП, Заједница је нудила шири обим интеграције и сарадње, а и даље су тежиле пуном учешћу у доношењу одлука у вези са јединственим тржиштем (у ЕЕП-у су само утицале на „обликовање“ одлука), што су могле добити само кроз чланство у Заједници/Унији.

Од свих ЕФТА кандидата, Аустрија је највише зависила од трговине са ЕЗ. Мишљење Комисије о захтеву за пријем овог првог ЕФТА кандидата представљено је 17. јула 1989. године. По први пут у историји проширења, у мишљењу Комисије о апликацији за чланство истакнуто је да је привреда неког апликанта просперитетна и динамична, а главни макроекономски показатељи су под контролом. У 1990. години БДП по становнику у Аустрији је био 13% изнад просека у ЕЗ.²⁶⁴ Како је Комисија оценила, степен њене економске интеграције са ЕЗ је већ био на веома високом нивоу, њена монетарна стабилност и посебан однос са немачком марком олакшаће њено даље учешће у монетарној интеграцији. Она је већ прихватила и обавезала се да прихвати велики део комунитарног аквиса на основу Споразума о ЕЕП-у, тако да су само спорна техничка питања у пољопривреди и транспорту. У политичком и економском смислу, аустријска кандидатура (као и касније ЕФТА кандидатуре) је, према мишљењу Комисије спадала у сасвим другачију категорију у односу на раније апликације. Са политичког аспекта, Аустрија је отворила проблем који до сада ниједан други потенцијални члан није поставио као услов у процесу приступања. Она жели да се

²⁶³ Опширније о Споразуму о ЕЕП видети у делу тезе *Теоријске основе политике проширења* (инструменти политике проширења – споразуми о придруживању).

²⁶⁴ *The challenge of enlargement - Commission opinion on Austria's application*, Bulletin EC Supplement 4/92, стр. 8, 18.

прикључи Заједници, али уз задржавање политике неутралности коју је уставни суд Аустрије прокламовао законом од 26. октобра 1955. године.²⁶⁵ Ово, у складу са преговорима на Међувладиној конфреницији о политичкој унији, намеће Заједници да тражи специфична уверавања од Аустрије у погледу њених капацитета за преузимање обавеза из будуће заједничке спољне и безбедносне политике. Ово питање, међутим, не представља непремостиву препреку у преговорима о приступању.²⁶⁶ Неутрална Аустрија је током хладног рата описивана као „као усамљено либерално-демократско острво у коминистичкој Централној Европи“.²⁶⁷

Финска је током Хладног рата, због географске близине и историјских односа,²⁶⁸ живела у сенци Совјетског Савеза, тако да је како истиче Д. Динан, „веома ценила безбедносну димензију коју је могло да пружи чланство у ЕУ“.²⁶⁹ Након Другог светског рата политика неутралности била је фински бедем заштите од Совјетског Савеза. Утемељење финске неутралности извршено је потписивањем Споразума о пријатељству, сарадњи и заједничкој помоћи са СССР-ом из 1948. године, у коме је истакнуто да Финска жели да остане ван сукоба интереса великих сила. Финска ће зато одбити и помоћ из Маршаловог програма. Тек након смрти Стаљина почиње нормализација односа са СССР-ом. 1955. године укинута је совјетска војна база на територији Финске, а она је постала чланица УН.

Еско Ахо, премијер Финске, предао је захтев за чланство у ЕЗ 18. марта 1992. године, а Комисија је дала позитивно мишљење 4. новембра 1992. године. Комисија је

²⁶⁵ После завршетка Другог светског рата у току којег је била део Трећег рајха, Аустрија је од стране савезника подељена на четири окупационе зоне са сличним режимом као и у Немачкој. Совјетске трупе су се повукле тек 1955. године јер је у мају те године потписан тзв. Државни уговор, према коме је Аустрија стекла независност са границама које је имала 1937. године, успостављен уставни поредак из 1929. године, а садржао је и забрану уједињења са Немачком. Аустрија се убрзо обавезала на неутралност.

²⁶⁶ *The challenge of enlargement - Commission opinion on Austria's application*, op.cit.

²⁶⁷ Ж. Гудац, М. Ђорђевић, *op.cit.*, стр. 250.

²⁶⁸ На почетку Другог светског рата, Совјетски Савез је 30. новембра 1939. године напао Финску с циљем окупације целе земље. Био је то тзв. Зимски рат, а 12. марта 1940. године у Москви је потписан мировни споразум којим је Совјетском Савезу припало 10% финске територије и 20% њених индустријских капацитета, те полуострво Ханко као војна база у наредних тридесет година. Био је то једини начин да Финска сачува своју независност. Сукоби са Совјетским Савезом настављени су током Другог светског рата када су финске трупе ратовале на страни Немачке, и успеле повратити окупирани део земље. Према мировном споразуму из 1947. године Финска је изгубила област Карелије и Печенга (припале СССР-у), те је морала да уступи на коришћење територију и воде око острва Поркала на 50 година за совјетску поморску бази у финском заливу, и морала је да плаћа ратну одштету. Совјетски Савез је био највећи трговински партнер Финске.

²⁶⁹ Д. Динан, *Мењање Европе - Историја Европске уније*, стр. 250.

оценила да финска апликација није мотивисана искључиво економским разлозима. Оцењено је да Финска са државама чланицама ЕЗ дели вредности демократије, људских права и тржишне економије. Закључила је да дотадашња политика неутралности Финске у спољној политици била одређена геополитичким положајем Финске, али да би та политика могла бити модификована јер се влада Финске истински потрудила да напусти и промени ово опредељење. Ипак, као и у случају Шведске, Финска би требало да обезбеди „специфичне и обавезујуће гаранције“ у том погледу.²⁷⁰ Финска је, прва од неутралних држава, успоставила званичне односе са НАТО-ом и 1995. године је ушла у његов програм Партнерство за мир.

Након усвајања Јединственог европског акта, пословни кругови (првенствено аутомобилска индустрија предвођена Волвом) вршили су јак притисак да Шведска аплицира за чланство у ЕУ. Тада је више од 50% извоза Шведске и Аустрије било усмерено на ЕЗ. Влада Ингвара Карлосна је поднела апликацију за чланство 1. јула 1991. године. Мишљење Комисије о шведском захтеву било је позитивно, и она је посебно указала на постојање традиције демократије и поштовања људских права у овој земљи, али је истакла да би традиционална шведска неутралност у спољним пословима могла да представља проблем. Иако је шведска влада изразила спремност да измени ову политику, Комисија је сматрала да су потребне „специфичне и обавезујуће“ гаранције којима би било осигурано учешће Шведске у заједничкој спољној о безбедносној политици. Са економске стране Комисија није предвидела никакве озбиљне тешкоће (али би у преговорима спорна питања постојала у пољопривреди, рибарству, опорезивању и регионалној помоћи).²⁷¹ Швеђани своју политику неутралности називају политиком остајања ван војноодбрамбених савеза у време мира и неутралности у време рата. Званично се сматра да шведска политика неутралности траје од 1817. године.²⁷²

Норвешка, са којом је Заједница једном већ закључила уговор о приступању који су њени грађани одбацили на референдуму 1972. године, поново је аплицирала за чланство 25. новембра 1992. године. Комисија ће у свом мишљењу од 24. марта 1993. године оценити да је норвешка економија једна од најпросперитетнијих у Европи, а са

²⁷⁰ *The challenge of enlargement - Commission opinion on Finland's application*, Bulletin EC Supplement 6/92.

²⁷¹ *The challenge of enlargement - Commission opinion on Sweden's application*, Bulletin EC Supplement 5/92.

²⁷² И. С. Новаковић, *op.cit.*, стр. 15.

политичке стране, стабилна демократска влада чинила ју је итекако прихватљивим кандидатом, Норвешка је била један од оснивача НАТО-а, тако да ни њено учешће у ЗСБП-и није било проблематично.

С обзиром да се четврто проширење одвијало у периоду када су трајале међувладине конференције о успостављању Европске уније, Комисија је 1992. године истакла да проширење не сме ићи на уштрб продубљавања процеса европских интеграција, имајући на уму новине у вези са заједничком спољном и безбедносном политиком које је доносио Уговор о ЕУ. У извештају Комисије „Европа и изазов проширења“²⁷³ истакнуто је да будуће чланице морају испуњавати одређене предуслове за чланство – поштовање демократских принципа и људских права, постојање функционалне и конкурентне привреде и способност државе да учествује заједничкој спољној и безбедносној политици. Комисија је закључила да ЕФТА кандидати испуњавају ове услове.

Европски савет је на самиту у Лисабону, 26-27. јуна 1992. године, одлучио да дозволи преговоре о приступању са ЕФТА кандидатима, али да они буду отворени тек када се оконча ратификација Уговора о Европској унији. С обзиром на компликације у вези са ратификацијом овог уговора, Европски савет је на самиту у Единбургу, у децембру 1992. године, одлучио да почетком 1993. године отпочну неформални преговори, који ће прећи у званичне након окончања ратификације Уговора о ЕУ. Били су то и најкраћи преговори у политици проширења који су затворени након 15 месеци.

Ови преговори о приступању били су преседан за све касније. По први пут у политици проширења, питања обухваћена преговорима организована су у 29 поглавља.²⁷⁴ С обзиром да је ЕЗ са ЕФТА земљама већ закључила Споразум о ЕЕП-у, оне су већ биле усвојиле велики део комунитарног аквиса. Од двадесет девет поглавља, чак једанаест је било покривено споразумом о ЕЕП-у, а пет је било делимично покривено овим споразумом (енергетика, социјална политика, животна средина, пољопривреда и рибарство). По први пут у историји проширења десило се и да државе

²⁷³ Bulletin EC Supplement 3/92.

²⁷⁴ У том периоду комунитарно право постало је веома обимно, те је започела његова организација и сређивање. За проширење из 2004. године, дефинисано је 31 поглавље, данас број поглавља износи 35. Поглавља која су додата углавном обухватају оне области које су у међувремену комунитаризоване, пре свих нова мастрихтска питања (нпр. ЕМУ, спољна и безбедносна политика, правосуђе и унутрашњи послови). Наведено према: Т. Мишчевић, „Преговори о приступању држава ЕУ – искуства и поуке досадашњих проширења Уније“, стр. 14.

кандидати у одређеним областима имају далеко више стандарде него државе чланице ЕУ што ће, са друге стране, позитивно утицати на развој тих политика у ЕУ (нпр. Унија се обавезала да преиспита своје стандарде заштите животне средине).

Спорне области у преговорима биле су: пољопривреда (пољопривредни сектор у државама кандидатима био је субвенционисан више него у ЕУ), животна средина (стандарди заштите животне средине били су виши у државама кандидатима), енергетска политика и политика рибарства (Норвешка је имала велике резерве нафте и територијалне воде веома богате рибом), питање шведског доприноса буџету ЕУ, државни монопол на продају алкохола у државама кандидатима, питање транзита камиона преко аустријских Алпа и финансијска подршка удаљеним и слабо насељеним регијама.

У овом проширењу углавном је одређено да прелазни периоди трају четири или пет година, што је био релативно кратак период у односу на седам, осам или десет година колико су трајали прелазни периоди договорени у другом и трећем проширењу.²⁷⁵ Унија је инстистирала да нове чланице одмах успоставе ниво цена прописан ЗПП-ом, али је дозволила систем субвенција у наредних пет година. Шведска је тежила да се смањи њен будући допринос буџету који је утврђен на 765 милиона екија годишње, а издејствовала је да пун допринос буџету ЕУ достигне тек 1999. године. Аустрији је дозвољено да до 1998. године ограничи број возила за дозволом преласка преко њене територије (страховала је од повећања загађења животне средине, посебно у области Алпа, уколико би допустила прелаз тешког саобраћаја). Такође јој је дозвољено да наредних пет година од ступања у чланство Уније задржи ограничења права нерезидената да купују некретнине у Аустрији. Посебно занимљиво одступање учињено је у случају Шведске којој је дозвољено да и даље настави са продајом снуса, влажног бармута за шмркање, иако је то у ЕУ забрањено, али Швеђани су од тога били традиционално „зависни“. Договорено је оснивање нових структурних фондова за арктичка подручја, а Финска је обезбедила статус угрожених подручја за 85% своје територије.

²⁷⁵ ЕФТА државе су већ кроз Европски економски простор усвојиле велики део комунитарног права тако да је и то један од разлога зашто су прелазни периоди краће трајали.

Иако су ЕФТА државе као нове чланице биле обавезне да прихвате одредбе заједничке политике рибарства, ипак је одређен прелазни период за одређивање нових мера и квота за улов, надзор угрожених врста рибе, приступ различитим територијалним водама и др. За Норвешку је био предвиђен прелазни период у току кога би рибарима из Норвешке био дозвољен само делимичан приступ риболовним зонама и ресурсима ЕУ. Приступ рибарске флоте ЕУ у воде Северног мора (под јурисдикцијом Норвешке) би се одвијао према билатералном споразуму из 1981. године. За шведске и финске бродове уговорени су специјални прелазни уговори у периоду прилагођавања пре потпуног усвајања прописа комунитарног аквиса који се односе на ЗПП-у.

У децембру 1994. године Шпанија ће запрети да неће пристати да ратификује уговоре о приступању нових чланица уколико ЕУ не пристане да јој пружи договор о рибарењу сличан норвешком. Крајем децембра Унија је одлучила да интегрише Шпанију у заједничку политику рибарства до јануара 1996. године, шест година раније него што је било предвиђено Уговором о приступању. Шпанија је, такође, претила стављањем вета на ЕФТА проширење све док није договорено оснивање Кохезионог фонда из кога је највише профитирала.

По закључењу преговора, 19. априла 1994. године, Комисија је у свом мишљењу истакла да су договорене одредбе фер и правилне и да ће проширење сачувати унутрашњу кохезију и динамику Европске уније. Први пут у историји политике проширења, на основу измена које је донео Јединствени европски акт, Европски парламент је морао дати сагласност на проширење ЕУи 4. маја 1994. године изгласао је пристанак на четврто роширење ЕУ. Уговор о приступању Аустрије, Финске и Шведске ЕУ потписан је 24. јуна 1994. године на Крфу.

Последњи корак, али најспорнији, била је ратификација споразума о приступању односно референдуми у свакој од држава кандидата. Први референдум је одржан у Аустрији 12. јуна 1994. године и њени грађани су са 66,58% гласова за подржали приступање ЕУ. Грађани Финске су на референдуму 17. октобра 1994. године са 57% гласова за прихватили приступање ЕУ. Референдум у Шведској је одржан 13. новембра 1994. године и приступање Унији је прихваћено са 52,2% гласова „за“ укупног броја изашлих насупрот 47% гласова „против“. Последњи референдум је одржан 29.

ноембра 1994. године у Норвешкој и ту се поновио сценарио из првог проширења. Иако је негативан резултат представљао незнатну већину, 52,2%, ипак је то значило да су Норвежани опет одбили чланство у ЕУ.

До данас је остало спорно питање да ли је политика неутралности ових земаља помирљива са учешћем у ЕУ. За разлику од Аустрије, политика неутралности Шведске и Финске није била садржана у уставима ових земаља.²⁷⁶ Трајно неутралне државе, попут Аустрије, обавезале су се и на тзв. пре-ефективну неутралност што значи да и у време мира раде на спречавању њиховог потенцијалног учешћа у будућим ратовима. Нпр. у складу са Актом о неутралности, Аустрија не сме да се придружује војним савезима нити може да дозволи оснивање војних база на својој територији. Уговор о ЕУ дозвољава државама чланицама да остану неутралне у случају сукоба између држава чланица или саме Уније и трећих држава. То потврђује, принцип једногласности (члан 23. Уговора о ЕУ) који омогућава блокирање одлука које су неспојиве са неутралношћу, затим члан 17. истог уговора у коме се истиче да политика Уније неће утицати на специфичан карактер безбедносне и одбрамбене политике одређених држава чланица (ова клаузула је додата на захтев Ирске). Међутим, ипак се не може говорити о потпуном задржавању политике сталне неутралности. У декларацији која је закључена уз уговор о приступању, Аустрија, Финска и Шведска су се сагласиле да су „спремне и способне да у потпуности и активно учествују у заједничкој спољној и безбедносној политици, без икаквих резерви“. Стога би нпр. систематско блокирање одлука у овој политици или инсистирање на изузимању од одлука, позивајући се политику неутралности, било неприхватљиво и незаконито, и не би се могло сматрати потпуним учешћем у ЗСБП-и. Зато се више и не може говорити о концепту перманентне неутралности већ о политици диференциране или само војне неутралности.²⁷⁷

²⁷⁶ Правила политике неутралности, према међународном праву, између осталог подразумевају: дужност апстиненције, нарочито забрану учествовања у рату између других држава; дужност превенције, нпр. у вези са пролазом страних трупа и територијалних прелета; дужност једнаког третмана, нпр. у вези евентуалне рестрикције у трговини ратним материјалима и др.

²⁷⁷ Опширније видети у: S. Griller, "Introduction to the Problems in the Austria, the Finnish, and the Swedish Constitutional Order", у: A.E. Kellermann, J. W. de Zwaan, J. Czuczai, *op.cit.*, стр. 158-160.

3.5. ИСТОЧНО ПРОШИРЕЊЕ ЕУ

Источно проширење је најзначајније проширење у историји ЕЗ/ЕУ јер је „представљало тачку трансформације ЕУ из западноевропске у европску организацију“.²⁷⁸ „10 +2“ проширење је територијално и по броју становника највеће проширење Заједнице/Европске уније, али је у економском смислу најмање.²⁷⁹ Оно је готово дуплирало број држава чланица ЕУ и увело у процес европских интеграција земље Централне и Источне Европе које су до тада биле потпуно отуђене од Западне Европе у економском и политичком смислу. У политичком смислу то је било најкомплексније проширење, највећи изазов и ризик за ЕУ.

Крај хладног рата и распад Совјетског Савеза створио је историјску могућност да се Европа обнови у културном, политичком и економском смислу. Како сматра Н. Нуцент, „проширење Европске уније на Централну и Источну Европу било је кључни део тог процеса.“²⁸⁰ Био је то преокрет и у развоју политике проширења, почетак њеног конкретног уобличавања и дефинисања.

Термин „Централна и Источна Европа“ је првенствено геополитички појам. То је регион у коме живи око 160 милиона људи, а земље које га чине имају заједно национални бруто производ једнак БДП-у Француске. Он се сматра и „геоисторијским ентитетом који укључује само оне земље које се са запада граниче са западноевропским институцијама, а са истока Русијом, тако да географски укључује и Украјину и Молдавију“.²⁸¹

Пад Берлинског зида 1989. године означио је пропаст социјализма у Европи.²⁸² Револуције односно рушења социјалистичких режима већ су биле захватиле Пољску, Чехословачку, Мађарску, Бугарску и Румунију. 3. новембра 1990. године Демократска Република Немачка се прикључила Савезној Републици Немачкој. У јуну 1991. године Словенија и Хрватска су прогласиле независност од СФРЈ, чиме је почео њен распад који је прерастао у грађански рат. Совјетски Савез је престао да постоји 12. децембра 1991. године, а уместо њега је основана Заједница Независних Држава, коју су чиниле

²⁷⁸ N. Nugent, *European Union Enlargement*, стр. 55.

²⁷⁹ М. Прокопијевић, *op. cit.*, стр. 24.

²⁸⁰ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 151.

²⁸¹ R. Polard, *Economic Security and the Origins of the Cold War*, Columbia University Press, 1985, стр. 163.

Наведено према: Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр. 121.

²⁸² Ж. Гудац, М. Ђорђевић, *op. cit.*, стр. 145.

Русија и десет бивших совјетских република. Варшавски пакт је нестао, НАТО пакт је опстао.

Ханс Хофбауер у делу „Проширење ЕУ на Исток: од *Drang nach Osten* до интеграције периферије у ЕУ“, истиче да је крах Источног блока представљао позив империјалним организацијама на Западу да припреме планове за будућност овог дела света. Проширење – тако је гласио економски и војни рефлекс Европске заједнице и Северноатлантског пакта. Источно проширење које је обухватило дванаест земаља прилично је одговарало визији Ричарда Куденхофа Калергија о европској граници на Истоку, према којој основу европског полуострва, а тиме и источну географску границу Европе, чини отприлике ваздушна линија која повезује Кенигсберг са Одесом. У историјском смислу, ово проширење је обухватило простор у сјредњој Европи који већ хиљаду година лежи између центара - Рима, Византије односно Цариграда и касније Москве.²⁸³

На немачком језичком простору „продор на Исток“²⁸⁴ (*Drang nach Osten*) је постао синоним за цивилизаторску мисију коју је немачка „господарска раса“ требало да преузме на себе. Као рани пример идеје немачког проширења на Исток, које се представља као европски пројекат, наводи се учење Паула Антона де Легарда из 1853. године, који је истицао да „Источна Европа треба да оздрави на немачком бићу. Посао који је на срцу и души Немцима јесте заједничка колонизација. Поприште ове колонизације не замишљам у неким далеким деловима земљине кугле већ у нашем најближем суседству“. 1936. године уочи Другог светског рата, Дајц, истакнути члан Националсоцијалистичке партије Немачке, изнео је визију Европе, засновану на проширењу на Исток. Немачка, смештена у само средиште европског континента, на

²⁸³ Опширније видети: Х. Хофбауер, *Проширење ЕУ на Исток: од Drang nach Osten до интеграције периферије у ЕУ*, Филип Вишњић, Београд, 2004, стр. 12-14.

²⁸⁴ Од постримског периода, најважнији датуми историјског проширења на Исток датирају већ од периода крсташких ратова, тачније од средине XIII века када се одвијала „германска мисија“, колонизација истока која је обухватила Чешку, Моравску, Померанију, Панонију и Трансилванију, до Шлезеје и делове пољске земље око Кракова, а у следећем веку и регионе јужно од карпатског лука. У шеснаестом веку, победу код Мохача 1526. године Хабсбурговци су искористили да прошире свој утицај на Чешли (Праг) и горњу Мађарску (Пресбург). Након што је војска принца Еугена поразила Османлије пред Бечом 1683. године и протерала их далеко иза Београда, цела историјска Мађарска потпала је под бечку владавину. Већ касније, 1772/1775., Аустрија је завладала и пољским деловима у Галицији. Ова колонизација је настављена до друге половине 18. века, а на Берлинском конгресу Аустрија је добила право да окупира Босну и Херцеговину и заузима територију „јужнославије“. Хитлер је у Другом светском рату извршио последњи велики покушај освајања истока Европе насилним путем.

првом месту се обавезује да ће не само најавити овај задатак за изградњу континентално-европског великог привредног простора, већ ће и ревносно у трговинско-политичкој пракси деловати у том правцу. У том смислу Немачка је одговорна за Европу!²⁸⁵ Тада је истакнута идеја која ће бити реализована тек седам деценија касније када ће уједињена Немачка бити предводница процеса европских интеграција и Европе. Дајц је још тада указао да ако Немачка хоће да предводи европски континент то не може јавно проглашавати као немачки пројекат већ „морамо увек изнова говорити о Европи“.

Источно проширење је у процес европских интеграција увело три средњеразвијене и девет неразвијених земаља. Десет кандидата из Централне и Источне Европе су економски били слабији и од најсиромашније државе чланица ЕУ, а са друге стране и нове националне државе. Није то био први пут да се Заједница суочава са изразито сиромашним кандидатима који имају велики пољопривредни сектор и којима ће морати помоћи у политичкој стабилизацији и демократизацији, али се у политичком смислу први пут суочила са земљама које су, политички и економски, биле под доминацијом Совјетског Савеза. У томе лежи суштинска разлика овог проширења у односу на сва ранија.

Политичке и економске користи Источног проширења углавном се позитивно оцењују, како за Унију, тако и за нове чланице. Према Прокопијевићу, улазак у Унију економски се исплатио свим земљама ЦИЕ. Више су профитирале оне које су имале боље, брже и конзистентније реформе. Страна улагања у десет нових чланица, без Кипра и Малте, повећала су се са 24.5 милијарди евра 2000. године на 39,3 милијарди евра 2007. године, што је повећање за око 60%.²⁸⁶

Пет година након „10+2“ проширења, Комисија је оценила да је ово проширење било не само највеће проширење, већ и историјски корак ка уједињавању Европе. Оно је учинило ЕУ јачом и културно богатијом. Сам процес проширења помогао је да се изгради и консолидује демократија у бившим комунистичким режимима и ојача европска безбедност. Ово проширење је припремило Европу да се носи са изазовима глобализације јер ју је, заправо, учинило много конкурентнијом. ЕУ је постала највећа

²⁸⁵ Х. Хофбауер, *op.cit.*, стр. 27 - 34.

²⁸⁶ М. Прокопијевић, „Економски напредак нових чланица ЕУ“, Пешчаник, 27.04.2008., <http://pescanik.net/2008/04/ekonomski-napredak-novih-clanica-eu/>

интегрисана економска зона на свету, која чини 30% светског БДП и више од 17% светске трговине“.²⁸⁷

3.5.1. Први круг „проширења на Исток“

Први круг Источног проширења увећао је популацију ЕУ за 20%, њену територију за 18% и укупан БДП Уније за 8,88%, док се БДП по становнику смањио за 8,94%. Од десет земаља првог круга Источног проширења најмање становника је имала Малта, око 400 000, а највише Пољска, око 40 милиона. Кипар је имао око 775 000 становника, Чешка и Мађарска по око 10 милиона, Естонија 1 300 000, Летонија око 2 300 000, Литванија 3 607 000, Словачка 5 423 000 и Словенија око 2 милиона становника.

Након Другог светског рата паралелно са политичко-војном, извршена је и економска подела Европе. Као одговор на Организацију за европску економску сарадњу, која је управљала средствима Маршаловог програма за западноевропске земље, као носилац координације економског опоравка Источног блока у периоду Хладног рата основан је Савет за узајамну економску помоћ, СЕВ (Council for Mutual Economic Assistance). СЕВ је до свог распуштања, 28. јуна 1991. године, окупао највећи број земаља ЦИЕ. Званични односи између ЕЗ и СЕВ-а успостављени су 25. јуна 1988. године потписивањем Декларације Европске заједнице и Савета за узајамну економску помоћ о обостраном признању, након чега су државе Централне и Источне Европе имале право да закључују појединачне споразуме са ЕЗ. 1988. године закључени су споразуми о трговини и сарадњи ЕЗ са Мађарском и Чехословачком, а до краја 1990. године и са осталим земљама Централне и Источне Европе. Била је то тзв. „прва генерација споразума“ коју је ЕЗ закључила са овим земљама.

У августу 1990. године, Комисија је предложила да ЕЗ закључи тзв. другу генерацију споразума са земљама Централне и Источне Европе, којима је Заједница успоставила однос придруживања са овим земљама. „Европски споразум“, Унија је закључила појединачно са земаљама овог региона у периоду од 1991. до 1996. године.

²⁸⁷ European Commission (Directorate-General for Economic and Financial Affairs), *Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges*, European Economy, No.1/2009, стр. 2., http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14078_en.pdf. Сајт посећен 10.4. 2013. године.

Непосредно пре ступања на снагу Уговора о ЕУ, Заједница је донела још једну историјску одлуку у процесу европских интеграција – позвала је земље ЦИЕ да постану њене чланице, али уз испуњавање одређених услова, који нису била предвиђени оснивачким уговорима. На самиту Европског савета, 21-22. јуна 1993. године у Копенхагену, шефови држава и влада тадашњих дванаест држава чланица, су „поздравили напоре придружених земаља Централне и Источне Европе да модернизују своје привреде, које су ослабљене након 40 година централног планирања, да обезбеде брзу транзицију ка тржишној економији. Заједница и њене чланице исказују своју подршку овом реформском процесу. Мир и безбедност у Европи зависе од успеха тих напора. Зато се Европски савет сложио да земље Централне и Источне Европе, које то желе, могу постати чланице ЕУ. Приступање ће започети оног момента када придружене државе буду у стању да преузму обавезе чланства испуњавањем неопходних економских и политичких услова“.²⁸⁸ Данас су ти услови познати као „критеријуми из Копенхагена“.

Од земаља које су постале чланице Уније у Источном проширењу прве су захтеве поднеле Кипар, 3. јула, и Малта, 16. јула 1990. године. Убрзо након самита у Копенхагену, апликације су поднеле: Мађарска 31. марта и Пољска 5. априла 1994. године, Румунија 22. јуна и Словачка 27. јуна 1995. године, Летонија 13. октобра 1995. године, Естонија 24. новембра 1995., Литванија 8. децембра и Бугарска 14. децембра 1995., док су 1996. године то учиниле Чешка, 17. јануара, и Словенија, 10. јуна 1996. године.

Комисија је у јулу 1997. године представила документ „Агенда 2000: за јачу и ширу Унију“,²⁸⁹ који је садржао и њено мишљење о апликацијама земаља ЦИЕ и извештај о утицају евентуалног пријема ових земаља на Унију и на саме кандидате. Комисија је констатовала да до проширења може доћи са мало додатних трошкова за

²⁸⁸ *European Council, Conclusions of the Presidency, Copenhagen, 21-22 June 1993*, стр. 12-13, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf. Сајт посећен 11.4.2013. године.

²⁸⁹ *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union, European Commission, 1997*. http://www.cvce.eu/content/publication/2005/7/1/5f7d6fda-6eb6-464c-80d2-1842936c43b3/publishable_en.pdf Сајт посећен 12.4.2013. године.

Унију уколико се заврше реформе у областима које представљају највећи удео у буџету Уније (попут пољопривредне и структурне политике).²⁹⁰

У мишљењу Комисије о подобности кандидата закључено је: у вези са *демократијом и владавином права* све државе су извршиле адекватне уставне и институционалне промене, осим Словачке за коју је оцењено да се враћа ауторитарној владавини; у односу на економске критеријуме (функционална тржишна економија): сви кандидати су добро напредовали, али структурне реформе су и даље неопходне, посебно у финансијском и банкарском сектору, те у области социјалне заштите; у вези са правним тековинама ЕУ сви кандидати су ушли у процес прихватања и уградње комунитарног аквиса у своје право, али су сви и даље имали пред собом дуг пут у овој области.²⁹¹

Комисија је препоручила отварање преговора са Пољском, Мађарском, Чешком, Естонијом, Словенијом и Кипром (5+1 групом), чиме су кандидати за Источно проширење и званично подељени у две категорије. Унија и није могла избећи ово разликовање и раздвајање кандидата јер су постојале значајне економске и политичке разлике у испуњавању „критеријума из Копенхагена“. Словачка је нпр. имала трећи највиши доходак међу транзиционим земљама, али због проблема политичке природе није укључена у прву групу кандидата. Осим Чешке и Словачке, ниједна од транзиционих земаља није до приступања имала оперативну тржишну привреду. Несумњиво, избор кандидата био је и политички мотивисан. Пољска је због своје величине, положаја и економске снаге била на врху листе кандидата за ЕУ, Мађарска и Чешка су имале јаке културно-историјске везе са Западном Европом, биле су у средишту континента и економски су, у односу на остале кандидате, релативно добро стајале, стога њихов избор и није био изненађење.

Неколико дана пре него што је Комисија представила Агенду 2000, НАТО је најавио да ће Чешка, Мађарска и Пољска бити позване да приступе НАТО-у. Д. Динан сматра да је желећи да покаже да су проширење НАТО-а и ЕУ два потпуно одвојена процеса и да не изазове погоршавање односа са Русијом, Комисија тада у прву групу кандидата групу одлучила да уврсти и Естонију, због великог успеха у споровођењу

²⁹⁰ Све време припремања и спровођења Источног проширења преовладавало је становиште да су за ЕУ користи од проширења веће од трошкова. Опширније видети у: М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 580.

²⁹¹ *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union*, стр. 257.

реформи иако је имала веома низак доходак по глави становника, и Словенију, која је је била најстабилнија од бивших земаља чланица СФРЈ, али и културно, географски и политички најближа ЕУ. Иако су јаку подршку скандинавских чланица имале балтичке земље, Унија још није била спремна за директан продор на територију бившег Совјетског Савеза, а остали кандидати (Бугарска, Румунија и Словачка) су споро напредовали у реформама.

Европски савет је на самиту у Луксембургу, 14. децембра 1997. године, одобрио препоруку Комисије и одлучио да се преговори са „5+1“ групом земаља отворе 30. марта 1998. године. Истакнуто је да је то „тренутак од историјског значаја за будућност Уније и Европе, почетак нове ере који ставља тачку на поделе из прошлости. Проширење модела европских интеграција, које треба да обухвати цели континент, је залог за будућу стабилност и просперитет“.²⁹² Обавезао је Комисију да припрема годишње извештаје о напредовању осталих кандидата ка чланству.

Преговори са луксембуршком односно „5+1“ групом кандидата почели су 10. новембра 1998. године. Тако су „тачно 80 година после растурања и нестанка у диму Првог светског рата Аустро-Угарске монархије, која је између осталог пала као жртва националних тежњи Словена и Мађара, министри иностраних послова неограђанских држава Мађарске, Чешке, Пољске, Естоније и Словеније (плус грчког дела Кипра) ступили пред бриселске комесаре да би започели преговоре о приступању ЕУ“.²⁹³

У октобру 1999. године Комисија је препоручила отварање преговора и са преосталих пет кандидата, што је Европски савет прихватио на самиту у Хелсинкију, 10-11. децембра 1999. године, и донео одлуку о отварању преговора са Бугарском, Румунијом, Литванијом, Летонијом, Словачком и Малтом у јануару 2000. године.

Иако се касније укључила у преговоре „хелсиншка група“ је убрзо сустигла прву групу у преговорима. Са сваком земљом се појединачно преговарало у оквиру 31 преговарачког поглавља. Комисија је у току 2000. године увела тзв. регата приступ преговорима који је дозвољавао да напредније државе раније заврше преговоре о чланству у ЕУ. Институционални аспекти приступања држава Централне и Источне

²⁹² *European Council, Presidency Conclusions, Luxembourg, 12-13 December 1997, Introduction*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm. Сајт посећен 18.4.2013. године.

²⁹³ Х. Хофбауер, *op.cit.*, стр. 94.

Европе и њихово учешће у институцијама ЕУ нису били предмет преговора, већ се о њима одлучивало на међувладиној конференцији о четвртој измени оснивачких уговора чији је резултат био Уговор из Нице, закључен 15. децембра 2000. године. До краја 2002. године само су најтежа поглавља, пољопривреда (7. поглавље) и финансијско-буџетска питања (29. поглавље), остала неразрешена.

Европски савет је на самиту у Гетеборгу, у јуну 2001. године, одлучио да државе са којима се преговори успешно заврше до децембра 2002. године могу постати чланице Европске уније 2004. године. Европски савет је на самиту у Бриселу, 24-25. октобра 2002. године, постигао коначан договор о финансирању заједничке пољопривредне политике у наредном финансијском периоду (2007-2013. године) и тиме отклонио последњу препреку (на страни ЕУ) за ново проширење. Одлучено је да субвенције пољопривредницима у новим државама чланицама буду ограничене на 25% од укупне вредности која ће се исплаћивати пољопривредницима у петнаест старих држава чланица ЕУ.²⁹⁴ Потпуна једнакост нових чланица са старим у ЗПП-и наступила би тек 2013. године. Оваква одлука изазвала је огорчење нових чланица, али је за Унију ово био начин да заустави велики раст издавајања за ЗПП-у и значило је да ће издаци за њу стагнирати у наредном финансијском периоду. Нове чланице ће примати чак 75% мање субвенција од пољопривредника у ЕУ15.

Осим ових ограничења у вези са пољопривредном политиком ЕУ према новим чланицама, специфичност Источног проширења је да ниједна од нових чланица није испуњавала услове да аутоматски постане чланица монетарне уније и шенгенског система. Прва нова чланица која се квалификовала за ЕМУ била је Словенија 2007. године, затим Малта и Кипар 2008. године. У шенгенски систем се, такође тек 2007. године, укључило 9 нових чланица (Естонија, Летонија, Литванија, Мађарска, Пољска, Словачка, Словенија и Малта).

²⁹⁴ Источно проширење је представљало велики изазов и за ЗПП, по први пут у историји ЕУ перспектива проширења изазвала је предлоге за велику реформу ЗПП. Пријем нових 10 чланица ЦИЕ значио је повећање пољопривредне радне снаге и површине пољопривредног земљишта у ЕУ за 50%. У ЕУ 15 се само 5,3% радне снаге бавило пољопривредом, а у државама кандидатима чак 22%, и пољопривредне цене су биле много ниже него у ЕУ. Источно проширење захтевало је једну од три опције у вези са ЗПП: велико повећање буџета ЕУ, смањење нивоа субвенција у старим чланицама или ниже субвенције за нове чланице. Прве две опције су за старе чланице биле апсолутно неприхватљиве. Прихваћено је треће решење уз образложење да би масовно убризгавање новца у економије нових чланица које немају капацитете да га апсорбују било социјално и економски катастрофално.

Државе чланице ЕУ15 су се, такође, различито односиле и према кретању радне снаге из нових чланица. У првих седам година након приступања дозвољена су ограничења у зависности од приступа за који се свака држава чланица определи. Најлибералнији режим су усвојиле Шведска, Ирска и Велика Британија, које су дозволиле слободно запошљавање радне снаге из нових чланица, под истим условима као и за остале земље ЕУ.²⁹⁵

Комисија је у Извештају о напретку према приступању држава кандидата,²⁹⁶ из октобра 2002. године, оценила да ће Кипар, Чешка, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Малта, Пољска, Словачка и Словенија бити спремни за чланство од почетка 2004. године. У складу са тим Комисија препоручује да се преговори затворе са ових осам земаља до краја године, и у пролеће 2003. године закључи уговор о приступању ЕУ.²⁹⁷ Комисија је оценила да Бугарска и Румунија не задовољавају постављене услове и да још увек нису спремне за чланство, те су као свој датум приступања добиле 1. јануар 2007. године, али и списак питања које до тада морају да остаре.

Уговор о приступању Чешке Републике, Естоније, Кипра, Летоније, Литваније, Мађарске, Малте, Пољске, Словеније и Словачке²⁹⁸ закључен је 16. априла 2003. године у Атини. У току 2003. године у свим будућим чланицама, осим Кипра, одржани су референдуми о приступању ЕУ, на којима су грађани ових земаља прихватили улазак у ЕУ. Само је у Мађарској изашло мање од 50% бирача. 1. маја 2004. године ових десет земаља постале су пуноправне чланице Европске уније.

²⁹⁵ Опширније видети у: М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 572.

²⁹⁶ Извештај о сваком од кандидата видети на:

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/key_documents/reports_2002_en.htm

²⁹⁷ *Towards the enlarged Union - Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries* {SEC (2002) 1400 - 1412}, тачка 6.,

http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=502DC0700 Сајт посећен 21.4.2013. године.

²⁹⁸ *Treaty of Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia*, Official Journal L 236, 23.9.2003.

3.5.1.1. Приступање земаља Вишеградске групе (Мађарска, Словачка, Чешка, Пољска)

Вишеградска група је савез Чешке, Мађарске, Словачке и Пољске основан с циљем да се кроз регионалну сарадњу у различитим областима суоче са процесом приступања Европској унији и заједнички реше проблеме који их на том путу очекују.

Вишеградска група је основана 15. фебруара 1991. године у замку краља Матије Корвина у Вишеграду, у Мађарској, на самиту председника Чехословачке Републике, Вацлава Хавела, председника Републике Пољске, Леха Валенсе и премијера Републике Мађарске Јожефа Антала, који су усвојили декларацију о „сарадњи на путу ка европској интеграцији“. У њој се истиче да је сличност ситуације у којој су се нашле ове земље у периоду након пада Берлинског зида, одредила основне циљеве ове групе на путу ка чланству у ЕУ: пуно враћање државне независности, демократије и слободе; укидање свих постојећих друштвених, економских и духовних аспеката тоталитарног система; изградња парламентарне демократије, модерне правне државе, поштовања људских права и слобода; стварање модерне тржишне економије; пуно учешће у европском политичком и економском систему, као и систему безбедности и законодавства.²⁹⁹ Група није институционализована већ функционише по принципу сарадње, не подразумева потпуну сагласност чланица око свих питања, али настоје да имају јединствен наступ на спољном плану, нарочито према ЕУ.

Пре званичног проширења ЕУ на земље Централне и Источне Европе све стратешки значајне привредне гране у овим земљама су се нашле у страним рукама, првенствено западноевропских компанија. Прелазак од планске на тржишну привреду одвијао се кроз тзв. „шок терапију“ која је подразумевала обезвређивање домаћих валута, хиперинфлацију, пораст незапослености, приватизацију, преорјентацију трговине од истока и СССР на ЕУ. Није било нимало случајно што је „шок терапија“ најпре захватила земље које су кредитима највише биле повезане са западним земљама – Пољску и Мађарску.³⁰⁰

²⁹⁹ „Visegrad Declaration 1991“, <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=940&articleID=3940&ctag=articlelist&iid=1> Сајт посећен 22.4.2013. године.

³⁰⁰ Опширније видети у: Х. Хофбауер, *op.cit.*, стр. 59.

По површини и броју становника највећа земља Источног проширења била је Пољска. Она је просторно највећа земља В4 и има највећу економију унутар групе и шесту по величини у Европској унији.

Избори у јуну 1989. године и долазак Леха Валенсе на место председника Пољске означили су крај социјализма у тој земљи. Након промена западне силе су, да би спречиле привредну катастрофу земље, отписале највећи део огромног спољног дуга Пољске који је 1989. године износио 45 милијарди долара. На челу „шок терапије“ у Пољској био је министар финансија, Лешек Балцерович, који је 1. јануара 1990. године почео да спроводи економски план који је по њему и добио име, а за мање од годину дана разбијен је највећи део државног сектора, покренута рестриктивна монетарна политика, развлашћен синдикат и др. Три године касније Пољска је имала незапосленост од 16, 5% што је до тада био непознати феномен, с обзиром да је претходно износила 0%. Тек 1998. године бруто национални производ достигао је вредност коју је имао непосредно пре краха комунизма. До 1989. године највећи трговински партнер Пољске био је СССР, а десет година касније на том месту била је Немачка, док је Русија била тек на деветом месту у пољској спољнотрговинској размени.

Од земаља које су постале чланице Уније у првој рунди Источног проширења Пољска је имала највећи пољопривредни сектор и највећу стопу учешћа пољопривредног становништва у укупној запослености (она је износила 19% 2002. године, док је нпр. у Мађарској била 6%). У току преговора о приступању Пољска је успела да издејствује одлагање потпуне либерализације у промету пољопривредног земљишта на 12 година од године уласка у ЕУ, иако је Комисија предлагала период од 7 година.

„Гвоздена завеса“, симбол владавине источноевропских комунистичких режима, покидана је у Мађарској, 2. маја 1989. године када је демонтажом бодљикаве жице у месту Пуста отворена граница према Аустрији, чиме су створени технички предуслови за прелазак са Истока на Запад Европе. Мађарска је тада била земља са највећим лугом по становнику у Европи. И 2000. године, Мађарска је имала други највећи дуг међу земљама ЦИЕ. Политички плурализам озакоњен је одлуком парламента од 12. јануара 1989. године. Крај једнопартијског система у Мађарској почео је са падом Јаноша

Кадара, маја 1988. године, када је за новог вођу Мађарске социјалистичке радничке партије и председника Мађарске изабран Карољ Грос. Иако је Грос повео своју странку ка либералној идеолошкој оријентацији, они су доживели пораз на првим, слободним вишестраначким изборима, у марту 1990. године. Највећи број гласова добиле су опозиционе странке, Партија малих поседника и Хришћанско-демократска партија, које су формирале нову владу на челу са Јожефом Анталом, која је повела земљу ка ЕУ.³⁰¹ Док се средином 1980-их, 60% мађарског извоза одвијало са партнерима из СЕВ-а, 2000. године ће се 75% мађарског извоза одвијати са земљама ЕУ, али и 60% мађарског увоза, при чему је четвртина увоза отпадала на Немачку. Међу земљама СЕВ-а Мађарска је била један од највећих пољопривредних произвођача, али је након промена забележен пад пољопривредне производње тако да је удео прехранбеног сектора у бруто националном производу од 12% 1990. године пао на 8,5% 2000. године, као и пад запослених у пољопривреди, са 16% 1990. године на 6% 2000. године.

Мађарска руководства су у току процеса приступања ЕУ посебно истицала да Мађарска као једна од наследница Аустроугарске монархије „посебно“ припада заједници европских народа. Х. Хофбауер посећа да је „Јанош Мартоњи, министар иностраних послова, је на почетку преговора о приступању подсетио на европску улогу Мађара, који су још пре хиљаду година, стајали као предстража на Карпатима у одбрани римског хришћанства, обезбеђујући на тај начин терен за продор Запада на Исток“.³⁰²

Мађарска се сматрала одговорном за судбину свих Мађара, тако и оних који су након поделе територије Хабсбуршке монархије Тријанонским споразумом 1920. године остали да живе у Румунији (Трансилванија и Банат), СФРЈ (Војводина), Словачкој и Украјини (старе северне области – комитате) и Аустрији (Градишче-Бургенланд). Јожеф Антал, први посткомунистички премијер, је по доласку на власт изјавио да надлежност његове функције има важност за 15 милиона Мађара, од којих је 10,5 милиона у Мађарској, 1,6 милиона у Румунији, Словачкој 600.000, у Србији око 350 хиљада, Украјини 160 хиљада и у Аустрији око 10 000 Мађара. Национал-конзервативна влада Виктора Орбана је 2002. године донела закон о „повлашћеном

³⁰¹ Опширније видети у: Ж. Гудац, М. Ђорђевић, *op.cit.*, стр. 145.

³⁰² Х. Хофбауер, *op.cit.*, стр. 94.

статусу Мађара у иностранству“ (изједначавање мађарских мањина у Србији, Румунији и Словачкој са држављанима Мађарске, пре свега у образовању, медицинском лечењу и приступу тржишту рада), који је имао за циљ да и Мађари ван граница мађарске државе уживају повластице приступања ЕУ. Међутим, закон о повлашћеном статусу није се односио на Мађаре у Аустрији нити је „смео“ да их обухвати јер се радило о територији ЕУ, а Брисел је одмах ставио вето на овакав предлог Мађарске јер грађани Уније не смеју уживати повластице на основу етничког порекла.

Крах социјализма у Чехословачкој³⁰³ почео је масовним демонстрацијама у Прагу, 17. новембра 1989. године. Чехословачки парламент је крајем новембра донео одлуку о укидању члана 4. Устава који се односио на водећу улогу Комунистичке партије Чешке. Густав Хусек је напустио место шефа државе 10. децембра 1989. године, а за новог председника Чехословачке је 29. децембра изабран Вацлав Хавел. За председника парламента је постављен Александар Дубчек, вођа „Прашког пролећа“ из 1968. године.³⁰⁴ 1. јануара 1993. године Чехословачка се распала на Републику Чешку и Републику Словачку.

У већини земаља Централне и Источне Европе инфлација је у периоду транзиције рапидно скочила (нпр. у Бугарској је хиперинфлација 1991. године достигла 320%), али не и у Чехословачкој, где је 1991. стопа инфлације била 60% јер је њена привреда имала другачије корене и структуру. За разлику од осталих ЦИЕ земаља које су од средине 1970-их доживеле накнадни развој и индустријализацију под црвеном заставом, Чехословачка је већ била индустријска сила. У некадашњој Чехословачкој, Чешка је представљала економски далеко развијенији део земље, који је био економско-индустријски центар и Хабсбуршке монархије, а Чешка и Моравска, такође чешка територија, су и унутар СЕВ-а биле регион са највишим нивоом развијености.³⁰⁵ Други олакшавајући фактор чешке привредне трансформације лежи у чињеници да она, због свог историјски привилегованог положаја, није упала у замку дугова и у својој економској политици је могла да делује релативно самостално, без велике зависности

³⁰³ Чехословачка је настала 28.10.1918. године када су се, након распада Аустроугарске монархије, чешке територије Чешка и Моравска су се одвојиле и заједно са суседном Словачком формирале нову државу (Мартинска декларација). Од 1526. године Чеси су били под влашћу Хабсбурговаца.

³⁰⁴ Ж. Гудац, М. Ђорђевић, *op. cit.*, стр. 145.

³⁰⁵ Моравска и Чешка су од друге половине XIX представљале индустријско језгро, касније индустријски центар Чехословачке и унутар СЕВ-а регион са највишим нивоом развијености. Северна Моравска, северна Чешка, област око Плзена, Прага и Брна су били економски центар Хабсбуршке монархије.

од ММФ-а. Чехословачка је имала посебно развијену аутомобилску и војну индустрију, које ће убрзо прећи у власништво западноевропских земаља. Фолксваген, немачка аутомобилска компанија, је 1996. године била 70%, дакле већински, власник Шкоде, симбола чешке аутоиндустрије, док је чувена Татра³⁰⁶ 2002. године била у америчком власништву. Земље НАТО-а, посебно САД, које су одувек настојале да имају контролу над пословима наоружања у свету, након распада Варшавског пакта настојаће да контролшу и, посебно јаку, словачку индустрију наоружања. Осамдесетих година прошлог века Чехословачка је била међу шест највећих извозника војне опреме и наоружања у свету.

Иако је имала трећи највиши доходак међу „ЦИЕ“ кандидатима, те успешно спроводила економску транзицију, Словачка није била у првој групи кандидата за улазак у ЕУ, због како је Комисија оценила „проблема политичке природе“. Као основни проблеми у стању политичких критеријума истакнути су: начин рада институција, првенствено превелика улога владе; недовољно преношење овлашћења на друга тела која су предвиђена Уставом, што посебно илуструју честе тензије између владе и председника државе; занемарена права и улога опозиције; игнорисање одлука Уставног суда од стране Владе; улога тајне полиције у словачком друштву; упитна независност словачког правосуђа; корупција; права и положај мањина, посебно Мађара и Рома јер словачке власти још увек нису донеле Закон о употреби мањинских језика, који је предвиђен уставом и др.³⁰⁷ Основни разлог томе била је, према оцени Уније, ауторитарна владавина тадашњег премијера Владимира Мечијара и његовог „Покрета за демократску Словачку“, иако је он био за учлањење у Унију и на власти када је поднета апликација за чланство. Парадокс је да су његову владавину у политичком смислу карактерисали „националистичка политика, висок степен корупције и гушење људских слобода“, али зато са економске стране висока стопа економског раста, ниска стопа инфлације и висок БДП по становнику (који је 1997. године износио 8.900 долара, док је нпр. у Пољској био 6.400 долара, а у Мађарској 7.300.) Мечијар је водио

³⁰⁶ Позната по производњи специјалних возила.

³⁰⁷ *Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union, 15th July 1997*, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1998/slovakia_en.pdf, стр.23. Сајт посећен 25.4.2013. године

самосталну економску политику, која није била једнострано фокусирана само на капитал са Запада, већ и на Русију.

Главни, прикривени разлог револта Уније била је чињеница да Мечијар није дозволио приватизацију главних стратешких предузећа, у које су спадали енергија, индустрија гаса и индустрија наоружања, које би на тај начин прешле у власништво и контролу западноевропских земаља и компанија. Енергетика је представљала кључни сектор словачке економије,³⁰⁸ и управо је у немилост Брисела Мечијар пао због своје енергетске политике. 1997. године Словачка је са руским Гаспромом потписала дугорочни споразум о заједничком коришћењу нафтовода кроз који је годишње транспортовано 80 милијарди кубних метара гаса.³⁰⁹

Преокрет у односима са ЕУ десио се након Мечијаревог пораза на изборима 1998. године. У децембру 1999. године Европски савет одлучио је да отвори пристипне преговоре са Словачком.

Нова влада Микулаша Дзуринде, који је био на челу хришћанско-конзервативних снага, спровела је у периоду од 1994-2004. године пакет радикалних економских и политичких реформи и примену ЕУ стандарда, који су имали за циљ санирање последица како је истицано „дивље Мечијарове приватизације и гажења принципа правне државе“. Тако се Словачка нашла међу првих десет земаља света по реформама, а у последњем кварталу 2007. године остварила је највећи привредни раст на свету од 14,3%. Словачка је ослободила стране компаније већине пореза, тако је нпр. Фолксваген добио право да послује на територији Словачке до 2007. године без плаћања пореза, а америчка компанија „US Steel“ чак 2000. до 2010. године, иако је то било грубо кршење европских прописа о конкуренцији (према чл.110-113. Уговора о функционисању ЕУ). Претходно је 1. јануара 2003. године приватизована највећа словачка петролејска компанија.³¹⁰

Земље Вишеградске групе биле су и основачи централноевропске зоне слободне трговине, СЕФТА (Central European Free Trading). Оне су су 21.12.1992. године у Кракову закључиле споразум о слободној трговини између који је предвиђао да сва

³⁰⁸ *Водич кроз ЕУ политике – Енергетика*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010, стр. 132.

³⁰⁹ Опширније видети у: Х. Хофбауер, *op.cit.*, стр. 180-182.

³¹⁰ Д. Мирковић, „Шта је ЕУ донела Словачкој?“, *Нова српска политичка мисао*, 6. јун 2013., <http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/sta-je-eu-donela-slovackoj.html?alphabet=l> Сајт посећен 25.4.2013. године.

царинска и друга ограничења између чланица ЦЕФТЕ буду постепено елиминисана до 1.1.2001. године. На ЦЕФТА самиту у Брну, у септембру 1995. године, усвојени су критеријуми за приступање ЦЕФТИ земаља Централне и Источне Европе.³¹¹ Словенија је постала пета чланица ЦЕФТЕ 1.1.1996. године, Румунија 1997. године, док се Бугарска прикључила 1999. године. У наредној фази, прикључиле су се и Хрватска (2003.) и Македонија (2006.), али радило се већ о периоду када су ЦЕФТУ почеле напуштати земље које су улазиле у Европску унију (чланство у ЕУ, као царинској унији, није компатибилно са чланством у ЦЕФТИ, као зони слободне трговине). С обзиром да су првобитне чланице ЦЕФТЕ 2004. године постале чланице ЕУ, 2006. је закључен нови споразум који се односио на земље Западног Балкана и подразумевао је виши и шири облик сарадње. „Еволуција централноевропске зоне слободне трговине симболизује развој целокупног процеса субрегионалних иницијатива у Европи у контексту проширења Европске уније“.³¹²

3.5.1.2. Приступање Естоније, Литваније и Летоније

Европска унија је споразуме о придруживању са овим земљама закључила 12. јуна 1996. године. Прва је захтев за пријем у чланство поднела Летонија 13. октобра 1995. године, Естонија 24. новембра и Литванија 8. децембра 1995. године. Од три балтичке земље, Естонија је имала најмање становника, око милион и пет стотина хиљада, Летонија око два милиона и три стотине хиљада и Литванија највише, три милиона и шест стотина хиљада становника.

Проширење Европске уније у правцу Балтика имало је, у поређењу са другим земљама кандидатима из петог круга проширења ЕУ, већи геополитички значај. Пријем Естоније, Литваније и Летоније представљао је директан улазак ЕУ у бивши СССР. То је понуди Балтику да се integriше у Запад дало више политички и војни карактер. Брисел је свој утицај проширио не само до капија Русије, већ у извесном смислу чак и даље на руску територију. Енклава Калињиград, некадашњи источнопруски Кенигсберг, „поново је опкољена европским силама, овај пут оличеним у ЕУ. Тако је

³¹¹ За чланство је било потребно испунити три предуслова: 1. бити члан Светске трговинске организације, 2. закључити споразум о асоцијацији са ЕУ и 3. закључити билатералне споразуме о слободној трговини са сваком од ЦЕФТА чланица.

³¹² Опширније видети у: Д. Лопандић, Ј. Кроња, *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, Европски покрет у Србији, Београд, 2004, стр.111.

ова енклава постала одскочна даска Брисела за даљи територијални продор³¹³. Био је то основни политички разлог Уније за пријем ове три балтичке земље. Са економског аспекта Европска унија и није добила много. Балтичко тржиште било је првенствено интересно за Шведску и Финску, које су га сматрале својим залеђем. Естонија, Литванија и Летонија су пре краха СССР-а биле искључиво фокусиране на совјетско тржиште, зависне од руске енергије и технологија, тако да их је једнострана преоријентација на ЕУ тржиште итекако скупо коштала.

Највећа од три балтичке земље, Литванија је била прва чланица СССР-а која је прогласила независност, 11. марта 1990. године. Након Другог светског рата³¹⁴ Литванија је 1944. године ушла у састав СССР-а. Након издвајања из СССР 1990. године и повлачења последњих совјетских јединица са њене територије, Литванија је већ у јануару 1994. године поднела захтев за чланство у НАТО-у, чија је чланица постала 29. марта 2004. године, месец дана пре него што ће постати чланица ЕУ.

Летонија (Латвија) је прогласила независност од СССР 21. августа 1991. године.³¹⁵ Од балтичких земаља имала је најразвијенију индустрију, првенствено усмерену на задовољавање потреба совјетске армије.

Последње совјетске снаге су напустиле Естонију 31. августа 1994. године.³¹⁶ 120 км од њене руске границе је Санкт Петербург, који има четири пута више становника од читаве Естоније. Изградњом овог града 1703. године Естонија је добила велико значење за Русију јер је преко њене територије водио пловни пут из нове руске престонице чија је изградња значила нову, поморску оријентацију царске Русије.³¹⁷

³¹³ Х. Хофбауер, *op.cit.*, стр. 219.

³¹⁴ Литванија је од 1569. године била у заједници са Пољском. Након Првог светског рата прогласила је независност, 16. фебруара 1918. године, да би почетком Другог светског рата годину дана била под окупацијом СССР-а, а након тога под влашћу Трећег рајха.

³¹⁵ Територија данашње Летоније је од XII до XV века била под немачком влашћу, наредна два века под пољском, а од XVII века највећи део те територије био је под шведском влашћу. Од XVIII века ова територија је била под руском влашћу. У периоду између Првог и Другог светског рата Латвија је била самостална држава, да би почетком Другог светског рата пала под совјетску власт. У саставу СССР-а била је до 21. 8.1991. године.

³¹⁶ Територија данашње Естоније је пре пада под власт царске Русије, 1721. године, била под шведском влашћу. Након Октобарске револуције, Естонија је прогласила независност 24. фебруара 1918. године, коју је успела очувати до јуна 1940. године када је према Рибентроп-Молотов споразуму припала Совјетском Савезу. У периоду од 1941- 44. године била је под немачком окупацијом, а након завршетка Другог светског рата поново под совјетском влашћу све до 20. августа 1991. године.

³¹⁷ Опширније видети у: М. Бируш, „Европски тигар – Естонија“, 7.4.2005., <http://www.geografija.hr/clanci/601/europski-tigar-estonija> Сајт посећен 28.4.2013. године.

Од ове три балтичке земље, најуспешнију транзицију имала је Естонија те је зато и била уврштена у прву групу кандидата Источног проширења, иако је имала други најнижи доходак *per capita* међу ЦИЕ кандидатима. Естонија је задовољила све постављене услове за улазак у ЕУ, а у погледу економских правила била је боља од скоро свих чланица сем можда Велике Британије и Ирске.³¹⁸ Имала и највећи напредак у реформи јавне управе и администрације, те је већ 2002. године имала доследно спроведен концепт електронске владе, тако да је на општим изборима 2007. године око трећина бирача гласала електронским путем.³¹⁹ Према подацима Статистичке канцеларије ЕУ (Eurostat) за 2012. годину Естонија је забележила најмању стопу нових задужења од свих чланица Уније, 0,3% БДП, а иза ње су остале чак Шведска и Луксембург. 2011. године, непуних седам година након пријема у ЕУ, ова земља је ушла у еврозону.

Од почетка независности спроводила је либералну економску политику, а приватизација државних предузећа спроведена је у периоду од 1993 - 96. године. Због њеног економског успеха ову земљу називају „европски тигар“, а један од одлучујућих фактора за постизање успеха је и њен географски положај. Ова најмања и најсевернија балтичка држава смештена је на источној обали Балтичког мора, има излаз на Фински залив и најдужу обалу. Она је најближа Финској и Шведској, што јој доноси технологију и инвестиције (њихове фирме производе у Естонији, због мањих трошкова, и онда из ње извозе готове производе).

У периоду припадања Совјетском Савезу Литванија, Естонија и Летонија биле су искључиво орјентисане на велико совјетско тржиште, да би се 2000. године највећи део њихове спољне трговине одвијао са ЕУ (72% естонске, 62% летонске и 50% литванске спољне трговине).

У све три балтичке земље већина становништа била је католичке вероисповести. Третман руског становништва које је након одвајања ове три балтичке земље од СССР остало *de facto* без државе било је једно од спорних питања у односима ових балтичких држава и Русије. Према подацима из 1989. године у Летонији је било 34% Руса, у Естонији око 30% и у Литванији 10%. Велики број Руса у ове три балтичке земље био

³¹⁸ М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 576.

³¹⁹ *Ibid.*, стр. 591.

је последица њихове инкорпорације у СССР 1940. године и политике индустријализације која је захтевала нову радну снагу, а совјетска власт је при томе фаворизовала долазак Руса у ове области, тако да су они убрзо постали већина у балтичким градским срединама. Након стицања независности власти балтичких држава су тежиле да преокрену ову тенденцију.³²⁰ 1989. године у Летонији и Естонији је укинут руски као званичан језик. Летонија је 1994. године донела закон о држављанству према коме су само они који су пре 17. јуна 1940. године имали латонско држављанство или су потомци лица која су имала то држављанство, имали право на латонско држављанство. Тако је велики број руских досељеника суштински остао без права на држављанство. Према том, како га Хофбауер назива, „расистичком“ закону, уведена је и квота за доделу држављанства становницима који нису латонског порекла (0,1% годишње). Из тих квота су искључена лица која су након 1991. године остала чланови комунистичке партије.³²¹ Комисија је у својој оцени естонске апликације затражила од власти ове земље да се предузму мере за убрзање процеса натурализације који би омогућио бољу интеграцију грађана руског порекла у естонско друштво.³²² Естонија је убрзо усвојила изомену закона о употреби језика и програм националне интеграције за период 2000 - 2007. године. На препоруку ЕУ, Летонија је у јуну 1998. године донела одлуку да аболира систем етапног прихвата држављанства и да олакша стицање држављанства за децу рођену у Летонији после 21. августа 1991. године. Ипак, 2001. године у Летонији је било 551.064, а у Естонији 275.000 припадника руске мањине који нису имали држављанство ових земаља.³²³

Водећа сила процеса европских интеграција, Немачка, је проширењем Европске уније на Балтик повратила свој утицај над некадашњом престоницом пруских владара, Кенигсбергом (данашњи Каљиниград). Овај пруски град, са луком која у току зиме не мрзне, је након разарања од стране британских трупа у августу 1944. године припојен Совјетском Савезу. Он је постао једна од највећих руских војних база и центар совјетске балтичке флоте. Распадом Совјетског Савеза Каљиниград је постао руска

³²⁰ М. Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, стр. 340 - 341.

³²¹ Опширније видети у: Х. Хофбауер, *op.cit.*, стр. 219-220.

³²² *Agenda 2000 - Commission Opinion on Estonia's Application for Membership of the European Union*, Brussels, 15th July 1997.

http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/estonia/es-op_en.pdf Сајт посећен 29.4.2013. године.

³²³ М. Јањевић, *op.cit.*, стр. 342.

енклава на Балтику, између Пољске и Литваније. Од Русије је удаљен око 400 км. Енкалава има око милион становника, од тога су 78% Руси. С обзиром да је, осим излаза на Балтичко море, Каљиниград окружен ЕУ, да би стигли до Русије, којој припадају, његови становници морају прећи преко територије Пољске или Литваније.

Још 1994. године у Европском парламенту је указано да свака претпоставка о будућем развоју Каљиниграда мора поћи од чињенице да је, на међународном плану, ова територија саставни део Русије и да њен уставни статус морају регулисати искључиво Москва и Каљиниград. У свом саопштењу о односима ЕУ и Каљиниграда, од 18. јануара 2001. године, Европска комисија је указала да ће проширење ЕУ на исток имати последице на кретање роба преко граница између Русије, Пољске и Литваније, на енергетско снабдевање Каљиниграда, прекогранично кретање лица и економски развој енклаве. Руски председник, Путин, је у августу 2002. године у циљу решавања каљинградског проблема (ситуације да руски држављани да би путовали „из Русије у Русију“ морају тражити одобрење треће стране) предложио увођење слободне циркулације лица између Русије и ЕУ, што је ЕУ одбила. Иако су Пољска и Литванија најављивале да ће након уласка у ЕУ морати увести шенгенска правила односно визе за путовања из и до ове енклаве, Унија је пристала да уведе тзв. „документ за олакшани транзит“ који су овлаштене да издају литванска и пољска амбасада у Москви или њихови конзулати у Каљиниграду. Тако је Русија „морала да прихвати да део руског суверенитета над Каљиниградом припада и Европској унији“.³²⁴

3.5.1.3. Приступање Словеније

Република Словенија је прва република бивше СФРЈ која је постала чланица Европске уније. Током 1990. године одржани су први вишестраначки избори у свим републикама СФРЈ, на којима је 8. априла те године у Словенији победио ДЕМОС (Демократска опозиција Словеније), а за председника Словеније изабран Милан Кучан. 23. децембра 1990. године у Словенији је одржан референдум на којем су се њени грађани са 88,5% позитивних гласова изјаснили за одвајање од СФРЈ. Словенија и Хрватска су 25. јуна 1991. године прогласиле независност, а дан касније су Устав СФРЈ прогласиле неважећим на својим територијама и повукле своје делегате из Савезне

³²⁴ Ibid., стр. 224.

скупштине СФРЈ. Непосредно након што се Словенија отцепила дошло је до десетодневног сукоба између ЈНА, која је заузела граничне прелазе још увек постојеће СФРЈ са Италијом, Аустријом и Мађарском, и Територијалне одбране Словеније. Сукоб је окончан јула 1991. године, када је уз посредовање ЕЗ, закључен споразумом на Брионима о прекиду ватре и тромесечном мораторијуму на све једностране акте сецесије. Убрзо је дошло и до повлачења ЈНА из Словеније.

Словенија је била економски најразвијенија република бивше СФРЈ и једина је, уз Македонију, граничила са ЕУ односно са Аустријом и Италијом. Она је, по много чему, представљала изузетак у односу на остале ЦИЕ кандидате. Словенија је, уз Кипар, имала највиши доходак *per capita*. Он је 2002. године износио 70% ЕУ просека односно 16.990 евра по становнику. Историјски посматрано, све до 1991. године никада није имала властиту државност, није била чланица СЕВ-а, тако да у политичком и економском смислу није била орјентисана на СССР. Била је најразвијенија република СФРЈ, и осим њеног тржишта, била је повезана и са западноевропским тржиштем.

Словенија је била прва бивша југословенска република са којом је Европска унија закључила споразум о придруживању, 10. јуна 1996. године, и прва од република бивше СФРЈ поднела захтев за чланство у ЕУ, такође у јуну 1996. године. Док ће остале републике бивше Југославије у процес приступања Унији ући као део региона Западни Балкан, Унија је Словенију укључила у групу ЦИЕ кандидата, захваљујући традиционалним историјским привилегијама, али и политичкој и економској предности у односу на остале републике СФРЈ. Словенија, односно покрајине Крањска, Штајерска, Корошка и Горишка, је од XIV века била под влашћу Хабсбурговаца и до 1918. године саставни део Аустроугарске монархије. С обзиром на то, подршка Аустрије увођењу Словеније у ЕУ била је сасвим очекивана и у складу са ставом Словенаца да по историјској логици ствари припадају ЕЗ/Унији.

За разлику од осталих источноевропских кандидата, у периоду транзиције Словенија је имала другачију приватизацију. „Учешће у титоистичком систему радничког самоуправљања одговорно је за каснију и мању приватизацију и продају друштвене имовине у овој земљи, за разлику од осталих земаља ЦИЕ“.³²⁵ Готово деценију након стицања независности 1991. године, она због буџетског дефицита није

³²⁵ Опширније видети у: Х. Хофбауер, *op.cit.*, стр.149.

морала да продаје водећа предузећа. За разлику од осталих земаља СЕВ-а, државни, власнички удео у привреди Словеније био је мали. Радници су били власници државне инфраструктуре. Док је у Хрватској убрзо по отцепљењу донет закон по коме је радничка имовина претворена у државну, и без проблема приватизована, то није био случај у Словенији. Трансформација државне својине и денационализација у Словенији била је комбинација метода инвестиционих фондова, непосредне продаје и права прече продаје радницима. Приватизација кључних сектора, попут телекома или енергије, за Словенију је представљала крајњу финансијску резерву.³²⁶ Овакав приступ Комисија је у својој оцени словеначке апликације описала као „стављање нагласка на стабилизацију уместо реформе“. Поред тога потврдила је да словеначка привреда никада није била предмет типичног командног планирања, те да је централизација далеко мања него у осталим земљама Централне и Источне Европе.³²⁷ Овакав опрезан став Словеније у трансформацији земље након краја социјализма омогућио јој је да релативно добро припремљена уђе у ЕУ и суочи се са изазовом увећане конкурентности.

Словенија је једина од ЦИЕ кандидата била способна да свој аграрни сектор односно пољопривреднике заштити субвенцијама у истој мери као што је то чинила ЗПП у ЕУ. У трговини, Словенија је деценијама представљала спону између ЕУ и тржишта бивших југословенских република. 2001. године, 65% словеначког извоза али и 70% увоза отпадало је на земље ЕУ.

Оно што ЕУ до данас замера Словенији је одлука Министарства унутрашњих послова од 26. фебруара 1992. године којом је 25.671 особа (највише Срба) избрисано из регистра становника и одузета им основна грађанска права. Претходно је у јуну 1991. године донет тзв. закон о странцима, којим није дефинисан статус становника који нису тражили словеначко држављанство, а имали су стално пребивалиште у Словенији (највећи број „таквих“ становника је био из бивших југословенских република). Европски суд за људска права је 2012. године прогласио Словенију кривом за кршење људских права и наложио да је дужна исплатити одштету избрисаним лицима, за шта ће јој бити потребно око пола миларде евра. Као последњи рок за

³²⁶ Опширније видети у: Ibid., стр. 149-155.

³²⁷ *Agenda 2000 – Commission Opinion on Slovenia's Application for Membership of the European Union*, DOC/97/19, Brussels, 15th July 1997, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/slovenia/sn-op_en.pdf. Сајт посећен 1.5.2013. године.

стицање права сталног боравка и словеначког држављанства за та лица утврђен је 24. јул 2013. године.

Словенија спада у ред држава чланица које је највише погодила светска економска криза, а средином 2012. године Словенија је била пред банкротом. Сматра се да је у овакав положај некада моћна словеначка економија дошла управо због ЕУ правила. Европска комисија отворено протезира компаније из богатих чланица ЕУ приликом продаје словеначког капитала, што је посебно потврдио пример продаје највеће љубљанске пиваре Унион. Словеначки произвођач Лашко хтео је да купи ову пивару, али је ЕК то осујетила због спречавања монопола. Томе су погодвали и нови европски закони које је Словенија морала усвојити. У Словенији је од 1994. до 2001. године важио закон који је прописивао да странци могу поседовати највише трећину медија. А уласком у ЕУ, ова одредба је укинута у циљу равноправног положаја свих на јединственом тржишту ЕУ. У пракси је то значило да су три највеће медијске куће у Словенији, Дело, Вечер и Дневник прешле у власништво странаца. Износ задужења Словеније је 2003. године, пре уласка у ЕУ, био 11 милијарди долара, а 2011. године 61 милијарду долара.³²⁸

3.5.1.4. Приступање Кипра и Малте

Иако су географски удаљене од Западне Европе, Кипар и Малта, две мале медитеранске земље, сматрају се делом западноевропске традиције. Заједница је споразум о придруживању са Малтом закључила још 1970. године, а са Кипром 1972. године. Обе земље су захтев за пријем у чланство Европске уније поднеле у јулу 1990. године. За разлику од осталих кандидата из Источног проширења, Кипар и Малта, као и Словенија, нису биле чланице СЕВ-а.

Малта је најмања држава чланица Европске уније. На површини од 316 км² живи око 400.000 становника. Малта је изразито католичка земља. Због свог стратешког положаја, с обзиром да се налази недалеко од Сицилије и 300 км од обале Африке, те између Гибралтара и Суецког канала, Малта је одавнина била мета освајача.

³²⁸ Опирније видети у: Д. Мировић, „Шта је ЕУ донела Словенији?“, *Нова српска политичка мисао*, 9. август 2012., <http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/sta-je-eu-donela-sloveniji.html>. Сајт посећен 10.5.2013. године.

Независност од Уједињеног Краљевства је стекла 21. септембра 1964. године.³²⁹ Британске трупе су се повукле са Малте након истека Уговора о одбрани, 31. марта 1979. године, а 1980. године Малта је званично прихватила политику неутралности након што су затворене британске и НАТО базе на њеној територији (НАТО је на Малти од 1953. године имао регионални центар за Медитеран). Био је то њен начин да заштити своју независност у међународним односима с обзиром на њен геостратешки положај у Медитерану.

Апликацију за чланство у ЕЗ поднела је у јулу 1990. године, када се на челу државе налазила конзервативна Националистичка партија Малте, за коју је чланство у ЕЗ-и било сасвим очекивани наставак процеса придруживања, док се опозициона Лабуристичка партија противила чланству јер оно не би било у складу са политиком неутралности. ЕЗ и није била баш одушевљена да „добije још једног члана који је подједнако мален као Луксембург, али без луксембуршког међународног статуса или традиције у процесу европских интеграција“.³³⁰

Комисија је 30. јуна 1993. године дала позитивно мишљење о малтешкој апликацији, а Европски савет је у априлу 1995. године одлучио да приступни преговори са Малтом буду отворени шест месеци након завршетка Међувладине конференције о трећој измени оснивачких уговора (Уговор из Амстердама). Међутим, на изборима од 26. октобра 1996. године Лабуристичка партија је победила са 50,7% гласова.³³¹ Нова влада Алфреда Санта, који је постао пети по реду премијер након стицања независности, повукла је захтев Малте за чланство у ЕУ. На изборима 5. септембра 1998. године победили су конзервативци и реактивирали апликацију за чланство у Унији. У фебруару 1999. године Комисија је ажурирала своје мишљење, а Европски савет је на Хелсиншком самиту, децембра 1999. године, уврстио Малту у групу земаља са којима су приступни преговори отворени у јануару 2000. године.

У допуњеном мишљењу Комисије истакнуто је да Малта задовољава политичке критеријуме, има функционалну тржишну економију, која се базира на туризму и извозно оријентисаној индустрији, али је неопходан наставак структурних реформи у

³²⁹ Париским мировним уговором, из 1814. године, Малта је пала под британску власт и постала део њене империје. Према уставу из 1964. године, краљица Елизабета II остала је краљица Малте, а 13. децембра те године Малта је постала република унутар Комонвелта.

³³⁰ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр.161.

³³¹ Сматра се да је конзервативна Народна странка доживела пораз због увођења ПДВ од 15%.

државној потрошњи и наставак приватизације (комунална предузећа су још у државним рукама, а бродоградња ужива велике субвенције од државе). Малта је туристички бум доживела у касним 1970-им, а 1988. године је донела пакет флексибилних закона који су подстакли развој „offshore“ бизниса на Малти. Као најделикатнија питања у преговорима означена су: реформа економског законодавства, питање заступљености Малте у институцијама ЕУ и неспојовост политике неутралности са одредбама Уговора о ЕУ.³³²

Малта је преговоре о чланству завршила крајем 2002. године, а на референдуму одржаном 3. марта 2003. године, на коме је излазност била 90,9%, Малтежани су са 53,7% гласова за, на супрот 46,4% негативних прихватили приступање ЕУ. Иако су грађани прихватили приступање ЕУ, Лабуристичка партија је сматрала да се о овом питању мора одлучити на предстојећим општим изборима. Они су одржани у априлу 2003. године, само седам дана пре закључивања Уговора о приступању, а конзервативци су поново победили и потврдили опредељење Малте за улазак у ЕУ.

Република Кипар је апликацију за чланство у ЕЗ поднела 3. јула 1990. године. Унија је у односу према проблему Кипра применила исто правило као и у његовом придруживању - подељеност острва није препрека за учешће у процесу европских интеграција. Напротив, овај процес је начин решавања вишеденијског кипарског проблема. Захтев за чланство у ЕУ су поднели кипарски Грци, који су чинили међународно признату владу Републике Кипар, али са намером да преговарају и представљају цело острво јер је према међународном праву Република Кипар обухватала територију целог острва. Комисија је позитивну оцену о кандидатури Кипра донела у јуну 1993. године, а преговори о приступању су отворени 30. марта 1998. године. Да бисмо разумели подељеност Кипра морамо се осврнути на географски положај, становништво и историју овог острва.

Независност од Велике Британије Кипар је стекао после осам деценија њене власти 16. августа 1960. године. На челу ослободилачког, антиколонијалног кипарског покрета био је поглавар кипарске православне цркве, Макариос, који је постао и први

³³² *Report on the report updating the Commission opinion on Malta's application for membership, Brussels, 17.2.1999., COM (1999) 69 final, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/past_enlargements/eu10/op_malta_en.pdf Сајт посећен 15.5.2013.*

председник. Британци су дали независност Кипру уз неколико услова: да задрже две војне базе на острву, Декелију и Акротири (ове две војне базе постоје и данас и итекако су значајне за стратешку позицију Велике Британије због близине Блиског истока³³³); да кипарски Турци имају 30% места у државној администрацији, 40% у полицији и право вета на све државне одлуке. Након доласка на власт у Грчкој, 1967. године, војна хунта ће незадовољна Макариосовом политиком неутралности и уз подршку САД, које су годинама захтевале од Макариоса да им уступи базе на северу острва, извршити војни удар на Кипру 15. јула 1974. године. Званично под изговором „да се заштите кипарски Турци“, а у стварности из страха да би након смене Макариоса могло доћи до уједињења Кипра са Грчком, Турска је 20. јула 1974. године извршила инвазију на северни део Кипра. Чињеница да је Кипар ближи Турској него Грчкој, те да је амерички државни секретар, Кисинџер, ставио вето на одлуку да се заустави инвазија Турске на Кипар, омогућила је турској војсци да без већих проблема заузме две трећине острва. Турска офанзива је завршена 30. јула 1974. године када је успостављена „зона безбедности“ под контролом снага УН, дуж тзв. зелене линије која је већ од 1964. године делила две заједнице на острву. У току турске инвазије протерано је око 200 000 Грка. Након успостављања примирја, Макариос се вратио из изгнанства у Лондону и поново постао председник, али је Кипар до данас остао подељено острво.

37% територије острва је званично под турском окупацијом. 15. новембра 1983. године проглашена је Турска Република Северни Кипар коју, са изузетком Турске, ниједна чланица међународне заједнице није признала. У оцени кипарске апликације Комисија је истакла да од када је Кипар прогласио независност, 1960. године, „кипарско питање“ никада није напустило дневни ред Савета безбедности УН, што најбоље илуструје сложеност кипарске проблематике.

Острво Кипар је има стратешки важан географски положај с обзиром да је тачка која повезује три континента: Европу, Азију и Африку. За Европску унију Кипар представља одскочну тачку за Блиски исток, Северну Африку и Источну Европу. 78% укупног становништва острва чине Грци, 18% Турци и 4% остале етничке скупине. У извештају Комисије, у општим напоменама о Кипру, истиче се да је то острво у северо-

³³³ Закони на територији база су исти као и у Великој Британији, те се ови делови острва званично и третирају као део Уједињеног Краљевства.

источном Медитерану са популацијом од 700 000 становника, површином од 9 251 км², релативно малом густиниом насељености од 76 становника по км² и порастом популације од 1% годишње. Висок степен урбанизације, висока стопа писмености и далеко виши ниво развијености су на јужном делу острва на којем живи око 570 000 становника. У северном делу острва живи око 130 000 кипарских Турака, а ту је смештено и око 30 000 турских војника. Политичка подела острва узроковала је и различит ниво његовог економског развоја. Јужни део је доживео изванредан економски раст, заснован пре свега на услужним делатностима и туризму, што је донело БДП по становнику од 9000 екија 1991. године, који је био доста виши у односу на неке државе чланице ЕЗ. Развој северног дела острва, који је орјентисан на пољопривреду, није био тако интензиван. Његов БДП био је четири пута мањи у односу на југ острва.³³⁴

Политика на Кипру, такође, има различите курсеве од 1974. године. Република Кипар, чији се ауторитет протеже практично само на јужном делу острва, задржала је устав из 1960. године. Све његове одредбе које се односе на учешће кипарских Турака у законодавној, извршној и судској власти више се не примењују. Влада северног дела острва, коју међународна заједница не признаје, усвојила је нови устав на референдуму 1975. године. Снаге УН, UNFICYP, које су на острву распоређене још у току сукоба 1964. године, одржавају линију раздвајања између два дела острва.³³⁵

Комисија је истакла и да се приликом представљања захтева за чланство у ЕУ, Влада Републике Кипар, која је призната од стране ЕЗ и њених држава, као једини легитимни представник Кипра обратила Заједници у име целог острва. Уз оцену да би било у њеном интересу да буде део ЕЗ, турска заједница на Кипру оспорила је право влади Републике Кипар да заступа цело острво. Свој став темељили су на уставу из 1960. године, који је давао право вета турској заједници на све спољнополитичке одлуке државе Кипар, а самим тим и на прикључивање међуорганизацији или савезу који као своје чланице нема и Грчку и Турску. Сходно томе, турска заједница на Кипру

³³⁴ *The challenge of enlargement Commission opinion on the application by the Republic of Cyprus for membership*, Bulletin of the EC, Supplement 5/93, стр. 11-12, <http://aei.pitt.edu/5760/1/5760.pdf>. Сајт посећен 17.5.2013. године

³³⁵ Ibid.

сматрала је да у таквим околностима ЕЗ не би требало да предузима никакву акцију у вези са кипарском апликацијом.³³⁶

У закључку мишљења о кипарској апликацији истиче се да географски положај Кипра, који га чини извором европске културе и цивилизације две хиљаде година уназад, интензитет европског утицаја који је очигледан у културном, политичком, економском и социјалном животу острва потврђују да острво припада ЕЗ. Такође, Комисија је уверена да би приступање Кипра ЕЗ повећало безбедност и просперитет острва и приближило две заједнице. Интеграција Кипра са ЕЗ имплицирала би мирно, уравнотежено и трајно решење кипарског питања. Кипар је задовољавао политичке и економске критеријуме за чланство у Унији.³³⁷

Кипарска апликација је добила позитивно мишљење у јуну 1993. године, што је фактички значило да је Унија могла отворити преговоре о приступању са Кипром у исто време када и са кандидатима за четврто, ЕФТА, проширење. Ипак, питање приступања Кипра није било укључено у ово проширење што је значило да Унија још није била спремна за коначно суочавање са питањем пријема подељеног Кипра.

Унија је нагласила да не треба допустити да подељеност Кипра узрокује трајно искључивање кипарских Грка из процеса интеграција, те је Европски савет на самиту у јуну 1994. године, на Крфу, одлучио да ће наредна фаза проширења ЕУ укључити и Кипар.³³⁸ Одлука Европског савета из децембра 1997. године да Кипар буде у луксембуршкој односно „5+1“ групи кандидата, а да поново одложи разматрање турске кандидатуре изазвала је револт Турске која је запретила да ће блокирати евентуално уједињење острва уколико се не убрза њен пут ка ЕУ (тада још није добила ни статус кандидата). Европски савет тада је истакао да ће преговори о приступању позитивно допринети тражењу политичког решења за проблем Кипра кроз преговоре под окриљем УН који се морају наставити са циљем стварања две зоне федерације. У том контексту,

³³⁶ *The challenge of enlargement Commission opinion on the application by the Republic of Cyprus for membership*, стр. 7.

³³⁷ У оцени способности Кипра, Комисија је пошла од података које је у апликацији поднела влада Републике Кипар. Подаци о северном делу острва, с обзиром да је влада кипарских Турака одбила да сарађује, добијени су од Владе Републике Кипар.

³³⁸ N. Nugent, *European Union Enlargement*, стр. 38.

Европски савет тражи од Владе Кипра да и представнике заједнице кипарских Турака укључи у приступне преговоре“.³³⁹

Преговори Уније са Кипром добро су напредовали јер је Кипар (јужни део) економски итекако добро стајао и политички био стабилан. Осим поделе острва, главни захтев Уније у вези са Кипром био је реформа банкарских закона који су „привукли новац дискутабилног порекла, а са њим и велики број руских исељеника“.³⁴⁰ Од земаља кандидата из Источног проширења, Кипар је, уз Словенију, имао највиши БДП по становнику. Имао је чак 80% просека дохотка ЕУ15. У периоду од 1997-2002. године имао је и најнижу стопу инфлације од свих кандидата, 2,7%.³⁴¹

Лидери Уније очекивали су да ће се до краја преговора о приступању Кипра наћи прихватљиво решење којим би се окончала подела острва и да ће оно уједињено ући у Унију. Одлагање приступања Кипра све док кипарски проблем не буде решен било је неприхватљиво јер је Грчка упозорила Унију да ће блокирати целу пету рунду проширења уколико Кипар не буде примљен у првом кругу са земљама ЦИЕ. Комисија је у октобру 2002. године предложила да се 2004. године у чланство Уније прими 8 земаља ЦИЕ плус Кипар и Малта. Тако је коначан став Уније био да ће, без обзира на поделу острва, Кипар постати чланица ЕУ. Лидери ЕУ су се на самиту у Копенхагену, децембра 2002. године, сложили да до краја 2004. године одлуче о отварању приступних преговора са Турском. Била је то „утешна награда“ за Турску, с обзиром на одлуку Уније да ће о њеном пријему у будућности одлучивати и земља чију је територију окупирао. Нерешено питање Кипра је најтежа спољнополитичка препрека приступања Турске ЕУ.

Став ЕУ је да, уколико жели чланство у Унији, Турска мора окончати окупацију дела међународно признате Републике Кипар која подразумева цело острво Кипар, а 30 000 турских војника на северу острва били су потврда те окупације. Турска је тиме прекршила одредбе међународног права и Повеље УН односно окупирао је део територије ЕУ, организације којој жели приступити. „Кипарски проблем“ у процесу европских интеграција био је наставак вишевековних несугласица Турске и Грчке. У

³³⁹ *European Council, Presidency Conclusions, Luxembourg, 12-13 December 1997*, тачка 28.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm. Сајт посећен 18.5.2013. године.

³⁴⁰ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр.161.

³⁴¹ М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 567.

овом периоду историје предност је била на страни Грчке јер је она већ била чланица организације којој је Турска желела да приступи, те је од става Грчке као државе чланице зависио и однос Уније према кипарском и турском приступању. Тако су кипарска и турска апликација биле повезане и условљене. Турска је подржавала став кипарских Турака који су оспоравали право кипарској влади да преговара у име целог острва.

Последњи покушај да се оконча подела острва пре приступања био је план Кофија Анана, генералног секретара УН, који је предвиђао да Кипар постане федерална држава што би значило да ће цело острво као јединствена држава ући у ЕУ. Кипарски Турци су на референдуму прихватили овај план, док су кипарски Грци на референдуму одржаном седам дана пре ступања у чланство ЕУ, 24. априла 2004. године, одбацили предлог. Грцима план није одговарао јер није предвиђао повратак свих грчких избеглица, враћање земљишта које им је припадало пре окупације, укидање британских база на острву, и Турци би добили превише места у органима власти.

Кипар је био једина земља прве рунде Источног проширења која није одржала референдум о чланству у ЕУ, већ је уговор о приступању ратификовао кипарски парламент у јулу 2003. године. Према том уговору, у ЕУ је 1. маја 2004. године примљено цело острво односно Република Кипар, с тим што се право и стандарди ЕУ примењују само на јужном делу острва над којим Република Кипар има стварну власт. Одмах по пријему Кипар је најавио да ће блокирати даљи напредак турског захтева за пријем у чланство Уније.

3.5.2. Други круг Источног проширења (приступање Бугарске и Румуније)

Источно проширење назива се још и „10+2“ проширење јер је реализовано кроз два круга проширења. Као што су биле у другој групи кандидата са којима су отворени приступни преговори, Бугарска и Румунија су тако биле и у другој групи земаља Централне и Источне Европе које су укључене у чланство Уније 1. јануара 2007. године. Румунија и Бугарска имају важан стратешки положај јер повезују средњу Европу са земљама бившег СССР-а, Малом Азијом и Блиским истоком.

Приступање Бугарске и Румуније повећало је укупан број становника Уније за 6, 5%, њену територију за 8, 5% и укупан БДП за 2,4%. Румунија је имала око 22 милиона, а Бугарска око 7 760 000 становника. У обе земље већина становништва је православне вероисповести. Укупан број становника ЕУ након „10+2“ проширења био је око 500 милиона.

Оно што им је представљало један од највећих проблема у процесу приступања ЕУ, корупција, је и данас, након више од пола деценије чланства у ЕУ, главно обележје ове две земље. Према извештају Transparency Internationala за 2012. године, Бугарска и Румунија су чланице ЕУ који имају највише проблема са корупцијом. Оне су и најсиромашније државе чланице ЕУ²⁷.

Европска унија је преговоре о приступању са Бугарском и Румунијом затворила 17. децембра 2004. године, а уговор о њиховом приступању Европској унији је закључен је 25. априла 2005. године.³⁴² Уговор је предвиђао да ће Бугарска и Румунија постати чланице 1. јануара 2007. год., осим ако Савет на препоруку Комисије не одлучи да одложи пријем ове две земље до 1. јануара 2008. године уколико не буду довољно спремне. Био је то први уговор о приступању у политици проширења који је садржао такву могућност.

Румунија је, после Пољске, по површини и становништву највећа земља Источног проширења. Након Другог светског рата, 1947. године власт у земљи је преузела Комунистичка партија. 1965. године Николау Чаушеску је постао генерални секретар партије, а убрзо и председник Румуније, који ће наредне две и по деценије суверено владати земљом. Његова владавина се описује као једна од најрепресивнијих

³⁴² *Treaty of Accession of the Republic of Bulgaria and Romania*, Official Journal L 157, 21.6.2005.

диктатура у модерној европској историји.³⁴³ Чаушеску је настојао да води независну спољну политику земље и задржи одређену дистанцу према СССР-у. Румунија је била једина земља Варшавског пакта која је осудила совјетску инвазију на Чехословачку 1968. године, и прва земља СЕВ-а која је постала чланица Светске банке и Међународног монетарног фонда још 1972. године. Чаушеску је свргнут са власти 25. децембра 1989., када је објављено да је брачни пар Чаушеску ухапшен, осуђен на смрт и погубљен.

Први слободни избори одржани су у мају 1990. године, када је на власт дошао Национални фронт спаса, који су, углавном, чинили припадници бивше комунистичке партије. Национални фронт се убрзао распао, а једна од његових странака наследница, Социјалдемократска партија, превођена Јоном Илијескуом, који је постао нови председник Румуније, владаће до 1996. године.

Румунија је закључила споразум о придруживању са ЕЗ у фебруару 1993. године, док је захтев за чланство у ЕУ поднела 22. јуна 1995. године. Комисија је у својој оцени румунске апликације, истакла да је Румунија из Чаушескуовог режима изашла као земаља, која је од нових кандидата за ЕУ, у економском, правном и социјалном смислу, најдаље од ЕУ и тржишне економије. Реформски програми предузети током 1991. и 1992. године нису били довољни. 1996. године у привреди Румуније и даље је највећи удео државног власништва, док је пољопривреда главна економска активност, која са 20% учествује у укупном БДП земље. БДП *per capita* је 24% просека ЕУ15.³⁴⁴ Али, не заборавимо да су тада најважнији трговински партнери Румуније, ван СЕВ-а, СР Југославија, Ирак и Либија били под економским ембаргом УН и САД. Румунија је због тога изгубила око 7 милијарди долара, а само обустава пловидбе Дунавом због ембарга, донела је према подацима ММФ-а Румунији минус од 700 милиона долара.³⁴⁵

³⁴³ Чаушескуова владавина се описује као стварање друштвеног система у коме је наметнут култ личности и непотизам стаљинистичког типа, са форсираном индустријализацијом, који је изазвао тешке економске поремећаје праћене дуготрајном агропрехрамбеном кризом.

³⁴⁴ *Agenda 2000 – Commission Opinion on Romania's Application for Membership of the European Union*, DOC/97/18, Brussels, 15th July 1997, стр.22., http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/dwn/opinions/romania/ro-op_en.pdf Сајт посећен 20.5.2013. године.

³⁴⁵ Опширније видети у: Х. Хофбауер, *op.cit.*, стр. 198.

Права смена власти извршена је тек на изборима у новембру 1996. године, када је на власт дошла демократско-либерална опозиција под Емилом Константинескуом, која је започела процес реформи. Евроатлантске интеграције тада су добиле примат у спољној политици Румуније. Од нових кандидата Румунија је имала највишу годишњу стопу инфлације у периоду од 1999-2003. године, и то 1999. године 45,8%, 2000. год. 45,7%, 2001. год. 34,5%, 2002. год. 22,5%. У Бугарској је 1999. била 2,6%, а 2003. године 4,5%.³⁴⁶

Док је 1990. године 34% румунског извоза отпадало на ЕЗ, већ 2000. године видимо потпуни преокрет јер чак 64% извоза одвија се са ЕУ, која је тако постала главни румунски економски партнер. Међутим, паралелно са тим је растао и спољнотрговински дефицит ове земље јер је укидање царина са ЕУ довело у неповољан положај румунску привреду (спољнотрговински дефицит је 2004. износио 5 милијарди долара а 2011. године већ 11 милијарди долара). Порастао је и буџетски дефицит због огромних издатака за отплату спољног дуга,³⁴⁷ и то са 1 милијарду долара 2004. године на 8 милијарди долара 2011. године.³⁴⁸

Након Другог светског рата Бугарска је кратко била под окупацијом совјетских трупа, да би септембру 1946. године била укинута монархија и проглашена република, а 1947. године Комунистичка партија Бугарске је успоставила потпуну контролу над земљом. 1956. године на власт је дошао Тодор Живков које ће овом странком и Бугарском владати наредне три деценије. Његова „високо централизована економска политика дала је приоритет национализованој индустрији што је рапидно повећало учешће индустрије у бугарској економији. У пољопривреди је наметнута колективизација и задруге су реорганизоване у велике агро-индустријске комплексе. Од 1970-их економски раст је успорен, а до застоја ће поново доћи средином осамдесетих година“.³⁴⁹ Бугарска је, за разлику од Румуније, и економски и политички била блиска Москви и називали су је „шеснаестом совјетском републиком“.³⁵⁰

³⁴⁶ В. Грбић, *op.cit.*, стр.272.

³⁴⁷ Спољни дуг Румуније је 1993. године износио 4 миларде долара, 2005. године 35 милијарди, а 2011. године чак 127 милијарди долара.

³⁴⁸ Д. Мирковић, „Шта је ЕУ донела Румунији?“, *Нова српска политичка мисао*, 16. децембар 2012., <http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/sta-je-eu-donela-rumuniji.html?alphabet=1> Сајт посећен 22.5.2013.

³⁴⁹ *Agenda 2000 – Commission Opinion on Bulgaria's Application for Membership of the European Union*, DOC/97/11, Brussels, 15th July 1997, стр.7.

³⁵⁰ Х. Хофбауер, *op.cit.*, стр.221.

Живков је на власти био до 10. новембра 1989. године, а први вишестраначки избори одржани су 10. јуна 1990. године и на њима је победила Социјалистичка партија, која је тако постала једина комунистичка партија која је након револуција 1989. године успела остати на власти. Улазак у период транзиције тешко је погодио и онако осиромашену Бугарску. Инфлација у Бугарској је 1991. године износила 320%, а у нпр. Чешкој она је тада износила 60%. Бугарска је захтев за пријем у чланство ЕУ поднела 14. децембра 1995. године.

Масовни протести довешће до расцепа у редовима владајуће странке и до избора у априлу 1997. године, када ће победу однети Савез демократских снага. 1. јула 1997. године основан је Монетарни савет кроз који су ММФ, Светска банка и немачка Бундесбанка преузели економску судбину Бугарске у своје руке. Било је то тело на које су пребачене надлежности за доношење најважнијих економских одлука и спровођење мера. Бугарска валута лев је везана за немачку марку, а Монетарни савет је одлучивао о порезима, платама, социјалној и економској политици. Влада и парламент су се законом ослободили сваке одговорности. Према Хофбауеру, „систем Монетарног савета је представљао најстрожу форму режима одређивања курса валуте једне земље чија се банка потпуно одрекла самосталне монетарне политике и препустила на милост и немилост страном монетарној сили и самовољи снага на финансијским тржиштима“.³⁵¹ Убрзо се на позитивно мења и однос ЕУ према Бугарској.

Европска комисија је у октобру 1999. године предложила отварање преговора са другом групом кандидата Источног проширења, у које је сврстала и Бугарску. И док се 1990. године само 5% бугарског извоза одвијало са ЕУ, 2000. године тај проценат је износио чак 51%. Од кандидата за Источно проширење, у погледу нивоа економске развијености, Бугарска и Румунија су биле у последњој, четвртој групи земаља чији је БДП четвртина просечног БДП-а ЕУ15.³⁵² Бугарска је 2002. године имала двоструко вишу стопу незапослености у односу на просек у ЕУ.

Европска комисија је у октобру 2002. године оценила да Бугарска и Румунија још увек нису спремне за чланство и као датум приступања Унији добиле су 1. јануар

³⁵¹ Ibid., стр.213-214.

³⁵² 1. група су релативно развијене земље – Кипар и Словенија; 2. група су земље чији је БДП једнак приближно половини просечног БДП ЕУ- Чешка, Мађарска, Словачка и Малта; 3. група - Естонија, Пољска, Литванија и Летонија. Наведено према: М. Н. Јовановић, *op.cit.*, стр. 676.

2007. године, под условом да остваре одређена питања. Комисија је та питања представила у мапама пута, *Roadmaps for Bulgaria and Romania*, у новембру 2002. године. „Мапе пута за Бугарску и Румунију покривају период до приступања Унији. Оне су засноване на обавезама које су преузете у преговорима о приступању и упућују шта треба да се уради да би били испуњени критеријуми за чланство из Копенхагена и Мадрида“.³⁵³

Европски савет је на самиту у Копенхагену, 12-13. новембра 2002. године, усвојио предложене мапе пута, а оне су предвиђале и додатну помоћ Уније за њихово испуњавање. Финансијска помоћ овим земљама повећана је за 20% за 2004., 30% за 2005. и 40% за 2006. годину у односу на средства која су ове земље добијале у периоду 2001-2003. године.

Према мапи пута за Бугарску, она је требала спровести реформу администрације и правосуђа што се сматра подстицајем за даљи развој политичког, правног и економског система. Од економских реформи, Бугарска је морала убрзати: програм приватизације, развој малих и средњих предузећа, олакшавање издавања дозвола, реформу царинске и пореске администрације, процедуре банкрота, затим развити финансијско посредовање, јачање права над непокретностима, продају пољопривредног земљишта, јавно улагање у образовање, здравље и инфраструктуру. Од Румуније је захтеван наставак реформе администрације и правосуђа, а од економских питања морала је да изврши пореску и буџетску реформу, обезбедити стабилну инфлацију, процедуре банкрота, развој финансијског посредовања, јачање права над непокретностима, продају пољопривредног земљишта, реформу јавних предузећа, завршетак приватизације банкарског сектора, јавна улагања у инфраструктуру, образовање, заштиту животне средине и здравље, и смањење државне помоћи.

Комисија је свом извештају од 26. 9. 2006. године оценила да су Румунија и Бугарска учиниле значајне напоре да комплетирају припреме за чланство у ЕУ, те да ће од јануара 2007. године бити у позицији да се носе са правима и обавезама чланства у ЕУ. Међутим, бројна су питања која захтевају даљи рад. Комисија ће, након

³⁵³ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Roadmaps for Bulgaria and Romania*, Brussels, 13.11. 2002., COM (2002) 624 final, стр. 2.

консултација држава чланица, успоставити механизам за кооперацију и верификацију напретка ове две државе у реформи правосуђа, борби против корупције, прања новца и организованог криминала.³⁵⁴ Бугарска и Румунија су тако и након пријема у ЕУ остале под контролом Комисије чиме су у односу на остале државе чланице стављене у подређени положај.

У јесен 2008. године Комисија је блокирала помоћ Бугарској у износу од 220 милиона евра због корупције и злоупотребе средстава из фондова ЕУ који су били намењени за развој. Бугарска је до јула 2012. године искористила само 19% средстава које је требало да добије у периоду 2007 - 2013. године (6,9 милијарди евра). То је у пракси значило да уместо предвиђених 1,3 милијарди евра годишње добија 250 милиона евра.

Проблеми са корупцијом, организованим криминалом и упитно функционисање правосудног система у Бугарској и Румунији до данас представљају основни разлог зашто државе чланице ЕУ још увек имају бојазан од импликација пријема ове две земље по унутрашњу безбедност ЕУ. Због противљења Немачке, у мају 2013. године, поново је одложен пријем Бугарске и Румуније у шенгенску зону. Најважнији критеријум за приступање шенгенском простору је способност земље да заштити своје границе према земљама које нису чланице Уније, како би се спречили илегално усељавање и организовани криминал. Румунија има најдужу спољну границу у ЕУ и Немачка сумња да је ова држава способна да буде бедем Уније од илегалних улазака, шверца и криминала. Немачка није прихватила ни предлог о тзв. „парцијалном шенгенском систему“, који би се односио само на ваздушне и морске граничне прелазе.³⁵⁵

Ове две земље примљене су у пуноправно чланство иако је било очигледно да њихов напредак у испуњавању постављених услова из мапа пута није био потпун, и да су по већини кључних индикатора тада биле иза Хрватске. Зато се пријем Бугарске и Румуније сматра кључним доказом да су геополитички критеријуми за проширење

³⁵⁴ *Communication from the Commission, Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania*, Brussel, 26.0. 2006., COM(2006) 549 final, стр. 12-13., http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_en.pdf Сајт посећен 25.5.2013. године.

³⁵⁵ Нарочито се страхује од илегалних улазака из Украјине и земаља Западног Балкана. И Румунија и Бугарска излазе на Црно море и налазе се на важним путевима трговине људима, оружјем и дрогом.

много важнији од критеријума из Копенхагена. Примат је имала „потреба ширења евроатлантске зоне на исток и давање награде овим безбедносно значајним субјектима, који су постали најистуренији актери нове политике запречавања Русије. Њиховим пријемом буквално је попуњена и повезана прва линија фронта, читав простор од балтичких земаља на северу до Турске на југу“.³⁵⁶

3.6. ШЕСТО ПРОШИРЕЊЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

3.6.1. Приступање Хрватске Европској унији

Продор Европске уније на Балкан званично је почео шестим проширењем Европске уније 1. јула 2013. године приступањем Републике Хрватске, која је постала двадесет и осма држава чланица Уније. Пријемом Хрватске, која има око 4 290 000 становника, популација Уније увећала се за око 1%, територија за 1,31% и укупан БДП ЕУ за 0,51%. Република Хрватска је прва држава региона Западног Балкана која је приступила ЕУ и прва учесница Процеса стабилизације и придруживања која је успешно завршила учешће у њему, у складу са његовим крајњим циљем – укључивање у ЕУ.

Хрватска је била друга држава Западног Балкана са којом је ЕУ закључила споразум о придруживању, 29. октобра 2001. године. То је био први званични уговорни однос између ЕУ и Републике Хрватске. Он је ступио на снагу 1. фебруара 2005. године, и до ступања Хрватске у чланство ЕУ на њему су се темељили трговински односи ЕУ и Хрватске. ЕУ је главни трговински партнер Хрватске, на њу отпада 60% хрватског извоза и 62% увоза. Регион Западног Балкана је други главни трговински партнер, на који отпада 19% хрватског извоза и 16% увоза.³⁵⁷

Хрватска је захтев за чланство у ЕУ поднела 21. фебруара 2003. године. Статус кандидата је добила 18. јула 2004. године, између осталог захваљујући и чињеници да је имала посебно успешно спровођење ССП-у. Тако су „Национални програм Републике Хрватске за придруживање Европској унији“ и „План provedбе ССП-а“ предвиђали

³⁵⁶ Опширније видети: М. Ђурковић, „Геополитички оквир проширења Европске уније: Ширење ЕУ између континентализма и атлантизма“, *Изаови европских интеграција*, Службени гласник, бр.8/2010.

³⁵⁷ *Хрватска и ЕУ – Трговински односи, Делегација ЕУ у Републици Хрватској (Европска комисија – Представништво у Хрватској)*, <http://www.delhrv.ec.europa.eu/?lang=hr&content=4619>. Сај посећен 28.5.2013.

нешто бржу динамику спровођења од оне предвиђене Споразумом, те су у 2003. и 2004. години обавезе из ССП-а допуњаване и спровођењем нових мера потребних за прилагођавање стандардима ЕУ-е. Хрватска је била прва држава која је већ у фази подношења захтева за чланство у ЕУ имала свеобухватни програм прилагођавања стандардима ЕУ.

Комисија је 20. априла 2004. године донела позитивно мишљење о хрватској апликацији и препоручила Европском савету да донесе одлуку о отварању преговора са Хрватском о пуноправном чланству. Хрватска је била прва земља чија је апликација анализирана према условима проширења који су утврђени искључиво за земље региона Западног Балкана и то су, до сада, најстрожији услови за приступање Заједници/Унији у историји процеса проширења. Комисија је у свом мишљењу истакла да је „хрватски захтев за чланство део историјског процеса у којем земље Западног Балкана надвладавају политичку кризу регије и усмеравају се прикључивању подручју мира, стабилности и благостања које је Унија створила“.³⁵⁸

Хрватска је независност од СФРЈ прогласила 25. јуна 1991. године, након чега је дошло до избијања грађанског рата. Европска унија признала је Хрватску као суверену државу 15. јануара 1992. године, а у мају исте године земља је примљена у УН. У мају и августу 1995. године операције Бљесак и Олуја омогућиле су хрватским снагама да преузму контролу над целокупном територијом Хрватске, осим на подручју источне Славоније, које је остало под заштитом УН-а. Ердутски споразум из новембра 1995. године омогућио је мирну реинтеграцију источне Славоније у хрватску територију, а она је окончана у јануару 1998. године.

Прекретницу у односима ЕУ и Хрватске, према мишљењу Комисије, представљају парламентарни избори из јануара 2000. године и избор Стјепана Месића за председника Републике у фебруару 2000. године. У мају 2000. године Комисија је усвојила Студију изводљивости предлажући отварање преговора о закључивању споразума о стабилизацији и придруживању. Резолуцијом коју су све политичке странке усвојиле у Хрватском сабору у децембру 2002. године, приступање Хрватске ЕУ дефинисано је као национални стратешки циљ, а од Владе је затражено да поднесе

³⁵⁸ *Мишљење о захтеву Републике Хрватске за чланство у Европској унији*, Комисија ЕЗ, Брисел, 20.4.2004., стр.4.
http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/vijesti/Misljenje_EK-hrv.pdf. Сајт посећен: 28.5.2013.

захтев за чланство у Европској унији, што је она и учинила већ у фебруару. Приоритети хрватске спољне политике, које је истакла нова Влада, били су: чланство у Европској унији и НАТО-у, односи са суседима, развој економске дипломатије и промена међународног имиџа Хрватске.

У закључку Мишљења Комисије о захтеву Хрватске за чланство у ЕУ оцењено је да је Хрватска функционална демократија са стабилним институцијама које гарантују владавину права. Хрватска треба да настави са пуном сарадњом и предузимањем свих потребних корака да би осигурала да се преостали оптуженици пронађу и пребаце у Хаг. Такође, треба уложити додатне напоре у подручју мањинских права, повратка избеглица, реформе правосуђа, регионалне сарадње и борбе против корупције. На тој основи, Комисија потврђује да Хрватска испуњава политичке критеријуме за чланство. И економски критеријуми³⁵⁹ су позитивно оцењени. Истиче се да се Хрватска може сматрати земљом с делотворном тржишном економијом која ће бити у стању да се носи са притисцима конкуренције и тржишних снага унутар Уније у средњорочном раздобљу, под условом да настави спроводити свој програм реформи за уклањање преосталих слабости. У светлу горе наведеног, Комисија је препоручила отварање преговора с Хрватском за приступање Европској унији.³⁶⁰

У децембру 2004. године, Европски савет је донео одлуку о отварању преговора о приступању са Хрватском 17. марта 2005. године, под условом остваривања пуне сарадње са Хашким трибуналом. Међутим, у недостатку потврде о потпуној сарадњи, Савет је 16. марта 2005. године донео одлуку о одлагању преговора о приступању, иако је усвојен Преговарачки оквир за Хрватску како би преговори могли започети када услов пуне сарадње буде испуњен. Након позитивне процене Карле дел Понте, тадашњег главног тужиоца Хашког трибунала, о потпуној сарадњи, закључено је да су испуњени сви услови за отварање преговора, те су преговори о приступању Хрватске

³⁵⁹ До 2000. Хрватска је следила поступни приступ структуралним реформама и успоставила консензус између социјалних партнера. Раст БДП-а вратио се на релативно високе стопе након рецесије из 1999. године. Након 1996., Хрватска је постигла просечну стопу раста од 3,7% упркос рецесији 1999. год. када је привреда смањена за 0,9%. Повећање увоза премашило је извоз током тог раздобља, осим у годинама 1998/1999. Туризам, који се опоравио посебно након косовске кризе, најважнији је извозни производ и игра важну улогу као извор спољних прихода за Хрватску, иако у исто време ствара потражњу за увозом. Хрватска привреда је већ постигла високи степен интегрисаности са ЕУ. Европска унија је најважнији хрватски спољнотрговински партнер с просечним уделом од 52,6% у извозу и 56,% у увозу у раздобљу од 1999. до 2002. године.

³⁶⁰ *Мишљење о захтеву Републике Хрватске за чланство у Европској унији*, стр.122.

Европској унији службено отпочели 3. октобра 2005. године. Крајем 2005. године Хрватска је испоручила свог најзначајнијег хашког оптуженика, генерала Анту Готовину (ухапшен на Канарским острвима). Преговори о приступању су затворени 30. јуна 2011. године и Уговор о приступању је потписан 9. децембра 2011. године.

На референдуму одржаном 22. јануара 2012. године, 66,27% изашлих грађана Хрватске је гласало за улазак Хрватске у Европску унију. Хрватски сабор је једногласно усвојио усвојио Уговор о приступању Републике Хрватске Европској унији 9. марта 2012. године. Након процеса ратификације од стране свих држава чланица ЕУ и Хрватске, приступање је извршено 1. јула 2013. године.

У последње две деценије, Европска унија је Хрватској, као и осталим земљама региона Западног Балкана, даје значајну финансијску помоћ. У периоду од 1991. до 2003. године Хрватска је примила 550 милиона евра помоћи од ЕЗ/ЕУ.³⁶¹ У раздобљу од 2000. до 2004. године Хрватска је добила око 278,8 милиона евра из програма CARDS. Само у 2001. години Хрватској је из CARDS програма додељено чак 60 милиона евра. Након стицања статуса кандидата 2005. године Хрватска³⁶² је постала корисница програма PHARE, ISPA и SAPARD из којих јој је у прорачунском раздобљу 2005-2006. године додељено укупно 252 милиона €. Хрватској је у периоду од 2007 - 2013. године кроз IPA програм додељено: 141,2 милиона € за 2007. годину, 146 милиона € за 2008. годину, 151,2 милиона € за 2009. годину, 153,6 милиона € за 2010. годину, 140,7 милиона € за 2011.годину, 143,5 милиона € за 2012. годину и 146,2 милиона евра за 2013. годину.³⁶³

Хрватска приступна политика темељила се на стратегији брзог приступања и принципу „што пре уђемо, то боље“, насупротив политике „уђимо што боље“ која је била далеко потребнија хрватској привреди и друштву. Фокусираност на брзо приступање темељила се на претпоставци да би спорији темпо могао угрозити целокупан процес транзиције. Међутим, овакав приступ носи ризик да изазове супротан ефекат, што се обично и дешавало малим државама у претходним проширењима јер оне немају

³⁶¹ Ibid., стр. 9.

³⁶² Темелј за учешће Хрватске у програмима ЕУ-а је *Оквирни споразум између Републике Хрватске и Европске заједнице о општим начелима учешћа Републике Хрватске у програмима Заједнице* (СГ ЕУ, Л 192/2005 од 22. јула 2005.године).

³⁶³ К.Бригљевић, А. Брнчић, П. Лепе, И. Мошња, *Хрватска на путу у Европску унију: од кандидатуре до чланства*, Министарство вањских и европских послова, Влада Републике Хрватске, Загреб, 2012, стр.47.

довољан капацитет за убрзани темпо и припрему квалитетних реформи што повлачи за собом негативне резултате. Инсистирање на приступној стратегији „ко ће пре“ је у сукобу са јачањем демократије, као циља процеса транзиције, јер ствара притисак на процес преговора на унутрашњем плану, чинећи га „ексклузивом извршне власти“ (приступање Уније се намеће као приступ одозго, без учешћа грађана у њему). Последица тога је да се „демократски дефицит институционалног састава ЕУ, који је и сам преоптерећен претераном моћи одлучивања егzekутиве и слабом парламентарном контролом, на мала врата уводи и у Хрватску“.³⁶⁴

Комисија је у анализи хрватске апликације за чланство ЕУ, операције „Олуја“ и „Бљесак“ третирао као потпуно легитимне операције које су хрватске оружане снаге предузеле на својој територији. При томе, нигде се не помиње чињеница да документационо-информативни центар „Веритас“ у својој евиденцији има имена 1.960 погинулих и несталих Срба у „Олуји“, од којих 1.205 цивила. У „Олуји“ је с простора Српске Крајине протерано око 220.000 људи. Претходно је у операцији „Бљесак“, 1. и 2. маја 1995. године, у западној Славонији убијено око 100 цивила и протерано око 20 000 Срба. Неколико месеци пре званичног ступања на снагу Уговора о приступању Републике Хрватске Европској унији, Апелационо веће Хашког трибунала, у новембру 2012. године, ослободило је хрватске генерале Анту Готовину и Младена Маркача, осумњичене за прогон српског становништва из Книнске крајине у операцији „Олуја“ 1995. године, поништивши првостепену пресуду којом је генерал Готовина био осуђен на 24 године, а генерал Маркач на 18 година затвора. Ово пресудом операција „Олуја“ је призната као легална и легитимна акција хрватских оружаних снага. Тиме је Хашки трибунал практично оспорио темељну ставку српске тужбе за геноцид против Хрватске пред Међународним судом правде. Наиме, Србија је у својој тужби навела да је Хрватска починила геноцид током операције „Олуја“ у августу 1995. године „у намери да потпуно или делимично уништи крајишке Србе као етничку групу“. Хрватска је тако и званично, у правном и политичком смислу, ушла „чиста“ у Европску унију.

Једина држава чланица која је отежавала и блокирала процес приступања Хрватске била је Словенија, њен први сусед. Прво је блокирала отварање нових

³⁶⁴ Т. Маршић, „Брзо приступање или добро заступање? Процена искуства преговора“, у: К. От (ур.), *Придруживање Хрватске Европској унији – изазови судјеловања*, Институт за јавне финансије и Зграда Фридрих Еберт, Загреб, 2006, стр. 45-46.

поглавља у преговорима о приступању Хрватске у периоду од децембра 2008. до септембра 2009. године због спора око границе³⁶⁵ између ове две земље. Блокада је отклоњена договором да се гранични спор реши међународном арбитражом. Словенија је на крају претила да неће ратификовати хрватски приступни уговор уколико не буде решен спор око Љубљанске банке (враћање штедне хрватским штедишама ове словеначке банке). Две земље су, ипак, постигле договор о томе³⁶⁶ и словеначки парламент је једногласно 2. априла 2013. ратификовао Уговор о приступању Хрватске.

3.7. ПЕРСПЕКТИВЕ БУДУЋИХ ПРОШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

3.7.1. Политика проширења Европске уније према Турској

Питање приступања Турске је најсложеније питање у историји политике проширења ЕУ. То је политичко и културолошко питање судара хришћанства и ислама, те питање да ли је Европска унија само хришћански пројекат. Ова земља је захтев за пријем у чланство ЕУ поднела 14. априла 1987. године, док су преговори о приступању отворени тек 3. октобра 2005. године и још увек трају. Дуже од две деценије траје њен пут ка Заједници/Унији, те се зато и назива „вечитим кандидатом“ за приступање ЕУ.

Данашња, модерна секуларна турска држава успостављена је 29. октобра 1923. године када је Мустафа Кемал Ататурк прогласио Републику Турску и постао њен први председник. Једину радикалану секуларистичку реформу на новоу читавог друштва и државе у муслиманском свету извео је Мустафа Кемал паша Ататурк у периоду између 1923. и 1938. године.³⁶⁷

Турска данас има око 75 милиона становника и седма је економија, по величини, у Европи.³⁶⁸ Економски бум и експанзија Турске, али и снажан повратак исламској

³⁶⁵ Ово питање се, највећим делом, односило на граничну линију у Јадранском мору.

³⁶⁶ Радило се о спору који се односи на 172 милиона евра улога хрватских грађана у филијалама Љубљанске банке у бившој СФРЈ. Те девизне улоге хрватске штедише су пренеле на домаће хрватске банке, Загребачку и Привредну банку. Словенија је сматрала да то питање треба решавати у склопу преговора о сукцесији бивше СФРЈ, док је за Хрватску то било билатерално питање, а Загребачка и Привредна банка су до решења тог спора настојале доћи судским поступцима, у чему их је подржала хрватска влада. На крају су обе земље прихватиле да се именује финансијски стручњак који ће предложити решење, а питање Љубљанске банке је одвојено од питања словеначке ратификације хрватског уговора о приступању ЕУ.

³⁶⁷ Д. Танасковић, *Ислам – догма и живот*, Српска књижевна задруга, Београд, 2008, стр.277.

³⁶⁸ Турска је 16. економија по висини БДП у свету.

традицији, у последње две деценије приписују се Рецепу Ердогану. Први знак промене политичке климе која ће турско друштво захватити крајем XX века била је победа исламске Партије благостања (РЕФАХ) Неџметина Ербакана на изборима 1996. године. Ербакан је био први исламски вођа секуларне Турске. Након незваничног војног удара и јаке секуларистичке кампање војске 1997. године, он је поднео оставку, а његова странка је забрањена. Међутим, на изборима 2002. године поново је на власт дошла исламистичка странка, Партија правде и развоја (АКП), коју је годину дана раније основао Реџеп Ердоган. Ердоган је постао премијер 14. марта 2003. године, а његова странка је однела победу и на изборима 2007. године. Иако је према свом програму, Партија правде и развоја декларисана као умерена конзервативна странка која се залаже за либералну тржишну привреду и чланство у ЕУ, њена владавина се описује као отворена исламизација турске државе. И док Ердогана у политичком смислу оптужују за исламизацију турског друштва, у економском му приписују препород Турске. Од маја 2013. године Турска више не дугује Међународном монетарном фонду. Ердоганова влада је спровела економски преокрет,³⁶⁹ тако да се некадашњи „болесник са Босфора“ данас сврстава међу 20 најразвијенијих економија света.

Процес придруживања Турске ЕУ почео је у јулу 1959. године када је она поднела предлог за успостављање придруживања. Због политичких и економских криза у Турској, Заједница је споразум о придрживању са Турском закључила тек 12. септембра 1963. године. Примена споразума о придруживању је делимично замрзнута од 1980. до 1986. године године након војног удара и завођења војне диктатуре у Турској. Већ тада је ЕЗ ставила до знања да је су политички разлози основни фактор у процесу придруживања и приступања Турске ЕУ. Иако је царинска унија између ЕУ и Турске успостављена тек 1996. године, она је до данас једина земља која је успоставила царинску унију са ЕУ пре приступања овој заједници.

³⁶⁹ Ердоганова влада је сповела економски преокрет тако што је увела мере штедње, продужила отплатни период са ММФ, те раст приватног сектора учинила приоритетним. За разлику од чланица еврозоне, Турска је могла да девалвира своју валуту и тако стимулише економију. Највећи економски успех АКП-а у првим годинама на власти било је одржавање унутрашње политичке стабилности и одлучност у спровођењу пакета реформи које је с Међународним монетарним фондом (ММФ) договорила још прошла влада. То је Турској омогућило приступ нужним кредитима, али и модернизацију привреде. Само у току 2012. године у Турску је из иностранства уложено око 16 милијарди долара. Притом су на важности добили инвеститори из арапских земаља. Турска је инвестирала у производњу, тако да је данас важан партнер за светску аутомобилску индустрију. Постало је јасно да се земља не може развијати само кроз туризам и трговину.

Турска је прва од садашњих држава кандидата за приступање ЕУ успоставила уговорне односе са њом, али је прва и поднела захтев за пријем у чланство. Учинила је то доста раније и у односу на било коју државу Централне и Источне Европе, али је Европски савет у децембру 1997. године одлучио да отвори преговоре о приступању са пет држава ЦИЕ (аранжман „5+1“), без разматрања турске кандидатуре. Турска је снажно протествовала и запретила да ће зауставити процес уједињења Кипра уколико ЕУ у догледно време не размотри њену кандидатуру, посебно револтирана чињеницом да је Унија отворила преговоре са Кипром. Европски савет је у децембру 1999. године одлучио да отвори преговоре и са другом групом источних кандидата, а Турску је признао као државу кандидата. У октобру 2002. године, Комисија је препоручила да се 10 земаља ЦИЕ прими у пуноправно чланство до 2004. године, док је за Турску препоручила само повећање претприступне помоћи.

Промене владе у Турској, новембра 2002. године, друштвене и економске реформе које су уследиле и потврдиле да Турска постаје стабилно друштво, унапређење односа са Грчком и ублажавање турског става по питању Кипра, те притисак САД утицали су да Европски савет награди Ердоганове напоре и у децембру 2004. године донесе одлуку о започињању преговора са Турском, који су званично отворени 3. октобра 2005. године.

Званични разлози одбијања турског приступања дати су прво у мишљењу Комисије о турској апликацији, од 20. децембра 1989. године, која је истакла да би било неприкладно за Заједницу, која и сама пролази кроз велике промене, да се упусти у нове преговоре о приступању. Две посебно важне чињенице, како је навела Комисија, су да Турска заузима велики географски простор и има већу популацију од било које државе чланице (1988. године је имала 53 милиона, до 2000. године ће имати 60 милиона становника), а њен општи ниво развоја је знатно нижи од просека ЕЗ. Осим тога, економска и политичка ситуација у Турској, без обзира на напредак који она остварује, нису убедили Заједницу да ће се Турска адекватно суочити са проблемима које би изазвало приступање Заједници. Заједница има фундаментални интерес да интензивира сарадњу са Турском у циљу њене економске и политичке модернизације с обзиром на то да је Турска велика земља која заузима стратегијски важну геополитичку

позицију и један од партнера у Северноатлантском савезу.³⁷⁰ У Комисијином извештају о напретку Турске ка приступању ЕУ, из 1998. године, оцењено је да је Турска направила велике кораке ка испуњавању политичких и економских аспеката „критеријума из Копенхагена“, али остају значајне области у којима је даљи напредак неопходан. ЕУ је критиковала стање људских права у Турској, пре свега однос према турским Курдима, функционисање турске демократије, укључујући и политичку улогу војске. Тек 1999. године Комисија је у свом извештају “Regular Report on Turkey's Progress Towards Accession“ дала позитивно мишљење којим се препоручује признавање статуса кандидата Турској. Тако је Европски савет прихватио овај извештај и званично доделио Турској статус кандидата на самиту Хелсинкију, 11. децембра 1999. године.

Европљани оспоравају Турској да је европска земља јер се већи део њене територије простире на Блиском истоку (само 3% турске територије припада европском континенту). Турска има 75 милиона становника и уласком у ЕУ била би друга држава чланица по броју становника, одмах иза Немачке, што би значило да би ове две земаље имале највећу гласачку моћ у институцијама ЕУ. Осим тога, има и велики пољоприврдни сектор што би захтевало измене у заједничкој пољопривредној политици и структурним фондовима Уније (40% турског становништва ангажовано је у пољопривреди). Свакако најзначајнији разлог противљења турском чланству је религиозне природе. Пријем многољудне муслиманске земље пореметио би и структуру европског идентитета и односе снага у ЕУ. Осим тога, Турска „постаје изразито религиозно друштво у тренутку када покушава да приступи пост-религиозној Европи.“³⁷¹ У западноевропском земљама данас живи преко пет милиона Турака, од тога око 2 милиона у Немачкој, која је већ раније указивала на проблем њиховог прилагођавања немачком друштву.

Унија Турској замера и однос према мањинама, посебно над Курдима. У Турској су Курди најбројнији од свих земаља у којима живе, и има их око 15 милиона.³⁷²

³⁷⁰ *Commission opinion on Turkey's request for accession on the Community*, SEC (89) 2290 final, Brussels, 20 December 1989, Conclusions, стр. 8., <http://aei.pitt.edu/4475/1/4475.pdf>. Сајт посећен 5.6.2013. године.

³⁷¹ М. Н. Јовановић, *op.cit.*, стр. 735.

³⁷² Курди живе у Курдистану, подручју између Турске, Ирака, Ирана и Сирије. У овој области живи око 30 милиона Курда.

Радничка партија Курдистана, најзначајнији курдистански покрет који се бори за успостављање слободне државе Курдистана, је забрањена у Турској и проглашена терористичком организацијом. До 1991. године у Турској је била забрањена курдска култура и употреба курдског језика. Ердоган је заузео либералнији став по питању курдског проблема, повећао њихова језичка и културна права. Почетком 2013. године, Абдулах Оцалан, лидер Радничке партије Курдистана, је прогласио примирје након скоро три деценије од почетка побуне против турске државе.

Основни спољнополитички проблем приступања Турске Европској унији је „кипарски проблем“. Република Кипар је постала чланица ЕУ с тим што је њен северни део под турском „окупацијом“ и на њему је око 30 000 турских војника. Дипломатска и привредна блокада Кипра од стране Турске до данас је остала главно спорно питање у преговорима о приступању ЕУ. Европска унија захтева од Турске да до краја преговора о приступању призна Републику Кипар, што она до данас одбија и признаје само северни део острва као независну државу. Ово се одражава и на напредак преговора о приступању Турске с обзиром да 8 преговарачких поглавља не може бити отворено док Турска не примени Додатни протокол уз Споразум о придруживању између ЕЕЗ и Турске након проширења ЕУ из 2004. године, и на Републику Кипар.³⁷³ Република Кипар је након приступања ЕУ, као и остале државе чланице, постала уговорница споразума о придруживању између ЕЕЗ и Турске од 12. септембра 1963. године.

У преговорима о приступању између ЕУ и Турске до данас је од 35 преговарачких поглавља отворено 13, а привремено затворено само једно поглавље (наука и истраживање). Извештај Европске комисије о напретку Турске ка ЕУ, из октобра 2012. године, указао је на бојазан Уније око стања демократије и људских права у Турској ЕУ, што је основни проблем данашње Турске.

Према Д. Динану, стратешка важност Турске била је једина јака турска карта од почетка процеса приближавања и приступања Европској унији.³⁷⁴ Турска је, готово од његовог оснивања, чланица НАТО-а, тачније од 1952. године, и један од најважнијих партнера САД.³⁷⁵ САД су од почетка снажно подржавале турску кандидатуру за

³⁷³ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/turkey/index_en.htm. Сајт посећен 7.6.2013. године.

³⁷⁴ Д. Динан, *Мењање Европе - Историја Европске уније*, стр. 260.

³⁷⁵ У Заливском рату 1991/92. године Турска је била кљични савезник САД.

чланство у ЕУ. Турска има огроман стратешки значај у односу на Балкан, Блиски исток, јужни Медитеран и земље бившег Совјетског Савеза, с обзиром на географске и историјске везе са њима. С обзиром да су ово, највећим делом, политички и безбедносно нестабилна подручја, пријемом Турске или одржавањем блиских веза са њом Унија осигурава и своју безбедност. Турска се граничи са Јерменијом, Азербејџаном, Бугарском, Грузијом, Грчком, Ираном, Ираком и Сиријом. Балканске земље су готово пет векова биле под њеном влашћу, а након распада СССР-а, као нове државе појавиле су се Азербејџан, Казахстан, Киргистан, Туркменистан и Узбекистан које укупно имају око 60 милиона становника који говоре турским језиком.

Због свог географског положаја Турска је енергетски коридор између Истока и Запада, а у њеном окружењу се налази 70% светских извора енергије. На западу Турске је Европа, највећи светски енергетски потрошач која је зависна од нафте и гаса са Блиског истока и каспијског региона, тако да је Турска незаобилазан коридор.

Данас у ЕУ нема сагласности о евентуалном приступању Републике Турске. Водеће немачке партије се залажу за „привилеговано партнерство“ са Турском, а не пуноправно чланство. „Кипарски проблем“ означава и Грчку и Кипар као две државе чланице које би могле стопирати пријем Турске. Чланство у ЕУ, као стратешко вишедеценијско опредељење Турске, озбиљно је пољуљано у последњој деценији због спорог напретка преговора о приступању и економске кризе са којом се ЕУ суочава насупрот економске стабилности и опоравка земље који се десио захваљујући Ердогану. Данас чланство у ЕУ подржава око 20% турског становништва у односу на 70% из 2004. године. Уморна од вишедеценијског чекања на коначан одговор ЕУ, званична Турска је указала и на могућност одустајања од чланства у ЕУ јер се постепено позиционирала као светска економска, а делимично и као политичка сила.

Сумња Европске уније у политичку компетентност Турске за чланство у ЕУ и њен покушај усклађивања, два суштински искључива процеса, демократизације и исламизације, ипак се показала оправданом. Од маја 2013. године Турску потресају најјачи унутрашњи немири од Ердогановог доласка на власт који се објашњавају као последица све веће ауторитарности његове владавине и претеране исламизације друштва, иако се до сада Турска сматрала успешним моделом повезивања умереног ислама и либералне капиталистичке привреде.

Не заборавимо, Османско царство је било исламска верска држава, а Турска њен наследник. Исламска прошлост оставила је дубоке трагове на модерну Турску.³⁷⁶ Приступање Турске ипак је питање да ли Унија спремна за промену саме природе европског пројекта.

3.7.2. Проширење ЕУ на Западни Балкан и земље бившег СССР-а

Проширењем на Западни Балкан и земље бившег СССР-а Европска унија је започела са успостављањем политичке контроле над својим некадашњим комунистичким противницима, СФРЈ и СССР. Земље бившег Совјетског Савеза су представљале посебан изазов за Унију јер је њихово „освајање“ значило коначно уништавање остатака вишедеценијског непријатеља - Варшавског пакта. Совјетски Савез је пре пада Берлинског зида у међународним односима имао статус глобалног актера, који је Унија почетком деведесетих година тек почињала да гради, и био је оно што је Унија тек желела постати, глобална сила састављена од већег броја држава које деле исте вредности.

Проширење на земље настале распадом СФРЈ Унији је било неопходно првенствено из безбедносних разлога, ради елиминисања извора нестабилности у срцу европског континента, код својих првих суседа. Или како је то сама Унија истакла: „проширење помаже да се избегну далеко већи трошкови који се баве последицама нестабилности“.³⁷⁷

Након Источног проширења „заокружена Унија од Скандинавије до Крита има једно острво сиромаштва у средини које су сами званичници Уније крстили именом Западни Балкан. У динамици порцеса европских интеграција у југоисточној Европи уочљива је правилност да како се која држава овог региона приближи Унији тако она престаје да се сматра делом Балкана“.³⁷⁸ Останак у групи која у називу садржи префикс

³⁷⁶ М. Јевтић, „Како нације бивше Југосавије гледају модерну Турску“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, бр. 141, 2012, стр. 552.

³⁷⁷ *Стратегија проширења и кључни изазови за 2012-2013. годину*, Европска комисија, Брисел, 10.10.2012., стр.23.

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_pro%C5%A1irenja_2012.pdf. Сајт посећен 10.6.2013. године.

³⁷⁸ С. Г. Марковић, „Проширење ЕУ и западни Балкан као стара периферија“, у: С. Г. Марковић (ур.), *Европа и западни Балкан после великог проширења*, ИЕС, Београд, 2005, стр. 10.

„балкански“ као да симболише припадање нижеразредној, економски и политички заосталој групи европских земаља за коју се везују ратови и нестабилност.

„Западни Балкан“³⁷⁹ је политички термин, термилошка кованица ЕУ која се користи од 1999. године као назив за групу земаља са Балканског полуострва које нису чланице Уније. Придев „западни“ само у први мах означава страну света географске целине којој ове земље припадају, док му је дубљи смисао да значи тежњу ових бивших комунистичких држава за припадањем политичком Западу. Због негативног предзнака који у политичком и економском контексту земље Западног Балкана имају у протекле две деценије, ЕУ је према њима поштрила своју политику проширења и у оквиру ње развила посебан, нов оквир за односе са овим земљама – Процес стабилизације и придруживања. Регионална сарадња и добросуседски односи су суштински елементи тог процеса.³⁸⁰ Искуства претходних проширења, пре свега „10+2“ проширења, утицала су да јачање владавине права и демократског управљања сада буду фокус политике проширења, пре свега у односу на Турску и Западни Балкан. Комисија је зато предложила за земље Западног Балкана, након пријема Хрватске, нови приступ у преговорима о приступању. Они сада почињу од поглавља 23. (правосуђе и основна права) и 24. (правда, слобода и безбедност) како би се овим балканским државама дало више времена да среде ове за њих, према оцени Уније, најпроблематичније области.

Процес проширења и неопходност дефинисања односа са источним „совјетским“ суседима након „10+2“ проширења подстакли су развој још једне ЕУ политике - Европске политике суседства (European Neighbourhood Policy - ENP).³⁸¹

³⁷⁹ Балкан је реч турског порекла и значи шумовита планина, гора. Географски појам „Балканско полуострво“ у званичну употребу је увео Јохан Аугуст Цојне, немачки географ, 1808. године, док се појам „Балкан“ први пут појављује у списима италијанског дипломате Филипа Калимаха с краја 15. века. У њима се помиње становништво Хемуса, источног дела планинског венца између Црног мора на истоку до Јадранског мора на западу, који се у време ренесансе називао *Catena Mundia*, од 19. века *Centralkette*. Најисточнији део тог гребена називан је Хем, касније Балкан.

³⁸⁰ *Стратегија проширења и кључни изазови за 2012-2013. годину*, Европска комисија, Брисел, 10.10.2012. стр.3, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_pgo%C5%A1irenja_2012.pdf. Сајт посећен 15.6.2013. године.

³⁸¹ Земље са којима је Унија повезана кроз Европску политику суседства деле се у две групе: земље тзв. „јужног“ (Медитеран) и земље „источног“ (земље бившег СССР-а) суседства. ЕЕЗ је споразуме о економској сарадњи са Мароком, Алжиром и Тунисом закључила још 1969. године. Средином 1990-их Унија је развила Евромедитеранско партнерство (Euromed) као оквир за односе са земљама ЕУ-Медитеран. Њега је 2008. године заменила Медитеранска унија која обухвата земље чланице ЕУ и земље на обали Средоземног мора.

Кроз ову политику, базирану на развијању партнерских односа са суседима на југу и истоку, Унија настоји да осигура своју безбедност и политичко-економску стабилност.

Унија је 2004. године развила Европску политику суседства у циљу избегавања појаве нових линија подела између проширене Европе и њених суседа.³⁸² Европски савет је у децембру 2002. године, на самиту у Копенхагену, разматрао последице предвиђеног Источног проширења на земље које остају ван граница Уније, као што су Русија, Украјина, Белорусија, Молдавија, земље јужног Кавказа и јужног Средоземља. Одлучено је да се покрене нова политика ЕУ према суседима која треба да укључи како земље које на основу Уговора о ЕУ могу да поднесу пријаву за чланство, тако и оне са којима се могу развити блиски партнерски односи, али пошто нису европске земље не постоји могућност да приступе Унији. Европском политиком суседства је, до сада, обухваћено 16 земаља: земље источне Европе (Украјина, Молдавија, Белорусија), земље јужног Кавказа (Јерменија, Азербејџан, Грузија) и медитеранске земље (Мароко, Алжир, Тунис, Либија, Египат, Јордан, Израел, Сирија и Палестина).

Циљ ове политике је остваривање просперитета, стабилности и безбедности на границама ЕУ, те да се кроз свестрану сарадњу и партнерство са суседним земљама створи област „заједничких вредности и просперитета“ приближавајући их, колико је то могуће, Европској унији али без пријема у чланство, што треба да доведе до чвршћег економског повезивања, блиских политичких и културних односа и заједничке одговорности за стабилност и спречавање сукоба.³⁸³ Заједничке вредности су: демократија и људска права, владавина права, добро управљање, тржишна економија и одрживи развој односно вредности на којима се заснива Европска унија. Ову политика се објашњава „као предсобље прикључења свих периферија у циљу стварања мултилатералне зоне слободне трговине на европским периферијама, која би могла довести земље Магреба, Средњег Истока и Источне Европе у склад са јединственим тржиштем.“³⁸⁴

³⁸² *What is the European Neighbourhood Policy?*, http://eeas.europa.eu/enp/about-us/index_en.htm, Сајт посећен 15.6.2013. године.

³⁸³ Опширније видети: *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Commission of the European Communities, Brussel, 12.5.2004., http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf. Сајт посећен 15.6.2013. године.

³⁸⁴ Д. Милибанд. Наведено према: М. Фуше, *Европска унија пола века касније: стање и сценарији обнове*, Службени гласник, Београд, 2009, стр.71.

Пријемом Естоније, Летоније и Литваније 2004. године Европска унија је у своје чланство примила три чланице бившег Совјетског Савеза. Са географског аспекта, од осталих осталих чланица некадашњег СССР-а за чланство у ЕУ могу аплицирати: Русија, Молдавија, Украјина, Белорусија, Грузија, Азербејџан и Јерменија. Званични оквир за односе Уније са овим земљама, осим са Русијом, је управо Европска политика суседства.

Због значаја Русије, као глобалне силе, Унија је није хтела нити смела ставити у исту категорију односа са осталим совјетским суседима. ЕУ је главни трговински партнер Русије, која је пети трговински партнер Европске уније.³⁸⁵ Тешко је замислити да ће Русија, као једна од глобалних сила, икада аплицирати за чланство у Европској унији. 1995. године уласком Финске у ЕУ, Русија је постала сусед ЕУ, те је Комисија тада заузела став да је Русија постала суштински елемент европске стабилности. Европски савет је на самиту у Келну, 3-4. јуна 1999. године, утврдио „Заједничку стратегију Европске уније према Русији“, у којој се истиче да се „мора омогућити јачање стратешког партнерства између Русије и Европске уније, које је од одлучујућег значаја за одржавање мира и безбедности у свету.“ Проширење из 2004/07. године и директан продор Уније у руску зону утицаја означили су почетак нове, прикривене кризе у односу између ЕУ и Русије. Питање даљег ширења Уније на територију бившег Совјетског Савеза је одлучујуће питање од којег зависи и стање у односима између Русије и Уније.

Унија је у мају 2009. године у оквиру Европске политике суседства развила посебан оквир, тзв. Источно партнерство, са циљем успостављања ближих економских и политичких односа са шест бивших совјетских република, данас источних суседа Уније: Украјином, Белорусијом, Азербејџаном, Молдавијом, Грузијом и Јерменијом. Као и од сада, основа партнерства су билатерални уговорни односи.³⁸⁶ Источно партнерство подразумева закључивање нових уговора о придруживању који ће подразумевати продубљене и свеобухватне споразуме о слободној трговини (deep and comprehensive free trade agreements DCFTA) са оним земаљама које желе и способне

³⁸⁵ Након САД, Швајцарске, Кине и Јапана.

³⁸⁶ *Council of the European Union, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009*, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/prague_summit_declaration_en.pdf. Сајт посећен 20.6.2013.

су да иду ка постепеној интеграцији са економијом ЕУ. До данас ови споразуми о придруживању су потписани са Украјином, Молдавијом и Грузијом, 27. јуна 2014. године, што нам указује да се Источно партнерство односно Европска политика суседства и није показала као успешан инструмент ЕУ за односе са овим делом Европе.

Унији је од ових земаља најпотребнија Украјина због њеног геостратешког положаја и улоге енергетског моста за ЕУ јер се преко њене територије транспортује 80% руске нафте и гаса за земље Уније.

Украјина је просторно највећа европска земља (уколико не рачунамо Русију, а иначе је иза ње) која има 45 милиона становника (Украјинци чине 77,8%, а од мањина су најбројнији Руси 17,3%, Белоруси 0,6% и др.) Украјина је независност од СССР-а прогласила 24. августа 1991. године и то је оцењено „као догађај који је довео у питање политичку и безбедносну равнотежу у Европи, с обзиром на то да се оцењивало да Русија не може бити светска сила без Украјине“.³⁸⁷ Украјина је до средине деведесетих година, када је донела одлуку да постане „не-нукларна сила“, била трећа светска светска нуклеарна сила. 14. јануара 1997. године потписан је тројни споразум између Украјине, Русије и САД о уништењу украјинског нуклеарног потенцијала, што се тумачи као један од корака западних сила ка одвајању Украјине од Русије и слабљења руске политичке и одбрамбене моћи.

Украјина и ЕУ су 14. јуна 1994. године закључиле споразум о партнерству и сарадњи, који није било преференцијалног типа, али су обе стране постигле споразум о међусобном давању статуса најповлашћеније нације. Односи Украјине и Уније запали су у кризу у априлу 2001. године након што је украјински парламент изгласао неповерење влади Виктора Јушченка, који је уживао снажну подршку ЕУ и САД. Та криза је продубљена након председничких избора у октобру 2004. године, на којима је Јушченко изгубио од Виктора Јануковича, који се залагао за јачање веза са Русијом и био против уласка Украјине у НАТО. Након оцене ОЕБС-а да избори нису били фер и демократски, и званичног става САД да не могу прихватити резултате избора као коначне, у Кијеву су избиле масовне демонстрације тзв. „наранџаста револуција“.³⁸⁸ Званична Русија је оптужила ОЕБС за пристрасност, а за демонстрације Запад. Криза је

³⁸⁷ М. Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, стр. 362.

³⁸⁸ Присталице Јануковича су носиле плаве, а Јушченка наранџасте врпце (врпце су уобичајено обележје мирних демонстрација).

решена тако што је Врховни суд Украјине 2. децембра 2004. године поништио резултате избора због нерегуларности и донео одлуку да се нови избори одрже 26. децембра 2006. године. На њима је победио Виктор Јушченко. До захлађења односа ЕУ и Украјине поново је дошло у фебруару 2010. године након поновне победе проруски орјентисаног Виктора Јануковича на председничким избора. Година дана касније Европска унија је оштро осудила и судски процес против некадашње премијерке Јулије Тимошенко, која је била један од вођа наранцасте револуције и први демократски изабран премијер Украјине,³⁸⁹ означавајући га као политички прогон.

Преговори о закључивању споразума о придруживању са ЕУ почели су 2008. године. Унија је потписивање споразума најавила за крај 2013. године, а оно је између осталог било условљено: решавањем питања погоршања стандарда на изборима 2012., успостављањем поузданог изборног система и приступа медијима, даљом реформом правосуђа, ослобођењем Јулије Тимошенко и др.³⁹⁰ Русија је на најаве Уније о коначном потписивању споразума одговорила позивом Украјини да се придружи царинској унији Русије, Белорусије и Казахстана од које би имала годишњу корист од око 10 милијарди долара. У новембру 2013. године украјинске власти су објавиле да одустају од потписивања споразума о придруживању са ЕУ, што ће изазвати масовне демонстрације, грађански рат и дестабилизацију Украјине која траје до данас. Виктор Јанукович је у фебруару 2014. године поднео оставку, а проевропска опозиција је преузела власт у земљи. Након смене режима и избора у мају 2014. године, ЕУ је закључила споразум о придруживању са Украјином у јуну 2014. године.

Избори нису одржани на југоистоку земље у областима Доњецк и Луганск које су прогласиле независност од Украјине и не признају нове украјинске власти. Ове две републике су 24. маја 2014. године потписале споразум о уједињењу у нову државу, Новорусију. Претходно је 16. марта 2014. године независност прогласио и Крим, до тада аутономна република у саставу Украјине, а већ 18. марта је закључен споразум о

³⁸⁹ Осуђена је на 7 година затвора због, како се званично истиче, злоупотреба службеног положаја и малверзација приликом склапања уговора са Русијом о увозу гаса. Незванично, процес се оцењује као освета коју против ње водио председник Јанукович.

³⁹⁰ *Council of the European Union, Council conclusions on Ukraine, 3209th Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 10 December 2012.*

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf. Сајт посећен 22.6.2013. године.

његовом уласку у састав Руске федерације. Крим је одлуком Никите Хрушчова 1954. године одвојен од Русије и припојен Украјини. На полуострву Крим, које се налази у горњем делу Црног мора, живи око 2 милиона становника од којих су 60% Руси. На њему је и даље након распада СССР-а била стационирана руска Црноморска флота (највећи део у луци Севастопољ). Русија је била највећи трговински партнер Украјине, а и у енергетском смислу Украјина зависи од ње.

Молдавија је стекла независност 17. августа 1991. године. Има око 3,8 милиона становника (76% су Молдавци, који се поистовећују са Румунима, а од осталих највише је Украјинаца 8,3% и Руса око 6%). Граничи са Украјином и Румунијом, са којом је посебно историјски повезана с обзиром да је територија Молдавије у периоду између два светска рата била у саставу Румуније. Молдавија је најсиромашнија европска држава, а главни унутрашњи проблем су јака комунистичка партија и сецесионистички проблем Транснистрије. Ова покрајина, која чини 17% територије Молдавије и на којој живи око 700.000 становника од којих су 33% Молдавци, 29 % Украјинци и 28% Руси, је у августу 1991. године прогласила независност. Главни разлог за отцепљење је страх од уједињења Молдавије са Румунијом што би довело до маргинализације становника руског порекла. Транснистрија сматра да право на отцепљење има на основу молдавске декларације о независности од СССР од 27. августа 1991. године. Овом декларацијом као нелагелне су проглашене све одлуке бившег Совјетског Савеза у вези са молдавском територијом, што би значило да је неважећа и совјетска одлука о припајању Транснистрије Молдавији из 1940. године. Споразумом који су потписали молдавски председник, Мирча Снегур, и Борис Јељцин, председник Руске федерације, 27. јула 1992. године, Русија је потврдила поштовање суверенитета и територијалног интегритета Молдавије. Споразум је предвиђао и утврђивање специјалног статуса за Транснистрију и признавање права њеним становницима да самостално одлуче о својој будућности у случају да се Молдавија уједини са Румунијом. На овој територији стационирана је 14. руска армија, са око 15.000 војника.

Осим економске неразвијености, сецесионистичког проблема са Транснистријом који траје дуже од две деценије, трећи проблем Молдавије, са спекта ЕУ, је јака комунистичка партија. Уз јаку подршку и притисак западноевропских земаља, проевропски орјентисана опозиција Молдавије добила је место председника државе у

марту 2012. године. Молдавија је 28. новембра 2013. године парафирала споразум о придруживању ЕУ, а званично је потписан 27. јуна 2014. године. Званична Русија је поводом тога истакла да ће придруживање Молдавије ЕУ³⁹¹ закомпликовати напоре око решавања проблема Транснистрије (Приднестровље) и запретила да би могло доћи до обуставе испоруке руског гаса Молдавији током зиме. ЕУ је данас први трговински партнер Молдавије са 54% од укупне трговинске размене.

Белорусија је независност од СССР-а прогласила 25. августа 1991. године. Има око 9,5 милиона становника, од којих су 84% Белоруси, а најбројније националне мањине су Руси, којих има око 785.000, Пољаци, 290.000, и Украјинци 160.000. На првим председничким изборима, након проглашења независности, одржаним у јулу 1994. године победио је Александар Лукашенко, који је још увек на тој позицији. Одмах по Лукашеновом доласку на власт, Европска унија је његов режим означила као „ауторитаран“ и он је још увек главна препрека у односима Белорусије и ЕУ, али и остатака међународне заједнице са изузетком Русије. У јулу 2010. године, Белорусија је са Русијом и Казахстаном закључила споразум о успостављању царинске уније. Русија је главни трговински партнер Белорусије.

Лукашенко, кога САД и ЕУ означавају као последњег европског диктатора³⁹² свој опстанак заснива на стабилној привреди и економском успеху.³⁹³ Уместо капитализма, Лукашенко се одлучио за тржишни социјализам. БДП ове земље континуирано расте од почетка 2000-их, а незапосленост је испод 1,5%. Стопа криминала је десет пута мања него у Данској, која има најнижу стопу криминала у ЕУ.

Од земаља бившег Совјетског савеза географско право да се нађу на мапи проширења Европске уније имају и земље Кавкаског региона односно јужног Кавказа, који се још назива и Закавказје. Заједничко обележје им је економска неразвијеност и јаки сецесионистички покрети.

³⁹¹ Европска унија је са Молдавијом 28. новембра 1994. године закључила Уговор о партнерству.

³⁹² „УН: Белорусија хитно да ослободи све политичке затвореника“, Блиц, 14.06.2013., <http://www.blic.rs/Vesti/Svet/387910/UN-Belorusija-hitno-da-oslobodi-sve-politicke-zatvorenike>.

³⁹³ Лукашенко је сачувао основна социјална достигнућа из совјетских времена (бесплатно школовање, здравствену заштиту и др). Све важније привредне гране попут индустрије и пољопривреде и даље контролише држава. Једна од битних референци Лукашеновог доброг вођења економске политике је тактична власничка реформа у реструктурирању привреде. У процесу реструктурирања важила су јасна и строга правила која нису допуштала привилегије и препоруке, а сваки покушај злоупотреба наметао је полицијску истрагу и затвор.

Азербејџан, највећа држава у региону Кавказа, налази се на самој граници Европе и Азије. Граничи са Русијом, Грузијом, Јерменијом, Ираном и Турском. Ова већински исламска земља, има око 9 милиона становника. Независност од СССР-а је прогласила 30. августа 1990. године. Уз Грузију, ова земља је у бившем Совјетском Савезу била највећи произвођач чаја, и до 1970-их година у њој се производило 60% совјетске нафте. Сецесионистички проблем Азербејџана је област на југозападу земље Нагорно Карабах или Горски Карабах, око које се са Јерменијом „спори“ већ готово цео век. Тзв. Нагорно Карабах Република, која има око 150 000 становника, већином Јермена, је још 6. јануара 1992. године прогласила независност, коју међународна заједница не признаје. Ова територија је под војном и политичком контролом Јерменије, а граница између Азербејџана и Јерменије до данас је затворена.

Јерменија је 23. августа 1991. године прогласила независност као прва небалтичка земља која напушта Совјетски Савез. Има око 4 милиона становника. Граничи се са Турском, Ираном, Грузијом и Азербејџаном. Због конфликта око територије Нагорно-Карабаха, осим границе са Азербејџаном, затворена је и њена граница са Турском (са којом су традиционално лоши односи и због њеног непризнавања јерменског геноцида с почетка XX века). У новембру 2013. године, Јерменија је заједно са Украјином одустала од потписивања споразума о придруживању са ЕУ. Уместо тога крајем године се укључила у царинску унију са Русијом, Казахстаном и Белорусијом, а између Русије и Јерменије постоји и уговор о заштити граница који важи до 2044. године.

Грузија је независност од Совјетског Савеза прогласила 9. априла 1991. године. Ова већински православна земља, има око 4,3 милиона становника. Граничи са Русијом, Азербејџаном, Јерменијом и Турском. Основу привреде чине пољопривреда и туризам. Готово одмах по осамостаљењу Грузије, њене аутономне републике Абхазија и Јужној Осетија, су прогласиле независност коју међународна заједница, са изузетком Русије, не признаје. *Абхазија*, која има око 200.000 становника (Абхази у Грузији су већином муслиманске вероисповести) је независност прогласила 23. јула 1992. године. Обухвата малу површину, али са широким излазом на Црно море, који представља половину укупног изласка Грузије на море Грузије. Од 2010. године у Абхазији су стационаране руске ракете за противваздушну одбрану. *Јужна Осетија*, област са око

70.000 становника (Осетини, православци), је независност прогласила након референдума, 29. маја 1992. године, на коме су се њени грађани изјаснила за припајање Русији. Јужна Осетија током историје, до периода Совјетског Савеза, никада није припадала грузијској држави. У састав Руског царства ушла је добровољно 1774. године, а Грузија тек 1801. године и до тада никада није ни била јединствена држава. Јужни део Осетије је крајем Другог светског рата под притиском Стаљина (пореклом Грузинац) припојен Грузијској СССР.³⁹⁴ На референдуму о судбини СССР-а, у 17. марта 1991. године становништво Јужне Осетије се изјаснило за очување Совјетског Савеза. Данас око 90% становништа Јужне Осетије има руско држављанство. Грузија је 7. августа 2008. године предузела војну акцију у Јужној Осетији, у циљу упостављања контроле над овом отцепљеном републиком која је изазвала жесток војни одговор Русије, која је преузела контролу над већином територије ове de facto републике. Русија је 26. августа 2008. године признала независност Јужне Осетије и Абхазије.

3.7.3. Однос Европске уније и Норвешке, Швајцарске и Исланда

Поред односа са Турском, други специфичан случај политике проширења који траје неколико деценија је однос Европске уније и ЕФТА земаља. Заједница/Унија је са Норвешком два пута закључила уговор о приступању а њени грађани га одбацили, док је Исланд у току преговора о приступању одустао од њих, а Швајцарска је поднела апликацију за чланство па одустала од ње.

Након проширења из 1995. године, када су Европској унији приступиле Аустрија, Шведска и Финска, број чланица Европске зоне слободне трговине (енг. European Free Trade Association) које су се прикључиле Заједници/Унији попео се на шест.³⁹⁵ Данас ЕФТА има четири чланице: Лихтенштајн, Норвешку, Швајцарску и Исланд. Норвешка и Швајцарска су земље оснивачи ЕФТЕ, Исланд јој се прикључио 1970. године, а Лихтенштајн 1991. године. Правило у досадашњој историји односа ЕЗ/Уније и ЕФТЕ, која је и основана као противтежа Европској економској заједници, је да се једна по једна њена чланица прикључују Европској унији.

³⁹⁵ Велика Британија и Данска су постале чланице 1973. године, Португал 1986. године, и Аустрија, Финска и Шведска 1995. године.

ЕУ и ЕФТА заједно чине највећу светску зону слободне трговине, Европски економски простор, који су успоставиле 1994. године. На овај начин земље ЕФТЕ укључене су у јединствено тржиште ЕУ, за њих важе закони ЕУ али оне немају право да утичу на њихово доношење. Једина чланица ЕФТЕ која није укључена у ЕЕП је Швајцарска. Њени грађани су референдуму 6. децембра 1992. године, одбили ратификацију Споразума о ЕЕП. Био је то референдум са највећом излазношћу у последњих шест деценија ((78,7%, а просечна не прелази 50%) и доба највеће подршке приступања Унији. Главни разлог одбијања био је страх од великог прилива стране радне снаге.

Земље ЕФТЕ су географски и економски мале, али БДП по глави становника у њима увек је био виши него у земљама ЕУ. Оне спроводе либералнију трговинску политику него ЕУ (Швајцарска се нпр. сврстава у економски најлибералније земље на свету), имају веома специјализовану привредну структуру и питање је да ли би имале већу корист или трошак од уласка у ЕУ. Приступ тржишту ЕУ већ имају кроз Европски економски простор (осим Швајцарске), а показале су Унији да су њен стабилан економски партнер. Ове земље имале су корист што су остале ван ЕУ јер тако нису морале да прихвате заједничку спољну царинску тарифу ЕУ која је виша него њихове сопствене тарифе на спољну трговину, а нису морале ни да учествују у заједничкој пољопривредној политици која је нпр. Швајцарској нудила мање субвенције за пољопривреду него што је то случај у земљама ЕФТЕ.³⁹⁶ Иако Европска унија нуди, и по садржају и дубини, разноликији и шири спектар сарадње и интеграције, криза еврозоне са којом се Унија суочава у последњих пет година, а на другој страни сопствена економска стабилност, основни су економски разлози зашто овим чланицама ЕФТЕ Европска унија данас и није тако примамљива. Унија није привлачна као некад јер више не нуди економску стабилност.

Грађани Швајцарске су одбијањем ратификације Споразума о Европском економском простору 1992. године одбацили и идеју о приступању Швајцарске ЕЗ тако да је швајцарска апликација за чланство, која је поднета 20. маја те године, остављена по страни. Изгледа за стално. Швајцарска је пример, или чак идеал,

³⁹⁶ Опширније видети у: М. Н. Јовановић, *op.cit.*, стр. 476.

федерације каква би Европска унија требала постати, уколико процес европских интеграција посматрамо првенствено као процес са крајњим федералистичким циљем.

Швајцарски федерализам је „пример успешно организоване државне заједнице на простору историјски насталих посебних заједница са више језика, културних идентитета и конфесија. Те заједнице су у федерализму нашле форму свог оптималног уређења, која им гарантује очување њихових посебности и ефикасно функционисање.“³⁹⁷ У савременој политичкој теорији, оцењује се да швајцарски специфични облик федерализма представља најбоље решење за решавање демократског дефицита ЕУ, пре свега њених институција.³⁹⁸

Швајцарска је, уз САД, једна од најстаријих светских федерација. Састоји се из 26 федералних јединица односно кантона. „На малој територији, од свега 42.000 квадратних километара Швајцарска показује најразличитији плурализам језика и религије“.³⁹⁹ Као конфедерација настала је 1291. године када су три државе Ури, Швајц и Унтервалден потписале пакт о узајамном помагању, „које с Божјом вољом треба да траје вечно“. У својим данашњим границама је од 1815. године, а као независна и суверена држава је призната 1648. године, Вестфалским уговором. 1848. године добила је први модерни устав којим је из дотадашњег савеза држава претворена у савезну државу. Она је од тада федерација, иако се у званичном називу земље користи термин конфедерација (енг. Swiss Confederation).

Једно од основних обележја Швајцарске је политика перманентне неутралности. Швајцарска је прва држава којој је званично међународно призната стална неутралност као њено трајно спољнополитичко опредељење, давне 1815. године.⁴⁰⁰ Чланица УН постала је тек 2002. године. Приступање Унији као политичкој и економској

³⁹⁷ С. Самарџић, „Федерализам у Швајцарској и у Југославији – уставни концепти и политичке институције“, у: Т. Флајнер, С. Самарџић (прир.), *Федерализми проблем мањина у вишеетничким заједницама – упоредна анализа Швајцарске и Југославије*, Институт за европске студије, Београд, 1995, стр.75.

³⁹⁸ Нпр. Р. Б. Бакер, „Модел швајцарског федерализма“, *Политичка ревија*, бр.32, 2012, стр. 157-178.

³⁹⁹ Т. Флајнер, „Федералистичке и демократске институције и методи за решавање етничких конфликта“, у: Т. Флајнер, С. Самарџић (прир.), *op.cit.*, стр. 37.

⁴⁰⁰ Тада су на Бечком конгресу све тадашње европске државе признале сталну неутралност Хелветске конфедерације односно Швајцарске. Уставом из 1848. године дефинисане су основне одредбе политике неутралности ове земље, међу којима је и забрана преласка страних војних трупа преко швајцарске територије, забрана испоруке наоружања и војне опреме зараћеним странама и др. Ови швајцарски принципи неутралности чине основу Хашке конвенције о правима и обавезама неутралних држава у случају рата на копну из 1907. године, најстаријег и најзначајнијег документа о правном статусу неутралних држава.

наднационалној заједници захтевало би измене швајцарске политике неутралности. Она је, уз федерализам и демократију, основно обележје ове земље тако да представља и „шири оквир развоја швајцарских уставно-правних институција, тако да би редефинисање спољнополитичког опредељења земље имало утицаја и на промене одређених решења у уставној организацији земље“.⁴⁰¹ У овој постоји страх да би чланство у ЕУ утицало на њихова три фундаментална принципа – директну демократију, федерализам и неутралност.⁴⁰²

Након одбацивања предлога о чланству у Европском економском простору, Швајцарска је развила специфичан однос са ЕУ заснован на тзв. моделу билатералних споразума. Оне су су закључиле два пакета билатералних споразума који покривају сарадњу и размену у свим важнијим секторима, 1999. и 2004. године. Од 2009. године Швајцарска је уговорница Шенгенског споразума. Европска унија је данас највећи трговински партнер Швајцарске.⁴⁰³

Норвешка је била учесница првог и четвртог круга проширења Европске уније, али није постала пуноправна чланица ЕЗ/Уније јер су њени грађани два пута на референдуму гласали против ратификације уговора о приступању. У првој рунди проширења, Норвешка је, заједно са Данском и Ирском, због блиских економских веза са Великом Британијом следила и њен однос према ЕЗ.

Норвешка је 1397. године ушла у Калмарску унију са Данском и у том савезу остала 400 година. 1814. године године Норвешка се одвојила, али је убрзо окупирана од стране Шведске, која јој је дозволила да задржи свој устав под условом да остане у унији под шведском круном. Коначну независност Норвешка је стекла 1905. године, а 1949. године је приступила НАТО савезу.

Грађани Норвешке су на референдуму 25. септембра 1972. године са 53,5% гласова против одбили приступање ЕЗ. У односу на остале апликанте из првог проширења евроскептицизам је био више укорјењен у Норвешкој. С обзиром да су вековима били под данском и шведском влашћу, те да су праву независност стекли тек

⁴⁰¹ Ж. Новичић, „Уставно искуство Швајцарске – искуства и поуке“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр.3/2002, стр. 328.

⁴⁰² Изјава Жак де Ватевила, амбасадора Швајцарске Конфедерације у Бриселу. Преузето из: „Швајцарско прагматично да Европској унији“, *CEV magazine* (онлајн магазин Центра за европске вредности у Београду), 17.2. 2007., http://www.cev.eu.com/read_more.php?newsid=261. Сајт посећен 22.6.2013.године.

⁴⁰³ Након ЕУ, следе САД па Кина.

почетком XX века, Норвежани нису били вољни лако опет да се прикључе некој заједници држава. „Пољопривредни произвођачи су сматрали да би ниво субвенција могао опасти ако се Норвешка укључи у заједничку пољопривредну политику, конзервативци су бринули због социјалног утицаја приступања, а рибари су били против заједничке политике рибарства ЕЗ“.⁴⁰⁴ Ово су били основни разлози одбацивања првог уговора о приступању Норвешке Заједници.

Открића нафте и природног гаса у Северном мору, шездесетих година прошлог века, свртала су Норвешку међу највеће светске извознике овог енергента и значајно променила економску слику ове земље која је до тада спадала у мање развијене европске земље.

Норвешка је поново поднела захтев за чланство у четвртој рунди проширења, односно 25. новембра 1992. године. То је учинила, са једне стране, из истих разлога као и остали ЕФТА кандидати, а и била би једина скандинавска земља која је изван ЕУ. У свом обраћању норвешком парламенту, 16. новембра 1992. године, премијер Гро Харлем Брунтланд је истакао да се „Европска заједница развила у најважнију организацију за сарадњу у Европи. Норвешка аплицира за чланство у Заједници која је развила сопствена правила и традицију и желимо да се придружимо осталим чланицама у даљем развоју тих вредности. Не желимо да останемо ван њених оквира. Желимо да учествујемо у најважнијој новој фази европске кооперације, као што смо учествовали у ЕФТИ у периоду након Другог светског рата“.⁴⁰⁵

Комисија је мишљење о норвешкој апликацији представила 24. марта 1993. године. Норвешку економију је оценила као једну од најпросперитетнијих у Европи. Захваљујући богатим ресурсима, пре свега у области енергената, она има један од највиших стандарда у Европи, а БДП по становнику је близу највишег у Заједници током последњих двадесет година.⁴⁰⁶ У преговорима о приступању са Норвешком спорна питања су била: енергетска политика (Норвешка није желела да се одрекне контроле над резервама нафте и гаса у својим територијалним водама),⁴⁰⁷ политика рибарства (рибарство има традиционалну и посебно важну улогу у норвешкој

⁴⁰⁴ Видети у: Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр.135.

⁴⁰⁵ *The challenge of enlargement, Commission opinion on Norway's application, Bulletin of the EC Supplement 2/93, стр.10.*, http://aei.pitt.edu/1567/1/norway_opinion.pdf. Сајт посећен 25.6.2013.

⁴⁰⁶ Ibid.

⁴⁰⁷ Норвешка је пети светски највећи извозник нафте, а нафтна индустрија чини четвртину њеног БДП.

економији⁴⁰⁸ и није желела да своје територијалне воде веома богате рибом стави на заједничко коришћење⁴⁰⁹), пољопривредна политика (субвенције државе су биле више него у ЕЗ, 1990. године су износиле 77%, а у ЕЗ 49%)⁴¹⁰ и регионална политика (финансијска подршка удаљеним и слабо насељеним подручјима). За разлику од осталих ЕФТА кандидата, спољена и безбедносна политика ЕУ за њу неће бити спорно питање јер је била чланица НАТО-а.

Иако је влада снажно заступала приступање ЕУ, Норвежани су поново показали да су једна од најевроскептичнијих нација Европе. Референдум од 29. новембра 1994. године био је реприза референдума из 1972. године и Норвежани су поново одбацили споразум о приступању своје земље Европској унији.

У посебној студији норвешке владе о анализи ефеката чланства Норвешке у Европском економском простору, тзв. извештај „Споља -унутра“ из 2011. године, оцењује се да је Норвешка економски профитирала, али је изгубила у политичком смислу. Оцењено је да је у последње две деценије Норвешка, иако је остала ван ЕУ, подвргнута екстензивној еуропеизацији, те да је незнатно мање интегрисана од Велике Британије. Кроз учешће у ЕЕП-у, Норвешка је усвојила преко три четвртине права Европске уније. Откако је у ЕЕП-у (од његовог почетка), БДП% Норвешке је порастао 60%, запосленост 25%, а ЕУ је најважнији трговински партнер и највећи извор страних инвестиција у Норвешкој. Норвешка је кроз Европски економски простор добила приступ јединственом тржишту, али и обавезу да усваја мере ЕУ а не учествује у њиховом доношењу. Тако је Норвешка блиско интегрисана, али, како је оцењено, без демократских права или остварен је економски суфицит уз демократски дефицит.

Након последње економске кризе која је задесила Унију, готово 80% Норвежана се, у истраживањима јавног мњења изјаснило против приступања ЕУ. Најбољи животни стандард у Европи, након Луксембурга, има Норвешка чији БДП износи 195% европског просека. Са безбедносног аспекта, чланство у НАТО-у јој обезбеђује шири и јачи оквир заштите него ЕУ, а норвешко-руска граница дуга 167 километара је једина граница НАТО-а и Русије у Европи. Територијална издуженост Норвешке од око 1 800

⁴⁰⁸ Норвешка је други највећи светски извозник рибе.

⁴⁰⁹ Један од основних разлога зашто Норвешка не улази у ЕУ, и зашто је и Гренланд истукао из ње, је очување права на ексклузивно коришћење свог риболовног појаса.

⁴¹⁰ *The challenge of enlargement, Commission opinion on Norway's application*, стр.15.

км (Скагеррак-Северни рт) чини је окосницом атлантске Скандинавије, а воде уз северне и јужне обале Норвешке транзитна су мора руске флоте према Атлантику. Заједно с Данском, Норвешка омогућује НАТО-у надзор морског пролаза Скагеррак, а преко норвешке области Финмарк остварује се контрола руског стратешког комплекса на полуосрву Коли. Геополитичкој стабилности Норвешке придоноси и сам њен положај на северозападном рубу Европе, па је она изван главне зоне сучељавања европских сила.

„Случај без преседана“ у политици проширења је одлука Исланда, из јуна 2013. године, да одустане од преговора о приступању ЕУ. Исланд, што у преводу на српски језик значи „ледена земља“, је слабо насељена острвска земља на крајњем северу Европе. На површини од око 103.000 км² живи свега 330 000 становника, од којих највећи број у области главног града Рејкјавика, а просечна густина насељености је свега 3 становника/км². По геотермалним изворима Исланд је најбогатија земља на свету.⁴¹¹ Главна привредна грана је рибарство, а Исланд је 1970-их година доживео економски процват након скока цене рибе у Европи. Поред рибарства, туризма и енергетике, посебно значајан сегмент исландске привреде је производња алуминијума,⁴¹² који је чинио 37% укупног извоза 2009. године.

Након вишевековне норвешке и данске власти, Исланд је самосталност стекао почетком XX века, а данашња Република Исланд је успостављена 1944. године. Највећи део становништва, у верском смислу, чине протестанти 92%. Исланд има најнижу стопу криминала у Европи, а једна од његових специфичности је и да нема своју војску. Одбрамбену функцију, у ствари, врши НАТО база у Кефлавику, коју чине припадници америчких оружаних снага. Исланд је чланица НАТО-а од његовог оснивања, 1949. године. Чланство у НАТО-у и Споразум о одбрани са САД су два главна стуба безбедносне политике Исланда. У преамбули овог споразума, закљученог 5. маја 1951. године у Рејкјавику, истиче се да је имајући у виду да Исланд не може самостално

⁴¹¹ Из тих извора се покрива 85% грејања домаћинстава Исланда. Електрична енергија је веома јефтина због великог броја река, водопада и геотермалних извора, па она се производи искључиво у хидроцентралама и геотермалним електранама.

⁴¹²Обиље јефтине, чисте енергије омогућило је Исланду да буде један од 10 водећих светских произвођача алуминијума. Производња алуминијума подразумева велики утрошак енергије, тако да се данас у светској економији његова производња сматра веома скупом, те је постало исплативо транспотровати сировине до земаља које имају јефтину енергију, као што је случај са Исландом, а одатле произведени алуминијум превозити даље до потрошача.

обезбедити своју одбрану (с обзиром да има ретку популацију и да је ненаоружан вековима) НАТО савез тражио да Исланд и САД договоре аранжман о успостављању војне базе и коришћењу објеката Исланда од стране НАТО-а у циљу одбране Исланда. САД су закључиле уговор у име НАТО-а.⁴¹³ Ово је значило да је контрола над одбраном Исланда поверена САД и НАТО-у, а тиме и правац спољне политике Исланда.

До 1989. године, Исланд је био окренут ка тзв. скандинавском моделу социјалне државе за који је био карактеристичан висок удео јавног сектора и јавне потрошње у БДП-у, те високо пореско оптерећење. Рибарство је било главни носилац привредног раста. Крајем 1980-их је због превеликог излова дошло до уништења рибљег фонда, посебно бакалара (Исланд је један од највећих светских извозника бакалара). С обзиром да није био чланица ЕЗ, његови рибари нису могли ловити у територијалним водама ЕЗ, те је Исланд ушао у раздобље стагнације и рецесије. Зато је током деведесетих година дошло до спровођења структурних реформи које су биле усмерене на приватизацију широких размера (извршена је масовна приватизација јавних предузећа, делимична приватизација банкарског сектора, смањене стопе пореза и др.). Исланд је изградио имиџ пореског раја и постао једна од земаља са највишим степеном економских слобода у свету.

Исланд је од 1970. године чланица ЕФТЕ, а кроз Европски економски простор добио је приступ јединственом тржишту ЕУ. Исланд је могућност чланства у ЕЗ разматрао током првог круга проширења, али је закључено да је превише препрека на том путу са стране политика Заједнице, посебно политика рибарства. Тиме се објашњава и зашто се Исланд није придружио осталим ЕФТА државама у подношењу захтева за чланство у ЕЗ почетком деведесетих година двадесетог века. Одлуку о подношењу захтева за чланство у ЕУ Исланд је донео тек након економског краха из 2008. године. Исланд је био прва европска земља жртва последње светске економске кризе, и у лето 2008. године практично је доживео банкрот након слома банкарског система. Три водеће банке, Ландсбанки, Глитнир и Кауптхинг пропале су за непуних недељу дана оставивши дуг од 50 милијарди евра. Исландски приступ решавању

⁴¹³ Споразум видети на па: *Defence of Iceland: Agreement Between the United States and the Republic of Iceland*, http://avalon.law.yale.edu/20th_century/ice001.asp#1. Сајт посећен 26.6.2013.

финансијског слома био је потпуно неочекиван и супротан саветима ЕУ, и спроведен је по принципу „интереси грађана су испред интереса банака“.⁴¹⁴ Данас се привреда Исланда опоравља доста брже од ЕУ просека, а незапосленост је у пола мања него у земљама Уније.

Исланд је аплицирао за чланство у ЕУ 17. јула 2009. године. Социјалдемократска влада је сматрала да је то неопходно да би се ојачала економска позиција Исланда након финансијског слома. Комисија је у свом мишљењу позитивно оценила политичке критеријуме, а са економског аспекта истакнуто је да је то мала, отворена економија са БДП од 10,2 милијарди € у 2008. години. Позитивно је оцењена стабилизација привреде Исланда након колапса банкарског система и мере које су у том циљом предузете. Као кључне области у преговорима означени су рибарство, пољопривреда, монетарна и регионална питања.⁴¹⁵ Посебно спорно питање у преговорима била је контрола над рибарством које је кључно за привреду Исланда, а један од ЕУ захтева био је и забрана лова на китове, вековну традиције ове земље.

Преговори о приступању су отворени 27. јула 2010. године. Почетком 2013. године ова земља је имала 17 отворених и 11 затворених преговарачких поглавља.⁴¹⁶

Након парламентарних избора у априлу 2013. године поново се десио преокрет у односима ЕУ и Исланда. Нова влада десног центра (чине је странке које се отворено противе чланству у ЕУ) саопштила је 14. јуна да ова земља обуставља преговоре о чланству са ЕУ. Премијер Исланда је истакао да за Исланд нема смисла да улази у заједницу која се и даље бори са великом економском кризом, а при томе је дошло до наглог опоравка исландске економије након краха 2008. године. При томе је подршка становништа чланству у ЕУ опала на свега 25%. Овим потезом Исланда процес преговора није потпуно отказан већ „замрзнут“, а исландска влада је истакла да ће до

⁴¹⁴ Између осталог, одлучено је да се банке не спасавају већ да се дозволи да оду у стечај (ЕУ је саветовала супротно), док је становништво растеређено од дугова кроз различите моделе отписа дуга. Тај је отпис дугова, у ствари, омогућен докапитализацијом нових банака, чиме је јавни дуг повећан на терет будућих пореских обвезника.

⁴¹⁵ *Commission Opinion on Iceland's application for membership of the European Union, COM (2010) 62, Brussels, 24 February 2010,*

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/is_opinion_en.pdf. Сајт посећен 26.6.2013. године.

⁴¹⁶ http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/iceland/index_en.htm. Сајт посећен 27.6.2013. године.

краја свог мандата организовати референдум на коме ће грађани рећи своје мишљење о овом питању.

3.7.4. Евроскептицизам и замор ЕУ од даљих проширења

У последњој деценији у Европској унији су, како на политичкој сцени тако и у научним круговима, али и међу грађанима Уније, посебно актуелна два феномена: евроскептицизам и замор од проширења. Оба су последица утицаја процеса проширења на процес европских интеграција. Први, у великој мери, одређује успех сваког новог пројекта европске интеграције, а други намеће питање где су границе ширења ЕУ. Заједно отварају суштинско питање саме Европске уније: шта је њен коначни циљ и шта она жели постати.

Прво проширење ЕЗ из 1971. године увело је евроскептицизам у процес европских интеграција. Родно тло овог феномена је Велика Британија, која је до данас остала његова предводница. Термин „евроскептицизам“ први пут се појављује средином осамдесетих година прошлог века у британској литератури. У Оксфордском речнику стоји да је евроскептик „особа која није ентузијаста по питању повећања моћи Европских заједница“. У новембру 1985. године у британском листу *The Times* овај термин је први пут употребљен у контексту противљења британском укључивању у заједничко тржиште.⁴¹⁷

Прву дефиницију евроскептицизма дао је Пол Тагарт 1998. године, према коме је то термин „који изражава идеју логичног и квалификованог противљења процесу европских интеграција, укључујући при том и потпуно отворено противљење које не почива на квалификованим аргументима“.⁴¹⁸ Тагарт је касније утврдио две категорије евроскептицизма: „тврди“ (hard) и „меки“ (soft). Под тврдим се подразумева „отворено одбијање процеса европске интеграције укључујући и противљење чланству државе у ЕУ“. Меки евроскептицизам дефинише као „квалификовано противљење процесу европских интеграција“.⁴¹⁹

⁴¹⁷ J. Тодоровић, „Евроскептицизам у земљама ЕУ“, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 3/2010, стр. 232.

⁴¹⁸ P. Taggart, “A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems“, *European Journal of Political Research*, Vol. 33, Issue 3, April 1998, p. 4.

⁴¹⁹ J. Тодоровић, *op.cit.*, стр. 234-235.

У прве две деценије након оснивања ЕЗ, међу европским грађанима постојао је тзв. „пермисивни консензус“⁴²⁰ око подршке европској интеграцији. Како је објаснио Инлхарт, то је значило да је преовлађивао позитиван став о европској интеграцији, али је она била недовољно експонирана као политичко питање, што је остављало националним одлучиоцима слободу да предузму кораке у корист интеграције уколико то желе. Седамдесетих година прошлог века око 50% грађана ЕЗ било је за чланство своје државе у ЕЗ. Од тада је подршка европској интеграцији била је у сталном порасту, што је резултат пораста интересовања за Програм јединственог тржишта. Врхунац подршке био је 1991. године са 71% грађана који су били за чланство своје државе у ЕУ и 65% оних који су сматрали да је њихова држава имала користи од ЕУ. Прво интензивније противљење ЕУ појавило се у току процеса ратификације Уговора из Мадрихта, 1992-1993. године, што се манифестовало на референдумима одржаним у Француској, Данској и Ирској.⁴²¹

Висок степен евроскептицизма посебно је карактерисао прво, друго и четврто проширење ЕУ. Евроскептицизам је постао значајна снага током осамдесетих година када је деловала тзв. „незадовољна тројка“, коју су чинили лидери земаља које су чланице ЕЗ постале у првом и другом проширењу, Маргарет Тачер, премијер Велике Британије, Пол Шлитер, премијер Данске, и Андреас Папандреу, председник грчке Владе. 1975. године је 50% Британаца сматрало да је чланство у ЕЗ добра ствар, 1980. године свега 24%, а врхунац подршке ЕЗ у Британији је био 1990. године 53%, и од тада је углавном испод тог нивоа (1995. год. 43%, 2000. год. 28%, 2005. године 34%, 2009. године 30%). Једна од потврда данског евроскептицизма је чињеница да је то до данас једина држава чланица чији је један део иступио из ЕУ, Гренланд 1985. године. Данци су свој евроскептицизам потврдили и одбацивањем Уговора о ЕУ на референдуму 2. јуна 1992. године. Друго проширење ЕЗ из 1981. године обележио је јак евроскептицизам тадашње највеће опозиционе стране, ПАСОК-а на челу са Папандреуом. Тако је само 42% грађана Грчке 1981. године сматрало да је чланство њихове државе у ЕЗ добра ствар, а 1991. године тај број је порастао на 76%. У тврдо

⁴²⁰ Овај термин први је употребио В. О. Кеј, шездесетих година прошлог века, како би описао подршку коју је америчка јавност пружала одређеним активностима своје владе, посебно у спољним односима. Наведено према: С. Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр.151.

⁴²¹ Опширније видети у: С. Хикс, *op.cit.*, стр. 151-155.

евроскептичне земље убраја се и Шведска. Чланство у ЕУ као добру ствар за своју земљу 1995. године видело је само 27% Швеђана, а 2000. године 34%, 2005. године 39%, и тек 2009. године 57%. Потврда шведског еврапскицизма је и њено неучествовање у ЕМУ. Шведско поимање демократије је, такође, у супротности са оним у ЕУ, којој замерају: недостатак транспарентности, удаљеност институција од грађана и њихово неучешће у доношењу одлука.⁴²²

Источно проширење изазвало је пораст еврапскицизма. 1990. године је чак 69% становника ЕЗ сматрало да је добро да њихова држава буде чланица ЕЗ-Уније, тај постотак је 2002. године опао на 55%, а 2004. године на 48%.⁴²³ Према подацима Еуробарометра из прве половине 2013. године, ставови Европљана су прилично равномерно подељени у вези са питањем о будућности ЕУ. Скоро половина њих су оптимисти (49%), док су 46% песимисти. Највећи број оптимиста је у Данској 72%, Естонији и Литванији 64%, Малти 63% и Пољској 63%. Песимисти су у већини у Грчкој и Кипру 69%, и Португалу 67%.⁴²⁴ Ово је сасвим очекивано с обзиром да ове три чланице спадају у групу земаља које је најтеже погодила финансијска криза са којом се Унија суочава у последњих пет година.

Повећање броја држава чланица ЕЗ/Уније са почетних 6 на данашњих 28 изазвало је још један феномен, тзв. замор ЕУ од проширења. Он је посебно актуелан од Великог проширења из 2004/2007. године. Корени овог феномена везују се за прво проширење. Термин „замор од проширења“ (Enlargement Fatigue) настао је у доба прве апликације за чланство Уједињеног Краљевства, Данске, Ирске и Норвешке, шездесетих година прошлог века. Није, дакле, реч о савременом страху од даљих проширења, већ, о исконском страху старих чланица од доласка нових.⁴²⁵

„Замор од проширења“ може се одредити као политичко стање, или политичко осећање скепсе према будућем проширењу. Он се сматра пролазним „осећањем“ јер након периода одмарања, у коме се могу извршити процене ефеката досадашњих проширења, ЕУ може превазићи замор. Овај феномен се до сада ослањао на два

⁴²² Видети у: Ј. Тодоровић, *op.cit.*, стр. 242.

⁴²³ С. Г. Марковић, „Евроскептицизам након великог проширења Европске уније“, у: С. Г. Марковић (ур.), *Европа и западни Балкан после великог проширења*, ИЕС, Београд, 2005, стр. 57.

⁴²⁴ Eurobarometer, Public Opinion in the European Union, Standard Eurobarometer 79, Spring 2013, стр.10-11., http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf. Сајт посећен 28.6.2013. године.

⁴²⁵ Т. Мишчевић, „Преговори о приступању држава ЕУ – искуства и поуке досадашњих проширења Уније“, стр. 13.

концепта: „апсорпциони капацитет“ ЕУ и „дефинисање коначних граница Европе“. Након последњег таласа проширења, 2004/07. године, на јунском самиту Европског савета 2006. године први пут се у званичним документима помиње „апсорпциони капацитет ЕУ“. Термин „апсорпција“, који потиче из природних наука, у контексту проширења ЕУ означава у којој мери земља проширења може да се упије, апсорбује у ЕУ као „чврсти материјал“, а да је при томе не разгради или уништи. Апсорпциони капацитет ЕУ могуће је одредити узимањем у обзир следећих параметара: 1. капацитет тржишта роба и услуга, 2. капацитет тржишта рада да апсорбује нове чланице, 3. капацитет финансирања ЕУ за апсорпцију нових држава чланица, 4. капацитет институција ЕУ да функционишу са новим државама чланицама, 5. капацитет друштва да апсорбује нове државе чланице и 6. капацитет ЕУ да осигура своју стратешку безбедност.⁴²⁶

После Источног проширења, с обзиром да је пре њега примила све богате и стабилне земље европског континента које су то желеле, а на припреми кандидата из Централне и Источне Европе радила је дуже од деценију и по, Унија је ушла у стање „замора од проширења“. Одбацавање Устава за Европу, проблеми са ратификацијом Уговора из Лисабона, светска економска криза која од 2008. године потреса и ЕУ, били су само неки од унутрашњих проблема на које се Унија морала фокусирати а проширење привремено склонити са листе својих приоритета. „Замор од проширења“ утицао је и да Унија након Источног проширења развије нову политику - Европску политику суседства. Она представља „све осим чланства“, а „циљ Уније био је, кад су у питању земље из Источне Европе које би могле претендовати на чланство, да овом политиком заустави талас проширења, а истовремено убеди и те нове партнере да прихвате либерализацију, демократизацију и прилагођавање правним тековинама ЕУ“.⁴²⁷

Након „10+2“ проширења, према анализама Еуробарометра, 73% грађана Уније је оценило да је њиме повећана глобална улога ЕУ, а 58% њих да је њиме омогућено ширење безбедности и стабилности у Европи, али и 56% њих сматра да је ово

⁴²⁶ Д. Божовић, М. Вујачић, Н.М. Живковић, *Будућност проширења Европске уније: случај Западни Балкан* (студија практичне политике), Центар за европску политику, Унија европских федералиста Србије, Фондација Конрад Аденауер Београд, 2010, стр. 20-21.

⁴²⁷ G.Edwards, „The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy“, *European Integration*, Vol.30, No.1, 2008, p.46.

проширење допринело да изгубе посао у својој земљи. Већина испитаника у свим државама чланицама се сложила да су проширења учинила Унију тежом за управљање.⁴²⁸ Као три најважнија фактора која се морају разморити при одлучивању о будућем проширењу Уније означени су: слобода и демократске вредности, економска питања и имигранти.⁴²⁹

Значајне разлике постоје у перцепцији проширења ЕУ на развијене земље Европе од проширења на Западни Балкан и Турску. Процент подршке за Норвешку, Исланд или Швајцарску је већи од 75%, а када се ради о проширењу на Западни Балкан или Турску проценат подршке се креће у распону од 40-50%. За приступање Турске никада није постојала већинска подршка у јавном мњењу ЕУ.⁴³⁰ Појава „замора од проширења“ баш у периоду када је Унија израсла у заједницу 27 држава чланица указује да је ЕУ достигла одређене лимите. Наставак проширења захтева одговоре на питање о коначном идентитету Уније. Према М. Ковачевић, „границе ЕУ се не могу одредити ако није јасно која је сврха и циљ европске интеграције – каква се заједница гради? Ако је ЕУ међународна организација која има само за циљ економске размене и допринос развоју демократије и заштите људских права, онда нема разлога да се одређују нема границе. Међутим, у складу са амбицијама које постоје још од Шуманове декларације, има за циљ да постане политичка заједница, онда границе не могу бити померане до бескраја“.⁴³¹

⁴²⁸ Eurobarometar, *Views of European Union Enlargement*, Februar 2009, стр. 5,6,30.

⁴²⁹ Ibid., стр. 40.

⁴³⁰ *Attitudes towards European Union Enlargement*, Eurobarometar July 2006.

http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm. Сајт посећен 29.6.2013. године.

⁴³¹ М. Ковачевић, „Европска унија између политике проширења и тенденција продубљивања европске интеграције“, у: С. Самарџић (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 33.

4. НОРМАТИВНЕ ОСНОВЕ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА

4.1. ПОЛИТИКЕ ЕУ

4.1.1. Развој и креирање политика ЕУ

На почетку процеса европских интеграција са оснивањем Европске заједнице за угаљ и челик покренута је и прва заједничка политика економског типа, која се односила на угаљ и челик. Остале политике развијане су како је напредовао процес интеграција. Интензивнији развој заједничких политика почиње са Уговором о оснивању Европске економске заједнице у коме је истакнуто да ће се стално унапређење услова живота и рада народа држава чланица, те јачање јединства њихових привреда остварити путем заједничког тржишта, царинске уније и развојем заједничких политика.⁴³² Већина политика које ће Европске заједнице покренути у деценијама које следе биле су уско повезане са успостављањем царинске уније и заједничког тржишта. Шездесетих година прошлог века успостављена је заједничка пољопривредна политика. То је најскупља политика Уније на коју се годишње троши 40 - 74% буџета Европске уније.⁴³³ Следећа заједничка политика, као други велики подухват у економским интеграцијама, била је царинска унија. Заједничка пољопривредна политика и царинска унија (заједничка трговинска политика) биле су прве аутентичне економске политике унутар ЕУ.⁴³⁴ Након њих, као трећи структурни пројекат процеса интеграција, развијена је најпознатија јавна политика Уније, заједничко тржиште. Последњи велики пројекат интеграција је монетарна унија тј. монетарна политика, која је у искључивој надлежности ЕУ (подразумевамо само чланице које су прихватиле заједничку валуту).

До почетка XX примат су имале политике економског типа, а у последње две деценије, откако Унија тежи да се позиционира и као политички глобални актер, она се фокусира на заједничке политике као што су заједничка спољна и безбедносна политика и политика проширења, али и на политике које се односе на нове технологије, у информационом смислу, и заштиту животне средине. Општи закључак када

⁴³² http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm, Сајт посећен 1. јула 2013. године.

⁴³³ На њу се нпр. 1984. године трошило 74% буџета ЕУ, а у пољопривреди земаља ЕУ када је она имала 15 чланица стварало се свега 1-5% БДП тих земаља, због чега се ова политика сматра контроверзном (троши и захтева много, а даје мало). М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 206.

⁴³⁴ М.Н. Јовановић, *op.cit.*, стр. 199.

анализирамо развијеност заједничких политика ЕУ јесте да су оне развијене до различитог степена, на различите начине и да нису истог квалитета. Велика је разлика између нпр. царинске уније као заједничке политике, која је готово реализована у потпуности и у искључивој је надлежности ЕУ, и спољне политике у којој има мало заједничких елемената и област је међувладине сарадње. Највећи противник развоја заједничких политика су, како сматра М. Прокопијевић, њихова бирократизација, процес проширења и финансијска перспектива, а хетерогеност Европске уније је најтежи изазов за координацију политика ЕУ.⁴³⁵

Врсту и карактер политика које ће бити развијене у процесу европских интеграција одређивали су циљеви овог процеса, од којих је већина представљена у оснивачким уговорима, док је степен њиховог развоја зависио је од интереса држава чланица за развој одређеног поља интеграција. Политика заједничког тржишта и монетарна политика су позитивни примери развоја политика за које су чланице биле изразито опредељене, пре свега на основу процене користи коју им развој политике може донети, а одбрамбена политика показује како недовољно интересовање чланица утиче на развој одређене политике.

Основни извори политика су оснивачки уговори. Они представљају правну основу за покретање неке политике, али не и гаранцију за њен успешан развој. Три фактора која су посебно важна за развој политике су: вођство Европске комисије, перцепције држава чланица о томе шта је пожељно, и индивидуални и колективни капацитети држава чланица да те перцепције реализују у пракси.⁴³⁶

Креирање политика ЕУ је сложен процес који укључује мноштво актера и метода тако да су политике ЕУ резултат интеракције различитих учесника. Актером процеса креирања политика ЕУ називамо појединца, скупину или институцију који се, на темељу својих формалних надлежности и интереса, укључују у одређену фазу овог процеса. Институције ЕУ производе њене политике, али сам процес поред њих, као актере, укључује државе чланице, политичке партије, те, било посредно или непосредно, представнике привредног, културног и осталих сфера живота, које класификујемо по различитом основу. Најутицајнији актери су државе чланице.

⁴³⁵ М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 548-549.

⁴³⁶ N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, стр. 280.

Посебно велики утицај на креирање политика у последње две деценије процеса европских интеграција имају интересне групе. Од моћи појединих лобија често зависи и развој одређене политике. Број интересних група је од 500, колико их је било средином осамдесетих година, порастао на 5.431 групу колико их је крајем октобра 2012. године било уписано у званичном добровољном Регистру заступника интереса при Европској комисији.⁴³⁷

У креирању политика Европске уније као „*sui generis* политичко-административном систему“⁴³⁸ користе се различити модели, или како их још теоретичари називају начини, обрасци и методи, стварања политика. С. Хикс разликује два основна процеса креирања политика Европске уније, један наднационалног, а други међувладиног типа.⁴³⁹ Н. Нуцент разликује четири метода креирања политика ЕУ: метод Заједнице, интензивна међувладина сарадња (*intensive transgovernmentalism*), метод отворене координације и централизовано доношење одлука.⁴⁴⁰ Нуцентова класификација резултат је анализе степена укључености институција у креирање политика, начина одлучивања о њима у Савету и правног карактера донетих аката. То су тзв. Мањетови критеријуми за идентификовање основних начина креирања политика.⁴⁴¹

Метод Заједнице је први и најстарији модел креирања политика, утемељен како му сам назив говори у првим оснивачким актима Европских заједница. То је једини метод који може бити употребљен за израду ЕУ легислативе, пре свега када је оснивачким уговорима предвиђен редован законодавни поступак.⁴⁴² Основне одлике овог метода су: монопол Комисије у предлагању и изради политика; Савет је коначни доносилац одлука (у првом периоду интеграција самостално, касније са ЕП); квалификована већина је најчешћи начин гласања у Савету; Европски парламент је

⁴³⁷ Од тога највише је заступника привредног интереса и то 742 групе заступају интересе компанија, док су 1523 групе су из категорије „трговина, бизнис и професионална удружења“. 1540 група је из категорије „невладине организације“. Подаци су наведени према: Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012, *Register of interest representatives*, The European Commission. http://europa.eu/transparencyregister/pdf/transparency_register_report_20121029_en.pdf. Сајт посећен 4. јула 2013. године.

⁴³⁸ С. Гоци, *Европска влада*, БМГ, Београд, 2003, стр.11.

⁴³⁹ С. Хикс, *op.cit.*, стр. 30.

⁴⁴⁰ N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, стр. 291-294.

⁴⁴¹ Ова три критеријума као основу за идентификовање основних начина креирања политика утврдио је Пол Мањет (Paul Magnette). Наведено према: N. Nugent, *op.cit.*, стр. 294.

⁴⁴² *Ibid.*, стр. 295.

првобитно имао само консултативну улогу, а данас равноправно са Саветом учествује у доношењу одлука кроз „редовни законодавни поступак“; Европски суд правде има надлежност над тумачењем прописа. Једна од првих политика креирана, углавном, на овај начин била је заједничка пољопривредна политика.⁴⁴³ *Међувладина сарадња* је начин креирања ЕУ политика у којем су владе односно државе чланице кључни актери, а коначни резултати те сарадње не подразумевају стварање правно обавезујућих аката за државе чланице. Први пут је употребљен почетком седамдесетих година прошлог века када су Европске заједнице предузеле прве кораке у сарадњи на пољу спољне политике. Друга шира област у којој се примењивао овај модел су правосуђе и унутрашњи послови. Његове основне одлике су: право иницијативе не припада искључиво Комисији, већ и државама чланицама; кључне одлуке доноси Европски савет или Савет који одлучује једногласно, а државе чланице имају право вета; минимална, чак и консултативна улога ЕУ. Овај модел је, пре свега, фокусиран на подстицање сарадње међу државама чланицама која обично не резултира „стварањем права ЕУ“. *Метод отворене координације* се примењује од друге половине деведесетих година прошлог века када су државе чланице у одређеним областима интеграција желеле приступ који би био нешто између међувладине сарадње и метода Заједнице, дакле јачи од првог а слабији од другог метода. Тај нови начин креирања политика назива се метод отворене координације (енг. the open coordination). Први пут је примењен за усклађивање макроекономских политика држава чланица, у крирању тзв. Broad Economic Policy Guidelines, општих смерница за координацију економских политика држава чланица без обзира да ли ће бити чланице Европске монетарне уније или не. Овај приступ је примењен и за политику запошљавања. Основне одлике овог начина креирања политика су: опште циљеве и смернице на нивоу ЕУ утврђује Савет одлучујући једногласно, док специфичност циљева и смерница може значајно да варира између области политике; циљеви и смернице политике немају правни статус, по својој природи су добровољног карактера; државе чланице утврђују кроз националне акционе планове како ће остварити дате циљеве, али у складу са смерницама. Комисија игра важну улогу у предлагању и мониторингу активности овог метода, те кроз своје активности врши примарни притисак на државе чланице које заостају у испуњавању

циљева. Основни недостатак овог приступа је у томе што он почива на принципу добровољности, те државе чланице нису правно обавезане на испуњавање утврђених циљева. *Метод централизованог одлучивања* подразумева изузетно јаку и независну моћ институција ЕУ у доношењу одлука у политикама које се креирају кроз овај приступ. Њима је таква моћ поверена јер се ради о политикама у којима доносиоци одлука, зарад успешности циљева политика, морају бити заштићени од притисака и утицаја држава чланица односно деполитизовани. Две најпознатије политике за које је примењен овај модел су политика конкуренције и монетарна политика за државе чланице Евразоне.

Хелен Волас разликује пет начина креирања политика ЕУ: класични метод Заједнице, регулаторни метод, дистрибутивни метод, политичка координација и интензивна међувладина сарадња (енг. *intensive transgovernmentalism*).⁴⁴⁴

Класични метод Заједнице, за који Воласова наводи исте карактеристике као и Нуцент, био је доминантан крајем шездесетих и током седамдесетих година прошлог века. Комисија, дакле, има кључну улогу у дизајну и имплементацији политике, а ово је модел за креирање политике у којој су најважнија овлашћења пребачена са националног на ЕУ ниво. *Регулаторни метод* је примењен за креирање политике конкуренције, успостављање јединственог тржишта, политику заштите животне средине, индустријску политику и др. Регулаторни режим обезбеђује оквир за одлуке и правила на микро нивоу, те обликовање односа између држава чланица и економских актера унутар ЕУ. Комисија је архитекта и бранилац регулаторних правила, Европски парламент и Савет, који одлучује квалификованом већином, су колегислатори. *Дистрибутивним моделом*, који се интензивније користио почетком седамдесетих година прошлог века, креирају се политике које се односе на алокацију ресурса различитим групама, секторима, регионима и државама, било примарно било да је алокација нус продукт неке политике. Буџет и кохезија су две основне области у којима је примењен овај модел. *Координација политика* се јавила као контраст у односу на претходне моделе, а најједноставније се описује као „ОЕСД техника“ (Организација за економску сарадњу и развој). Комисија је почела да примењује ову технику да развије

⁴⁴⁴ H. Wallace, “An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, у: H. Wallace, M. A. Polack, A. R. Yong, *Policy – Making in the European Union*, Sixth Edition, Oxford University Press, 2010, стр. 90.

блаже облике кооперације и координације у одређеним пољима која би постепено могла бити пребачена на ЕУ ниво. Током седамдесетих година почела је активније да примењује овај приступ и нпр. подстиче систематске консултације међу владама држава чланица о питањима заштите животне средине, да би Заједница касније, Јединственим европским актом, добила легислативна овлашћења у овим питањима. Слично је учињено у области истраживања и одређених аспеката политике образовања. Модел *интензивна међувладина сарадња* развио се из класичне политике сарадње између држава чланица која се у процесу европских интеграција примењује на питања која задиру дубоку у националну сувереност. Она зависи искључиво од држава чланица, које су кључни актери, уз минимално укључивање ЕЗ/ЕУ институција. Почетком седамдесетих година политика сарадње примењена је у монетарној и спољној политици. Она се развија изван ЕЗ институционалног оквира и у њој обично не учествују све државе чланице, све у зависности од преференција њихових влада, а може укључити и државе нечланице као нпр. у случају Шенгенског споразума. Генерално овакав концепт се назива „међувладина сарадња“ односно „intergovernmental cooperation“. Термином „transgovernmental“ се означава интензивнија и структурисанија сарадња када државе чланице имају намеру да се кумулативно обавезу у неком „великом“ аранжману у осетљивој области, али сматрају да је за њено ставаљање у званични ЕУ оквир још прерано. Овај модел карактерише: активна укљученост Европског савета, који утврђује општи правац политике; доминација Савета у консолидовању сарадње и одлучивању; ограничена или чак маргинална улога Комисије; искљученост Европског парламента и Европског суда правде; ангажовање посебног „крuga“ кључних националних креатора политике; усвајање специјалних аранжмана за управљање кооперацијом, посебно у оквиру Савета; недокучивост процеса националним парламентима и грађанима; и капацитет да се на крају сарадње, ипак, произведе заједничка политика. Иако се овакав модел може, у први мах, учинити као преслаб вид сарадње он је у процесу интеграција, заиста, резултирао политикама које су унете у оснивачке уговоре. Осим заједничке спољне и безбедносне политике, као производа сарадње у спољној политици, и европска монетарна унија је створена на овај начин.⁴⁴⁵

⁴⁴⁵ Опширније видети у: Н. Wallace, “One Community method or several policy modes“, у: Н. Wallace,

Развој и креирање ЕЗ/ЕУ политика пратили су развој интеграција. Како се ширио круг области интеграција растао је и број политика, те се увећавао и број њихових учесника. Основна специфичност политика Европске уније је да се оне креирају на различите начине, те да надлежност Уније није иста за сваку од њих, па самим тим ни степен њене укључености у одређену политику. Ова различитост, са једне старне, ограничава Европску унију, а са друге стране омогућава државама чланицама да контролишу ток и интензитет процеса интеграција, те саму Унију. Са аспекта политика ЕУ, различитост, пре свега у смислу надлежности јер добра јер „јавне политике треба да буду у рукама различитих нивоа да би се произвео најбољи укупни резултат“.⁴⁴⁶

4.1.2. Класификација политика ЕУ

Не постоји јединствен критеријум на основу кога бисмо извршили класификацију политика Европске уније. Уговор из Лисабона је применом начела поделе надлежности, по први пут у процесу европских интеграција, донео јаснији преглед надлежности Европске уније и држава чланица у односу на политике Уније. Према критеријуму надлежности, политике Европске уније можемо поделити на три области: политике у искључивој надлежности Европске уније, политике у подељеној надлежности Уније и држава чланица, и трећа је област у којој Унија има тзв. допунску надлежност.

Према члану 3. Уговора о функционисању Европске уније, у њеној искључивој надлежности су: царинска унија, утврђивање правила о конкуренцији на унутрашњем тржишту, монетарна политика за државе чланице еврозоне, очување биолошких ресурса мора у оквиру заједничке политике у области рибарства, и заједничка трговинска политика.⁴⁴⁷ Подељена надлежност између Европске уније и држава чланица је у политикама које се односе на области: унутрашње тржиште; социјална политика (питања дефинисана Уговором о ЕУ); кохезија (економска, социјална и територијална); пољопривреда и рибарство, са изузетком очувања биолошких ресурса

M.A.Pollack, A.R.Young, *op.cit.*, стр. 90-102.

⁴⁴⁶ С. Хикс, *op.cit.*, стр. 37.

⁴⁴⁷ У ставу 2. члана 3. Уговора о функционисању ЕУ истакнуто је да је у искључивој надлежности ЕУ закључење међународног уговора ако је у оквиру области искључиве надлежности ЕУ или када је то неопходно да допринесе извршавању неке од ових надлежности или када постоји могућност да заједнички прописи буду погођени.

мора; животна средина; заштита потрошача; транспорт; транс-европске мреже; енергија; област слободе, безбедности и правде; заједничка питања суштинског карактера у области јавног здравља.⁴⁴⁸ Највећи број политика Уније је у подељеној надлежности између ње и држава чланица. Области у којима је Унија надлежна да пружа подршку, координира или допуњава активности држава чланица, према члану 6. Уговора о функционисању ЕУ, су: заштита и унапређење здравља људи; индустрија; култура; туризам; образовање, стручно усавршавање, омладина и спорт; цивилна заштита; и административна сарадња. Активности Уније морају се односити на европски аспект ових питања, те она нема право на преузимање додатних овлашћења или на хармонизацију националних законодаваца. Примарно, ове области остају у надлежности држава чланица.

Заједничка спољна и безбедносна политика представља засебан систем односно Унија је у складу са одредбама Уговора о ЕУ надлежна за утврђивање и спровођење ове политике, укључујући и поступно обликовање заједничке одбрамбене политике.⁴⁴⁹

Политике Уније на основу класичне Ловијеве класификације јавних политика⁴⁵⁰ делимо на регулаторне, редистрибутивне и дистрибутивне политике.⁴⁵¹ *Регулаторне политике* представљају тип јавних политика у којима су трошкови и користи уско концентрисани. То су оне политике којима се регулише пословно понашање (нпр. политике у вези са јединственим тржиштем, политика конкуренције и др.). Ђ. Мајоне тврди да је Европска унија, пре свега, регулаторна творевина па се према томе и не бави редистрибутивним политикама или онима које се занимају за расподелу вредности.⁴⁵² *Редистрибутивне политике* одликује широка расподела трошкова и користи, нпр. социјална политика, кохезиона политика.⁴⁵³ *Дистрибутивне политике* су врста јавних политика које одликује широка расподела трошкова, те уска расподела

⁴⁴⁸ Члан 4. Уговора о функционисању Европске уније.

⁴⁴⁹ Став 4. члан 2. Уговора о функционисању ЕУ

⁴⁵⁰ Опширније видети у: Т. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", *World Politics*, vol. 16, 1964, стр. 677-715.

⁴⁵¹ Ловијева класификација јавних политика, из 1964. године, полази од критеријума трошкова и користи. Трошкови одлучивања код јавних политика и користи од јавних политика могу бити уско концентрисани и широко расподељени, те њиховим укрштањем настају ове три врсте политика. О Ловијевој класификацији јавних политика видети и у: З. Петак, „Компаративне јавне политике: могу ли се успоређивати резултати деловања влада?“, *Политичка мисао*, Загреб, вол. 34, бр1./2002, стр. 51-62.

⁴⁵² С. Хикс, *op.cit.*, стр. 178.

⁴⁵³ N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, стр.284.

користи, нпр. аграрна политика ЕУ, где преко четири петине средстава завршава у рукама најбогатијих фармера. Лови је 1972. године допунио свој концепт о три типа политика уводећи четврти тип – конститутивне политике, под којима подразумева политике којима политичка заједница успоставља широко постављена правила према којима ће деловати. Према Ловијевој типологији јавних политика, политику проширења можемо означити као и главну конститутивну политику.⁴⁵⁴ Данас је честа оцена да је Унија веома јака у креирању регулаторних политика, али је исто толико слаба у креирању редистрибутивних политика.⁴⁵⁵

Сајмон Хикс разликује пет врста ЕУ политика. *Регулаторне политике* обухватају правила о слободном протоку роба, услуга, капитала и људи на јединственом тржишту и тичу се хармонизације националних стандарда производње, као што су еколошке и социјалне политике и заједничке политике заштите конкуренције. *Политике јавне потрошње* се односе на трансфер финансијских средстава путем буџета ЕУ и обухватају заједничку пољопривредну политику, социоекономске и регионалне кохезионе политике и политике истраживања и развоја. *Макроекономске политике* се остварују унутар Европске монетарне уније, при чему Европска централна банка управља понудом новца и политиком каматне стопе, док се Савет бави политиком девизног курса и координацијом, те надзором над националним пореским политикама и политикама запошљавања. *Грађанске политике* се односе на правила којима се проширују и штите економска, политичка и социјална права грађана Европске уније. Овде сврставамо сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова, те политику азила и имиграције. *Спољне политике* обухвату спољне активности Уније у свим сегментима, и имају за циљ да обезбеде да ЕУ говори јединственим гласом на светској сцени. У спољне политике сврставамо трговинске политике, економске односе са иностранством, заједничку спољну и безбедносну политику и заједничку безбедносну и одбрамбену политику.⁴⁵⁶

На сајту Европске комисије наведено је 15 области ЕУ политика: *пољопривреда, рибарство и храна* (заједничка пољопривредна политика, политика руралног развоја, аквакултура, заједничка рибарска политика, политика безбедности хране); *бизнис*

⁴⁵⁴ U. Sedelmeier, “Enlargement“, у: H. Wallace, M.A. Pollack, A.R. Young, *op.cit.*, стр.402.

⁴⁵⁵ Нпр. К. Е. Jørgensen, M. Pollack, B. Rosamond, *op.cit.*, стр. 167.

⁴⁵⁶ Опширније видети: С. Хикс, *op.cit.*, стр. 29-30.

(индустријски сектори - секторске политике, предузетничке политике, политика малих и средњих предузећа, јединствено тржиште, слобода кретања, конкурентност, политика конкуренције); *климатске акције* (климатске промене, енергија за свет који се мења); *хоризонталне (међусекторске) политике* (финансијска и економска криза, Европа 2020 – нова економска стратегија, боље регулисање, одрживи развој, вишејезичност); *култура, образовање и омладина* (аудиовизуелна политика и медији, култура, образовање и обука, спорт, омладина); *привреда, финансије и порези* (финансијске услуге, буџет, конкуренција, царине, економија, борба против преваре, опорезивање); *запошљавање и социјална права* (запошљавање, социјална питања и једнаке могућности); *енергија и природни ресурси* (енергија, транс-европске мреже); *животна средина, потрошачи и здравље* (потрошачи, животна средина, безбедност хране, здравље, поморска политика; одрживи развој); *спољни односи и спољни послови* (заједничка спољна и безбедносна политика, развој, проширење, сарадња, спољне политике, хуманитарна помоћ, људска права, спољна трговина); *правосуђе, унутрашњи послови и права грађана* (слобода, безбедност и правда); *региони и локални развој* (регионална политика; регионални развојни фонд); *наука и технологија* (етика, информатичко друштво, медији, истраживање); *о Европској унији* (цивилно друштво, невладине организације, институције ЕУ, уговори ЕУ, будућност Европе, Уговор из Лисабона); *транспорт и путовања* (туризам, транс-европска мрежа, транспорт).⁴⁵⁷

Према овоме, политика проширења ЕУ представља део укупне спољне политике Уније.

Заједничке политике ЕУ можемо поделити на: политике изградње јединственог тржишта: политика конкуренције, трговинска политика, економска и монетарна унија; политике подршке и одржавања тржишта, али и смањења његовог негативног утицаја: заједничка пољопривредна политика, политика кохезије, политика заштите животне средине; нетржишне политике: заједничка спољна и безбедносна политика (CFSP), политике простора слободе, безбедности и правде (Justice, Freedom and Security policy areas), и политика проширења.

На основу садржине политике ЕУ класификујемо на: политике које се односе на грађане: права грађана и партиципација, информациона, аудио визуелна и културна

⁴⁵⁷ http://ec.europa.eu/policies/index_en.htm. Сајт посећен 7. јула 2013. године.

политика, заштита потрошача; хоризонталне политике: политика регионалног развоја, пореска политика, политика конкуренције, политика заштите животне средине; секторске политике: индустријска и предузетничка политика, истраживање и технологија, енергетика, пољопривреда и рибарство; спољне политике: трговинска политика, помоћ за развој,³ спољни односи.

С обзиром да је Европска унија специфична правно-политичка творевина која почива на мрежи различитих политика које креира и реализује на различите начине у зависности од области интеграција којој припадају, при чему оне имају потпуно неједначен темпо развоја, тешко је одредити један опште прихваћен критеријум за класификацију политика Уније. Зато је различитост критеријума при квалификацији политика ЕУ прихватљива и оправдана да бисмо могли разумети циљеве и начин функционисања саме Европске уније.

4.2. НОРМАТИВНЕ ОСНОВЕ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА

4.2.1. Развој и теоријска разматрања политике проширења

Проширење је постало трајан феномен ЕУ. Од почетка процеса европских интеграција, оно је било неопходан процес за остваривање циљева прокламованих у оснивачким уговорима. Свест о предодређености европског континента за повезивање у једну организациону целину, што је идеја водиља данашње политике проширења Европске уније, стара је преко два миленијума. Политика проширења се спроводи дуже од четири деценије, почев од првог проширења које је реализовано 1973. године. Корени политике проширења везују се за настанак Европских заједница, а интензивнији развој доживљава након краја хладног рата. Ова политика се заснива на оснивачким актима Европске уније, комунитарном/праву ЕУ и међународном праву, али и самостално ствара инструменте којима се реализује ширење ЕУ.

Од самог почетка, „вокација ЕЗ/Европске уније била је да подстакне и промовише јединство европског континента. Сходно томе, проширење ЕЗ/ЕУ је природна последица оваквог опредељења утемељивача процеса европских интеграција“.⁴⁵⁸ Још у прембули Уговора о оснивању ЕЕЗ-е, из 1957. године, изражена је жеља Шесторке, оснивача процеса интеграција, да створе тешњу (ближу) унију међу

⁴⁵⁸ A. F. Tatham, *Enlargement of the European Union*, Kluwer Law International, 2009, стр.1.

народима Европе и позивају се остали народи Европе, који деле њихов идеал, да им се придруже у тим напорима. Све до краја хладног рата та могућност је била ограничена само на земље Западне Европе.

Данас не постоји општеприхваћена дефиниција политике проширења ЕУ у научној теорији, актима Уније или на званичним сајтовима институција ЕУ. Иако се проширење означава као кључни политички процес за ЕУ као организацију и за међународне односе у целини, ово је, у теоријском смислу, неистражена област. Већина истраживања посвећена овој тематици заснива се на анализи појединачних случајева проширења, тзв. case study приступ. Проширење ЕУ је, углавном, сматрано искључиво економском темом и анализирано је са аспекта „користи и трошка“. Оно се, у економском смислу, третира „као доказ ваљаности неофункционалистичких spill-over хипотеза, као потврда успешности европске економске интеграције или се једноставно игнорише“.⁴⁵⁹ Све до „историјског“ проширења из 2004/2007. године, ова проблематика није била теоретски актуелна.

Проширење ЕЗ/Уније је феномен које се може се различито тумачити, у зависности са аспекта које теорије европских интеграција га анализирамо: федерализма, неофункционализма, теорије међувладине сарадње, институционализма и др. С обзиром на специфичност процеса које обухвата, проширење ЕУ се ваљано може објаснити и дефинисати само комбинацијом свих претходно наведених теоријских праваца. Од деведесетих година прошлог века политика проширења се највише објашњава кроз рационализам и конструктивизам.

Рационализам види ЕУ као клуб тј. добровољну групу у коју се државе учлањују само ако чланство доноси добит, а сама ЕУ се одлучује на проширење само у случају потенцијалних економских, политичких или безбедносних користи. Преференције у погледу проширења су одређене очекиваним трошковима и добитима држава, како чланица тако и кандидата. У политици проширења, политички прорачуни трошкова и добити држава чланица могу бити различити. Неке чланице ЕУ ће подржати проширење само ако имају чисту добит односно ако оно увећава њихово благостање. Друге државе могу подржати проширење уколико оно увећава њихову спољну

⁴⁵⁹ З.Чупић, „Утицај проширења на Европску унију“ у: С. Самарцић (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, стр.71.

аутономију и моћ, односно ако ће однос њихових релативних трошкова и добити увећати и ојачати њихову моћ према трећим државама и безбедност у међународним односима. Према теорији *конструктивизма*, политику проширења ЕУ одређују и обликују идејни и културни фактори, тј. степен у којем актери унутар и изван ЕУ деле колективни идентитет и најважнија уверења. Државе апликанти и државе чланице граде свој однос на основу идеја које дефинишу ЕУ као заједницу. Проширење зависи од степена заједништва који они имају. Што се јаче нека држава идентификује са ЕУ као заједницом, што више дели њене вредности и норме то су јаче институционалне везе које она тражи и тежи да има са Унијом. Сходно томе, већи је и број чланица које су вољне да подрже хоризонталну институционализацију са том државом. Политика проширења ЕУ, према овом приступу, зависи од тога да ли је земља европска, да ли прихвата пројекат све јаче и тешње Уније, да ли усваја либерално-демократске темељне вредности ЕУ и да ли дели норме које карактеришу њене политике.⁴⁶⁰

С обзиром да су проширење и продубљивање два основна начина путем којих се остварује процес европских интеграција, појам проширења се у теорији, најчешће, анализира кроз однос са појмом „продубљивање“ тзв. однос *widening&deepening*. Проширење Европске уније је процес постепене и формалне хоризонталне институционализације⁴⁶¹ организационих правила и норми. Хоризонталну институционализацију имамо у друштвеним односима онда када се одређена организација проширује ван актуелних актера, односно када група актера чије су акције и односи регулисани нормама те организације постаје све већа (бројнија).⁴⁶² Ако проширење дефинишемо као процес хоризонталне институционализације онда је то постепен процес који почиње пре, а наставља се и након пријема нове државе чланице у организацију. Продубљивање интеграција је процес постепене и формалне вертикалне институционализације, односно, повећање обима и нивоа европске интеграције у смислу изградње институција, демократског легитимитета и политика ЕУ.⁴⁶³ Иако се

⁴⁶⁰ Опширније видети у: F.Schimmelfenning, U. Sedelmeier, “Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses and the state of research“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 4, August 2002, *op.cit.*, стр. 510-513.

⁴⁶¹ Институционализација је процес у коме су акције и интеракције социјалних актера нормативно уобличене.

⁴⁶² F.Schimmelfenning, U. Sedelmeier, *op.cit.*, стр. 503.

⁴⁶³ Продубљивање подразумева повећање нивоа интеграције тј. интензивирање постојећих политика и облика сарадње. У ширем смислу оно подразумева све процесе институционализације сарадње у оквиру

проширење најчешће анализира као увећање броја земаља чланица ЕУ тј. као ширење географског простора на коме се примењује *acquis communautaire*, након последњег проширења из 2004/2007. године постало је јасно да се „проширење и продубљивање не могу посматрати одвојено већ као два међузависна дела јединственог процеса“.⁴⁶⁴ Унија је током своје историје истовремено водила политику све дубље интеграције и пријема нових чланова као два паралелна и међусобно условљавајућа процеса.

Политика проширења у теоријском смислу представља „део укупне спољне политике коју Европска унија води према трећим државама формулисањем правно-политичког оквира за пријем трећих држава у чланство“,⁴⁶⁵ а тумачи се и као „једна од основних безбедносних политика“.⁴⁶⁶

Проширење ЕУ је „израз њене базичне политике, према којој ЕУ као групација заснована на одређеним вредностима, шири те вредности укључивањем нових чланица. Проширење ЕУ је данас сложен процес у којем су формулисани критеријуми уласка, развијани механизми помагања земљама потенцијалним кандидатима, праћења њиховог развоја, као и поступци одлучивања који се тичу непосредног проширења“.⁴⁶⁷ У Стратегији проширења за 2012-2013. годину, Европска комисија је истакла да се политика проширења заснива на начелима консолидовања обавеза, праведне и строге условљености и добре комуникације са јавношћу, уз капацитет ЕУ да интегрише нове чланице. Одржавање кредибилитета процеса проширења је од кључног значаја за његов успех. То је постепен процес, заснован на чврстој и одрживој примени реформи у земљама које данас теже ка чланству у Унији.

У развоју политике проширења Европске уније разликујемо два периода, до и након краја хладног рата. Пад Берлинског зида и крај хладног рата представљали су преломну тачку у развоју ове политике јер су довели до „незабележеног броја земаља које желе да постану чланице ЕУ, а при том се налазе на врло различитом степену

ЕУ односно међувладину сарадњу, заједничке политике и комунитарни метод. Наведено према: А. Faber, *“Theoretical Approches to EU Deepening and Widening: A Multi-disciplinary Overview and Some Tentative(Hypo)thesis“*, http://www.euconsent.net/library/deliverables/D9_redifinition%20of%20concepts.pdf, Сајт посећен 9. јула 2013. године.

⁴⁶⁴ А. Faber, W. Wessels, наведено према: Чупић З., „Утицај проширења на Европску унију“ у: С. Самарцић (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, стр. 71.

⁴⁶⁵ Р. Д. Вукадиновић, *op. cit.*, стр. 531.

⁴⁶⁶ Б. Тубић, „Проширење ЕУ“, у: Р. Етински (и др.), *Основи права Европске уније*, стр. 400.

⁴⁶⁷ М. Прокопијевић, *op. cit.*, стр. 556.

друштвеног и економског развоја⁴⁶⁸ што је захтевало уобличавање ове политике и прецизније дефинисање услова за стицање чланства Европске уније. Заједница је од свог настанка имала у оснивачким уговорима правила - услове пријема нових чланица, али то није била конкретна политика проширења. Почев од „критеријума из Копенхагена“, из 1993. године, Европска унија је до данас постепено развијала све рестриктнији оквир политике проширења. Иако је од почетка интеграција, проширење било саставни део развоја ЕЗ/Уније, оно је током њене историје било ограничено на „повремене епизоде“. Након пада Берлинског зида, темпо проширења је „драматично убрзан, а проширење је постало стална тачка на дневном реду Европске уније“.⁴⁶⁹ Тада је постало јасно да се пред Европском унијом налази нова политика, која ће, према Т. Мишчевић, постати најуспешнија политика коју је процес интеграција развио⁴⁷⁰ - политика проширења. Она је по својој природи композитна политика јер је истовремено део свих осталих комунитарних политика.

Од завршне фазе проширења из 2004. године политика проширења је све учесталија тема академских расправа јер се развила у најмоћнији инструмент спољне политике ЕУ. Постоје два различита начина на која се проширење може схватити као спољнополитички инструмент. Први се односи на стабилизовање и учвршћивање крхких демократија, на њиховом путу и трансформацији из ауторитарних и диктаторских режима у просперитетна и демократска друштва. Овај начин смо имали у јужним и источном проширењу. Други начин на који је проширење ЕУ спољнополитички инструмент је стратешка употреба идеје чланства у циљу подстицања специфичних промена политика у земљама које нису чланице. Условљавање приступања и стицање чланства као награде за успешно испуњавање услова је начин који ЕУ користи да би иницирала и подстакла промене у земљама које се укључују у процес придруживања и приступања. Концепт условљавања приступања Унија је, нарочито, развила и потенцира од Источног проширења.⁴⁷¹

⁴⁶⁸ М. Ковачевић, „Европска унија између политике проширења и тенденција продубљивања европске интеграције“, у: С. Самарцић (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, стр. 26.

⁴⁶⁹ U. Sedelmeier, “Enlargement“, у: Н. Wallace, М.А. Pollack, А.Р. Young, *op. cit.*, стр. 402.

⁴⁷⁰ Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр. 148.

⁴⁷¹ U. Sedelmeier, “Enlargement“, у: Н. Wallace, М.А. Pollack, А.Р. Young, *op. cit.*, стр. 403.

Проширење се објашњава и као спољнополитички инструмент који је, коначно, допринео крају поделе Европе након четири деценије и проширио зону слободе, демократије, мира и јединственог тржишта.

Сама могућност „проширења ЕУ на Исток“ изазвала је конкретно уобличавање политике проширења ЕУ, али ово проширење је донело и промену тенденције у политици проширења. Све су учесталије оцене да је ЕУ политику проширења ставила у функцију своје недефинисане и непотпуне спољне политике и безбедности. Политика проширења развила се као комплексна, ненамеравана политика процеса европских интеграција, коју су обликовали настанак и развој саме ЕЗ/Уније, сва досадашња проширења, и (геополитички) интереси великих сила, пре свега, САД, Велике Британије, Француске, Немачке и Русије.

4.2.2. Циљеви и значај политике проширења ЕУ

Политика проширења ЕУ је спојила нације и културе, обогаћујући Европску унију разноликошћу и динамизмом. Више од три четвртине држава чланица Уније су некадашње земље проширења.⁴⁷² Политика проширења је по први пут у новијој европској историји на миран начин ујединила европски континент и у томе се огледа њен суштински значај и вредност.

Проширење је трансформисало политичку мапу Европе, али и процес западноевропске интеграције у процес европске интеграције. Од првобитне „Шесторке“, ЕЗ/ЕУ је кроз овај процес израсла у заједницу 28 држава и обухватила је скоро целу Европу. У развоју политике проширења Европске уније разликујемо два периода, до и након краја хладног рата. Пад Берлинског зида и крај хладног рата представљали су преломну тачку у развоју ове политике јер су довели до „незабележеног броја земаља које желе да постану чланице ЕУ, а при том се налазе на врло различитом степену друштвеног и економског развоја“⁴⁷³ што је захтевало уобличавање ове политике и прецизније дефинисање услова за стицање чланства Европске уније. Заједница је од свог настанка имала у оснивачким уговорима правила -

⁴⁷² *Стратегија проширења и кључни изазови за 2012-2013. годину*, Европска комисија, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_pro%C5%A1irenja_2012.pdf.

⁴⁷³ М. Ковачевић, „Европска унија између политике проширења и тенденција продубљивања европске интеграције“, у: С. Самарцић (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, стр. 26.

услове пријема нових чланица, али то није била конкретна политика проширења. Почев од „критеријума из Копенхагена“, из 1993. године, Европска унија је до данас постепено развијала све рестриктнији оквир политике проширења. Карактер политике проширења мења се у зависности од садржаја односно области која има примат у одређеном периоду процеса европских интеграција. Тако је у првим деценијама овог процеса политика проширења била инструмент за ширење јединственог тржишта и јачање економске заједнице, затим је помогла изградњу Уније као политичке заједнице ширењем демократских вредности и владавине права у источни и централни део европског континента, а данас је посебно значајна у изградњи Уније као глобалног безбедносног актера.

Основни циљ политике проширења Европске уније је повезивање европског континента у једну организациону целину у економском, политичком, безбедносном и културном смислу. На основу досадашњих шест циклуса проширења, као најважније циљеве политике проширења Европске уније можемо издвојити:

- уједињење Европе;
- комплетирање и ширење зоне заједничког тржишта;
- јачање Европске економске заједнице и позиционирање Заједнице/Уније као глобалног економског актера (Унија је, према подацима Светске банке, постала највећа привреда у свету 2006. године, до тада је била иза САД)⁴⁷⁴;
- стварање зоне слободе и безбедности на европском континенту;
- позиционирање ЕУ као глобалног политичког и безбедносног актера;
- ширење вредности на којима почива Европска унија као заједница: демократије, слободе, поштовања људских права и основних слобода;
- изградња европског идентитета (пријемом нових чланица све већи број народа Европе се укључује у изградњу европског идентитета без кога нема Уније као истинске заједнице);
- ширење европских стандарда ван граница Уније првенствено кроз процес придруживања;

⁴⁷⁴ Привреда ЕУ је око 3,3 пута већа од јапанске, 5,5 пута од кинеске и око 15 пута од руске привреде. Наведено према: М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 617.

- остваривање геополитичких интереса западноевропских сила и Сједињених Америчких Држава.

У Стратегији проширења за 2012-2013. годину, Европска комисија је истакла да је Европска унија, од свог оснивања, кроз политику проширења одговорила на легитимне аспирације народа нашег континента да буду уједињени у заједничком европском подухвату. У тренутку када се ЕУ суочава са великим изазовима и глобалном неизвесношћу, чиме она, у ствари, добија нови замах за економску, финансијску и политичку интеграцију, политика проширења наставља да доприноси миру, сигурности и благостању на европском континенту. То је њен основни задатак. Данас је јачање владавине права и демократске владавине централни фокус политике проширења, а агенда проширења обухвата Западни Балкан, Турску и Исланд.

4.2.3. Фазе и критеријуми политике проширења

Политика проширења Европске уније спроводи се дуже од четири деценије као основна политика путем које је Заједница/Унија увећавала број својих чланова и ширила своје вредности. Услови и инструменти ове политике временом су постајали сложенији и бројнији у складу са продубљавањем процеса европских интеграција, променом карактера држава које аплицирају за чланство, те економско-политичким стањем унутар ЕУ. Од свог оснивања Заједница/Унија је представљала отворену организацију, а свака европска држава је могла и може поднети захтев за чланство. Осим овог географског услова, данас је утврђен низ критеријума које нека држави-кандидат мора задовољити и испунити да би се могла назвати чланицом, с тим што Европска унија задржава право да одлучи када ће нека држава коначно постати њена чланица тако да је одлука о коначном пријему неке државе, ипак, политичка одлука држава чланица.

Процес проширења остварује се у складу са четири основна принципа европске интеграције, који су у основи настанка и развоја Европске заједнице/Уније: асоцијативност (његов саставни део је и начело флексибилности), контрактуалност, функционалност и еволутивност.⁴⁷⁵ Заједница је настала на принципу добровољног удруживања, па државе и данас добровољно аплицирају за стицање чланства у Унији.

⁴⁷⁵ С. Самарцић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, стр. 26.

Тај однос се уређује уговором, с тим што принцип флексибилности омогућава, са једне стране, различите изузетке за нове чланице попут нпр. британског изузимања из Социјалне повеље Заједнице 1989. године, а са друге стране, дозвољава и Унији да одступа од стандарних правила за стицање чланства и уводи нове услове за одређене кандидате. Принцип функционалности у политици проширења значи да апликација земаља за чланство може бити мотивисана процењеним користима од принципа Уније да се првенствено опслужују интереси и функције које ће се ефикасније остварити на нивоу Заједнице него на појединачном нивоу, али и да ће предност при пријему имати кандидати које доприносе ефикаснијем обављању таквих функција или циљева, што илуструје веза између четврте рунда проширења и Програма јединственог тржишта. Процес европских интеграција је еволутивног карактера стога је увећање броја чланица једна од основних карактеристика развоја Заједнице/Уније.

Правни основ проширења Уније дефинисан је оснивачким уговорима, почев од Париског и Римских уговора па све до Уговора из Лисабона, којим је по први пут од почетка интеграција предвиђено да држава чланица може да напусти Унију.

До Уговора из Мастрихта, пријем у чланство је био регулисан посебно за сваку од три заједнице, и то: чланом 98. Уговора о оснивању Европске заједнице за угљ и челик, чланом 237. Уговора о оснивању Европске економске заједнице и чланом 205. Уговора о оснивању Европске заједнице за атомску енергију. У сва три члана се истицало да свака европска држава може поднети захтев за чланство у Заједници, који упућује Савету који о њему одлучује једногласно након консултовања Комисије. Услови приступања су предмет споразума између чланица Заједнице и државе кандидата. Од Јединственог европског акта за закључивање споразума о приступању неопходна је и сагласност Европског парламента односно Савет одлучује једногласно након консултовања Комисије и након добијене сагласности Европског парламента који одлучује апсолутном већином.⁴⁷⁶

Уговором из Мастрихта, одредбама члана О, материја чланства се изузима из надлежности Заједница и пребацује на Европску унију. Услови за чланство су остали непромењени. Остао је општи географски услов, да је реч о европској држави, и

⁴⁷⁶ Од Јединственог европског акта сагласност Европског парламента је неопходна за закључивање споразума о приступању и споразума о придрживању.

поступак пријема је остао непромењен. Након Уговора из Мастрихта, Унија је, када се отворило питање њеног ширења на земље Централне и Источне Европе, утврдила конкретније услове за стицање њеног чланства. Уговором из Амстердама је, уз пренумерацију члана 0 у члан 49. Уговора о ЕУ, осим постојећег географског услова, да је реч о европској држави, уведен и политички-правни услов да држава поштује начела из члана 6. став. 1. Уговора о ЕУ, на којима се темељи Унија (слобода, демократија, поштовање људских права, начела владавине права). Институционална процедура пријема остала је непромењена.

Уговор из Лисабона уноси у оснивачке уговоре, као услов за стицање чланства Уније, критеријуме које је утврдио Европски савет. Поступак пријема у чланство ЕУ и даље је уређен чланом 49. Уговора о Европској унији. Свака европска држава која поштује начела слободе, демократије, поштовања људских права и владавине права може да поднесе захтев за чланство у Унији. Захтев се подноси Савету, који о њему одлучује једногласно након консултовања Европске комисије и после одобрења Европског парламента. Новина које је унета у члан 49. је истицање да се „при томе води рачуна о критеријумима које је утврдио Европски савет“.⁴⁷⁷ Услови пријема у чланство и измене које пријем може да изазове у функционисању ЕУ предмет су споразума између државе, подносиоца захтева, и држава чланица Европске уније. Уговор о приступању подлеже ратификацији свих држава уговорница.

Интензивнији развој и конкретно уобличавање политике проширења почиње након пада Берлинског зида када је на дневни ред процеса европских интеграција дошло питање проширења Заједнице на територију некадашњег Источног блока. Европска унија је морала дефинисати начин прикључивања држава које су у економском, политичком и културно-историјском погледу имале сасвим другачију прошлост у односу на западноевропске земље. Осим тога, земље ЦИЕ су се међусобно налазиле на врло различитом степену друштвеног и економског развоја. Питање чланства ових земаља отворено је тек након окончања постреферендумске кризе након усвајања Уговора о ЕУ.

⁴⁷⁷ Члан 49. Уговора о ЕУ. М. Јањевић, *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, стр. 54.

На самиту Европског савета, 21-22. јуна 1993. године у Копенхагену, шефови држава и влада тадашњих 12 чланица изразили су спремност за пријем земаља овог дела Европе уз навођење услова за стицање чланства ЕУ.⁴⁷⁸ Ти услови, који су данас познати као „критеријуми из Копенхагена“ су:

- политички: стабилне институције које гарантују демократију, владавину права, људска права и поштовање права мањина;
- економски: тржишна економија која је довољно конкурентна да издржи притисак конкуренције и деловање тржишних сила у оквиру ЕУ;⁴⁷⁹
- способност да прихвате обавезе чланства, укључујући придржавање циљева политичке, економске и монетарне Уније.

„Критеријуми из Копенхагена“ су посебно значајни за историјат политике проширења ЕУ јер су њима први пут у процесу интеграција прецизније утврђени услови који морају бити задовољени да би нека држава могла да постане чланица Уније. „Они су сачињени како би дошло до упостављања везе између старих и нових чланица у односу на њихове политичке и економске системе и у односу на прихватање политика и права Уније односно онога што називамо комунитарни *acquis*“.⁴⁸⁰

На самиту у Копенхагену, Европски савет је истакао да ће један од критеријума за свако будуће проширење бити и тзв. апсорпциони капацитет Уније (енг. Absorption capacity), њена способност да истовремено прими нове чланице и одржи замах процеса интеграција. То је био начин да се Унија у будућности заштити од прекомерног ширења, те достигнути ниво интеграција од проширења која би га могли угрозити. У политичком смислу, позивајући се на овај услов Унија се могла оправдати зашто можда и не жели одређене чланице у свом саставу.

Европски савет је самиту у Мадриду, 15-16. децембра 1994. године, „критеријумима из Копенхагена“ додао још један услов: административну способност

⁴⁷⁸ *European Council, Conclusions of the Presidency, Copenhagen, 21-22 June 1993*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf. Сајт посећен 15. јула 2013. године.

⁴⁷⁹ Критеријуми функционисања тржишне привреде су: 1) макроекономска стабилност, 2) либерализација цена и трговине, 3) лак улазак на тржиште и излазак из њега, 4) приватизација и регулација предузећа, 5) уређивање финансијског сектора, 6) консензус о привредној политици, 7) људски капитал, улагања и инфраструктура, 8) трговинска интеграција са ЕУ, 9) ваљана политика конкуренције и 10) политика развоја малих и средњих предузећа. Наведено према: М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 560.

⁴⁸⁰ Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр.146.

државе кандидата да спроведе преузете обавезе тј. држава кандидат мора поседовати такав административни апарат који ће бити у стању да одговори на све обавезе које захтева чланство у ЕУ.

Комисија је у јулу 1997. године представила свеобухватан документ под називом Агенда 2000: за јачу и ширу Унију,⁴⁸¹ у којој је изложена визија развоја Уније и њеног проширења, те програм мера и активности с циљем припреме Уније за проширење на земље Централне и Источне Европе. Посебан значај Агенде 2000 за политику проширења је у томе што је у њој, по први пут у историји процеса проширења, представљена *Стратегија проширења* у циљу помоћи државама кандидатима да савладају процес приступања.

Стратегија проширења се састоји из два дела: преговори о приступању и стратегија претприступања. *Преговори о приступању* се односе на договор о начину, условима и роковима за усвајање и примену правила ЕУ односно начин и темпо прихватања комунитарног *acquis*-а од стране земље кандидата. *Стратегија претприступања* је програм чији је циљ помоћ у припреми држава кандидата за чланство у Унији. Она је укључивала и процес придруживања. Усвојена је на самиту Европског савета у Есену, 14-15. децембра 1994. године, и садржала је прецизно дефинисане области које кандидати морају да прихвате/среде пре ступања у чланство. Кључни елементи стратегије су споразуми којима се дефинишу права и обавезе (попут Европских споразума) и посебни механизми сарадње (попут Партнерства за приступање и сл.), којима се дефинишу конкретни циљеви реформи које морају остварити потенцијални кандидати. Стратегија подразумева и програме финансијске помоћи и подршке.

„Критеријуми из Копенхагена“ су били основни услови за стицање чланства у случају Источног проширења, премда су поједине земље, попут Бугарске и Румуније, испуниле и одређене накнадно утврђене услове.

У проширењу на регион Западног Балкана, које траје већ деценију и по, Европска унија је додатно поштрила услове за стицање њеног чланства. За земље овог региона, Европска комисија је у мају 1999. године креирала сасвим нов сегмент

⁴⁸¹ *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union, European Commission, 1997.*

http://www.cvce.eu/content/publication/2005/7/1/5f7d6fda-6eb6-464c-80d2-1842936c43b3/publishable_en.pdf.
Сајт посећен 16. јула 2013. године.

политике проширења – Процес стабилизације и придруживања. Осим општих услова за чланство који су дефинисани „критеријумима из Копенхагена“, балканске земље морају испунити и две групе додатних услова: прву групу чине услови који су специфични и заједнички за државе овог региона (поштовање мировних споразума и сарадња са Хашким трибуналом), а другу, конкретни услови за сваку појединачну државу региона.

Комисија је у Стратегији проширења из 2005. године као три основна принципа на којима ће се заснивати политика проширења ЕУ након проширења из 2004/2007. године истакла: консолидацију, условљавање и комуникацију. Пријем дванаест нових чланица приморао је Унију да се консолидује, осврне на сопствени апсорпциони капацитет односно сопствену способност да усклади динамику проширења и наставак продубљивања интеграција. Консолидација је значила да ће ЕУ бити опрезна при преузимању нових обавеза, али и да ће поштовати преузете обавезе према земљама које су ушле у процес приступања, док је условљеност значила да ће се у наредним проширењима још ригорозније водити рачуна о испуњености критеријума за чланство и поштрити преговоре о приступању. Комуникација као принцип подразумева приближавање Европске уније грађанима Европе и ублажавање отпора проширењу Уније.

На основу историје досадашњих проширења Заједнице/Уније као три основне фазе политике проширења можемо одредити:

- придруживање,
- преговоре о приступању и
- приступање.

Придруживање⁴⁸² је специфичан однос који се не мора завршити стицањем чланства Уније, али се њиме шире вредности ЕУ и реализују интереси Заједнице кроз

⁴⁸² Придруживање међународним организацијама се може дефинисати као посебан облик односа који постоји између међународне организације и држава које нису њене чланице, заснован на одговарајућем акту (уговору или мање формалном документу) на основу кога је могуће укључивање придружене државе у рад већ постојећих сталних органа међународне организације, или се на основу њега ствара посебна институционална структура за остваривање предвиђеног односа. Придružена држава на основу акта о придруживању добија нека права и обавезе у међународној организацији чији је обим ужи од права и обавеза које поседују чланице међународне организације. Дакле, два основна начина на основу којих се може остварити придруживање су: придруживање уз учешће у раду постојећих гланих органа међународне организације, а други је придруживање које подразумева стварање посебних органа за остваривање овог односа. Придруживање ЕУ се остварује на овај други начин. Наведено према: Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр. 23-24,31.

успостављање ближих трговинских односа са трећим државама, те преношење европских стандарда у различитим областима на придружену државу. Да би нека држава постала чланица одређене међународне организације, она мора да потпише и ратификује оснивачки акт те организације, а да би могла да се придружи организацији она мора да закључи са њом посебан споразум, обично предвиђен статутом организације. Након ратификације тог споразума држава може да започне са остваривањем придруживања, али она у том односу не постаје потписница статута организације нити је ратификација статута потребна за остваривање придруживања.

Придруживање и чланство у Европској унији су два одвојена односа. Однос придруживања је најповлашћенији однос који са Унијом, као супранационалном организацијом, може имати држава која није њена чланица. Као специфичан уговорни однос он јој омогућава да поседује нека права која имају само државе чланице Уније. У историји политике проширења нису све државе које су аплицирале за чланство прошле кроз процес придруживања, што пре свега зависи од тога о којој држави конкретно је реч, те од њеног политичко-економског карактера и припремљености за чланство. Када се након хладног рата отворила могућност ширења Уније на Централну и Источну Европу, Унија је већи акценат ставила на процес придруживања и одредила га као „припремну фазу“ у процесу приступања Унији.

Преговори о приступању односно о чланству у ЕУ су најважнији и најсложенији сегмент политике проширења. Преговори о чланству у Европској унији посебна су врста преговора Уније, њених држава чланица и трећих држава кандидата. Своја искуства у проширењу чланства, Унија је постепено развила у процедуру преговора која је са сваким проширењем постајала сложенија и обимнија, али непромењена у односу на крајњи циљ – договор о начину и времену када ће одређена држава, нова чланица, прихватити све елементе законодавства Уније. Циљеви преговора су: „прилагођавање оснивачких уговора за учешће нових чланица; дефинисање, уколико је то потребно, изузећа од општих принципа у уговорима; одређивање броја, дужине и природе прелазних одредаба; одређивање доприноса држава кандидата заједничком буџету, обиму учешћа у институцијама ЕУ; дефинисање количине средстава из структурних и кохезионих фондова које ће та нова држава моћи да користи; и као најобимнији део преговора, дефинисање рока када ће нова чланица бити у стању да у

потпуности учествује у заједничким политикама, те одређивање неопходних прилагођавања заједничких политика и усвајање мера које су неопходне да би се олакшао процес приступања“.⁴⁸³

Како се развијао процес европских интеграција, растао је и број области о којима се преговарало у сваком проширењу и мењала се организација комунитарног права. Преговори су се у Источном проширењу водили у оквиру 31 преговарачког поглавља,⁴⁸⁴ након чега је одлучено да се за будућа проширења (укључујући регион Западног Балкана) преговара о 35 поглавља аквиса.⁴⁸⁵ Додата поглавља углавном обухватају области које су у међувремену комунитаризоване. Најважније измене су учињене у некадашњем поглављу 24. правда и унутрашњи послови, које је сада организовано у два засебна поглавља: 23. правосуђе и основна права и 24. правда, слобода и безбедност. О сваком поглављу се посебно преговара.

Након преговора о приступању са Хрватском, Европска комисија је предложила нови приступ у преговорима односно преговори са сваком наредном земљом Западног Балкана ће почињати од поглавља 23. (правосуђе и основна права), и 24. (правда, слобода и безбедност). То су најпроблематичније области за балканске земље, које су означене као кључне области у којима су неопходне реформе и конкретни резултати, те Унија оваквим приступом покушава дати кандидатима и више времена за усклађивање са ЕУ тековинама.

Након Источног проширења одлучено је више неће бити могуће затварање преговора у појединачним областима док се не заврше преговори у целини да би се осигурало да ће кандидат на време и одговарајући начин почети са испуњавањем

⁴⁸³ Т. Мишчевић, „Преговори о приступању држава ЕУ – искуства и поуке досадашњих проширења Уније“, стр.12-13.

⁴⁸⁴ У периоду четвртог проширења комунитарно право било је организовано у 29 поглавља.

⁴⁸⁵ 1. Слободно кретање робе 2. слободно кретање радника 3. право оснивања предузећа и слобода пружања услуга 4. слободно кретање капитала 5. јавне набавке 6. право привредних друштава (компанијско право) 7. право интелектуалне својине 8. политика конкуренције 9. финансијске услуге 10. информационо друштво и медији 11. пољопривреда и рурални развој 12. исправност хране, ветеринарска и фитосанитарна политика 13. рибарство 14. транспортна политика 15. енергетика 16. опорезивање 17. економска и монетарна политика 18. статистика 19. социјална политика и запошљавање 20. предузетничка и индустријска политика 21. транс-европске мреже 22. регионална политика и координација структурних инструмената 23. правосуђе и основних права 24. правда, слобода и безбедност 25. наука и истраживања 26. образовање и култура 27. животна средина 28. заштита потрошача и здравствена заштита 29. царинска унија 30. међународни економски односи 31. спољна, безбедносна и одбрамбена политика 32. финансијска контрола 33. финансијске и буџетске одредбе 34. институције 35. остало.

преузетих обавеза. Преговори у појединачним поглављима могу бити само привремено затворени до краја приступних преговора у целини, с тим што постоји могућност да се преговори у одређеном, привремено окончаном поглављу, поново отворе уколико Европска комисија оцени да се преузете обавезе не примењују на одговарајући начин.

У току Источног проширења Унија је извршила низ измена у стратегији проширења и увела нове инструменте како би помогла кандидатима у савладавању обавеза, али и контролисала њихов напредак. Комисија је 2000. године увела тзв. регата приступ, према коме напредније државе у процесу приступања могу раније завршити преговоре о чланству у Унији што значи да отварање преговора са неком групом земаља не значи да ће оне бити примљене у Унију у исто време. Напуштена је идеја да земље преговарају са Унијом групно, зато што су њихов ниво развоја и проблеми различити. Од напретка који земља постигне у испуњавању услова зависи и брзина преговора.

Исте године, Комисија је увела и тзв. Мапе пута енг. (road maps). То је календар отварања разговора по сваком од поглавља *acquis*-а за сваку државу појединачно. За земља учеснице Источног проширења, у мапама пута је било предвиђено да се најпре отварају поглавља која су мање проблематична попут политике малих и средњих предузећа, културне или аудио-визуелне политика. Исте године је уведен још један инструмент претприступне стратегије, Приступна партнерства (енг. *Accession Partnerships*), главни инструмент за усклађивање законодавства. То су биле листе краткорочних и средњорочних приоритета тј. мера које треба усвојити како би се извршило регулаторно усклађивање. Партнерство укључује финансијску и техничку помоћ за реализацију неопходних мера. Као нови инструменти, чији је циљ да обезбеде да кандидати заиста иду у правцу прихватања обавеза из чланства, уведени су и Годишњи извештаји Комисије о напретку у спровођењу преузетих обавеза, акциони планови за јачање административних капацитета државе кандидата и тзв. *peer reviews*, оцене експерата (стручњаци Комисије или држава чланица оцењују ниво припрема и дају препоруке својим колегама који испред државе – кандидата учествују у преговорима).

Темпо треговора о приступању зависи од брзине реформи и усклађивања са Унијиним правилима. Пошто се преговори оквирно затворе у свим поглављима,

њихови резултати се уносе у нацрт Уговора о приступању. Одлуку о приступању нове државе Европској унији доноси Савет једногласно.

4.3. ИНСТРУМЕНТИ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА

4.3.1. Уговори о приступању

Учлањење у Европску унију остварује се међународним уговором. За првих шест држава чланица то су били оснивачки уговори којима су основане заједнице. Ти уговори о оснивању Европске заједнице за угљ и челик, Европске економске заједнице, Европске заједнице за атомску енергију и касније Европске уније се сврставају у затворене међународне уговоре, те је приступање Заједницама/Унији могуће само закључивањем уговора о приступању. Осим са државама „Шесторке“, уговори о приступању су закључени са свим осталим државама чланицама Заједнице/Уније. До сада је закључено седам уговора о приступању, укључујући и Уговор о приступању Републике Хрватске.

Уговори о приступању (табела бр. 1):⁴⁸⁶

Уговори о приступању	Датум потписивања	Датум ступања на снагу	Службени лист
Уговор о приступању Велике Британије, Ирске и Данске	22.01.1972.	01.01.1973.	СЛЛ 73, 27.03.1972.
Уговор о приступању Грчке	28.05.1979.	01.01.1981.	СЛЛ 291, 19.11.1979.
Уговор о приступању Шпаније и Португала	12.06.1985.	01.01. 1986.	СЛЛ 302, 15.11.1985.
Уговор о приступању Аустрије, Финске и Шведске	24.06.1994.	01.01.1995.	СЛЛ 241 29.08.1994.

⁴⁸⁶ http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/new_accession_treaties.htm#accession. Сајт посећен 18. јула 2013. године.

Уговор о приступању Мађарске, Словачке, Чешке, Пољске, Естоније, Литваније, Летоније, Словеније, Кипра и Малте	16.04.2003.	01.05.2004.	СЛЦ 236, 23.09.2003.
Уговор о приступању приступању Бугарске и Румуније	25.04.2005.	01.01.2007.	СЛЛ 157, 21.06.2005.
Уговор о приступању Хрватске	09.12.2011.	01.07.2013.	СЛЛ112, 24.04.2012.

Уговори о приступању се закључују сагласно правилима националног права, права Уније и међународног права. С обзиром да се ЕЗ/Унија заснива на добровољном уједињавању држава и да оне аплицирају за чланство у Унији на основу слободно изражене воље, основ овог права на удруживање се у међународном праву налази у праву на самоопредељење, а у националном праву одлука државе о приступању има свој основ у уставу државе. Одлуци о приступању, као једној од најважнијих одлука у историји сваке од држава чланица јер се њоме одлучује о преносу суверених овлашћења на Заједницу, у већини случајева је претходило уношење тзв. „интеграционе клаузуле“ у национални устав. Ову клаузулу чине одредбе које представљају посебан правни основ за доношење одлуке о приступању, као и одредбе којима се одређује процедура доношења ове одлуке. Нпр., чланом 148. Устава Румуније било је предвиђено да ће се приступање ове државе Европској унији учинити законом који ће бити донет двотрећинском већином посланика и сенатора на заједничкој седници Већа посланика и Сената. Првих шест држава чланица-оснивача су прави основ за закључивање оснивачких уговора нашле у својим, у том периоду, важећим уставима.⁴⁸⁷

Позивом на начело самоопредељења врши се и иступање државе чланице из Европске уније. Могућност иступања из чланства ЕУ уведена је Лисабонском ревизијом оснивачких уговора, а уређена је чланом 50. Уговора о ЕУ. Свака држава

⁴⁸⁷ Опширније видети у: Р. Етински (и др.), *Основи права Европске уније*, стр. 47-48.

чланица може одлучити да се, у складу са својим уставним правилима, повуче из Уније. Своју намеру она саопштава Европском савету. На основу оријентације Европског савета, Унија преговара и закључује споразум са том државом, којим се утврђује начин њеног повлачења, водећи рачуна о оквиру њених будућих односа са ЕУ. У име ЕУ, споразум закључује Савет, који о томе одлучује квалификованом већином, а након одобрења Европског парламента. Уколико држава која је иступила из чланства Уније поново аплицира за стицање чланства, њен захтев ће се разматрати као и захтев било које друге земље која аплицира за чланство, у складу са процедуром предвиђеном у члану 49. Уговора о ЕУ. Иако није била дефинисана у оснивачким уговорима, могућност да држава чланица напусти Унију постојала је и раније. Гренланд, територија у саставу Данске, је 1985. године напустио Европску заједницу. Статус Данске као државе чланице ЕУ тиме није нарушен нити измењен.

Оснивачки уговори до данас не садрже ниједан основ за искључење државе чланице из ЕУ. О могућности окончања чланства у ЕЗ, Савезни уставни суд Немачке је у својој пресуди „Maastricht“ истакао да је „Немачка један од господара уговора, обавезала се на неограничено време закљученим Уговором о Унији (ex члан Q, касније члан 51. Уговора о ЕУ), с намером утемељења дугорочног чланства; али, ова припадност могла би супротно усмереним актом бити и укинута“.⁴⁸⁸ Овим се само подсећа да су државе чланице створиле Унију и да само од њихове воље зависи колико ће у њој и остати.

Уговор о приступању⁴⁸⁹ је билатерални међународни уговор између држава чланица Европске уније, с једне стране, и државе подносиоца захтева за стицање чланства, са друге стране. Предмет уговора о приступању су, према члану 50. Уговора о ЕУ, услови пријема нове државе и прилагођавања које тај пријем повлачи у вези са уговорима на којима се заснива Европска унија.

Израда Уговора о приступању следи након затварања преговора у свим поглављима, а резултати преговора се уграђују у нацрт Уговора о приступању. Сва поглавља се, затварају само оквирно до тренутка када се затвори и последње поглавље

⁴⁸⁸ Б. Кошутић, *op. cit.*, стр. 123.

⁴⁸⁹ Уговори о приступању су као међународни уговори уобличени на стандардан начин. Поред назива садрже преамбулу, оперативни дио, прелазне и завршне одредбе, те често и придодате анексе, протоколе и др. Објављују се у Службеном листу ЕУ, са ознаком „Л“.

које се односи на коначан договор о уговору о приступању. У изради текста нацрта Уговора учествују представници држава чланица и институција ЕУ, на једној страни (у оквиру ad hoc Радне групе Савета за припрему Уговора о приступању задужене за правно, стручно и техничко разматрање и проверу текстова нацрта одредби Уговора о приступању), те представници државе која приступа, на другој страни. Технички поступак израде и усаглашавања одредби Уговора на свим службеним језицима ЕУ траје неколико месеци. Након усаглашавања коначног текста Уговора, преговори се закључују и следи потписивање. На основу нацрта Уговора, а пре његовог потписивања, Европска комисија доноси коначно мишљење о захтеву за чланство државе кандидата, Европски парламент мора дати сагласност, коју усваја већином гласова укупног броја својих чланова, а Савет на крају треба да донесе једногласну одлуку о прихватању нове државе чланице и њеног захтева за чланство. Од Јединственог европског акта без сагласности Европског парламента не може се закључити уговор о приступању нове државе. Након његовог потписивања, уговор се упућује у поступак ратификације.

Тек након успешно окончане ратификације (која траје до две године), уговор о приступању ступа на снагу и држава постаје пуноправна чланица Европске уније (на дан који је дефинисан у прелазним и завршним одредбама Уговора о приступању под условом да је на време завршен процес ратификације од стране свих страна потписница). С обзиром на дужину трајања процеса ратификације, држава која приступа већ након потписивања Уговора о приступању ЕУ почиње да учествује у раду институција Уније, у својству посматрача, чиме стиче могућност да изрази свој став у процесу доношења одлука односно могућност да даље усклађује своје законодавство са правним тековинама ЕУ усвојеним након потписивања Уговора о приступању.⁴⁹⁰ Ступањем на снагу Уговора о приступању, нова чланица постаје и уговорница свих уговора на којима се заснива Европска унија.

Закључује се један уговор о приступању без обзира да ли се прима једна држава, као у случају другог проширења, или десет држава као у случају прве рунде Источног

⁴⁹⁰ Б. Будимир, В. Међак, *Придруживање Србије Европској унији*, ISAC Fund, Београд, 2010, стр. 65.

проширења. Уговори о приступању Унији сврстамо у групу оснивачких уговора ЕУ, примарних извора права Уније.⁴⁹¹

4.3.2. Споразуми о придруживању

„Придруживање Европској унији је такав уговорни однос који државама нечланицама даје могућност да, без ступања у чланство организације, поседују нека права иначе доступна само чланицама. Придруживање је, најчешће, припрема државе за будуће чланство у ЕУ кроз преузимање одређених правила (стандарда), који ће јој помоћи првенствено да буде део јединственог, унутрашњег тржишта, али и да преузме друге обавезе које прозилазе из чланства“.⁴⁹²

Разликујемо две врсте придруживања Европској унији:

1. Придруживање ваневропских земаља и територија,⁴⁹³ које су у моменту стварања Европске економске заједнице имале посебне односе са Белгијом, Француском, Холандијом и Италијом. Ради се о посебном облику трговинске и привредне сарадње и помоћи овим земљама, али без могућности њиховог ступања у чланство Уније.

2. Придруживање на основу члана 217. Уговора о функционисању Европске уније,⁴⁹⁴ према коме Унија може закључивати, са једном или више трећих земаља или међународних организација, споразуме о стварању које карактерише реципрочност у правима и обавезама, у заједнички вођеним акцијама и посебним процедурама.⁴⁹⁵ Ова врста придруживања може резултирати ступањем у чланство Уније. Проширење Европске уније се остварује овом формом придруживања.

Прву врсту придруживања Заједница/Унија је успоставила, углавном, са некадашњим колонијама држава чланица. Циљ придруживања прекоморских територија и земаља је „удруживање које служи интересима и напретку становника тих

⁴⁹¹ Р. Етински, *Основи права Европске уније*, стр. 20.

⁴⁹² Дефиниција наведена према М. Делевић, у: Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, (оцена књиге).

⁴⁹³ Придруживање на основу чланова 198 – 204. Уговора о функционисању Европске уније (ex 182 – 188. Уговора о оснивању Европске заједнице, а у првобитном Уговору о оснивању ЕЕЗ то су били чланови 131-136.).

⁴⁹⁴ Ех-члан 310. Уговора о оснивању Европске заједнице.

⁴⁹⁵ Први споразум ове врсте закључен је са Грчком, а најновија верзија овог споразума је Споразум о стабилизацији и придруживању који је предвиђен за државе које припадају региону Западног Балкана.

територија, и на тај начин их довести до жељеног економског, друштвеног и културног развоја“.⁴⁹⁶ Овакво придруживање подразумева успостављање посебног облика привредне сарадње и помоћи за развој ових земаља, али без могућности да оне постану чланице Заједнице. Остварује се кроз пружање финансијске помоћи, обезбеђивање бесцаринског приступа робе на тржиште Заједнице и др., те се оваква врста придруживања назива се и „развојно придруживање“ (development association).⁴⁹⁷ Прво овакво придруживање остварено је кроз Уговор о оснивању Европске економске заједнице. Ова сарадња јој је била потребна јер је од почетка интеграција ЕЕЗ/ЕЗ зависила од увоза сировина, те су јој били потребни њихови стални и сигурни извори, а ове земље су поред тога представљале и добро извозно тржиште за индустријске производе ЕЕЗ-е.

Приликом оснивања Европске економске заједнице тадашње чланице су се обавезале да ће јој придружити и своје прекоморске, ваневропске територије, а како према оснивачком уговору у ЕЕЗ није било могуће укључити територије које су ван Европе, Француска је предложила институт придруживања несамоуправних територија као посебну врсту односа са афричким земљама. Није закључен никакав посебан споразум о придруживању већ је оно почело да важи истовремено са ступањем на снагу Уговора о ЕЕЗ. Члановима 131-136. тог Уговора утврђен је систем придруживања који је обухватио, према Анексу IV Уговора о ЕЕЗ, зависне територије у Африци, њене прекоморске департмане, белгијски Конго и Руанда-Урунди, холандску Гвинеју и Сомалију (под старатељством Италије). Међутим, већина ових придружених територија је убрзо стекла независност, што је захтевало измену утврђеног придруженог односа јер се сада радило о односу ЕЕЗ и суверених, независних прекоморских држава а не несамоуправних територија. Зато је закључен прави споразум о придруживању 20. јула 1963. године у Јаундеу (Камерун) између између ЕЕЗ, њених држава чланица, и 18 независних држава Африке. Прва Јаунде конвенција, закључена на период од пет година, односила се на трговину, финансијску и техничку сарадњу, техничку помоћ и развој, право на оснивање предузећа, понуду услуга, кретање капитала, као и на институције придруживања. Конвенција Јаунде II је потписана 29. јула 1969. године и

⁴⁹⁶ Члан 131. Уговора о оснивању ЕЕЗ

⁴⁹⁷ Р. Д. Вукадиновић, *op.cit.*, стр. 111.

предвиђала је ново снижење царина према придруженим земљама, уз потврђивање основних начела на којима се заснивају односи са овим земљама. Помоћ упућена придруженим земљама кроз Европски фонд за развој на основу Јаунде I конвенције је износила 730 милиона долара, а на основу Јаунде II конвенције 918 милиона долара.⁴⁹⁸

Након истека ове друге конвенције, 28. фебруара 1975. године закључена је Ломе конвенција између ЕЕЗ, њених тадашњих девет држава чланица и четрдесет и шест придружених земаља из Африке, Кариба и Пацифика.⁴⁹⁹ Тако су у круг придружених земаља након првог проширења ЕЕЗ укључене и територије са којима је Велика Британија имала посебне односе односно независне чланице Комонвелта из Африке, Кариба, Индијског и Тихог океана. Након Ломе I конвенције, закључене су још три, садржински и суштински, сличне конвенције, и то: Ломе II 1979. године, Ломе III 1984. године и Ломе IV 1989. године, с тим што је она једина закључена на период дужи од пет година година и важила је до 1. марта 2000. године⁵⁰⁰. Овим конвенцијама је укупно 71 АКП-а држава укључена у однос придруживања. Наследник Ломе конвенција је споразум закључен 23. јуна 2000. године у Котоноу (Бенин) на период од двадесет година, уз могућност ревизије на сваких пет година. Ово је до сада најсвеобухватнији споразум о партнерству Европске уније и земаља Африке, Кариба и Пацифика. Укључује укупно 79 земаља АКП-а и доноси слободан приступ тржишту Уније за све индустријске производе пореклом из држава ове групе. Договорени финансијски оквир за период 2000-2006. године је износио 13, 5 милијарди евра помоћи плус 1,7 милијарди евра у зајмовима од Европске инвестиционе банке. Споразум из Котоноу се темељи на нешто другачијем приступу у односу на раније споразуме и подразумева равноправну укљученост економских и политичких елемената, уз посебно фокусирање на глобалне изазове који ће утицати и на ову сарадњу. Посебно је наглашен значај политичког дијалога који треба да омогући да се и Унија и земље АКП-а подједнако баве питањима од заједничког интереса. Последња ревизија Споразума из Котонуа је извршена у марту 2010. године и сарадња је прилагођена

⁴⁹⁸ Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр. 88.

⁴⁹⁹ Након првог проширења у круг придружених земаља укључиће се и бивше колоније Комонвелта. Државе са индијског потконтинента нису биле укључене у Ломе конвенције јер су могле представљати конкуренцију произвођачима у ЕУ с обзиром да су то биле велике државе са великим домаћим капацитетима за производњу.

⁵⁰⁰ http://ec.europa.eu/europeaid/where/acp/overview/lome-convention/lomeitoiv_en.htm. Сајт посећен 22. јула 2013. године.

новим изазовима попут климатских промена, безбедносних претњи (превенција конфликата, борбе против прекограничног криминала, тероризма), безбедности хране и др.⁵⁰¹ Земље Уније су највећи трговински партнер афричким земљама.

Другом врстом придруживања, која може резултирати стицањем чланства у Европској унији реализује се политика проширења Европске уније. У односу на споразуме прве врсте придруживања, ови споразуми о придруживању европских територија предвиђају могућност да придружена држава постане чланица ЕУ. Карактеристике оваквог института придруживања су: трајнији карактер, специјални или привилеговани однос, узајамност права и обавеза и чвршћа сарадња.⁵⁰² По правилу се закључују на неодређено време чиме имају трајнији карактер у односу на класичне трговинске споразуме, док привилегованост подразумева право ЕУ да придруженој држави одобри једностране уступке у циљу убрзања њеног привредног развоја. Посебна природа ових споразума огледа се у чињеници што могу имати за циљ да припреме придружену државу како да испуни услове за пријем у Унију. Међутим, садржина сарадње се може ограничити и на само један сегмент нпр. успостављање царинске уније.

Споразум о придруживању је „врста међународног споразума коју на основу члану 217. Уговора о функционисању Европске уније, она може закључити са трећом државом, групом држава и међународним организацијама. Овом врстом споразума успоставља се однос придруживања као најповлашћенији однос који са Европском унијом може имати држава која није њена чланица. Циљ и садржај придруживања је ствар договора између страна уговорница. Садржина споразума о придруживању први пут у процесу интеграција детаљније је утврђена у пресуди Европског суда правде у предмету Демирел.⁵⁰³ Према мишљењу Суда, ови споразуми стварају посебне, привилеговане везе са државама нечланицама које морају, барем у одређеном обиму, да узму учешће у систему Заједнице⁵⁰⁴ (првенствено се мислило на постепено прилагођавање законодавства и одређених политика Заједнице). То су истовремено

⁵⁰¹http://ec.europa.eu/development/icenter/repository/second_revision_cotonou_agreement_20100311.pdf. Сајт посећен 22. јула 2013. године.

⁵⁰² Р. Д. Вукадиновић, *op.cit.*, стр. 111-112.

⁵⁰³ Предмет 12/86, Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund (1987) ECR I-3719.

⁵⁰⁴ В. Медовић, *Међународни споразуми у праву Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 43.

споразуми економског и политичког садржаја. Први споразум о придруживању ЕЕЗ-е је закључен са Грчком, 1961. године.

Процедура за закључивање споразума о придруживању уређена је чланом 218. Уговора о функционисању ЕУ (ex-члан 300. Уговора о оснивању Европске заједнице). Они се закључују по мешовитој процедури, по којој се закључују споразуми који делом покривају материју која је у искључивој надлежности Заједнице/Уније, док делом обухватају области у оквиру којих су државе чланице задржале овлашћења за њихово закључивање. Ове споразуме у име ЕУ закључује Савет, а уговорне стране су и државе чланице појединачно. Нпр. у Споразуму о придруживању са Грчком, истакнуто је да ће термин уговорне стране са једне стране означавати ЕЗ и њене државе, или појединачно државе чланице или Заједницу, а са друге стране Грчку као придружену државу. Готово сви споразуми о придруживању, осим споразума са Малтом (1970) и Кипром (1972),⁵⁰⁵ су закључени према мешовитој процедури. Мешовити споразуми представљају „једну од специфичности комунитарног права. Битни су за државе чланице због очувања националног престижа у међународним односима јер кроз ове споразуме оне обезбеђују своје присуство и утицај на спровођење међународних споразума, те отклањају могућност настанка нових искључивих овлашћења Заједнице“.⁵⁰⁶

Споразуми о придруживању морају бити ратификовани у свим државама чланицама и придруженој држави у складу са њиховим унутрашњим прописима о ратификацији међународног уговора.

Јединствено тумачење и примену споразума о придруживању у свим државама чланицама обезбеђује Европски суд правде. Са правног становишта, споразумом о придруживању се не гарантује чланство у Европској унији држави која га је потписала, али је, са политичког становишта, то прва степеница на путу ка чланству у Унији. До Уговора из Лисабона ови споразуми су представљали правни инструмент Европских заједница, а сада Европске уније. Лисабонским уговором Европска унија је преузела структуру постојеће Европске заједнице у чијој је надлежности било закључивање међународних споразума Заједнице. У односу на придруживање и процедуру закључивања споразума у самој садржини ништа се није променило.

⁵⁰⁵ Споразуме о придруживању са Кипром и Малтом закључила је ЕЗ самостално.

⁵⁰⁶ В. Медовић, *op.cit.*, стр.76-77.

Као инструменте политике проширења подразумеваћемо само споразуме о придруживању који предвиђају могућност да придружена држава постане чланица Заједнице/Уније. У досадашњој политици проширења Заједница односно Европска унија је развила и користила четири врсте ових споразума: тзв. Медитеранске споразуме, Споразум о европском економском простору, Европске споразуме и Споразум о стабилизацији и придруживању.

4.3.2.1. Споразуми из тзв. Медитеранске групе

Споразум о придруживању са Грчком, који је закључен 9. јула 1961. године, је први споразум из групе *Споразума о придруживању европских медитеранских држава*. Они су први инструменти политике проширења јер су по први пут у процесу европских интеграција предвиђали могућност да нека трећа земља, придружена држава, постане чланица Заједнице. Придружена чланица обично може рачунати на пуноправно чланство тек „након што у прелазном периоду у довољној мери прилагоди свој економски, политички и правни систем“.⁵⁰⁷ У ову групу споразума, осим споразума са Грчком, спадају и споразуми о придруживању закључени са Турском, 12.09.1963. године, Малтом, 05.12.1970. године, и са Кипром, 19.12. 1972. године. Све земље, осим Турске, до данас су стекле статус пуноправне чланице. Заједница је овим споразумима започела свој продор на подручје Медитерана, које је традиционално и било у сфери интереса тадашњих шест чланица ЕЕЗ.

Медитерански споразуми су, истовремено, споразуми економског и политичког садржаја. Тако је Споразум о придруживању са Грчком имао као свој циљ допринос развоју грчке привреде, али је у члану 72. истакнут суштински, крајњи циљ придруживања „када деловање споразума о придруживању омогући савладавање потпуног прихватања обавеза садржаних у Уговору о оснивању ЕЕЗ од стране Грчке, уговорне стране ће размотрити могућност приступања Грчке Европској заједници“.

Овај споразум је предвиђао три корака - фазе у остваривању циљева односа придруживања између Грчке и ЕЕЗ: 1. стварање царинске уније (кроз узајамно смањивање царина у прелазном периоду од 12 година, а сва количинска ограничења укинута у периоду од 22 године), 2. развијање заједничких акција и усклађивање

⁵⁰⁷ Р. Д. Вукадиновић, *op.cit.*, стр. 112.

економских политика страна уговорница у областима које су предмет споразума и 3. стављање на располагање грчкој економији финансијских средстава која ће омогућити њен бржи развој.⁵⁰⁸ Финансијска помоћ, предвиђена у трећој фази придруживања, износила је око 125 милиона долара и била би дата кроз веома повољне кредите.

Други медитерански споразум је закључен са Републиком Турском, 1963. године.⁵⁰⁹ Предлог за успостављање придруживања она је поднела још 1959. године, а преговори о његовом закључивању су прекидани у више наврата због политичко-економских криза у Турској. Циљ споразума је, према члану 2., да промовише стално и уравнотежено јачање трговинских и економских односа између уговорница, узимајући при томе у обзир потребу да се обезбеди убрзани развој турске економије, те да се побољшају ниво запослености и услови живота турског народа. Остварење овог циља предвиђено је кроз постепено успостављање царинске уније између уговорница, а придруживање ће се реализовати кроз три фазе (члан 2. став 3.): припремну, прелазну и финалну фазу.⁵¹⁰

У припремној фази, која траје до десет година, предвиђено је да Заједница у трговинском и финансијском смислу помогне Турској да привредно ојача и постане способна за преузимање обавеза које подразумева царинска унија. Конкретно је нпр. било предвиђено давање директних царинских повластица за четири главна турска извозна артикла: дуван, суво грожђе, суве смокве и лешнике. Прелазна фаза је требала да траје до 12 година и подразумевала је укидање царинских препрека, успостављање царинске уније и усклађивање економских политика Турске и ЕЕЗ. Трећа фаза би се одвијала у успостављаној царинској унији и подразумевала је ближу координацију економских политика и водила би ступању Турске у чланство Заједнице (члан 5. Споразума). У финансијском смислу, предвиђена помоћ за период првих пет година кроз финансирање инвестиционих пројеката износила је 175 милиона долара, уз рок за враћање зајмова од 20 до 30 година са каматом од 3% годишње.

⁵⁰⁸ *Agreement Establishing an Association Between the European Economic Communities and the Republic of Greece*, OJ L 294/63

⁵⁰⁹ *Agreement Establishing an Association Between the European Economic Communities and the Republic of Turkey*, OJ L 217/64.

⁵¹⁰ http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/turkey/association_agreement_1964_en.pdf. Сајт посећен 25. јула 2013. године.

Могућност приступања Турске Заједници предвиђена је чланом 28. Споразума у коме се истиче да ће се када примена споразума одмакне довољно далеко да омогући потпуно прихватање од стране Турске обавеза које проистичу из Уговора о оснивању ЕЕЗ, размотрити могућност приступања Турске. Као основни критеријум за оцену способности Турске да прихвати обавезе чланства наведена је успешност у имплементацији Споразума о придруживању. Царинска унија између Уније и Турске је успостављена 1.1. 1996. године, а преговори о приступању са овом земљом су отворени 2005. године и још увек трају. Питање приступања Турске је најсложеније питање у историји политике проширења ЕУ.

Споразуми о придруживању са Грчком и Турском су, како је уобичајено за споразуме о придруживању, закључени према мешовитој процедури. За разлику од њих споразуме о придруживању са Кипром и Малтом је закључила само ЕЕЗ, а не и њене државе чланице јер они нису укључивали финансијску помоћ. Наиме, финансијска помоћ организације (Заједнице) некој трећој држави може бити додељена само на основу договора држава чланица и организације. Док су споразуми са Грчком и Турском обухватили све области из надлежности ЕЕЗ и предвиђали успостављање царинске уније, споразуми са Малтом и Кипром су представљали рестриктивну верзију споразума о слободној трговини са перспективом стварања царинске уније.⁵¹¹

Трећи медитерански споразум је закључен 1970. године са Малтом,⁵¹² а идентичан споразум биће закључен и са Кипром 1972. године. Обе земље су постале чланице Уније у Источном проширењу. С обзиром да споразум о придруживању са Малтом није укључивао финансијску помоћ, ЕЗ је са овом земљом закључила четири финансијска протокола, 1978, 1983, 1988. и 1994. године, којима је била предвиђена помоћ у износу од 60 милиона ЕCU.

Циљ Споразума о придруживању Кипра⁵¹³ био је „постепено уклањање препрека у трговини између Европске економске заједнице и Кипра, чиме ће се допринети

⁵¹¹ Опширније видети у: В. Медовић, *op.cit.*, стр. 44.

⁵¹² *Agreement Establishing an Association Between the European Economic Communities and the Republic of Malta*, OJ L 61/1971.

⁵¹³ *Agreement Establishing an Association Between the European Economic Communities and the Republic of Cyprus*, OJ L 133/1973.

развоју међународне трговине“.⁵¹⁴ Споразум је, између осталог, предвиђао да уговорнице међусобно уведу статус најповлашћеније нације, међусобну забрану дискриминације роба, држављана, предузећа и др. Прва фаза придруживања је продужавана додатним протоколима и тек 19. октобра 1987. године је закључен Протокол о условима и процедури за прелазак у другу фазу, као чији циљ је утврђен успостављање царинске уније између Заједнице и Кипра. Након турске окупације северног дела острва, 1974. године, споразум је примењиван само у јужном, грчком делу острва.

Сви Медитерански споразуми су закључени на неодређено време и, осим споразума са Кипром, нису садржали клаузулу о отказу уговора. Једино је члан 15. Споразума о придруживању са Кипром предвиђао да споразум може бити отказан од било које стране уговорнице, уз услов да информација о отказу мора бити достављена шест месеци раније.

⁵¹⁴ Члан 2. Споразума о придруживању између Европске економске заједнице и Републике Кипар. <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/EC-Cyprus.pdf>, Сајт посећен 26. јула 2013. године.

4.3.2.2. Споразум о Европском економском простору (Придруживање ЕФТА земаља)

Најпривилегованији однос придруживања Заједница је развила са земљама чланицама ЕФТЕ.⁵¹⁵ Заједница, њених тадашњих дванаест држава чланица, и седам држава чланица ЕФТЕ закључиле су Споразум о Европском економском простору (European Economic Area) 2. маја 1992. године у Опорту.⁵¹⁶ Овај споразум, „по својој садржини и циљевима, представља најсвеобухватнији споразум који су Европске заједнице закључиле са трећим државама. Он преузима значајан део правних тековина Заједнице што има за последицу готово потпуну интеграцију ЕФТА држава у правни систем Заједнице“.⁵¹⁷ Са економског аспекта ово је најзначајнији и најпривилегованији споразум о придруживању јер је омогућио укључивање чланица ЕФТЕ у јединствено тржиште Европске уније. Данас је Европски економски простор највеће заједничко тржиште на свету.

Споразум је закључен са Аустријом, Финском, Исландом, Норвешком, Шведском, Швајцарском и Лихтенштајном, тадашњим чланицама ЕФТЕ. Ступио је на снагу 1. јануара 1994. године, и обухватио је 17 од укупно 18 земаља потписница. Швајцарска није ратификовала споразум јер су њени грађани на референдуму 1992. године одбацили Споразум о ЕЕП-у. У члану 2. став б. Споразума истакнуто је да се под „ЕФТА државе“ подразумевају уговорнице (седам држава) које су чланице ЕФТЕ тако се да се није радило о придруживању ЕФТЕ као организације, већ о придруживању ових држава..

Однос који се су уоставља овим уговором између Заједнице и земаља ЕФТЕ јасно је дефинисан као однос придруживања. У првом члану се истиче да је „циљ овог споразума о придруживању да унапреди континуирано и уравнотежено јачање трговине и економских веза између уговорних страна са једнаким условима конкуренције, и

⁵¹⁵ ЕФТА (Европска зона слободне трговине) је основана Конвенцијом из Стокхолма, 4. јануара 1960. године. Њени оснивачи су: Велика Британија, Аустрија, Данска, Шведска, Норвешка, Португал и Швајцарска, а накнадно су се прикључиле Финска 1961., Исланд 1970., и Лихтенштајн 1991. године. Првобитно је била креирана као организација земаља које нису желеле чланство у ЕЕЗ, и представљала је контратежу ЕЕЗ. Првенствено је представљала трговински споразум и осим укидања тарифа на унутрашњу трговину није било значајнијих интервенција у трговинским односима. Данас су чланице ЕФТЕ Норвешка, Швајцарска, Лихтенштајн и Исланд.

⁵¹⁶ *Agreement Establishing the European Economic Area*, OJ L 1 /1994.

⁵¹⁷ В. Медовић, *op.cit.*, стр. 44.

поштовањем истих правила с циљем да се створи хомогена Европска економска област“.⁵¹⁸ Предвиђено је да се Европски економски простор, поред већ поменутих једнаких услова конкуренције, заснива и на слободи кретања робе, људи, слободе и капитала, које су биле неопходне за уједначен и усклађен развој свих чланица простора. Подразумевао је и укидање царина на увоз и извоз робе, те фискалних ограничења, упрошћавање граничних контрола и формалности и др. Успостављање слободе кретања људи и њиховог настањивања је укључивало нпр. ослобађање од дискриминације у погледу избора запослења, накнада за посао, међусобно признавање диплома и др.

Споразум о Европском економском простору закључен је према мешовитој процедури, како су оснивачки уговори и предвиђали када се ради о закључивању споразума о придруживању. Садржи и клаузулу о отказу, која предвиђа да се свака уговорница може повући из Споразума, при чему о томе остале уговорнице мора обавестити дванаест месеци раније. Непосредно након тог обавештења остале уговорнице организују конференцију на којој се расправља о последицама повлачења.⁵¹⁹

Посебност овог споразума је у томе што је предвиђао постојање компатибилног законодавства између Заједнице и ЕФТА држава, у областима у којима је то могуће. То није подразумевало усклађивање права чланица ЕФТЕ са комунитарним правом већ њихову апроксимацију односно приближавање правних решења.⁵²⁰ С обзиром да су државе чланице ЕФТЕ, у политичком и економском смислу, биле истог карактера као и чланице ЕЕЗ, испуњавање правила Европског економског простора није изискивало велика прилагођавања и промене, док ја за чланице ЕФТЕ које су већ наговестиле своје опредељење за чланство Заједнице оно само олакшавало процес приступања. Европски економски просто „као највећа зона слободне трговине на свету, у суштини је представљао готово место за пријем чланица ЕФТЕ у Заједницу, а при том не укључује пољопривреду, енергетику, правосуђе, спољну и безбедносну политику.“⁵²¹ Оним чланицама ЕФТЕ које нису тежиле чланству споразум је, итекако, био потребан јер им

⁵¹⁸ <http://www.efta.int/media/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEAagreement.pdf>, Сајт посећен 28. јула 2013. године.

⁵¹⁹ Члан 128. Споразума о Европском економском простору.

⁵²⁰ Опширније видети у: Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр.117.

⁵²¹ М. Н. Јовановић, *op.cit.*, стр. 32.

је давао статус најзначајнијег уговорног партнера Заједнице, повлашћен положај на њеном унутрашњем тржишту, те учешће у највећем заједничком тржишту на свету.

У међувремену, три чланице ЕФТЕ, Аустрија, Финска и Шведска су 1995. године постале чланице Уније. Од данашње четири чланице ЕФТЕ, Норвешка, Лихтенштајн и Исланд су уговорнице ЕЕП, док је преостала Швајцарска, још увек при ставу из 1992. године када су њени грађани на референдуму одбацили споразум о ЕЕП. На страни ЕУ, Споразуму се прикључило и 12 држава које су постале чланице Уније у Источном проширењу, тако да Европски економски простор данас обухвата тридесет земаља.

4.3.2.3. Европски споразуми

Придруживање је била прва форма односа коју је Заједница понудила земљама Централне и Источне Европе након краја хладног рата. 25. јуна 1988. године потписана је Декларација Европске заједнице и Савета за узајамну економску помоћ о обостраном признању и успостављању односа,⁵²² која је давала могућност земљама Централне и Источне Европе да закључују појединачне споразуме са ЕЗ, тако да су до краја 1990. године све земље овог региона закључиле Споразуме о трговини и сарадњи са ЕЗ (Trade and Cooperation Agreement). Ови споразуми су имали за циљ да узајамним смањењем и уклањањем царина повећају међусобну трговину између ЕЗ и земаља Централне и Источне Европе, а били су непреференцијалног карактера јер је само једна страна, ЕЗ, давала другој (појединачно земљама ЦИЕ) статус најповлашћеније нације. Следећа форма односа били су Европски споразуми. Ступањем на снагу ових споразума престали су да важе раније закључени споразуми о трговини и сарадњи.

Комисија је 1989. године израдила Општу скицу споразума о придруживању са земљама Централне и Источне Европе, документ који утврђује циљеве и правну основу за закључивање споразума о придруживању са овим земљама. Скица је била је полазна основа према којој су закључивани Европски споразуми. Ово су споразуми политичког и економског садржаја.

⁵²² *Joint Declaration on the Mutual Recognition and the Establishment of Official Relations between the EEC and the CMEA*, OJ L 157/35 (1988).

Европски споразуми су представљали оквир за нове односе ЕУ са земљама Централне и Источне Европе. Сви споразуми о придруживању ЦИЕ земаља имају исти назив – Европски споразуми. Давањем овако „претенциозног назива“ споразумима о придруживању Унија је желела истаћи колики је значај политичке иницијативе коју они симболизују, али и да Унија најављује нови правац проширења.⁵²³ Земље ЦИЕ су кроз Европске споразуме постале и чланице Савета Европе и добиле статус придруженог партнера Западноевропске уније.

Као и ранији споразуми о придруживању, Европски споразуми подразумевају унапређење економских и трговинских односа, али њихов посебан значај је у томе што, за разлику од ранијих споразума, потенцирају одређене политичке услове и вредности које придружена држава мора задовољити (политички дијалог, поштовање људских права и демократије). Унија је тако усмерила политичку и економску транзицију ових земаља у складу са својим стандардима.

Споразуми су закључени појединачно са земаљама овог региона у периоду од 1991. до 1996. године, и то са: Мађарском и Пољском (16.12.1991. године),⁵²⁴ са Румунијом (1.2.1993. године),⁵²⁵ са Бугарском (8.3.1993.год.),⁵²⁶ са Чешком и Словачком (закључени 04.10.1993. године),⁵²⁷ са Словенијом 10.06.1996 године,⁵²⁸ са Естонијом, Литванијом и Летонијом (закључени 12.06.1996. године).⁵²⁹ У периоду између закључивања и ступања на снагу споразума однос између Европске уније и земља са којим се успоставља придруживање уређен је прелазним или привременим споразумом (Interim Agreement). Прелазни споразум је саставни део Европског

⁵²³ Упореди: Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр.128.

⁵²⁴ *Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and the Republic of Hungary*, OJ L 347/93; *Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and Polish Republic* OJ L 348/93.

⁵²⁵ *Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and the Republic of Romania*, OJ L 357/94.

⁵²⁶ *Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and the Republic of Bulgaria*, OJ L 358/94.

⁵²⁷ *Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and the Czech Republic*, OJ L 360/ 94; *Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and the Republic of Slovakia*, OJ L 359/94.

⁵²⁸ *Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and Slovenia*, OJ L 51/99.

⁵²⁹ *Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and Latvia*, OJ L 26/98; *Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and Lithuania*, OJ L 61/98; *Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and the Republic of Estonia*, OJ L 68/98.

споразума и односи се на питања у вези са либерализацијом трговине. Његова улога је да обезбеди да се пре ступања на снагу споразума о придруживању почне са спровођењем одредаба које се односе на трговину, као и одредаба коју су са њом у вези и припадају областима које су у ускључивој надлежности ЕУ, а не њених чланица. Прелазни споразум престаје да важи када Европски споразум ступи на снагу.

У преамбули Европских споразума се истиче да уговорнице придруживање успостављају имајући у виду постојеће традиционалне односе између њих, као и заједничке вредности које деле, те да у том духу желе да појачају те везе, успоставе блиске и трајне односе, засноване на реципроцитету, који ће дозволити придруженој држави (нпр. Пољској) да узме учешће у процесу европске интеграције.⁵³⁰ У преамбулама Европских споразума, који су закључени након самита Европског савета у Копенхагену 1993. године, придруживање се званично помиње као део претприступне стратегије, и уносе се одредбе о сарадњи у области спољне и безбедносне политике, правосуђа и унутрашњих послова. Основни принципи на којима се заснива придруживање су: владавина права, поштовање људских права, политички плурализам и тржишна економија.

Циљеви придруживања обично се наводе у члану 1. споразума и слични су за све земље. Тако су нпр. циљеви споразума о придруживању са Пољском: да обезбеди одговарајући оквир за политички дијалог, дозвољавајући развој ближих политичких односа између уговорница; унапреди развој трговине и хармонизацију економских односа између уговорних страна, те да убрза економски развој и просперитет Пољске; да обезбеди основу за финансијску и техничку помоћ Заједнице Пољској; да обезбеди одговарајући оквир за постепену интеграцију Пољске у Заједницу, под условом да Пољска ради на испуњавању неопходних услова; да унапреди сарадњу у култури.⁵³¹

Европски споразуми су закључени према мешовитој процедури и имају исту основу. Састоје се од преамбуле и појединачних наслова: политички дијалог; слободно кретање роба; кретање радне снаге, стварање предузећа, услуге; плаћања, капитал, конкуренција и друге економске одредбе, приближавање закона; економска сарадња; културна сарадња; финансијска сарадња и одредбе о институцијама, опште и завршне

⁵³⁰ Видети преамбулу Споразума о придруживању са Пољском, <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/EC-Poland.pdf>. Сајт посећен 1.8.2013. године.

⁵³¹ Члан 1. став 2. Европског споразума са Пољском.

одредбе. Пошто сви споразуми нису закључени у исто време, разликују се у одредбама које се односе на распоред фаза либерализације, као и у одредбама који се односе на „осетљиве производе“ (пољопривредни производи) јер квоте нису исте за све земље. Придруживање је подразумевало и хармонизацију правних система земаља Централне и Источне Европе са законодавством Уније, углавном у областима којима се уређује јединствено тржиште с обзиром да се придруживање пре свега односило на укључивање придружене државе у тржиште Уније.

Једна од специфичности ове врсте споразума о придруживању је политички дијалог као циљ, а предвиђено је да се одвија на највишем нивоу кроз регионалне билатералне састанке. Политички дијалог као редовна размена мишљења између уговорница имао је за циљ праћење и приближавање политичког уређења земаља Централне и Источне Европе земаљама ЕУ. Један од циљева Европских споразума је и успостављање зоне слободне трговине између ЕУ и земаље ЦИЕ у одређеном периоду, за који се уобичајено одређивало да траје десет година. Словенија је једина од земаља овог региона овај рок одредила на период од шест година, а Естонија је једина закључила уговор о слободној трговини који је одмах ступио на снагу, 1. јануара 1995. године што је указивало на висок ниво транзиционе реформе у тој земљи. За успостављање слободне трговине са Унијом, Летонији су биле потребне четири године, Словенији и Литванији шест, а Чешкој, Мађарској, Пољској, Бугарској, Румунији и Словачкој по десет година.⁵³²

Циљеви Европских споразума и принципи на којима се они заснивају одређују их као основне инструменте којим је Унија желела да своје стандарде и правила пренесе на земље Централне и Источне Европе, и тако их оспособи за испуњавање „критеријума из Копенхагена“ и стицање њеног чланства.

⁵³² М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр.568.

4.3.3. Финансијски инструменти

Заједница је од почетка процеса европских интеграција пружала финансијску помоћ трећим земљама. Највећи део те помоћи је у првим деценијама интеграција био усмерен на афричке, карипске и пацифичке земље, некадашње колоније европских сила. Данас ЕУ са својим државама чланицама обезбеђује 56% укупне финансијске помоћи која се пружа овим земљама. Почев од трећег круга проширења, приступања Грчке, Заједница финансијски помаже и припрему држава које желе постати њене чланице.

Приступање Заједници/Европској унији условљено је испуњавањем и задовољавањем одређених критеријума за чланство, које државе кандидати у досадашњој историји проширења често нису успевале испунити без финансијске помоћи Заједнице. Финансијски инструменти су били посебно значајан инструмент политике проширења у процесу проширења на државе Централне и Источне Европе, и на регион Западног Балкана. Већина финансијских инструмената је и креирана за потребе ових проширења. С обзиром да су то некадашње социјалистичке државе са централизованом, командном економијом од којих се за учешће у процесу европских интеграција захтевао прелазак на плуралистичку демократију и отворену, тржишно-орјентисану привреду, Унија је морала у финансијском смислу помоћи оспособљавање нових кандидата за функционисање по њеним стандардима.

Најважнији финансијски инструменти политике проширења, усмерени првенствено на земље Централне и Источне Европе, који су у Стратегији проширења у Агенди 2000 утврђени као инструменти претприступне стратегије, су програми (називају се и претприступни фондови): PHARE, SAPARD и ISPA. Програм PHARE је као свој припретет имао јачање институција и спровођење реформи у земљама Централне и Источне Европе, а друга два програма су имала за циљ припрему будућих чланица за учешће у примени структурних фондова Унија и њене пољопривредне политике. Поред ових претприступних фондова, за регион Западног Балкана је установљен посебан инструмент финансијске помоћи, програм CARDS, док је за Републику Турску, такође, утврђен посебан вид пружања помоћи.

У зависности од статуса земље у односу на чланство у ЕУ, разликовале су се три категорије помоћи:

- програми доступни земљама које су у фази пред добијање статуса кандидата за чланство, тзв. потенцијални кандидати (CARDS);
- претприступни програми који се отварају након добијања статуса кандидата за чланство (PHARE, ISPA, SAPARD);
- програми који се отварају када земља постане чланица ЕУ (Структурни и Кохезивни фонд).

Најстарији инструмент претприступне финансијске помоћи је **PHARE** (Poland and Hungary: Assistance for Economic Reconstruction), програм финансијске помоћи најразвијенијих земаља Запада земљама Централне и Источне Европе, који је првобитно обухватао Мађарску и Пољску. Програм је покренут 4. јула 1989. године у Паризу, на Самиту групе Г7 (седам најразвијенијих земаља света) у циљу пружања подршке и помоћи овим земљама у процесу њихове економске трансформације. Програм PHARE је званично уведен Уредбом Савета о економској помоћи одређеним државама Централне и Источне Европе, Council Regulation, No 1266/1999 од 21. јуна 1999. године. Координација програма је поверена Комисији јер су највећи део средстава обезбеђивале ЕЗ/Унија и њене државе чланице. Програм је 1990. године проширен и на остале земље Централне и Источне Европе (без Русије), тако да је 1993. године укупно 11 земаља⁵³³ примало помоћ из овог програма. Касније је проширен на пружање помоћи свим државама-кандидатима за чланство.

У периоду између 1990-1993. године Европска унија је из свог буџета одобрила 3294 милиона ECU за финансирање PHARE програма. Највећи део средстава у току те три године био је упућен Пољској.⁵³⁴ Буџет програма за период 1995-1999. године износио је 6,9 милијарди евра, а за период 2000-2006. године око 1,5 милијарди евра годишње.⁵³⁵ Програм је првобитно подразумевао пружање помоћи економском реструктурирању, приватизацији и изградњи тржишне привреде у овим бившим комунистичким земљама, а постепено је проширен круг области које је покривао.

SAPARD (Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development) је претприступни програм финансијске и техничке помоћи за пољопривреду и

⁵³³ Поред Мађарске и Пољске, корисници програма су: Бугарска, Румунија, Чешка, Словачка, Албанија, Естонија, Литванија и Летонија. Помоћ СФРЈ је суспендована 1991. године.

⁵³⁴ С. Јоковић, *PHARE – програм помоћи Европске уније за земље Централне и Источне Европе*, Прометеј, Београд, 1997, стр.13.

⁵³⁵ М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 570.

рурални развој земљама ЦИЕ, који је требао да им помогне у испуњавању услова у процесу приступања у вези са пољопривредним сектором. Уведен у јуну 1999. године Уредбом Савета о пружању помоћи за предузимање мера у оквиру претприступног процеса у области пољопривреде и руралног развоја (тзв. Basic SAPARD Regulation).⁵³⁶ Он је имао задатак да припреми ове земље за учешће у Заједничкој пољопривредној политици и јединственом тржишту, те је као два основна циља имао: допринос имплементацији комунитарног аквиса у аграрном сектору земље-кандидата и решавање њених приоритетних и специфичних проблема у области пољопривреде и руралног развоја.⁵³⁷ Буџет програма у периоду од 2000 - 2006. године је износио 540 милиона евра годишње. Од земаља које су постале чланице Уније у Источном проширењу највише средстава из овог програма је добила Пољска, а најмање Словенија.

ISPA (Instrument for structural Policies for Pre-Accession) је трећи претприступни инструмент финансијске помоћи Европске уније који је био усмерен на „усклађивање земаља кандидата са инфраструктурним стандардима Заједнице и обезбеђивање финансијског доприноса за мере заштите животне средине и мере транспортне инфраструктуре“.⁵³⁸ Установљен је Уредбом Савета бр.1267/1999 од 21. јуна 1999. године,⁵³⁹ а седмогодишњи буџет програма је износио 1,4 милијарди евра. ISPA програм је представљао помоћ у припреми држава кандидата из ЦИЕ за приступање Европској унији у области економске и социјалне кохезије,⁵⁴⁰ а односио се пре свега на питања унапређења заштите животне средине и транспортне инфраструктуре. Програм је био фокусиран првенствено на крупне пројекте, који захтевају велика улагања тако

⁵³⁶ Council Regulation No 1268/1999 of 21. June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period, OJ L 161 of 26. 06. 1999.

⁵³⁷ Sapard - Questions & Answers, European Commission, http://ec.europa.eu/agriculture/external/enlarge/back/brief_en.pdf, Сајт посећен 5.8.2013. године.

⁵³⁸ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/l_16119990626en00730086.pdf, Сајт посећен 5.8.2013. године.

⁵³⁹ COUNCIL REGULATION (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession, OJ L 161/173.

⁵⁴⁰ Из Кохезивног фонда ЕУ финансирају се претежно пројекти заштите животне средине и транспортне инфраструктуре у земљама чланицама у којима је доходак испод 90% од просека ЕУ. Структурних фондова има неколико: Европски регионални развојни фонд (транспорт, комуникације, технологија и др.), Европски социјални фонд (сузбијање незапослености, развој људских ресурса, унапређење тржишта рада), Пољопривредни фондови и др.

да су кроз овај програм финансирани пројекти⁵⁴¹ минималне вредности од 5 милиона евра, за које је крајњи корисник требао да осигура суфинансирање у износу од минимално 25%.

Осим земаља ЦИЕ и региона Западног Балкана, Европска унија је паралелно пружала финансијску помоћ и Републици Турској, која је такође у процесу приступања, али она није била обухваћена овим програмима. У оквиру претприступне стратегије ЕУ за Турску, као помоћ у процесу приступања, Уредбом Савета бр. 390/2001 од 26. фебруара 2001. године установљен је посебан инструмент - Претприступно партнерство, у коме су идентификују краткорочни и дугорочни приоритети у приступању одређене земље (Турске) и утврђују финансијска средства за њихову реализацију. У периоду од 1996. до 1999. године Турска је од ЕУ добила 376 милиона евра бесповратне помоћи. Од 2000. године превиђено је да у току три наредне године Турска добија 45 милиона евра годишње за спровођење мера за унапређење економског и социјалног развоја. Та средства ће бити претприступно оријентисана.⁵⁴²

CARDS (Community assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) односно Помоћ Заједнице за реконструкцију, развој и стабилизацију је програм финансијске помоћи ЕУ земљама региона Западног Балкана у периоду од 2000. до 2006. године. Установљен је у мају 2000. године декларацијом усвојеном на самиту у Загребу од стране држава чланица Уније и држава укључених у Процес стабилизације и придруживања. Званично је уведен Уредбом Савета бр. 2666/2000 од 5. децембра 2000. године као програм помоћи за обнову, развој и стабилизацију Албаније, Босне и Херцеговине, Хрватске, Македоније и Савезне Републике Југославије. Циљ Програма је био да финансијски подржи Процес стабилизације и придруживања. Средства CARDS-а била су превенствено усмерена на:

- реконструкцију, демократску стабилизацију, помирење и повратак избеглица;

⁵⁴¹ У области заштитне средине финансирани су пре свега пројекти које се односе на: управљање отпадним водама, одлагање крутог и опасног отпада, водоснабдевање. У области транспорта финансирани су пројекти који имају за циљ узградњу трансевропске транспортне мреже, повезујући националне транспортне мреже држава Уније и држава кандидата (железнице, цесте, морски путеви и луке, те инфраструктуре ваздушних лука).

⁵⁴² *Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey*, (2001/235/EC), OJ L 85 OF 24.03.2001., стр.10.

- развој институционалних и законодавних капацитета, укључујући и усклађивање са правом ЕУ, јачање демократије и владавине права, људских права, цивилног друштва и медија, као и тржишне економије;
- одрживи економски и социјални развој, укључујући и структурне реформе;
- унапређење ближих односа и регионалне сарадње између земаља Западног Балкана, као и са Европском унијом.

Буџет CARDS програма за период 2000-2006. године је износио 4,65 милијарди евра.⁵⁴³ Србија је кроз овај програм примила помоћ од 1,25 милијарди евра од чега је највећи део био усмерен на енергетски сектор (415 милиона евра), реформу државне управе и локалне самоуправе (183 милиона евра), здравство (92 милиона евра), пољопривреду (80 милиона евра) итд.⁵⁴⁴

У септембру 2004. године, Комисија је предложила успостављање новог инструмента за претприступну помоћ земљама кандидатима за чланство у ЕУ, као и потенцијалним кандидатима за чланство у ЕУ, којим би били замењени сви ранији програми финансијске и техничке помоћи. Био је то јединствени претприступни инструмент ЕУ за буџетско раздобље од 2007. до 2013. године, ИПА (IPA, Instrument for Pre-accession Assistance), који је објединио и заменио дотадашње претприступне инструменте: PHARE, SAPARD, ISPA, CARDS, као и претприступни инструмент за Турску.

Програм ИПА је званично успостављен Уредбом Савета бр. 1085/2006 од 17. јула 2006. године.⁵⁴⁵ ИПА 2007-2013. године је имао два основна циља: да пружи помоћ земљама корисницима у испуњавању политичких, економских и критеријума који се односе на усвајање правних тековина ЕУ; изградња административних капацитета и јачање правосуђа у процесу припрема за коришћење структурних и кохезионих фондова ЕУ након приступања Европској унији.

Земље кориснице ИПА програма су подељене у две категорије: кандидати за чланство у ЕУ (Турска, Исланд, Хрватска, Црна Гора и БЈР Македонија); потенцијални

⁵⁴³ http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/western_balkans/r18002_en.htm. Сајт посећен 8.8.2013. године.

⁵⁴⁴ Б. Будимир, В. Међак, *op.cit.*, стр. 38.

⁵⁴⁵ *Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*, OJ L 210 of 31.07. 2006. http://eacea.ec.europa.eu/tempus/documents/tempus_ipa.pdf, Сајт посећен 9.8.2013. године.

кандидати за чланство у ЕУ (Србија, укључујући и Косово и Метохију у складу са Резолуцијом УН 1244, Босна и Херцеговина и Албанија). Укупан буџет програма у периоду 2007 - 2013. године износио је 11,468 милијарди евра.⁵⁴⁶

Како би се на ефикасан начин помогло свакој конкретној земљи у зависности од њених развојних потреба и статуса на путу европских интеграција, Програм је подељен на пет компоненти: 1. помоћ транзицији и изградња институција; 2. прекогранична сарадња; 3. регионални развој; 4. развој људских ресурса; 5. рурални развој.

Европска комисија је земљама потенцијалним кандидатима дозволила коришћење само 1. и 2. компоненте, док се преостале три односе на државе-кандидате, које могу да користе све ИПА компоненте. У циљу коришћења помоћи у оквиру ИПА програма, Европска комисија и земља корисник помоћи и потписују оквирни споразум. Уколико земља корисник помоћи не уважава принципе демократије, основних људских и мањинских слобода и права, као и обавезе у односима са ЕУ (Европско партнерство, Партнерство о приступању ЕУ), Савет ЕУ квалификованом већином, на предлог Европске комисије, може донети одлуку о конкретним потезима за сваку компоненту.

Расподела средстава из ИПА програма врши се на основу одлуке Комисије, којом се утврђују приоритети у пружању финансијске помоћи Уније, а програм се спроводи путем децентрализованог, централизованог, заједничког (када у пројектима учествују и друге међ. организације) и подељеног управљања (то су програми прекограничне сарадње у којима учествују и државе чланице).⁵⁴⁷ Претприступна помоћ ЕУ усмерена је на реализацију оних приоритета који су дефинисани стратегијом проширења ЕУ, приступним или европским партнерствима у зависности од статуса корисника помоћи и одговарајућим извештајима о напретку у процесу приступања ЕУ.

⁵⁴⁶ ЕУ инструменти - Инструмент за претприступну помоћ (ИПА); Влада Републике Србије Канцеларија за европске интеграције.
http://www.seio.gov.rs/upload/documents/medjunarodna_pomoc/eu_instrumenti/instrumenti_za_pretpristupnu_pomoc.pdf. Сајт посећен 9.8.2013. године.

⁵⁴⁷ Опширније видети у: С.Стојановић, „Финансирање проширења Европске уније“, *Правни живот*, бр. 14/09, стр. 117-118.

Распоред ИПА помоћи у периоду 2007-2013. године (табела бр. 2):⁵⁴⁸

Земља	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.
Албанија	61.0	70.7	81.2	94.1	94.4	94.5	98.1
БиХ	62.1	74.8	89.1	105.3	107.4	107.8	111.8
Хрватска	141.2	146.0	151.2	153.5	156.5	156.1	95.4
БЈР Македонија	58.5	70.2	81.8	91.6	98.0	101.8	117.2
Исланд	-	-	-	-	12.0	12.0	6
Косово	68.3	184.7	106.1	67.3	68.7	68.8	73.7
Црна Гора	31.4	32.6	34.5	33.5	34.1	35.0	35.4
Србија	189.7	190.9	194.8	197.9	201.8	202.0	214.7
Турска	497.2	538.7	566.4	653.7	779.9	860.2	935.5
Вишекориснички програми	129.5	137.7	188.8	141.7	186.2	176.2	177.8

* у милионима евра

ИПА I програм је завршен 31. децембра 2013. године, а од 1. јануара 2014. године, као његов наставак, примењује се нови инструмент претприступне помоћи ИПА II који се односи на период 2014-2020. године. Буџет овог програма за период од 2014. до 2020. године износи преко 11,7 милијарди евра.⁵⁴⁹ У ИПА II програму укида се ранија подела на пет компоненти, а уводе се подручја политика у оквиру којих ће се спроводити различите интервенције. Финансијска помоћ ће бити доступна у свим подручјима политика, без обзира да ли је земља има статус кандидата за чланство или не. Подручја политика, која одговарају ранијој подели на компоненте, су:

- процес транзиције према чланству и изградња капацитета (раније прва ИПА компонента);
- регионални развој (раније трећа ИПА компонента - регионални развој);

⁵⁴⁸ *IPA, Key figures*, European Commission,

http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm. Сајт посећен 12.8.2013. године.

⁵⁴⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), European Commission, 7.12.2011.,

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207_ipa_final_en.pdf. Сајт посећен 12.8.2013. године.

- запошљавање, социјалне политике и развој људских ресурса (раније четврта ИПА компонента – развој људских ресурса);
- пољопривреда и рурални развој (раније пета ИПА компонента – развој села);
- регионална и територијална сарадња (раније друга ИПА компонента – прекогранична сарадња).⁵⁵⁰

4.4. ПРОЦЕС СТАБИЛИЗАЦИЈЕ И ПРИДРУЖИВАЊА КАО ПОСЕБАН СЕГМЕНТ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА

„Након краја хладног рата земље Централне и Источне Европе окренуле су се транзицији и чланству у Европској унији, а државе Југоисточне Европе започеле су са процесом дезинтеграције и сукоба“.⁵⁵¹ Ово је основни разлог настанка посебног приступа Европске уније и новог сегмента политике проширења за балканске земље – Процеса стабилизације и придруживања. У почетку, ЕУ није издвајала земље Западног Балкана од земаља Централне и Источне Европе, али грађански рат и економска стагнација на подручју бивше СФРЈ, некада најразвијеније земље овог дела Европе, захтевали су другачији политички приступ Уније у развоју односа са овим земљама.

У терминологији ЕУ, регион Западног Балкана обухвата Хрватску, Босну и Херцеговину, Србију са Косовом (сходно Резолуцији Савета безбедности 1244), Црну Гору, Македонију и Албанију. Термин „Западни Балкан“ представља политичку а не географску одредницу. Уведен је како би се разликовала наведена група држава од оних које су већ раније успоставиле односе са Унијом. Термин „Југоисточна Европа“ је напуштен јер овај регион, у географском смислу, обухвата и Бугарску и Румунију, које су постале чланице Европске уније у групи земаља Централне и Источне Европе. Регион Западног Балкана тако је обухватио све земље бивше СФРЈ, осим Словеније које је у процес приступања ЕУ укључена заједно са земљама Централне и Источне Европе.

⁵⁵⁰ Информација о новом инструменту претприступне помоћи Европске уније за период 2014-2020. (ИПА II), бр. 04А-06-NS-1922/12, 13.12.2012., Дирекција за европске интеграције, Вијеће министара Босне и Херцеговине, http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektor_koordinacija/?id=11613. Сајт посећен 13.8.2013. године.

⁵⁵¹ Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр. 150.

Европска унија није се значајније укључивала у ратна збивања на Балкану у првој половини деведесетих што је потврдило слабости њене спољне и безбедносне политике, али и ње саме као политичког актера међународних односа. За разлику од Европске уније, њене државе чланице, посебно СР Немачка, појединачно су се укључивале у креирање односа и граница у бившој Југославији. Након закључивања Дејтонског мировног споразума, 1995. године, долази до интензивнијег развоја односа Европске уније са земљама овог региона.

Како Милица Делевић примећује, ратови који су упорно избијали на подручју бивше СФРЈ, као и неуспешни европски напори да их спречи или заустави, јасно су показивали да је за трајну стабилност овог подучја потребан другачији приступ, који би дао регионални контекст ономе што је већ јасно постало регионални проблем.⁵⁵² Зато је Европска унија 1996. године развила тзв. „регионални приступ“ у односу према земљама Западног Балкана. Развој овог приступа као своје обележје имао је потенцирање унапређења регионалне сарадње.

Претеча регионалног приступа био је тзв. Роајамонски процес за стабилност и добросуседске односе у Југоисточној Европи. Европска унија је ову француску иницијативу за сарадњу држава Југоисточне Европе, пре свега држава насталих распадом СФРЈ, промовисала у време Париске мировне конференције за БиХ, декларацијом која је усвојена 13. децембра 1995. године.⁵⁵³

Европска унија је регионални приступ према региону Западног Балкана представила кроз закључке Савета од 26. фебруара 1996. године. У њима се истиче да је Дејтонски мировни споразум отворио могућност за покретање процеса обезбеђивања трајне стабилности и добросуседских односа, а поштовање овог споразума је предуслов за развој сарадње. Општи циљ регионалног приступа је да постепено консолидује мир и стабилност у региону, те да подстакне и помогне његову економску обнову. Он ће се реализовати адекватним билатералним односима ЕУ са земљама региона, у чијим би се

⁵⁵² М. Делевић, „Регионална сарадња међу земљама западног Балкана“, у: С. Самарцић (прир.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, стр. 245.

⁵⁵³ Роајамонски процес је повезао земље Западног Балкана, Словенију, Бугарску, Румунију, Мађарску, Турску, тадашњих петнаест држава чланица ЕУ, САД, Руску федерацију, ОЕБС и Савет Европе. Његов крајњи циљ био је консолидација стабилности и обезбеђивање добросуседских односа у Југоисточној Европи кроз пружање подршке свим пројектима оваквог циља. Касније је укључен у Пакт стабилности. Наведено према: *Анализа развоја принципа условљености*, Дирекција за европске интеграције, Вијеће министара Босне и Херцеговине, Сарајево, март 2010., стр.15.

оквирима промовисала демократија, поштовање људских права, високи стандарди заштите људских и мањинских права, трансформација постојећих у тржишне привреде и већи степен сарадње. Приступ ће бити усмерен пре свега на оне земље региона са којима Унија није закључила споразуме о придруживању. Споразуми о сарадњи биће креирани у складу са индивидуалном природом и проблемима сваке од земаља, биће подстицај политичкој стабилности и инструмент економског развоја.⁵⁵⁴

Билатерални односи Уније са земљама региона зависе од нивоа развијености њихових међусобних односа. Ти односи ће се унапређивати постепено, кроз три фазе: одобравањем аутономних трговинских преференцијала, одобравањем финансијске помоћи кроз програме „Obnova“ и „Phare“, те закључивањем поменутих билатералних споразума. Приоритетни циљеви регионалног приступа су били: 1. потпуна реализација мировног процеса (укључујућу пуну сарадњу са Хашким трибуналом и стварање услова за повратак избеглих и расељених лица), 2. унапређивање и развој владавине права и демократије, 3. покретање економских активности.

Савет је 29. априла 1997. године у Луксембургу утврдио опште услове за отпочињање преговора за заснивање уговорних односа:

- поуздана понуда и видљиво остваривање реалних могућности за расељена лица (укључујући и тзв. „унутрашње мигранте“) и избеглице да се врате у места свог порекла и одсуство узнемиравања иницираног или толерисаног од јавних власти;
- поновни пријем држављана држава који тренутно бораве на територији држава чланица ЕУ;
- сагласност са обавезама које прозилазе из мировних споразума, укључујући и оне које се односе на сарадњу са Међународним трибуналом (у Хагу) у довођењу ратних злочинаца пред лице правде;
- веродостојно деловање у ангажовању у демократским реформама и саглашавању са опште признатим стандардима људских права и мањина;

⁵⁵⁴ *Conclusions of the General Affairs Council of 26 February 1996*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/028a0001.htm. Сајт посећен 17.8.2013. године.

- одржавање општих и фер избора у разумним интервалима, на основу општег и једнаког права гласа одраслих грађана тајним гласањем и пуна и тачна примена резултата ових избора;
- одсуство општег дискриминаторног третмана и узнемиравања мањина од стране јавних власти;
- одсуство општег дискриминаторног третмана и узнемиравања независних медија;
- спровођење првог корака економских реформи (програм приватизације, укидање одређених контрола цена);
- доказана спремност да се уђе у суседске и кооперативне односе са суседима;
- сагласност споразума РС/СР Југославије и Федерације БиХ/Хрватске са Дејтонским мировним споразумом.⁵⁵⁵

1999. године покренуте су две комплементарне иницијативе за југоисточну Европу, које су као своју основу имале регионални приступ, Пакт о стабилности за југоисточну Европу⁵⁵⁶ и Процес стабилизације и придруживања.

Идеју о *Пакту о стабилности за југоисточну Европу*⁵⁵⁷ „којим је требало да се превазиђе ситуација перманентне нестабилности и повремених локалних сукоба на Балкану“⁵⁵⁸ изнео је немачки министар одбране, Јошка Фишер, током НАТО интервенције на Србију, у марту 1999. године. Пакт о стабилности за југоисточну Европу је усвојен 10. јуна исте године у Келну, а преко 40 земаља и организација потписница⁵⁵⁹ се обавезало на подршку државама овог дела Европе у њиховим

⁵⁵⁵ 2003rd Council meeting - GENERAL AFFAIRS - Luxembourg, 29/30 April 1997,

http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-129_en.htm. Сајт посећен 19.8.2013. године.

⁵⁵⁶ Претечу овог пакта је представљао *Пакт за стабилност или Баладиоров пакт*, иницијатива француског премијера Баладира из 1993. године, који је замишљен као инструмент превентивне дипломатије у Европи након пада комунистичких режима. Његов циљ био је да установи и примени опште принципе у погледу граница и питања мањина, и допринесе решавању таквих проблема првенствено у Централној и Источној Европи, затим да организује и координира рад кључних институција у овим државама, ЕУ институција, ОЕБС-а и Савета Европе у вези са овом проблематиком. 26-27. маја 1994. године у Паризу је одржана оснивачка конференција, а Пакт се, у ствари, састојао од једне политичке декларације и мреже билатералних уговора о добросуседским односима, границама и и мањинама (нпр. Споразум између Мађарске и Словачке о питању мађарске националне мањине у Словачкој).

⁵⁵⁷ Опширније видети на: *Stability Pact for South Eastern Europe*, <http://www.stabilitypact.org/>.

⁵⁵⁸ Д. Лопандић, *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи*, Институт за међународну политику и привреду – Европски покрет у Србији, Београд, 2001, стр.140.

⁵⁵⁹ Актери (потписнице) Пакта: земља југоисточне Европе; државе чланице ЕУ; друге земље (укључујући и ваневропске) Норвешка, Турска, САД, Канада, Јапан и др.; међ. организације: УН, OSCE, Савет Европе, НАТО, UN, OECD; међ. финансијске организације :Светска банка, Међународни монетарни фонд,

напорима да успоставе мир, демократију, људска права и економски прогрес, а тиме осигурају стабилност у целом региону. Пакт о стабилности је политичка декларација о посвећености и оквирни споразум о међународној сарадњи у развоју заједничке стратегије међу свим партнерима за стабилност и раст у југоисточној Европи.⁵⁶⁰ Ради остваривања ових циљева, државе југоисточне Европе су потписујући Пакт преузеле обавезу да раде на изградњи заједничке стратегије стабилности и привредног развоја, да сарађују међусобно и са главним донаторима. Са друге стране, у оснивачком документу Пакта за стабилност, ЕУ, која је преузела водећу улогу у Пакту, преузела је на себе да и задатак да креира за југоисточну Европу „ближе перспективе ... пуне интеграције у своје структуре“,⁵⁶¹ укључујући и пуноправно чланство. Пакт је 1. јула 1999. године стављен под окриље ОЕБС-а. Имајући у виду побољшање ситуације у региону, 2005. године покренут је процес трансформације Пакта и његове улоге, тако да је 28. фебруара 2008. године он прерастао у Регионални савет за сарадњу, који је усмерен на решавање приоритета утврђених од стране самог региона. Седиште РСЦ је у Сарајеву и наследио је мандат Пакта за надгледање процеса сарадње у Југоисточној Европи и подржавање европске и евро-атлантске интеграције региона.

Три године након покретања регионалног приступа, Комисија је његов учинак оценила је „као селективни билатерализам уместо регионалне стратегије“.⁵⁶² Криза на КиМ-и и НАТО интервенција на СР Југославију у марту 1999. године потврдила је изражене међуетничке тензије и даљу дестабилизацију региона, те је оцењено да „мултилатерална димензија постојећег регионалног приступа мора бити побољшана“. Као одговор на измењене опште околности оцењено је да је неопходно дефинисати нови приступ земљама овог региона, заснован на регионалном приступу, који би

Европска банка за реконструкцију и развој и др.; регионалне иницијативе: Black Sea Economic Co-operation (BSEC), Central European Initiative (CEI), South East European Co-operative Initiative (SECI) and South East Europe Co-operation Process (SEECOP).

⁵⁶⁰ Пакт о стабилности за ЈИЕ није нова међународна организација нити има било какве независне финансијске изворе или имплементирајуће структуре.

⁵⁶¹ *SCSP Constituent Document*, тачка 20., <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp>. Сајт посећен 22.8.2013. године.

⁵⁶² *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe (Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania)*, COM (1999) 235 final, Brussels, 26.05.1999., стр.5

<http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf>, <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.asp>. Сајт посећен 22.8.2013. године.

садржао дугорочну стратегију за стабилизацију региона са перспективом пуне интеграције у европске структуре и подразумевао би веће политичке и финансијске подстицаје. Тако је 1999. године креиран унапређени облик регионалног приступа, Процес стабилизације и придруживања држава Западног Балкана.

4.4.1. Карактеристике Процеса стабилизације и придруживања

Криза на Косову и Метохији праћена НАТО интервенцијом на СР Југославију, у првој половини 1999. године, која је као потенцијелне политичке ефекте могла имати етничке конфликте и дестабилизацију у БЈР Македонији, Црној Гори и Албанији, и негативне економске ефекте на цео регион подстакла је развој иновираниог модела регионалног приступа Европске уније за земље Балкана - Процеса стабилизације и придруживања. То је био политичко-правни оквир односа са Хрватском, Босном и Херцеговином, Савезном Републиком Југославијом (укључујући и Косово и Метохију у складу са Резолуцијом 1244), БЈР Македонијом и Албанијом које су чиниле регион назван „Западни Балкан“.

Корени формулисања Процеса стабилизације и придруживања су закључивање Дејтонског и Ердутског мировног споразума,⁵⁶³ 1995. године, којима су окончани сукоби у БиХ и делу Хрватске. Званично је овај нови модел односа ЕУ са земљама Западног Балкана предложила Комисија 26. маја 1999. године у документу “Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Stabilization and Association process for countries of South-Eastern Europe, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania“.⁵⁶⁴

Пре покретања Процеса, Унија је акључила споразуме о сарадњи и трговини са Албанијом, 1992. године, и Македонијом, 1998. године. Балканске државе су користиле

⁵⁶³ Дејтонски мировни споразум је закључен 14.12. 1995. године у Паризу и њиме је окончан грађански рат на подручју БиХ. Ердутски мировни споразум односно Темелни споразум о Источној Славонији, Барањи и Западном Срему је закључен 12.11.1995. године у Ердуту и њиме су окончани сукоби и наводно решен статус Срба у овом делу Хрватске односно покренут је процес мировне реинтеграције ових области у правни поредак Републике Хрватске.

⁵⁶⁴ *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe (Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania), COM (1999) 235 final, Brussels, 26.05.1999.*, <http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf> . Сајт посећен 22.8.2013.

и програме финансијске и техничке помоћи Уније PHARE и OBNOVA (са изузетком Србије која због санкција није могла, осим хуманитарне помоћи, да користи програме ЕУ).

Нови приступ требао је бити реализован кроз:

- развој споразума о стабилизацији и асоцијацији, као нове врсте уговорних односа са ЕУ (који ће полазити од индивидуалне ситуације сваке од земаља у региону), са перспективом приступања ЕУ када буду испуњени „критеријуми из Копенхагена“;
- развој и унапређење економских и трговинских веза са регионом и унутар региона;
- развој постојеће финансијске помоћи (кроз нове програме);
- повећану подршку демократизацији, цивилном друштву, образовању и изградњи институција;
- коришћење нових могућности за разноврсну сарадњу у различитим областима (посебно у области правосуђа и унутрашњих послова);
- развој регионалног политичког дијалога.⁵⁶⁵

Преговори о закључивању споразума о стабилизацији и придруживању започеће, како је раније већ утврђено кроз регионални приступ, када земља испуни „критеријуме из Копенхагена“, као опште услове, затим посебне услове уколико су одређени за ту земљу, и опште услове за успостављање уговорних односа са Луксембуршког самита од 29. априла 1997. године. Да би земље испуниле наведене услове, предвиђени су програми финансијске и техничке помоћи (уместо дотадашњих програма OBNOVA и PHARE увден је програм CARDS). Савет ЕУ је прихватио овај предлог у јуну 1999. године, када је и отворен Процес стабилизације и придруживања као главни оквир ЕУ за односе са земљама овог региона. Потврђено је да ће овај нови приступ бити базиран на постојећем регионалном приступу, те да се њиме потврђује одлучност ЕУ да преузме изазов и одговорност за успостављање стабилизације региона.

Као основни елементи Процеса утврђени су: споразум о стабилизацији и придруживању; аутономне трговинске мере (и други економски и трговински односи); програми финансијске помоћи; помоћ за демократизацију и развој цивилног друштва;

⁵⁶⁵Ibid., стр.5.

хуманитарна помоћ за избеглице, повратнике и расељена лица; сарадња у области полиције и правосудја; развој политичког дијалога.⁵⁶⁶

Шефови и председници држава чланица ЕУ су на самиту у Феири, 19-20. јуна 2000. године, истакли да је циљ Уније „потпуна интеграција ових земаља у њене политичке и економске структуре кроз ПСП-а. Све земље су потенцијални кандидати за чланство у ЕУ“.⁵⁶⁷ Унија је тако потврдила да се регион Западног Балкана налази на њеној мапи проширења.

Земље Западног Балкана су Процес стабилизације и придруживања званично прихватиле као свој „пут за приближавање Европској унији“ на Загребачком самиту, 24. новембра 2000. године. Унија је тада потврдила њихову европску перспективу и статус потенцијалних кандидата у складу са закључцима из Феире.⁵⁶⁸ Загребачки самит је био први самит представника држава Западног Балкана и Европске уније, а обележила га је управо „инаугурација Процеса стабилизације и придруживања“.⁵⁶⁹

Улога Процеса стабилизације и придруживања као политичко-правног оквира политике проширења ЕУ за регион Западног Балкана формулисана је на Солунском самиту Европског савета, 19-20. јуна 2003. године, када је истакнуто да је „ПСП-а оквир за европски пут земаља Западног Балкана све до њиховог будућег приступања“,⁵⁷⁰ и зато он мора бити оснажен и обogaћен елементима политике проширења. Поново је истакнуто да је будућност Балкана у Европској унији, али да се брзина напретка налази у рукама земаља региона. За сваку државу појединачно пут зависи од успешности испуњавања „критеријума из Копенхагена“ и додатних услова које дефинише Процес стабилизације и придруживања.

⁵⁶⁶ *Conclusions of the General Affairs Council of 21 June 1999 (Luxembourg)*

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/09008.EN9.htm. Сајт посећен 23.8.2013. године.

⁵⁶⁷ *Presidency Conclusions, Santa Maria de Feira European Council, 19 and 20 June 2000*, тачка 67. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm. Сајт посећен 25.8.2013. године.

⁵⁶⁸ *Zagreb Summit 2000 Conclusions*,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html. Сајт посећен 25.8.2013. године.

⁵⁶⁹ Т. Мишчевић, *Придруживање ЕУ*, стр.164.

⁵⁷⁰ *Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 19 and 20 June 2003*, стр, 13-14,

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf. Сајт посећен 26.8. 2013. године.

Тада је усвојена *Солунска агенда за Западни Балкан*,⁵⁷¹ којом се у Процес стабилизације и придруживања уводе инструменти политике проширења - Европска партнерства, који ће бити креирана по узору на кључни елемент претприступне стратегије за државе Централне и Источне Европе, тзв. приступна партнерства. Они се уводе као подршка процесу реформи у овим земљама, а појединачним партнерством за сваку земљу региона се формулишу краткорочни (од једне до две године) и средњорочни приоритети (од три до пет година), који предстваљају темпо политичких, институционалних, економских и осталих реформи. Уведена је и техничка помоћ земљама овог региона за правно усклађивање и изградњу административних капацитета, тзв. *twinning* програми⁵⁷². Солунском агендом ЕУ је коначно потврдила да се преорјентисала од политике стабилизације овог региона на процес његове асоцијације Унији.

Основни принципи Процеса стабилизације и придруживања су:

- принцип условљености: испуњавање услова Европске уније основа је целокупног односа;
- флексибилност и индивидуалност: Процес је прилагодљив потребама и посебним условима сваке земље како би се омогућио напредак брзином усклађеном са способностима те земље да испуни предвиђене обавезе;
- перспектива чланства у ЕУ: према мишљењу Уније, једини начин да се одржи стабилност балканске регије био је понудити тим државама што јачу сарадњу и придруживање ЕУ-и, касније и могућност чланства;
- велики значај регионалне сарадње: она подразумева сарадњу са суседима која је подстицај за даљи развој и помоћ земљи да развије радне методе и праксу које су интегрални део ЕУ чланства. Регионална сарадња је обавеза свих земаља и представља основу целокупног процеса.

Корак држава региона Западног Балкана кроз Процес стабилизације и придруживања и процес приступања Европској унији можемо груписати у:

⁵⁷¹ *The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf. Сајт посећен 26.8. 2013.

⁵⁷² Директна стручна помоћ која институцијама држава овог региона организују и спороводе представници администрација држава чланица ЕУ.

Праћење и оцена процеса реформи – Техничке, мешовите групе које чине представници власти држава Западног Балкана и представници Европске комисије прво изврше увид у стање права, економије, привреде и политичког система сваке од држава и пружају заједничке препоруке за праћење стандарда који постоје у ЕУ. *Студија изводљивости* – То је извештај Европске комисије којим се, на основу праћења и успеха у напретку са реформама, оцењује да ли је држава испунила основне услове да започне преговоре за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању. *Преговори за закључење споразума о стабилизацији и придруживању* – започињу када Савет, на предлог Комисије, усвоји мандат на основу кога Комисија води преговоре. Мандат, у чијој изради се консултују све државе чланице, је основа за нацрт споразума о стабилизацији и придруживању. Предмет преговора је транзициони рок и темпо либерализације трговине индустријским и пољопривредним производима, као и процес хармонизације домаћег права придружене државе са правом ЕУ у областима везаним за функционисање јединственог тржишта. *Кандидатура за чланство* - не постоји прецизно дефинисано време када се ова кандидатура подноси. То је питање о којем придружена држава сама одлучује. У суштини, не може бити поднета док држава не почне са испуњавањем обавеза из ССП-а, а технички кандидатура може бити поднета чим се закључи споразум. Након тога следи *Оцена Европске комисије о кандидатури за чланство, Преговори о ступању у чланство и Закључење споразума о ступању у чланство.*⁵⁷³

У односу на земље Централне и Источне Европе, за државе Западног Балкана важе ригорознији услови за стицање чланства Европске уније. Оне морају испунити и задовољити три нивоа услова:

- први ниво чине општи услови пријема у Унију, тзв. „критеријуми из Копенхагена“;
- други ниво су услови који су заједнички за државе овог региона (тзв. услови Процеса стабилизације и придруживања) и односе се на стабилизацију региона (економску, политичку, безбедносну), успостављање регионалне сарадње, повратак

⁵⁷³ Опширније видети у: Т. Мишчевић, *Придруживање ЕУ*, стр. 166-167.

избеглица, испуњавање обавеза из мировних споразума и сарадња са Међународним кривичним трибуналом за бившу СФРЈ;

- трећи ниво чине конкретни услови за сваку појединачну државу региона (обично се наводе у Европском партнерству за дату државу).

Напредак држава се оцењује појединачно и темпо којим се држава креће кроз фазе Процеса зависи од њене способности да преузима и испуњава обавезе. Сложен систем обавеза које државе морају испунити, са једне стране, и разлике у њиховим унутрашњим политичко-економским способностима, са друге стране, основни су разлог зашто се данас државе овог региона налазе на различитом нивоу процеса европских интеграција.

Рат, економска и политичка пустош чинили су оквир у коме су свој европски пут започеле државе настале дисолуцијом СФРЈ. Ратови у последње две деценије условили су да транзиција буде одложена до окончања сукоба. Све државе региона биле су директно или индиректно погођене ратом, како економски тако и политички. Санкције којима је била подвргнута Србија (СРЈ), погодиле су све државе региона. Период који је требао да буде пресудан за трансформацију ових друштава донео је сукобе, разарања и прекид односа сарадње који су постојали међу државама региона. Покидане привредне везе, непостојање владавине права, висок степен корупције и организованог криминала, сталне етничке тензије – тако се описиван Балкана средином деведсетих година прошлог века.

С обзиром да је „Европска унија била део проблема прве генезе и развоја кризе на простору бивше Југославије и она је нужно требало да буде и део коначног решења за овај регион. Само постојање ЕУ подстакло је осамостаљивање појединих република бивше Југославије, а поједине чланице Уније су крајем 1991. године директно одиграле улогу у подстицању распада СФРЈ“.⁵⁷⁴ Придруживање Европској унији било је једино средство за постизање стабилности целог региона које су велике силе дозволиле земљама Западног Балкана. Већ тада је било јасно да ће Унија применити сасвим другачију политику проширења за Западни Балкана. Она је, иако на истим основама као и за државе Централне и Источне Европе, морала бити обликована уз уважавање:

⁵⁷⁴ Д. Лопандић, „Криза Европске уније и перспективе проширења ЕУ“, *Ревизија за европско право*, Центар за право ЕУ, Крагујевац, бр.1/2006, стр.15.

- околности изазваних грађанским сукобима (1991-1995) на простору бивше Југославије;

- српског питања у Хрватској;
- збивања на Косову и Метохији и постојање тзв. „паналбанизма“;⁵⁷⁵
- односа Грчке и Македоније;
- односа Србије и Црне Горе и питања њиховог државног статуса;
- специфичног уређења и састава Босне и Херцеговине.

Тако је креиран Процес стабилизације и придруживања чији је крајњи циљ био припрема земаља овог региона за интеграцију у Европску унију кроз међусобну унутрашњу сарадњу, безбедносну и економско-социјалну стабилност и развој. Кључни приоритет за Европску унију у формулисању политике према Западном Балкану био је безбедносне природе - успостављање и одржавање стабилности и мира.

Приступање Европској унији је основно спољно-политичко одређење држава Западног Балкана. Међутим, статус кандидата није гаранција за коначно приступање Унији и не постоји рок за отварање преговора и завршетак процеса приступања. Од самих балканских држава, јасног дефинисања државних интереса и спремности на сарадњу и уступке кључним актерима међународних односа зависи и њихова будућност у Европској унији.

Шефови дипломатија држава чланица ЕУ, су у децембру 2012. године, потврдили да је европска перспектива региона Западног Балкана строго условљена поштовањем „критеријума из Копенхагена“ и услова Процеса стабилизације и придруживања, који и даље остаје заједнички оквир за односе Уније са земљама овог региона до њиховог приступања.⁵⁷⁶

⁵⁷⁵ Под паналбанизмом подразумевамо екстремне националне тежње о стварању јединствене албанске државе на Балкану која би обухватила делове Србије (Косово и Метохија), Црне Горе, Македоније и Грчке. Опширније видети у: „Паналбанизам: Колика је претња стабилности на Балкану“, ICG (International Crisis Group), Извештај за Европу бр.153, 25. фебруар 2004. године http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/153_pan_albanianism_how_big_serbian_amended.ashx. Сајт посећен 28.8.2013. године.

⁵⁷⁶ *Council Conclusions of enlargement and stabilisation and association process, 3210th General Affairs Council meeting, Brussels, 11 December 2012*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/134234.pdf. Сајт посећен 29.8.2013. године.

4.4.2. Споразум о стабилизацији и придруживању као основни инструмент

Процеса стабилизације и придруживања

Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) је основни инструмент Процеса стабилизације и придруживања. Он представља „највишу етапу у процесу придруживања јер након његовог закључивања држава – кандидат има отворен пруступ комунитарним програмима. Овај споразум има двоструки значај за државу јер јој омогућава укључивање у унутрашње тржиште ЕУ, а уједно представља и први конкретан корак ка остваривању чланства у ЕУ“.⁵⁷⁷

Споразум о стабилизацији и придруживању отворио је, након готово две деценије ратова и криза, сасвим ново поглавље у односима Уније и држава региона Западног Балкана јер су њиме формално започеле процес придруживања и хармонизацију свога права са правним тековинама Европске уније. Први овакав споразум Унија је закључила са Македонијом 09.04.2001. године.

Услови за закључивање споразума о стабилизацији и придруживању, које државе Западног Балкана морају испунити су: „критеријуми из Копенхагена“, као општи услови, затим посебни услови уколико су одређени за ту земљу, и општи услови за успостављање уговорних односа, који су утврђени на Луксембуршком самиту 29. априла 1997. године. Уколико Студија изводљивости⁵⁷⁸ Комисије буде позитивна, Савет доноси одлуку о започињању преговора за закључење ССП-у.

Споразум о стабилизацији и придруживању је „правна основа, први уговорни однос који поставља темељ за успостављање посебног облика сарадње између Уније и одређене државе Западног Балкана“.⁵⁷⁹ Правни основ за Споразум о стабилизацији и придруживању представља члан 310. Уговора о ЕЗ,⁵⁸⁰ а поступак закључивања споразума регулисан је чланом 300. Уговора о ЕЗ.⁵⁸¹ Споразуми се закључују по мешовитој процедури и на неограничено време, а свака од уговорених страна га може отказати на тај начин што ће о томе обавестити другу страну. Споразум престаје да важи шест месеци од дана пријема обавештења.⁵⁸²

⁵⁷⁷ Р. Д. Вукадиновић, *op.cit.*, стр.113.

⁵⁷⁸ Њоме се оцењује да је држава преузела онај степен реформи који је основа за почетак преговора.

⁵⁷⁹ Т. Мишчевић, *Придруживање ЕУ*, стр.152.

⁵⁸⁰ Члан 217. Уговора о функционисању ЕУ.

⁵⁸¹ Члан 218. Уговора о функционисању ЕУ.

⁵⁸² Члан 133. Споразума о стабилизацији и придруживању са Републиком Србијом.

Општи принципи на којима се заснива политика уговорних страна представљају кључни елемент споразума – поштовање принципа демократије, владавине права, људских и мањинских права, међународног права и принципа на којима почива тржишна привреда тако постају не само основа свих будућих односа, већ и правна обавеза. Непоштовање кључних елемената споразума представља основу за његову суспензију.

Структура и садржина споразума о стабилизацији и придруживању иста је као и код споразума о придруживању држава Централне и Источне Европе, Европских споразума. Новина је уношење поглавља која се односе на обавезу регионалне сарадње, уношење области правосуђа и унутрашњих послова и већи број политика сарадње. ССП-у се састоји од преамбуле и поглавља: општи принципи; политички дијалог; регионална сарадња; слободно кретање роба; слободно кретање радника; услуга, капитала; пословно настањивање; усклађивање права, примена прописа о конкуренцији; правда, слобода, безбедност; политике сарадње; финансијска сарадња; институције придруживања, опште и завршне одредбе. С обзиром на велике разлике између појединих држава, предвиђено је да споразуми, без обзира на исту основну структуру, буду врло прецизно прилагођени политичким, економским и другим приликама у свакој датој земљи.

У преамбули се образлаже шта чини основу за уостављање придруживања и истиче одређене уговорнице да у потпуности спроведу сва начела и одредбе Повеље УН, документа ОЕБС-а, и Пакта за стабилност југоисточне Европе. Посебно се истиче спремност Европске уније да у највећој могућој мери интегрише нпр. „Србију у политичке и привредне токове Европе као и њен статус потенцијалног кандидата за чланство у ЕУ на основу испуњења критеријума утврђених од стране Европског савета у јуну 1993. године, као и условљености Процеса стабилизације и придруживања, а под условом успешног спровођења споразума, посебно у погледу регионалне сарадње“.⁵⁸³

Већ сам назив споразума указује на његову суштинску разлику у односу на раније споразуме о придруживању и ширу улогу коју он има. Њиме ће се одређена држава прво стабилизovati у економском и политичком смислу, што је предуслов за успешно остваривање односа придруживања. Придруживање је такав облик сарадње

⁵⁸³ Преамбула ССП-у са Републиком Србијом.

који се постепено интензивира и у потпуности реализује тек по истеку прелазног периода, који је предвиђен споразумом. Циљ споразума је формално придруживање ових држава ЕУ у одређеном транзиционом периоду (од шест до десет година), током којег земља потписница постепено прилагођава своје законодавство Унији и правилима јединственог тржишта. Тако су као циљеви придруживања Републике Србије Европској унији утврђени: подржавање напора Србије у јачању демократије и владавине права; допринос политичкој, привредној и институционалној стабилности у Србији, као и стабилизацији региона; обезбеђивање одговарајућег оквира за политички дијалог, омогућавајући развој политичких веза између страна; подржавање напора Србије да развија привредну и међународну сарадњу, између осталог, и кроз усклађивање свог законодавства са законодавством Заједнице; подржавање напора Србије да заврши транзицију у функционалну тржишну привреду; унапређивање складних економских односа и постепено стварање зоне слободне трговине између Заједнице и Србије; подстицање регионалне сарадње у свим областима обухваћеним овим Споразумом.⁵⁸⁴

ССП ступа на снагу након ратификације, која због сложене процедуре, траје и до две и по године. До завршетка ратификације на снази је, *Привремени/прелазни споразум* који се закључује уз ССП. Овај споразум ступа на снагу када га усвоје Савет и придружена држава, а њиме се регулишу трговинска и сродна економска питања – слободно кретање роба, тржина конкуренција, царине итд. Примена Прелазног споразума траје све до ступања на снагу ССП-у. Обичај да Прелазни споразум, који можемо тумачити као трговински део ССП, ступи одмах на снагу уведен је како се не би губило време у политици прилагођавања (политици реформи) државе која се придружује.⁵⁸⁵

Ступањем на снагу Прелазног споразума, аутономне трговинске мере постају уговорна обавеза и то више нису само одлуке Савета. Када ССП-у ступи на снагу, између придружене државе и Уније и даље не постоје царине, количинска ограничења и мере сличног дејства на увоз роба из придружене државе на јединствено тржиште за највећи број производа, осим за оне који су на страни ЕУ дефинисани као „осетљиви“.

⁵⁸⁴ Члан 1. Споразума о стабилизацији и придруживању са Републиком Србијом.

⁵⁸⁵ Опширније видети у: С. Самарџић, „Односи Србије и Европске уније – збивања и резултати“, у: Б. Беговић (прир.), *Институционалне реформе у 2009. години*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2010, стр. 41.

Закључење ССП-у за уговорне стране значи и забрану увођења нових царина, количинских ограничења и мера сличног дејства на увоз или извоз.

Важан део ССП-у, који је и новина у односу на остале споразуме овог типа, јесте *концепт регионалне сарадње*. Она је за земље региона Западног Балкана утврђена као обавеза, док је у процесу приступања земаља ЦИЕ Унија регионалну сарадњу само потенцирала. Развој регионалне сарадње међу државама Западног Балкана предвиђао је као полазну тачку закључивање споразума о сарадњи у области трговине. Обновљање економске сарадње региона, која је уништена ратовима, био је предуслов и за почетак политичке сарадње. Зато је Унија питање регионалне сарадње одредила као један од најважнијих услова за напредовање ка чланству ЕУ.⁵⁸⁶ Применом модела „стабилизација и развој кроз регионалну сарадњу“ Унија је у ствари желела применити концепт кроз који је и сама изграђена након Другог светског рата.

ССП-у, као и раније врсте споразума о придруживању, предвиђа стварање институционалне структуре за остваривање придруживања, коју код ових споразума чине: Савет за стабилизацију и придруживање, Комитет (Одбор) за стабилизацију и придруживање и Парламентарни комитет за стабилизацију и придруживање. У овим телима, која се оснивају након ратификације споразума, су на паритетној основи заступљене обе уговорне стране. Савет за стабилизацију и придруживање је главни политички орган и задужен је за надгледање примене и остваривање циљева Споразума.⁵⁸⁷

4.4.3. Остали инструменти Процеса стабилизације и придруживања

Осим Споразума о стабилизацији и придруживању, као основног инструмента, Процес стабилизације и придруживања укључује још три инструмената којима се реализују његови циљеви, а то су:

- аутономни трговински преференцијали (ванредне трговинске мере),
- CARDS (IPA) програм и
- регионални споразуми о слободној трговини односно СЕФТА 2006.

⁵⁸⁶ О регионалној сарадњи више видети: М. Делевић, „Регионална сарадња међу земљама Западног Балкана“, у: С. Самарџић (прир.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, стр. 241-253.

⁵⁸⁷ Опширније о институционалној структури коју превиђа ССП видети у делу тезе „Институционални оквир придруживања“.

Први инструмент Процеса који је доступан државама Западног Балкана је давање *аутономних трговинских преференцијала*, који су установљени уредбом Савета бр. 2007/2000 од 18. септембра 2000. године, и до данас су неколико пута обнављани. То су ванредне трговинске мере (повластице) којима се успоставља посебан, количински неограничен, безцарински приступ јединственом тржишту ЕУ за скоро све производе пореклом са Западног Балкана. Као последица овог потеза Уније готово 95% регионалног извоза Западног Балкана улази у ЕУ ослобођен од царине.⁵⁸⁸

Ове мере су уведене за Босну и Херцеговину, Хрватску, Албанију, Македонију (само за вино) још 1997. године, као и за поједине индустријске производе из Црне Горе у режиму ограничених и специфичних трговинских преференцијала, а у новембру 2000. године проширене су на СР Југославију и све робе из Македоније.

Европска унија је на овај начин постала најважнији спољнотрговински партнер Западног Балкана, тако да је 2008. године 69, 7% укупног извоза и 66, 3% укупног увоза држава овог региона реализовано у размени са ЕУ.⁵⁸⁹ Услов за коришћење ових мера је интензивирање економских реформи и унапређење регионалне сарадње, уздржавање од увођења нових царина, квантитативних и других мера и др. Уколико се прекрши неки од ових услова, Унија може да ограничи или суспендује ове повластице. Комисија је тако током 2003. и 2004. године на по шест месеци суспендовала повлашћени третман који је Србија имала у погледу извоза шећера на ЕУ тржиште.⁵⁹⁰ Унија је 30. децембра 2011. године продужила важење аутономних трговинских мера за регион Западног Балкана до краја 2015. године, што треба да омогући целом региону да и убудуће има користи од преференцијалног трговинског режима у случају када су ти трговински преференцијали повољнији од царина утврђених споразумом о стабилизацији и придруживању. Тако ће нпр. у случају Републике Србије, извоз неких врста воћа и поврћа и даље бити повољнији према овом режиму у односу на стопе које предвиђа

⁵⁸⁸ М. Н. Јовановић, *op.cit.*, стр. 481.

⁵⁸⁹ Б. Будимир, В. Међак, *op.cit.*, стр. 33.

⁵⁹⁰ Разлози за суспензију су били недостаци у издавању сертификата о пореклу роба (шећера) и примени правила о контроли порекла услед чега је дошло до злоупотреба и наглог повећања извоза шећења на ЕУ тржиште.

ССП-у. За Босну и Херцеговину су задржана царинска оптерећења или годишње квоте само за текстил, рибу, јунетину, вино и шећер.⁵⁹¹

CARDS (Community assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation) је програм финансијске помоћи ЕУ земљама региона Западног Балкана у периоду од 2000. до 2006. године. Буџет програма за тај период је износио 4,65 милијарди евра,⁵⁹² а средства из програма су могле добити само државе које нису имале статус кандидата за чланство. Од 2007. године, Унија примењује јединствени програм претприступне помоћи IPA (Instrument for Pre-accession Assistance), који је заменио и објединио све раније програме помоћи. Средства IPA програма могу користити и државе-потенцијални кандидати и државе-кандидати за чланство у ЕУ.

Регионални споразуми о слободној трговини су закључени на основу Меморандума о разумевању о либерализацији и унапређењу трговинских услова, који су 27. јуна 2001. године потписали министри трговине свих држава региона Југоисточне Европе (Западни Балкан плус Бугарска и Румунија), са циљем стварања мреже билатералних споразума о слободној трговини робама у складу са правилима Светске трговинске организације и обавезама сваке државе потписнице према Европској унији. Закључивањем регионалних споразума о слободној трговини готово 90% међусобне робне размене између држава Југоисточне Европе одвијало се без икаквих рестрикција, а за преосталих 10% робне размене осетљивих производа било је предвиђено да се царине прогресивно смањују у прелазном периоду од шест година. Закључен је укупно 31 регионални споразум о слободној трговини, а тек након 2004. године ефективно је примењено две трећине споразума.

Сви закључени регионални споразуми о слободној трговини су 19. децембра 2006. године замењени јединственим Споразумом о слободној трговини у Централној Европи, који је познатији као *CEFTA 2006* (Central European Free Trading Agreement).⁵⁹³ Споразум су у Букурешту потписале Албанија, БиХ, Бугарска, Румунија, Хрватска,

⁵⁹¹ *Аутномне трговинске мјере*, Дирекција за европске интеграције Босне и Херцеговине, <http://dei.gov.ba/dokumenti/?id=4541>; Сајт посећен 1.9.2013.

⁵⁹² Опширније о *CARDS* програму видети у делу тезе „Финансијски инструменти политике проширења“.

⁵⁹³ Оригинални *CEFTA* споразум су 1992. године потписале Пољска, Мађарска, Чешка и Словачка, а касније и остале државе Централне и Источне Европе. Његов циљ био да помогне развоју регионалне трговине и истовремено припреми државе за чланство у ЕУ, и тиме и на изазове јединственог тржишта. Пошто су све ове државе у међувремену постале чланице Уније, споразум је проширен на земље Западног Балкана.

Македонија, Молдавија, Црна Гора, Србија, и у име Косова, Привремена административна мисија УН на Косову у складу са Резолуцијом 1244. Овим уговором о формирању нове, трансформисане централноевропске зоне слободне трговине створен је оквир за унапређену трговинску размену између земаља региона каква није постојала од времена бивше СФРЈ. ЦЕФТА 2006 је наследница „старе“ ЦЕФТЕ, коју су 21.12.1992. године потписале земље Вишеградске групе, које су у међувремену постале чланице ЕУ, те више нису могле бити чланице ЦЕФТЕ.

Нови *CEFTA* споразум предвиђао је и да државе које нису потписале ССП-у и које нису чланице Свестске трговинске организације могу да постану потписнице споразума, преузима све што је раније уговорено регионалним споразумима (и даље се 90% међусобне робне размене чланица у региону обавља по преференцијалним условима) и уноси нове одредбе као што је трговина услугама, трговина правима из интелектуалне својине, правила конкуренције (усклађивање са правилима ЕУ), промоција принципа јавних набавки и др. Кључна новина коју доноси је сам његов основни циљ да се до 31.12.2010. године успостави зона слободне трговине између његових потписница.⁵⁹⁴

CEFTA 2006 је ступио на снагу 26. јула 2007. године у Албанији, Македонији, Молдавији и Црној Гори (споразум је тада почео да се примењује и на Косову, јер је страна уговорница и УНМИК), 22. августа исте године на снагу је ступио и у Хрватској, 6. септембра у Босни Херцеговини и 24. септембра у Србији.

За Србију регион обухваћен CEFTA споразумом представља другог по важности трговинског партнера, на то тржиште отпада 33% укупног српског извоза и 8% укупног увоза. Најзначајније CEFTA чланице за српски извоз су Црна Гора, Босна и Херцеговина и Македонија, а за увоз Босна и Херцеговина, Хрватска и Македонија. Од укупне трговине са CEFTA чланицама, око 75% чине индустријски производи, а преостали део се односи на пољопривредне производе.⁵⁹⁵

⁵⁹⁴ Овај циљ још увек није остварен. Посебан проблем у успостављању зоне слободне трговине представљају нецаринске баријере. У периоду од 2009. до 2013. године евидентирано је 114 различитих баријера.

⁵⁹⁵ Б. Годоровић, „CEFTA у спољно-економској политици Републике Србије“, В. Међак (прир.), *CEFTA 2006 – Изазови и могућности*, ISAC Fund, Београд, 2011, стр. 19.

4.4.4. Преглед Процеса придруживања и стабилизације земаља Западног Балкана

Деценију и по након покретања Процеса стабилизације и придруживања само је једна држава, Хрватска, постала чланица ЕУ. Због тога је општи закључак да је досадашњи напредак земаља Западног Балкана у ПСП-у незадовољавајући. Реформе се не одвијају потребном брзином, а напредак земаља према ЕУ је неуједначен. Несумњиво, ПСП је извршио стабилизацију региона Западног Балкана а перспектива чланства у Европској унији, коју Процес нуди, била је главни мотив за реформе у региону. ПСП-а је објединио и паралелно спроводи два, иначе, одвојена процеса, транзицију и интеграцију. Главни недостатак Процеса је неједнак приступ Уније према земљама учесницама. Ту различитост третмана посебно нам потврђује однос према Хрватској, као пример позитивног, и однос према Србији, као пример негативног третмана учесника истог процеса. Осим тога, државе чланице ЕУ немају јединствен приступ према отвореним питањима у овом региону – нпр. према БиХ и према Косову.

Највиши ниво у процесу европских интеграција од земаља региона достигла је Хрватска која је 1. јула 2013. године постала 28. пуноправна чланица ЕУ. Приступни преговори су отворени са Црном Гором и Србијом. Македонија „чека“ датум отварања преговора, а Албанија има статус кандидата. Босна и Херцеговина још није аплицирала за чланство у Европској унији нити је њен ССП-у ступио на снагу. Најмлађа учесница Процеса стабилизације и придруживања је Република Косово, са којом су 28. октобра 2013. године отворени преговори о закључивању споразума о стабилизацији и придруживању.

4.4.4.1. Србија

Србија је највећа земља Западног Балкана и у протекле две деценије, од земаља овог региона, имала је најкомпликованије односе са Европском унијом. Тек након петоктобарских промена 2000. године у Србији, долази до нормализације односа између ЕУ и СР Југославије. На Загребачком самиту, у новембру 2000. године, СР Југославија се укључила у Процес стабилизације и придруживања. Процес стабилизације са СЦГ је почео у јулу 2001. године када је одржан први састанак Консултативне радне групе која је требала да припреми студију изводљивости за СРЈ, као увод у преговоре о ССП. Међутим, „након деценије изолованости из међународних

односа СР Југославија није могла започети преговоре о придруживању из више важних, што техничких што политичких разлога⁵⁹⁶. У фебруару 2002. године, према Београдском споразуму, СРЈ прераста у Државну заједницу Србија и Црна Гора. Уставном повељом, међутим, није дефинисано ко је одговоран за спровођење ССП-у (што је значило да се не зна ко преузима обавезе које се односе на праћење либерализације цена) односно имплементација међународних споразума је била у рукама држава чланица.

У децембру 2004. године када је постало јасно да неће бити успостављено јединствено тржиште СЦГ и да због тога Државна заједница СЦГ неће моћи да преговара о економском делу ССП-а као једна страна, Унија је усвојила нови приступ према СЦГ – тзв. двоструки или паралелни колосек (*twin track approach*). То је значило да ће Србија и Црна Гора засебно преговарати о трговинском делу споразума, а СЦГ као држава ће јединствено преговарати о политичком делу СЦГ.⁵⁹⁷ Тако би се, по први пут у пракси Уније, закључио „двоструки мешовити споразум“.⁵⁹⁸ Споразум би поред јединственог текста садржао и паралелне анексе, један за Србију други за Црну Гору, који би се односили на период и темпо либерализације за индустријске и пољопривредне производе.

12. априла 2005. године, Државна заједница Србија и Црна Гора је добила позитивну оцену у Студији изводљивости односно у Извештају о спремности СЦГ за преговоре о закључењу Споразума о стабилизацији и придруживању, а они су отворени 10. октобра 2005. године. Међутим, 3. маја 2006. године Комисија је донела одлуку да суспендује преговоре јер власти у Београду нису достигле тражени степен пуне сарадње са Хашким трибуналом. То је у дотадашњој пракси придруживања ЕЗ/Уније био први пут да се преговори заустављају у току трајања преговарачког процеса, а по први пут је употребљен и термин „called off“, како је названо заустављање преговора,

⁵⁹⁶ Т. Мишчевић, „Преговори Србије и Европске уније за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању“, у: С. Самарџић (прир.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, op.cit., стр. 149.

⁵⁹⁷ Унија је констатовала да се надлежности у питањима која су од интереса за процес европских интеграција налазе у рукама држава чланица државне заједнице, те да су оне надлежне за технички део прилагођавања, а оваквим поступком се не задире у питања постојања државне заједнице нити у питање њеног опстанка.

⁵⁹⁸ Т. Мишчевић, „Преговори Србије и Европске уније за закључење Споразума о стабилизацији и придруживању“, стр. 151.

који је заправо значајно да се одлаже наставак рунди преговора о ССП.⁵⁹⁹ Сарадња са Хашким трибуналом следи као екстензиван услов ЕУ према Србији у свим кључним ситуацијама њиховог међусобног односа.⁶⁰⁰

У периоду заустављања преговора дошло је до промена у самој Државној заједници и раздвајања преговора о ССП-у за Србију и Црну Гору. Након референдума 21. маја 2006. године, Црна Гора је прогласила независност, што је Савет признао 12. јуна, а већ у јулу је усвојен нови мандат за преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању са Црном Гором. Република Србија је од 3. јуна 2006. године самостално учествовала у ПСП-а, а прекид преговора сада је важио само за њу. Преговори са Србијом су настављени 13. јуна 2007. године након хапшења и изручења Хашком трибуналу Здравка Толимира, генерала Војске Републике Српске, 31. маја 2007. године, што је значило и позитивну оцену о сарадњи са Хашким трибуналом.⁶⁰¹

Србија је Споразум о стабилизацији и придруживању закључила 29. априла 2008. године.⁶⁰² Истовремено је донета одлука да се не примењује Прелазни споразум са Србијом, те да се одлаже почетак ратификације ССП са Србијом. Ово је био још један преседан у пракси придруживања ЕУ, а разлог је оцена Немачке и Холандије да Србија још увек није испунила услов о пуној сарадњи са Хашким трибуналом.

Србија је 1. јануара 2009. године почела једнострано да примењује Прелазни трговински споразум између ЕУ и Србије, и отворила је своје тржиште за робе из ЕУ.

Савет министара ЕУ је 7. децембра 2009. године у Бриселу одлучио да одмрзне Прелазни споразум са Србијом „зато што власти у Београду спроводе кључне европске реформе и тај трговински споразум, као и зато што је тужилаштво у Хагу задовољно сарадњом са Београдом“.⁶⁰³ Прелазни споразум је ступио на снагу 1. фебруара 2010.

⁵⁹⁹ У мандату Комисије за вођење преговора о ССП-у била су дефинисана два услова са тзв. суспензивним дејством: пуна сарадња са Трибуналом у Хагу и конструктивни приступ Србије у решавању статуса Косова и Метохије. Одлука о одлагању преговора није значила суспензију преговора (за то је била потребна једногласна одлука Савета).

⁶⁰⁰ С. Самарџић, „Односи Србије и Европске уније – збивања и резултати“, стр.41.

⁶⁰¹ У јуну 2007. године ухапшен је и генерал полиције Србије Властимир Ђорђевић.

⁶⁰² Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Србије видети на сајту Канцеларије за европске интеграције Владе Републике Србије: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf.

⁶⁰³ „ЕУ одмрзла Прелазни споразум са Србијом“, 7.12.2009., <http://www.seebiz.eu/sr/politika/eu-odmrzla-prelazni-sporazum-sa-srbijom,62962.html>. Сајт посећен 10.9.2013. године.

године. Безвизни режим са ЕУ је ступио на снагу 19. децембра 2009. године, а 22. децембра исте године Србија је поднела захтев за пријем у чланство ЕУ.

Европска унија је одлучила да у јуну 2010. године отпочне процес ратификације ССП-у са Србијом, а Европски парламент га је ратификовао 11. јануара 2011. године.⁶⁰⁴ ССП-у између ЕУ и Србије ступио је на снагу 1. септембра 2013. године. Мирко Цветковић, тадашњи председник Владе Србије, је предао 31. јануара 2011. године *Одговоре на Упитник Европске комисије упућен РС ради припреме мишљења о захтеву Србије за чланство у ЕУ* европском комесару за проширење, Штефану Филеу.

Средином 2011. године Србија је испунила и последње, али најважније, услове у сарадњи са Хашким трибуналом и ЕУ, који се сврставају у ред најосетљивијих српских националних питања. 26. маја 2011. године, Србија је ухапсила и испоручила генерала Војске Републике Српске, Ратка Младића, а 20. јула Горана Хаџића, бившег председника Републике Српске Крајине. Европска комисија је 12. октобра 2011. год. у свом мишљењу о кандидатури Србије препоручила да се Србији додели статус кандидата за чланство у Европској унији, те да се преговори о чланству отворе чим Србија оствари напредак у дијалогу са Приштином. Европски савет је 1. марта 2012. године доделио Србији статус кандидата за чланство у Европској унији.

Добијање датума за отварање приступних преговора зависило је од „нормализације односа са Приштином“, са политичког аспекта прилично широког и нејасног услова у смислу шта Унија под њим тачно подразумева. Питање статуса Косова и Метохије је најважније питање у модерној српској историји. Након закључивања спорног Бриселског споразума („Први споразум о главним принципима нормализације односа Србије и Косова“) 19. априла 2012., Европска комисија је већ 22. априла препоручила отварање преговора о чланству Србије у ЕУ, а са друге стране, и отварање преговора о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању са Републиком Косовом.⁶⁰⁵

Европски савет је 28. јуна 2013. године одлучио да преговори са Србијом о приступању Европској унији почну најкасније у јануару следеће године. 1. септембра

⁶⁰⁴ Између Агенције за приватизацију Србије и литванских инвеститора постоји спор око Азотаре Панчево.

⁶⁰⁵ Косовски Албанци су прогласили независност 16. фебруара 2008. године. Европска унија према Косову води политику као према независној држави, а Косово од 17. фебруара 2008. године у Процесу стабилизације и придруживања делује посредством својих органа.

2013. године ступио је на снагу ССП-у између ЕУ и Србије, а 21. јануара 2014. године отворени су преговори о приступању Србије ЕУ.

4.4.4.2. Босна и Херцеговина

Последња на лествици развијености односа са ЕУ од земаља Западног Балкана је Босна и Херцеговина, која још није поднела ни апликацију за чланство у ЕУ нити је њен споразум о стабилизацији и придруживању ступио на снагу. Међутим, БиХ има најсложенију правну, политичку и етничку структуру од земаља Западног Балкана. Чине је три конститутивна народа из три различите религије, два ентитета и један дистрикт.

Унија је чекала да БиХ, након условне Студије изводљивости из новембра 2003. године, испуни свих шеснаест обавеза⁶⁰⁶ које су требале да доведу до активирања Студије и отпочињања преговора, а то се догодило у априлу 2006. године. Босна и Херцеговина је закључила ССП-у 16. јуна 2008. године.⁶⁰⁷ Иако су све чланице ЕУ ратификовале ССП-у са БиХ још крајем 2010. године, он још увек није ступио на снагу јер БиХ није испунила све задатке на које се обавезала приликом његовог потписивања. Тако за БиХ још увек важи Привремени споразум, који је ступио на снагу 1. јула 2008. године. Услови које БиХ мора испунити углавном су политичке и правне природе, а један од најпознатијих је спровођење пресуде Европског суда правде у случају Сејдић-

⁶⁰⁶ БиХ је морала испунити 16 услова за улазак у преговоре о стабилизацији и придруживању: испуњавање пол.услова и међ. обавеза (потпуна сарадња са Хашким трибуналом, посебно Република Српска, поштовање Дејтонског мировног споразума и др.); делотворнија управа (спровођење Закона о вијећу министара и Закона о министарствима); делотворнија јавна управа (реформа јавне управе, јасна подела надлежности, посебно у области унутрашњих послова и здравства); европске интеграције (осигурати правилно и потпуно функционисање Дирекције за европске интеграције); делотворнији закони који се односе на људска права (усвојити закон о повратку избеглица и др.); делотворно судство; борба против криминала, пре свега, организованог криминала; управљање питањима азила и миграције; реформа царинског и пореског система; донети Закон о буџету; прорачунска пракса (предузети кораке на евидентирању свих исплата јавним телима на различитим нивоима власти); поуздани статистички подаци (провести Закон о статистици у циљу стварања функционалног система за статистику); конзистентна трговинска политика; интегрисано енергетско тржиште; увођење бх јединственог економског простора; јавни ртв систем.

⁶⁰⁷ Опширнију хронологију односа БиХ и ЕУ и *Споразум о стабилизацији и придруживању БиХ* видети видети на сајту Дирекције за европске интеграције БиХ : http://www.dei.gov.ba/dei/bih_eu/?id=9808. Сајт посећен 12.9.2013. године.

Финци од 22. децембра 2009. године, која захтева измене Устава БиХ и Изборног закона.⁶⁰⁸

15. децембра 2010. године ступио је на снагу безвизни режим за грађане БиХ. Финансијска помоћ Уније Босни и Херцеговини кроз програме претприступне помоћи у периоду од 2007. до 2013. године износила је 660 милиона евра.

4.4.4.3. Македонија

Европска унија је први споразам о стабилизацији и придруживању закључила са БЈР Македонијом⁶⁰⁹, 9. априла 2001. године, а ступио је на снагу 1. априла 2004. године. Македонија је, уз Албанију, једина имала уговорни однос са ЕУ пре Споразума о стабилизацији и придруживању. То су били Уговор о сарадњи и трговини и Уговор о транспорту, који су закључени у априлу 1997. године. У марту 2004. године је поднела захтев за чланство у ЕУ, а статус кандидата је добила 16. децембра 2005. године. 19. децембра 2009. године је ступила на снагу одлука Савета ЕУ о укидању визног режима ЕУ према Републици Македонији. 1. јануара 2011. године успостављена је зона слободне трговине између ЕУ и Македоније, сагласно ССП-у.⁶¹⁰

Европска комисија је четири пута заредом, последњи пут у октобру 2012. године, препоручила отварање приступних преговора овом земљом, али Савет још увек није донео позитивну одлуку тј. доделио датум за отварање преговора са Македонијом. Основни разлог такве одлуке Уније је спор њене државе чланице, Грчке, и Македоније око назива ове бивше југословенске републике који траје откако је она стекла независност од СФРЈ, 1992. године. Све док се то питање не реши, Грчка ће пружати блокаду македонском приступању ЕУ. Осим „проблема имена“, други македонски проблем од ког, у политичком смислу, зависе односи са Унијом је однос са мањинским

⁶⁰⁸ Ова пресуда у којој је утврђена уставна дискриминација особа које се не изјашњавају као припадници конститутивних народа обавезује власти у БиХ да, у у циљу отклањања утврђене повреде права у односу на апликанте, а уједно и у односу на све особе у сличној ситуацији, изврше измене одредаба Устава и Изборног закона БиХ на начин да се појединцима који се не изјашњавају као припадници конститутивних народа у БиХ омогући да се кандидују за члана Председништва БиХ и за делегате у Дом народа Парламентарне скупштине БиХ.

⁶⁰⁹ *Stabilization and Association between the European Communities and its Member states, and the former Yugoslav Republic of Macedonia*, ОЈ L 84/04.

⁶¹⁰ Подаци са преузети са сајта Министарства спољних послова Владе Републике Македоније: *Хронологија на односите међу Република Македонија и Европската Унија*, <http://www.mfa.gov.mk/?q=node/387>. Сајт посећен 13.9.2013.године.

албанским становништвом.⁶¹¹ Тако су 2001. године, седмомесечни сукоби између владиних снага и албанских побуњеника, који су тражили већа права за локалне Албанце, окончани закључивањем Охридског мировног споразума, 13. августа, а његова пуна имплементација била је једна од македонских обавеза у оквиру ПСП-а.

4.4.4.4. Црна Гора

12. априла 2005. године, Комисија је донела позитивну Студију изводљивости за Државну заједницу СЦГ. Након њеног распада и стицања независности Републике Црне Горе, 21. маја 2006. године, Комисија је развојила преговоре о ССП-у за Црбију и Црну Гору.

Споразум о стабилизацији и придруживању између Републике Црне Горе и Европске уније је потписан 15.10.2007. године, а ступио је на снагу 1. маја 2010. године.⁶¹² Ова земља је захтев за чланство у ЕУ поднела 15. децембра 2008. године, а статус кандидата је добила у децембру 2010. године уз напомену да ће датум почетка приступних преговора бити утврђен тек када испуни препоруке Комисије у кључним областима које је она означила у авису за Црну Гору (борба против организованог криминала, корупције и прања новца, поштовање слободе медија, успостављање владавине права, деполитизација правосуђа и администрације, заштита права мањина и животне средине). Комисија је 12. октобра 2011. године објавила позитиван Извештај о напретку Црне Горе и испуњавању наведених препорука и препоручила отварање приступних преговора.⁶¹³

Приступне преговори са Црном Гором су отворени 29. јуна 2012. године. У складу са новим приступом у вођењу приступних преговора, који је уведен након преговора о приступању са Хрватском, преговори са Црном Гором су започели од поглавља 23. (правосуђе и основна права) и 24. (правда, слобода и безбедност).

⁶¹¹ Од 2.022.547 становника, Македонци чине 64,18%, Албанци 25,17%, Турци 3,85%, Роми 2,66%, Власи 0,48%, Срби 1,78%, Бошњаци 0,84% и остале етничке групе 1,04%. Подаци са преузети са сајта Министарства спољних послова Владе Републике Македоније: <http://www.mfa.gov.mk/?q=node/161>. Сајт посећен 14.9.2013. године.

⁶¹² *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and its Member States, and the Republic of Montenegro*, OJ L 108/2010.

⁶¹³ Подаци су преузети са сајта Министарства вањских послова и европских интеграција Владе Црне Горе: <http://www.mip.gov.me/index.php/Opste/pregovori-o-pristupanju-opste.html>. Сајт посећен 15.9.2013.

4.4.4.5. Албанија

Албанија⁶¹⁴ је Споразум о стабилизацији и придруживању са ЕУ закључила 12. јуна 2006. године, а ступио је на снагу 1. априла 2009. године.⁶¹⁵ Укидање визног режима ЕУ према Албанији ступило је на снагу 15. децембра 2010. године.⁶¹⁶ 28. априла 2009. године ова земља је поднела захтев за чланство у ЕУ. Комисија, међутим, није дала позитивну оцену и препоруку за додељивање статуса кандидата, и утврдила је 12 кључних приоритета на чије решавање се Албанија мора фокусирати: обезбедити правилно функционисање парламента као основе за политички дијалог; усвојити законе који су на чекању; именовати омбудсмана; изменити законодавни оквир за изборе у складу са препорукама ОЕБС-а; обезбедити да се избори спроводе у складу са европским и међународним стандарима; завршити реформу државне управе; јачање владавине права кроз усвајање и спровођење стратегије реформе правосуђа; имплементирати владину антикорупциону стратегију; јачање борбе против организованог криминала и повећање регионалне сарадње по том питању; израда, усвајање и имплементација националне стратегије и акционог плана о имовинским правима; предузети конкретне кораке у јачању заштите људских права; и предузимање додатних мера за побољшање третмана затвореника.⁶¹⁷ 10. октобра 2012. године, Европска комисија је препоручила да Албанија добије статус кандидата, уз услов да заврши са применом кључних мера у реформи правосуђа и јавне управе, и ревизији парламентарних правила и процедура. Статус кандидата Албанија је добила крајем јуна 2014. године.

ЕУ је најважнији трговински партнер Албаније са учешћем од 80 % у укупној спољнотрговинској робној размени у 2009. години. У периоду од 1999. до 2010. године финансијска помоћ Уније Албанији је износила преко 565, 7 милиона евра.⁶¹⁸ У оквиру

⁶¹⁴ Албанија је, уз БЈР Македонију, једина од земаља региона имала уговорни однос са ЕУ пре ПСП-а. Споразум о трговини и сарадњу између ЕУ и Албаније је закључен 1992. године.

⁶¹⁵ *Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and its Member States, and the Republic of Albania*, OJ L 107/2009.

⁶¹⁶ Подаци су преузети са сајта Делегација Европске уније у Албанији:

http://eeas.europa.eu/delegations/albania/eu_albania/political_relations/index_en.htm. Сајт посећен 15.9.2013.

⁶¹⁷ *Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union*, COM (2010) 680, Brussels, 9.11. 2010., стр.11-12.,

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/al_opinion_2010_en.pdf. Сајт посећен 16.9.2013. године.

⁶¹⁸ *Ibid.*, стр.6.

ИПА 1 компоненте (помоћ у транзицији и изградњи институција) за Албанију је планирано око 530 милиона евра.⁶¹⁹

5. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА

5.1. РАЗВОЈ И КАРАКТЕРИСТИКЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ СИСТЕМА ЕЗ/ЕУ

Процес европских интеграција усмеравају и реализују институције Европске уније. Готово од почетка овог процеса постојао је јединствен институционални оквир. Током историје Заједнице/Уније увећавао се број њених институција, нису све основане у исто време, нити су имале исти статус и надлежности. Као што се у Европској унији преплићу елементи наднационалног и међудржавног начина интегрисања, тако је морало бити и у њеном институционалном систему. Он има институције наднационалног карактера (Комисија, Европски парламент, Европски суд), али и институције међудржавног карактера (Европски савет и Савет). Јединствена институционална структура покрива све, међусобно различите, области интеграција. Исте институције могу да делују како у областима интеграција које одликује комунитарни метод, тако и у онима које одликује међувладин метод, и при томе „имају битно другачија овлашћења, прописани су им различити поступци заједничког одлучивања и на располагању су им и битно другачије мере“.⁶²⁰

Данас, у складу са Уговором из Лисабона, Европска унија има институционални оквир чији је циљ „да промовише њене вредности, залаже се за њене циљеве, служи њеним интересима, али и интересима њених грађана и држава чланица, те обезбеди конзистентност, ефикасност и континуитет њених политика и активности. Свака институција делује у оквиру надлежности које су јој поверене оснивачким уговорима и у складу са њима предвиђеним процедурама и условима“.⁶²¹

⁶¹⁹ COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - ALBANIA 2012 PROGRESS REPORT, European Commission, SWD (2012) 334 final, Brussels, 10.10. 2012., стр.5, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/al_rapport_2012_en.pdf. Сајт посећен 20.9.2013. године.

⁶²⁰ В. Кнежевић-Предић, З. Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 25.

⁶²¹ Члан 13. Уговора о Европској унији.

Развој институционалног система датира од 1950. године и Шуманове декларације у којој је предложено „потпуно стављање француско-немачке производње угља и челика под окриље Високе власти, у оквиру организације која је отворена за учешће других земаља“.⁶²² Та Висока власт била је претеча Европске комисије.

Институције Европске заједнице за угаљ и челик, према Париском уговору из 1951. године, биле су Висока власт (данашња Европска комисија), Специјални савет министара, Заједничка скупштина и Суд, као и саветодавно тело, Саветодавни комитет. Овај институционални модел је примењен и код Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију, које су основане Римским уговорима из 1957. године. Оне су имале, свака своју, Комисију, Савет, Скупштину и Суд, укључујући и саветодавно тело Економски и социјални одбор. Прво спајање институција извршено је Конвенцијом о одређеним заједничким органима, која је закључена и ступила на снагу када и Римски уговори, на основу које су формиран и јединствена Скупштина и Суд правде. Овом конвенцијом је успостављен и заједнички Економски и социјални комитет за ЕЕЗ и ЕВРОАТОМ, док је Саветодавни комитет у оквиру Европске заједнице за угаљ и челик наставио самостално да функционише све до престанка важења Уговора о ЕЗУЧ, јула 2002. године. Процес институционалног обједињавања је настављен 8. априла 1965. године Уговором о оснивању јединственог Савета и јединствене Комисије европских заједница,⁶²³ који је познатији као Уговор о спајању или Уговор о фузији.⁶²⁴ Овим су успостављене јединствене институције које опслужују три заједнице, али су остале различите надлежности сваке институције према свакој од три заједнице, онако како је то уређено Париским уговором и Римским уговорима. Користи од овог спајања институција биле су заједнички буџет и заједничка администрација. Оснивањем Европске уније надлежности постојећег институционалног оквира су проширене на други и трећи стуб Уније.

Првом изменом оснивачких уговора, *Јединственим европским актом*, чији је „превасходни циљ било спровођење циљева Беле књиге о комплетирању јединственог

⁶²² Р. Етински (и др.), *Основи права Европске уније*, стр. 7.

⁶²³ Висока власт Европске заједнице за угаљ и челик, Комисија Европске економске заједнице и Комисија Европске заједнице за атомску енергију замењене су једном Комисијом европских заједница. Специјални савет министара Европске заједнице за угаљ и челик, Савет Европске економске заједнице и Савет Европске заједнице за атомску енергију замењени су јединствени Саветом европских заједница.

⁶²⁴ Уговор је ступио на снагу 1. јула 1967. године.

тржишта чланица заједница“;⁶²⁵ значајно је проширен круг питања о којима се у Савету одлучује квалификованом већином, те је гласање на овај начин предвиђено за око две трећине мера у оквиру Програма јединственог тржишта. Најосетљивија питања, као што су опорезивање, права запослених и слободног кретања су, ипак, остала предмет једногласног одлучивања у Савету. Јединствени европски акт представљао је прекретницу у јачању улоге Европског парламента јер је увео нове легислативне процедуре, *поступак сарадње*⁶²⁶ и *поступак давања сагласности*, према којима у одређеним случајевима Савет без одобрења Парламента не може донети одлуку. Нпр. сагласност Парламента је обавезна за закључивање споразума о придруживању и уговора о приступању. Чланом 2. Јединственог европског акта институционализован је Европски савет, иако су се шефови држава и влада држава чланица неформално састајали још од 1975. године.⁶²⁷ Уведена је могућност проширивања постојећег правосудног система кроз оснивање Првостепеног суда на чије би пресуде било дозвољено право жалбе Европском суду правде.⁶²⁸

Уговор из Матрихта даље јача улогу Европског парламента у процесу одлучивања јер уводи нови легислативни поступак, процедуру *саодлучивања*, у којој се акт не може усвојити без Европског парламента. Предвиђено је да се овај поступак примењује на петнаест области из надлежности Заједнице.⁶²⁹ Проширује се примена процедура сарадње, па је она сада обавезна у свим случајевима када Савет одлучује квалификованом већином, те је такође проширен и круг области о којима се у Савету гласа на овај начин.⁶³⁰ Данас Савет највећи број одлука доноси на овај начин.⁶³¹ Уговором из Матрихта први пут тачно дефинисани састав, начин рада и надлежности

⁶²⁵ Г. Илић-Гасми, *Реформе Европске уније – институционални аспекти*, стр. 52.

⁶²⁶ Овај поступак се називао и „два читања“ јер Парламент има право да два пута разматра одређени предлог, а без његовог позитивног мишљења Савет одлуку може донети само једногласно. Према ЈЕА-у, комунитарни акти морају се донети у овом поступку у областима: успостављање и функционисање унутрашњег тржишта, социјална питања, економска и друштвена кохезија и истраживања.

⁶²⁷ „Европски савет окупља шефове држава и влада држава чланица и председника Комисије ЕЗ. Европски савет се састаје најмање два пута годишње“. Члан 2. Јединственог европског акта.

⁶²⁸ Члан 11. Јединственог европског акта.

⁶²⁹ Неке од њих су: успостављање јединственог тржишта, слободно кретање радника, слобода оснивања предузећа, научна истраживања и технолошки развој, здравство, заштита животне средине и др.

⁶³⁰ Систем гласања у Савету је након Матрихтске реформе допуњен тзв. компромисом из Јањине, 1994. године.

⁶³¹ Одлучивање Савета у другом и трећем стубу је претежно једногласно, те је гласање квалификованом већином само у областима које су у надлежности Заједница или области подељене надлежности. Неке од нових области су: области усвајања мера економске и монетарне политике, платни промет, образовање, саобраћај и др.

Европског савета. Према члану 4. овог Уговора основни задатак Европског савета је „давање иницијатива и општих политичких смерница за даљи развој Уније“. Европски суд правде је добио ново овлашћење, да новчано казни државу чланицу када она не поштује Уговор. Уговором о Европској унији оснива се и нова институција саветодавног карактера, Комитет региона, у чији састав улазе представници локалних и регионалних власти држава чланица. Чланом 138. Уговора о Европској унији уведена је функција Омбудсмана,⁶³² кога именује Европски парламент.

Главни добитник након институционалних измена извршених *Уговором из Амстердама*, 1997. године, био је Европски парламент. Процедура саодлучивања је проширена на 22 нове области⁶³³ и поједностављена изостављањем тзв. трећег читања.⁶³⁴ Поступак сарадње је готово укинут, осим у питањима која се односе на успостављање економске и монетарне уније. Парламент је овлашћен да одобри и именовање председника Комисије, чиме је и озваничена пракса добијања сагласности Парламента за избор и именовање Комисије као целине и њеног председника. Број чланова Европског парламента је ограничен на 700, имајући у виду предстојеће проширење Уније на Исток. Одлучено је да после првог новог проширења у састав Комисије улази по један члан из сваке државе чланице, под условом да се претходно измени одмеравање гласова у Савету. Решавање пондерисања тј. одмеравања гласова као отворено питање је, према Протоколу о органима у перспективи проширења, одложено за наредну међувладину конференцију која ће бити одржана најмање једну годину пре него што број чланица пређе 20, уз напомену да тај нови систем треба да омогући већи степен утицаја великих држава као компензацију за њихово одустајање од другог члана Комисије. Одлучивање Савета квалификованом већином проширено је на скоро све нове одредбе⁶³⁵ из Амстердамског уговора, и предвиђено је да се у области заједничке спољне и безбедносне политике на овај начин усвајају тзв.

⁶³² Опширније о Омбудсману видети у: З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *Институције Европске уније*, стр.83.

⁶³³ Ове области видети: Г. Илић-Гасми, *Реформе Европске уније – институционални аспекти*, стр. 252-253.

⁶³⁴ Уколико предлог акта на крају процедуре у форми заједничког предлога не прихвати једна од две институције, било Савет било Парламент, исти се сматра одбаченим.

⁶³⁵ Подстицајне мере у области запошљавања и у социјалним питањима; мере за примену једнаких могућности и једнаког третмана за жене и мушкарце; за жене и мушкарце; социјална искљученост; заштита јавног здравља; мере против проневере и корупције; отвореност органа и докумената ЕУ; периферни органи.

имплементирајуће одлуке. Уведена је функција Високог представника за Заједничку спољну и безбедносну политику, који је истовремено био и генерални секретар Савета.

Уговором из Нице институционални систем Европске уније је припремљен за Источно проширење. Максимални број чланова Европског парламента повећан је на 732, а прерасподела броја места за државе чланице извршена је према принципу да треба да постоји блиска сразмера између броја чланова ЕП и броја становника сваке од чланица. Највећи број места је припадао Немачкој (99 места). Дозвољено је привремено одступање од прописаног броја од 732 посланика у случају пријема нових чланица да би се омогућило пуно трајање мандата већ изабраним посланицима у време када нове државе нису остваривале право на избор својих посланика у 2007. години.⁶³⁶ Наредни састав Европског парламента биће сведен на прописан број. Законодавна функција Европског парламента је ојачана ширењем поступка саодлучивања на 37 правних области,⁶³⁷ тако да је Уговором из Нице ова процедура постала доминантна.⁶³⁸ Повећан је број области у којима Савет одлучује квалификованом већином, оно је уведено за 27 одредби о којима се раније одлучивало једногласно.⁶³⁹ Одлучивање квалификованом већином је, према правилима из Нице, постало сложеније. Квалификована већина потребна за доношење одлука у ЕУ која има 15 чланица износи 169 од 237 гласова, а када Унија буде имала 27 чланица износиће 255 од укупно 345 гласова. Уз то, већина држава чланица мора да гласа за усвајање одлуке ако је она предлог Комисије, односно две трећине чланица у осталим случајевима када не постоји предлог Комисије. И на крају, свака чланица може затражити да се код одлучивања квалификованом већином провери да ли та већина чини 62% од укупног броја становника Уније. Уколико овај услов није испуњен одлука се не може донети. Блокирајућа мањина која може да спречи доношење одлуке је 91 глас у Унији од 27 чланова. Немачка, Италија, Француска и Уједињено Краљевство имали су по 29 гласова, а најмањи број гласова према правилима из Нице имала је Малта.⁶⁴⁰

⁶³⁶ Ово решење смо имали у периоду 2007- 2009. године јер је након проширења из 2007. године број посланика био повећан на 785.

⁶³⁷ Р. Етински (и др.), *Основи права Европске уније*, стр. 93.

⁶³⁸ *Ibid.*, стр.16.

⁶³⁹ *Ibid.*, стр.129.

⁶⁴⁰ Према решењу из Амстердама постојала су два могућа начина измене постојећег система пондерације гласова. Први је принцип тзв. двоструке већине који представља увођење двојног основа израженог кроз број држава чланица или одмерених гласова, с једне, и проценат укупног становништва по државама, са

Комисија ће, према члану 4. Протокола о проширењу Европске уније,⁶⁴¹ од 1. јануара 2005. године бити састављена од по једног представника сваке државе чланице. Када се Унија буде састојала од 27 чланица, број чланова Комисије биће мањи од броја држава чланица и увешће се систем ротације заснован на начелу једнакости чије ће модалитете утврдити Савет једногласно. Ојачан је положај председника Комисије који је овлашћен да одлучује о унутрашњој организацији Комисије и политички руководи њеним радом, да именује потпредседнике и чланови Комисије су дужни да, уколико он то затражи, поднесу оставку. Уговором из Нице је озваничено, тада већ устаљено правило, да из сваке државе чланице у Суд ЕЗ долази по један судија. Тада су се и јавиле критике да може доћи до губљења границе између колективног правосудног органа и саветодовне скупштине, као и до угрожавања доследности јуриспруденције.⁶⁴² Утврђено је да ће Суд имати 8 општих правобранилаца и одлучено да Суд може донети одлуку и без мишљења општег правобраниоца.⁶⁴³ Надлежност Првостепеног суда постаје правило, осим за предмете које Статут оставља јурисдикцији Суда ЕЗ или које Првостепени суд на сопствену иницијативу уступи овом Суду због опасности од повреде јединства и усклађености комунитарног права.⁶⁴⁴ Уговором из Нице (члан 220. и 225. а Уговора о ЕЗ) уведена је могућност да се оснују специјализовани панели који би се бавили одређеном врстом спорова, то је такозвани трећи стуб правосудне гране власти Уније. Прво такво одељење биће Суд за службенике ЕУ.

За саветодавна тела Европске уније је одређено да број чланова Комитета региона и Економског и социјалног комитета не може бити већи од 350. Према члану 259. Уговора о ЕЗ, чланове ових тела бира Савет квалификованом већином, а не више једногласно. Изменама члана 263. Уговора о ЕЗ прописано је да чланови Комитета региона могу бити само они представници локалних власти који су тај статус стекли на

друге стране. Други начин је аритметичко израчунавање броја гласова односно коришћење демографског, привредног и политичког приступа прилагођеног новим условима проширеног чланства. На крају су комбинована оба и уведена тзв. трострука већина после 1. јануара 2015. године.

⁶⁴¹ Чланом 4. Протокола о проширењу Европске уније измењени су чл. 213 Уговора о ЕЗ и чл. 126 Уговора о Еуроатом-у.

⁶⁴² В. Кнежевић-Предић, „Институционални систем Европске уније пре и после Лисабона“, у: Т. Мишчевић (ур.), *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*, стр 43-44.

⁶⁴³ Суд ЕЗ може одлучити да мишљење општег правобраниоца није неопходно ако се у датом предмету не постављају нова правна питања.

⁶⁴⁴ В. Кнежевић-Предић, З. Радивојевић, *Институције Европске уније*, стр. 50.

изборима. Основан је и нови саветодавни орган, Комитет за социјалну заштиту⁶⁴⁵ и успостављена је Јединица Европске уније за судску сарадњу.

Уговор из Лисабона је прва измена оснивачких уговора којом је проширен институционални механизам Европске уније. Према члану 13. Уговора о ЕУ, поред Европског парламента, Савета, Европске комисије, Суд правде Европске уније и Рачуноводственог суда, статус главног органа односно институције ЕУ признат је Европском савету и Европској централној банци.

Лисабонски уговор је наставио традицију јачања улоге Европског парламента, а проширење његове надлежности виђено је и „као природни наставак развоја Европских заједница од економских интеграција ка политичкој унији“.⁶⁴⁶ Тек након пет и по деценија процеса интеграција, потврђено је да Европски парламент „заједно са Саветом врши законодавну и буџетску надлежност (члан 14. став 1. Уговора о ЕУ). Суштински значај је, у ствари, имао „прелазак“ поступка саодлучивања у редован законодавни поступак⁶⁴⁷ који ће се примењивати на 40 нових области.⁶⁴⁸

Према члану 14. Уговора о ЕУ, Европски парламент „бира председника Европске комисије“, чиме је ојачана његова надзорна надлежност и политички значај. У ствари, он се изјашњава да ли је „за“ или „против“ кандидата кога предлаже Европски савет. С друге стране, Европски савет има обавезу да приликом предлагања тог кандидата „води рачуна о резултатима избора за Европски парламент“. То је значило да ће странка која победи на овим изборима моћи да наметне свог кандидата. Одређено је да максимални број посланика може бити 750 плус председник Парламента,⁶⁴⁹ а расподела посланичких места између чланица поверена је Европском савету уз поштовање одређених критеријума.⁶⁵⁰

⁶⁴⁵ Члан 144. Уговора о ЕЗ

⁶⁴⁶ J. Peterson, M. Shackleton, *Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Second Edition, 2006, стр. 105.

⁶⁴⁷ Најзначајнију законодавну улогу Европски парламент има у овој процедури управо због броја правних области у којима се примењује, али и због активне улоге у измени предлога и могућности улагања вета приликом тзв. трећег читања.

⁶⁴⁸ Од ступања на снагу Уговора из Лисабона поступак саодлучивања односно редовни законодавни поступак примењује се на 73 области.

⁶⁴⁹ Став 2. члан 14. Уговора о ЕУ.

⁶⁵⁰ Први критеријум је да минимални број посланика који може имати чланица износи 6, а максималан 96. Други је тзв. начело дегресивне пропорционалности које иде на уштрб чланица са већим бројем становника односно посланици који долазе из држава са већим бројем становника ће представљати знатно већи број бирача у односу на посланике који долазе из чланица са мањим бројем становника.

Европском савету је тек је Лисабонским уговором признат статус који је годинама већ имао у пракси процеса интеграција. Његова основна улога је „да даје неопходне подстицаје Унији за њен развој и утврђује њену општу политичку оријентацију и приоритете“.⁶⁵¹ Да би могао обављати поверене функције ојачан је увођењем нове функције председника Европског савета уместо ротирајућег председништва које се мењало на сваких шест месеци. Председника, међу својим члановима, бира Европски савет на период од две и по године, са могућношћу једног реизбора.⁶⁵² Три и по деценије након почетка његовог развоја, Европски савет је добио овлашћење да доноси обавезујуће акте, уз ограничење о њиховој природи. С обзиром да се у, већ поменутом, члану 15. Уговора о ЕУ истиче да Европски савет не врши законодавну функцију, он не може доносити акте законодавног карактера.⁶⁵³ Тако је Европски савет нпр. овлашћен да својом одлуком изабере свог председника и Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику, који и, што је једна од новина у вези са Европским саветом, учествује у његовом раду. Значајна новина је и да Европски савет одлучује о формацијама и раду Савета, може да мења уговорима прописан законодавни поступак и начин одлучивања у Савету. Новина је и да ће Европски савет, уместо Савета, вршити постављење чланова Европске комисије и предлагање њеног председника⁶⁵⁴ одлучујући о томе квалификованом већином.

У циљу јачања улоге Европске уније у међународним односима и остварења трећег циља лисабонске реформе оснивачких уговора, кохерентности спољне акције Европске уније, уведена је функција *Високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности* и основана *Европска служба за спољне послове*.

Лисабонски уговор је озваничио термин *Европска комисија*, чиме је додатно наглашена њена улога покретача процеса европских интеграција. Договорено је да до 1.11. 2014. године остане правило – из сваке чланице по један комесар (уступак новој

⁶⁵¹ Члан 15. Уговора о ЕУ.

⁶⁵² Европски савет чине његов председник, шефови држава или влада држава чланица и председник Европске комисије. С обзиром да је функција председника неспојива са било којом националном јавном функцијом, актуелни председници или премијери држава чланица у суштини и нису потенцијални кандидати. Европски савет одлучује једногласно, осим ако оснивачки уговори не предвиђају другачије.

⁶⁵³ Европски савет је, дакле, овлашћен да доноси одлуке које нису акти законодавног карактера, али су обавезујуће у целини и непосредно за онога коме су упућене.

⁶⁵⁴ Уговор из Лисабона је ојачао функцију председника Европске комисије. Видети став 6. члана 17. Уговора о ЕУ. Он одлучује о унутрашњој организацији и даје сагласност на именовање Високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности.

чланици Пољској). Почев од тог датума број чланова биће, укључујући председника Европске комисије и Високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности, две трећине од броја држава чланица, осим ако Европски савет једногласно не одлучи другачије.⁶⁵⁵ Чланови ће се бирати на основу апсолутно равномерног система ротације уз уважавање географских и демографских карактеристика држава чланица чиме ће се обезбедити њихова равноправна заступљеност тако да ће свака од њих имати комесара током два од три петогодишња периода. Члан Европске комисије се и даље бира на период од пет година, али је уведен нови услов за његов избор „европска ангажованост“ односно посвећеност.

Европска комисија је задржала „монопол иницијативе“⁶⁵⁶ с тим што је лисабонским изменама постала главни предлагач у поступку доношења свих законских аката, док је у редовном законодавном поступку искључиви предлагач.⁶⁵⁷

По први пут оснивачким уговором се прописују две обавезне формације Савета, а о осталим може да одлучи Европски савет. Прва обавезна формација је Генерални односно Савет за опште послове који „осигурава кохерентност различитих састава Савета“, чиме се успоставља одређена хијерархија у односима између различитих формација ове институције. Друга обавезна формација је Савет за спољне послове који „утврђује деловање Уније на спољном плану, у складу са стратешким правцима које је утврдио Европски савет, и осигурава кохерентност активности Уније“.⁶⁵⁸ Ово је био још један начин јачања и усклађивања спољних активности Уније. Основни начин гласања у Савету остаје квалификована већина, али се уводе одређене измене. Уместо пондерисаног гласања уводи се правило једна држава – један глас. Измењена је структура квалификоване већине тако да, од 1.11.2014. године, она подразумева 55% чланова Савета, што је најмање 15 држава чланица, под условом да оне представљају 65% становништва Уније.⁶⁵⁹ Блокирајућа мањина укључује најмање четири државе и она спречава усвајање акта. Мањина за блокаду мора имати минималан број чланова Савета који представља више од 35% популације држава чланица које учествују у

⁶⁵⁵ Члан 17. став 5. Уговора о ЕУ.

⁶⁵⁶ В. Кнежевић-Предић, „Институционални систем Европске уније пре и после Лисабона“, стр. 53.

⁶⁵⁷ У случајевима који су посебно предвиђени оснивачким уговорима, законски акти се могу донети на иницијативу држава чланица или Европског парламента, на препоруку ЕЦБ или на захтев Суда правде или ЕИБ-е.

⁶⁵⁸ Члан 16. став 6. Уговора о ЕУ.

⁶⁵⁹ Ibid., став 4.

гласању, плус један члан, чиме се спречава стварање квалификоване већине. Ово је тзв. систем двоструке већине јер укључује два критеријума – број држава чланица и проценат становништва. Стари, пондерисани, систем гласања остаје на снази до 1. новембра 2014. године када се уводи нови систем, који може бити одложен и до 1. априла 2017. године. У прелазном периоду свака држава чланица може да затражи да се гласа по старом начину.

Лисабонски уговор поново уводи измењену верзију тзв. „компромиса из Јањине“, укинутог Уговором из Нице, који се примењује када мањи број држава од оних који чине блокирајућу мањину најави противљење гласању квалификованом већином.⁶⁶⁰ Уговор из Лисабона уводи и 44 нове области о којима ће се у Савету гласати квалификованом већином, попут нпр. избора председника Европског савета.⁶⁶¹ Једногласност је остала основни начин гласања за питања из области опорезивања, социјалног осигурања, заједничке спољне политике и одбране. Транспарентност рада Савета је ојачана ставом 8. члана 16. Уговора о Европској унији у коме стоји да Савет „јавно заседа када се расправља и гласа о предлогу законодавног акта“.

У односу на правосудни систем ЕУ, Уговор из Лисабона доноси измене у називу и саставу правосудних органа, броју опшних правобранилаца и именовању судија и правобранилаца. Суд правде ЕЗ је преименован у Суд правде ЕУ, који чине: Суд правде, Суд опште надлежности и специјализовани судови.⁶⁶² Број опшних правобранилаца је повећан са осам на једанаест, с тим што је Пољска добила право, које је до тада било резервисано само за пет највећих држава,⁶⁶³ на стално место општег правобраниоца. Уместо ранијих судских панела уводе се специјализовани судови код неких врста тужби у специфичним областима.⁶⁶⁴

⁶⁶⁰ Савет тада треба да предузме све да се у разумном року, не угрожавајући временска ограничења из Лисабонског уговора, дође до компромиса јер се у супротном одлука доноси квалификованом већином. Мањи број држава од оних који чине блокирајућу мањину значи мање од 45% од држава чланица и мање од 35% од становништва. Наведено према: В. Кнежевић-Предић, „Институционални систем Европске уније пре и после Лисабона“, стр. 51.

⁶⁶¹ Видети нове области у: В. Међак, „Промене у законодавној процедури у области бивше Европске заједнице“, у: Т. Мишчевић (ур.), *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*, стр. 59.

⁶⁶² Члан 19. Уговора о ЕУ.

⁶⁶³ Немачка, Италија, Француска, Велика Британија и Шпанија.

⁶⁶⁴ Члан 257. Уговора о функционисању ЕУ.

Уговор из Лисабона је, поред Европског савета, и Европску централну банку увео у ред институција ЕУ и по први пут у процесу интеграција у оснивачке уговоре унео посебне одредбе које се односе на Еврогрупу односно државе чланица чије је монета евро. Тако је дотадашња неформална сарадња министара финансија земаља чланица еврозоне добила уговорни правни основ.

5.2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ПРОШИРЕЊА ЕУ

5.2.1. Институције које учествују у проширењу ЕУ

Европски савет, Комисија, Савет и Европски парламент су институције политичког карактера чији је задатак да „формулишу, артикулишу, извршавају, прате извршавање или обезбеђују извршавање политике Европске уније.⁶⁶⁵ Првенствено ове институције су зато одговорне и за политику проширења Европске уније. Њихова улога у процесу проширења је у складу са њиховом општом улогом и надлежностима које имају у процесу европских интеграција.

Основна улога Европског савета, Савета министара, Европске комисије и Европског парламента у политици проширења уређена је оснивачким уговорима. Оне спроводе сам поступак пријема у чланство Уније, како је предвиђено чланом 49. Уговора о ЕУ, али и припремају те државе за целокупан процес приступања Унији. Према члану 49. Уговора о ЕУ, свака европска држава која поштује начела слободе, демократије, поштовања људских права и владавине права може да поднесе захтев да постане чланица Уније. Захтев се подноси Савету, који одлуку о њеном пријему доноси једногласно, после консултовања Европске комисије и после одобрења Европског парламента, које овај усваја већином гласова укупног броја својих чланова. При томе, води се рачуна о критеријумима које је утврдио Европски савет.⁶⁶⁶

У самом процесу приступања, први званични корак државе која жели ступити у чланство Уније је подношење захтева за чланство,⁶⁶⁷ која то чини позивајући се на члан 49. Уговора о ЕУ. Овај захтев се подноси Савету, односно председавајућем Савета (министру спољних послова државе која у том периоду председава Саветом). Савет тај захтев прослеђује Европском савету на разматрање, а новина од Лисабонског уговора је

⁶⁶⁵ З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *Институције Европске уније*, стр. 83.

⁶⁶⁶ Члан 49. Уговора о ЕУ (Уговор из Лисабона).

⁶⁶⁷ Захтев може бити повучен све док земља кандидат не депонује повељу о ратификацији.

да се о подношењу захтева за чланство обавештавају национални парламенти држава чланица. Уколико у Савету, у формацији министара спољних послова, постоји консензус о пријему кандидатуре, она се прослеђује Европској комисији, од које том приликом Савет званично тражи мишљење.

Да би дала своје мишљење тј. оцену апаликације, Европска комисија најпре треба да стекне увид у степен остварених реформи и усклађености законодавства те земље са европским у областима правних тековина ЕУ. Зато припрема „Упитник“ и прослеђује га држави која је поднела захтев за чланство. Он може да садржи и неколико хиљада питања која се односе на целокупно функционисање те државе у областима (преговарачких поглавља). Нпр. Упитник који се добиле Хрватска и Македонија имао је око 4000 питања, а Упитник Србије 2483 питања.⁶⁶⁸ Одговарање на Упитник траје од 6 до 12 месеци. На основу добијених одговора Комисија израђује Мишљење (Авис) о томе да ли је земља спремна за статус кандидата, као и да ли је спремна за следећу фазу – дефинисање оквирног датума за преговоре о приступању, о чему консензусом одлучују државе чланице ЕУ. У Авису Европска комисија може, али и не мора, дати препоруку да се одреди датум почетка преговора о чланству.⁶⁶⁹

Европска комисија извештај (Авис) доставља Савету, који одлучује о давању статуса кандидата (и отварању преговора), под условом да то потврди и Европски савет. Преговори о приступању се одвијају кроз међувладину конференцију на којој учествују представници влада држава чланица ЕУ, са једне стране, и представници државе кандидата, са друге стране. Састанци се одржавају два пута годишње, а могући су и чешћи састанци на техничком нивоу ако је то неопходно.

Европски савет разматра захтев за чланство и извештај Европске комисије и Високе представнице о испуњавању критеријума за отпочињање преговора и даје препоруку Европској комисији да почне израду Преговарачког оквира са државом кандидатом (Negotiating framework) и да започне процес скрининга.

Добијање статуса кандидата и датума отварања преговора о чланству су две одвојене фазе процеса приступања, те добијање статуса кандидата за чланство у Унији,

⁶⁶⁸ За одговоре на Упитник, Србија је 2007. године оформила интересорну административну структуру са 35 радних група које одговарају структури Упитника.

⁶⁶⁹ Наведено према: <http://www.seio.gov.rs/info-servis/pres-materijal.170.html>. Сајт посећен 10.10.2013. године.

не значи да се држави мора одредити и датум за отварање преговора (дакле, може али и не мора). Нпр. БЈР Македонија, је статус кандидата добила 9. новембра 1995. године, а преговори о приступању још увек нису отворени. Стицањем статуса кандидата држави је, пре свега, доступна знатно већа помоћ из фондова ЕУ.

Доношење одлуке о отварању преговора је политичка одлука Уније и, често, је условљена испуњавањем додатних, најчешће, политичких захтева. Ово потврђује случај Србије која је добила статус кандидата уз напомену да ће приступни преговори, као наредна фаза у процесу европске интеграције Србије, бити могући одмах по остваривању напретка у вези са приоритетом који се односи на „нормализацију односа са Косовом“.

Европска комисија израђује Преговарачки оквир и подноси га Савету на усвајање. Савет усваја преговарачки оквир и заказује датум одржавања Међувладине конференције (Intergovernmental Conference – IGC), под условом да ту одлуку потврди и Европски савет (седница Европског савета је увек дан после састанка Савета који је заправо и припрема).

Прва фаза о преговорима о приступању је тзв. скрининг (screening), аналитички предглед законодавства државе кандидата, који спроводи Европска комисија. То је провера и оцена у којој мери је законодавство државе са којом се преговара усклађено са правом Уније у свакој од 35 области преговарачких поглавља. Извештај са скрининга, у коме је оцењена спремност државе за отварање поглавља, Европска комисија подноси Савету који га разматра и позива државу кандидата да достави своју преговарачку позицију за дато поглавље. На основу Извештаја са скрининга, држава кандидат доставља Европској унији своју преговарачку позицију са захтевима за транзиционим роковима и изузећима од пуне примене права ЕУ након ступања у чланство.

На основу препоруке Комисије и преговарачке позиције државе кандидата, Савет усваја Заједнички став ЕУ за преговоре у датом поглављу који садржи одлуку о отварању преговора у том поглављу и мерила за затварање преговора у датом поглављу. Када Комисија констатује да су испуњена мерила за затварање поглавља, препоручиће Савету да усвоји заједнички став о привременом затварању датог

поглавља. Савет доноси одлуку о привременом затварању поглавља (уз политичку сагласност Европског савета).

Новина у методологији приступних преговоре за Западни Балкан, коју је усвојила ЕУ након преговора са Хрватском, јесте стављање фокуса на поглавља 23. и 24. која обухватају област правосуђа и основних права, правду, слободу и безбедност. За ова поглавља ће прво бити урађен скрининг и она ће остати отворена током целог тока трајања преговора. Неравномеран напредак у преговорима у ова два поглавља може водити ка застоју у отварању односно затварању других поглавља. Друга новина јесте увођење, пролазних мерила (interim benchmarks) у ова два поглавља пре којих ће се пратити напредак након њиховог отварања. Ова мерила ће бити садржана у Заједничком ставу ЕУ о отварању преговора у ова два поглавља, што значи да ће бити потребна још једна одлука, тј. Заједнички став ЕУ о дефинисању испуњености пролазних мерила и утврђивањем мерила за затварање поглавља (closing benchmarks).

Када се и последње поглавље привремено затвори, Савет поново доноси одлуку о завршетку приступних преговора и о потписивању Споразума о приступању Европској унији.⁶⁷⁰

Пошто се преговори оквирно затворе у свим поглављима, њихови резултати се уносе у нацрт споразума о приступању. На основу овог нацрта, Европска комисија доноси препоруку о захтеву за чланство државе кандидата и извештава државе чланице о завршетку и резултатима преговора, а одлуку о приступању нове државе Европској унији доноси Савет ЕУ једногласно (уз сагласност Европског парламента). Држава кандидат тада постаје држава која приступа ЕУ.

Када уговор о приступању потпишу представници највиших органа власти држава чланица ЕУ и оне земље која приступа, следи процес ратификације. У самом споразуму је дефинисан датум када је предвиђено да држава приступи ЕУ, обично годину и по дана по потписивању споразума о приступању. У периоду од потписивања до датума приступања је неопходно да све државе потписнице споразума заврше ратификацију. Након ратификације уговор ступа на снагу.

⁶⁷⁰ Опширније видети: „Преговори о чланству у Европској унији“, Канцеларија за европске интеграције – Влада Републике Србије, <http://www.seio.gov.rs/info-servis/pres-materijal/pitanja-i-odgovori/pregovori-o-clanstvu-u-eu/pregovori-o-clanstvu-u-evropskoj-uniji.725.html>. Сајт посећен 20.10.2013. године.

Однос институција ЕУ и политике проширења је двосмеран. Институције ЕУ обликују, развијају и реализују политику проширења, а стално увећање броја чланица је, са друге стране, захтевало измене у саставу и начину рада тих истих институција. „Проширења и ревизије оснивачких уговора представљају догађаје који иду руку под руку и мењају карактер и контуре Европске уније“.⁶⁷¹ Тако се Уговор из Нице највећим делом односио на институционалне измене ЕУ и посебно је значајан „јер је припремио институције заједница за пријем дванаест нових држава“.⁶⁷² Уговором из Лисабона, последњом изменом оснивачких уговора, институције ЕУ су припремљене за нова проширења односно за функционисање у условима када број чланица Уније прерасте 27 чланица. Могућа блокада или како се она још назива „парализа“ рада институција, усложњавање њиховог састава и начина рада, те питање институционалне ефикасности су основни институционални проблеми које су отварала досадашња проширења.

5.2.1.1. Улога Европске комисије

Комисији се приписује улога „поузданог брокера у процесу проширења, који говори и садашњим и будућим чланицама истину о њима“.⁶⁷³

Уговор о оснивању Европске економске заједнице, у свом оригиналном облику, у члану 228. је предвиђао да преговоре о закључивању међународних споразума, у које сврставамо и споразуме о придруживању, води Комисија. Савет, на предлог Комисије, усваја мандат (он је основа за нацрт споразума о придруживању) на основу кога Комисија води преговоре. Мастрихтским изменама, а тако је и данас, предвиђено је да Комисија најпре подноси препоруке Савету о потреби закључивања одређених споразума, односно изради Студију изводљивости. То је извештај којим Комисија оцењује да ли је држава преузела онај ниво реформи који је основа за почетак преговора, и њиме истовремено даје предлог Савету да ли да отвори преговоре. Слобода Комисије да преговара ограничена је мандатом и директивама које она добија за вођење преговора од стране Савета, а које садрже детаљно утврђене оквире и циљеве преговора, резултате које њима треба постићи и уступке који се могу дати другој страни. Један вид контроле Комисије је мешовити међувладин комитет, који надгледа

⁶⁷¹ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр.221.

⁶⁷² Р. Етински, *Основи права Европске уније*, стр. 11.

⁶⁷³ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 221.

ток преговора и посматрачи које шаљу државе чланице на преговоре.⁶⁷⁴ При томе, Комисија има овлашћење да затражи мишљење Европског суда правде о усклађености предлога споразума о придруживању са одредбама оснивачких уговора.

Даље, након фазе придруживања, у фази приступања, придружена држава обично уз консултацију Комисије подноси кандидатуру за чланство. Тада и почиње најзначајнији део улоге Комисије у политици проширења, она припрема мишљење о спремности те државе за чланство у ЕУ. Своју оцену доноси на основу Упитника који представља званични инструмент којим Европска унија процењује спремност државе да започне процес приступања. Оцена Комисије представља реалну слику стања државе која аплицира за чланство. Авис може, али и не мора, да садржи препоруку Комисија и даје препоруку треба или не дати одређеној држави статус кандидата и отворити преговоре. Савет и Европски савет одлучују на основу мишљења Комисије, али нису стриктно везани тим мишљењем. Тако је у другом проширењу и поред негативне оцене Комисије, Савет одлучио да отвори преговоре о приступању са Грчком.

Комисија води процес скрининга, прву фазу преговора о приступању, којом се оцењује усклађеност законодавства државе кандидата са законодавством Уније у свим областима преговарачких поглавља. У процесу скрининга учествују представници Комисије и, са стране државе кандидата, чланови радних група за припрему преговора за појединачна преговарачка поглавља. Скрининг се састоји из две фазе:

1. Експланаторни скрининг, у ком Европска комисија представницима државе кандидата представља правне тековине ЕУ у одређеном поглављу.
2. Билатерални скрининг, у ком држава кандидат представља Европској комисији своје законодавство и утврђује разлике између два система.

Резултати скрининга представљају, за Комисију, процену спремности државе кандидата за отварање преговара, а за државу кандидата полазну основу да процени да ли је у могућности да преузме обавезу да усклади своје законодавство са Унијиним до приступања. Уколико процени да то не може учинити у том периоду, она за одређена

⁶⁷⁴ Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр.71.

поглавља може тражити прелазне рокове (временски период након ступања у чланство који је неопходан тој држави да у потпуности примени право Уније⁶⁷⁵).

Процес скрининга у просеку траје око 12 до 15 месеци након чега Европска комисија усваја Извештај са скрининга, у коме је дат коначни пресек стања за сва поглавља и оцена о спремности државе кандидата за отварање појединих преговарачких поглавља. Уколико утврди да је законодавство државе кандидата у довољној мери усклађено са правом ЕУ она препоручује да се одмах отворе преговори у том поглављу. Уколико закључи да држава није спремна да отпочне преговоре у одређеном поглављу, она утврђује мерила (benchmarks) која држава кандидат мора да испуни да би отворила преговоре у датом поглављу. Хрватска је тако имала 23 мерила у 11 од 35 поглавља.

Извештај са скрининга Европска комисија подноси Савету који даље одлучује о отварању преговора по поглављима. Приступни преговори са сваком државом кандидатом заснивају се на преговарачком оквиру који доноси Савет, али га дефинише, припрема и предлаже Европска комисија која се руководи искуствима из ранијих проширења. Она предлаже нацрт преговарачких позиција Уније државама чланицама, а стални контакт са државом која преговара организује и координира Директорат за проширење. Комисија током трајања преговора редовно извештава Савет и Европски парламент о испуњавању критеријума за чланство и преузетих обавеза државе кандидата по преговарачким поглављима и спрема редовне годишње извештаје о напретку државе у процесу приступања. Комисија тако континуирано надгледа привремено затворена поглавља све до тренутка закључивања Уговора о приступању и може затражити поновно отварање преговора уколико држава не испуњава преузете обавезе.

Комисија игра кључну улогу у вођењу државе која жели чланство у ЕУ кроз процес приступања, прати њен напредак, али на тај начин истовремено даје препоруке Унији за њене кораке у односу према тој земљи у процесу приступања. Пре потписивања уговора о приступању, Комисија даје своје мишљење о захтеву за чланство и завршетку преговора.

⁶⁷⁵ Прелазни рокови су, у временском и садржинском смислу, ограничени и не могу се односити на правила у вези са унутрашњим тржиштем. И ЕУ може захтевати прелазне рокове који су њој потребни и односе се најчешће на област кретања радне снаге.

У складу са својм улогом у процесу европских интеграција, Комисија је креирала и предложила најважније документе и инструменте политике проширења као што су стратегија проширења, приступна партнерства, регата приступ, мапе пута и др. Тако је на основу искуства које је стекла у ранијим проширењима, Европска комисија предложила нови приступ у преговорима о чланству за регион Балкана, који се, како смо већ истакли, примењује од средине 2012. године када су отворени преговори са Црном Гором и подразумева да преговори почињу од поглавља која се односе на правосуђе, основна права, правду, слободу и безбедност.

Значај улоге Комисије у развоју политике проширења наговестиле су још САД 1989. године када су на самиту Г17 затражиле да Комисија предводи напоре Запада у пружању помоћи Мађарској и Пољској, што се сматра „знаком највећег међународног признања Комисији“.⁶⁷⁶

5.2.1.2. Улога Савета

С обзиром да је Савет „институција Европске уније са највећим овлашћењима у погледу доношења одлука“⁶⁷⁷ таква му је улога и у политици проширења. Према Динану, Савет је водећа институција у процесу проширења.⁶⁷⁸ Он, у име држава чланица, одлучује о смерницама и ставовима Уније у процесу преговора о приступању и доноси одлуку о пријему нове чланице.

Према члану 218. Уговора о функционисању Европске уније,⁶⁷⁹ Савет (Савет за опште и спољне послове) одобрава отварање преговора, усваја упутства о преговорима, одобрава потписивање и закључивање споразума (и о придруживању и приступању). При томе, (став 8. члана 218.), он код споразума о асоцијацији и приступању одлучује једногласно.

При закључивању међународних уговора, када је предмет уговора из области у којој државе чланице и Заједница/Унија имају подељену надлежност, као што су то уговори о придруживању, на страни Уније као уговорна страна појављују се Савет и

⁶⁷⁶ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр.197.

⁶⁷⁷ С. Џајић, *op.cit.*, стр. 115.

⁶⁷⁸ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 221.

⁶⁷⁹ Ех-члан 300. Уговора о ЕЗ (а пре амстердамске ревизије 228. Уговора о ЕЗ)

државе чланице заједно.⁶⁸⁰ Данас споразуме о придруживању Савет закључује тек пошто добије сагласност Европског парламента, а оригинално члан 228. Уговора о ЕЗ је тражио само његово консултовање и то непосредно пре закључивања споразума. Убрзо је развијена интерна процедура, тзв. Лунс-Вестертерп процедура, по којој је Савет добровољно пристао да информише Европски парламент пре започињања преговора са трећим државама.⁶⁸¹ Савет, уз Комисију, Европски парламент и државе чланице, може тражи мишљење Европског суда правде о усклађености споразума о придруживању са оснивачким уговорима. Савет усваја и одлуку о суспензији примене споразума о придруживању, чиме се заокружује његова улога најважније институције у процесу придруживања која руководи целокупним процесом кроз доношење одлука, давање инструкција и контролу тока самог процеса.

Одлуку о проширењу Уније доноси Савет, на основу члану 49. Уговора о ЕУ, одлучујући једногласно, пошто добије сагласност Европског парламента. Захтев за приступање Унији подноси се Савету, који на основу извештаја/оцене Европске комисије о кандидатури одлучује хоће ли држави доделити статус кандидата и датум отварања преговора о чланству. Одлука Савета не мора бити у складу са препоруком Комисије, иако она представља реалну процену спремности одређене државе за чланство Уније. Тако је 1978. године одбацио препоруке Комисије да се одложи почетак преговора са Грчком и одлучио супротно, чиме је указано да је одлучивање Савета о проширењу и политички мотивисано, те да у великој мери зависи од тренутних политичких околности и односа у Заједници.

Преговоре о приступању води Савет⁶⁸² односно Председавајући Савета (у име држава чланица) има задатак да представља преговарачке позиције које су договорене у оквиру Савета, да председава преговарачким састанцима на нивоу министара или њихових заменика. Одлуку о отпочињању преговора у сваком поглављу Савет доноси након процеса скрининга који спроводи Европска комисија. Савет разматра извештаје о скринингу, процењује ситуацију у држави кандидату у смислу усклађености прописа и капацитета за њихову примену, и позива државу кандидата да достави своју

⁶⁸⁰ С. Џајић, *op.cit.*, стр.71.

⁶⁸¹ Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр.71.

⁶⁸² Са стране Европске уније све државе чланице су стране у процесу преговарања.

преговарачку позицију за одређено поглавље.⁶⁸³ Савет затим, на предлог ЕК, разматра нацрт заједничке позиције Европске уније и одлучује да ли постоје услови да отпочну преговори у одређеном преговарачком поглављу. Одлуку о отпочињању преговора у сваком поглављу Савет доноси једногласно, као и заједничку позицију Европске уније са завршним мерилима за окончање преговора (енг. Closing Benchmarks). Преговарачко поглавље се привремено затвара, на предлог ЕК, када држава кандидат испуни завршна мерила, једногласном одлуком Савета, уз коначну потврду Европског савета.⁶⁸⁴

У току преговора, Европска комисија редовно обавештава Савет о напретку државе кандидата у испуњавању критеријума за чланство и преузетих обавеза по поглављима. Уколико се током процеса приступања утврде озбиљна кршења владавине права и демократских принципа, кршење људских права и слобода у држави кандидату, Савет ће на предлог Европске комисије одлучити о привременом прекиду преговора и условима о наставку преговора.

Пре потписивања Уговора о приступању, Савет једногласно одлучује о пријему нове државе чланице. Иако се данас квалификованом већином усваја највећи број одлука у Савету, једногласност је остала правило одлучивања о проширењу Европске уније, чиме је оно потврђено као једно од најважнијих питања процеса европских интеграција.

5.2.1.3. Улога Европског парламента

Како је Европски парламент током развоја европских интеграција проширивао своје надлежности и добијао на значају, тако је јачала и његова улога у политици проширења. Европски парламент је у почетку имао искључиво консултативну улогу, а данас се без његове сагласности не може одлучити о проширењу Уније односно ни о придруживању нити о пријему нове чланице.

Првобитни члан 238. Уговора о оснивању ЕЕЗ гласио је да „Заједница може са трећом државом, савезом држава или међународном организацијом закључивати споразуме о придруживању који укључују узајамна права и обавезе, заједничко

⁶⁸³ Држава кандидат доставља своју преговарачку позицију која садржи начин на који ће пренети и спровести правне тековине Уније, као и захтеве за транзиционе периоде или изузећа уколико их има.

⁶⁸⁴ С. Мајсторовић, „Припреме за преговоре о приступању Републике Србије Европској унији“, *Изазови европских интеграција*. бр.20, 2012, стр. 36.

деловање и посебне поступке. Такве споразуме закључује Савет, одлучујући једогласно након саветовања са Скупштином“. Савет није имао обавезу да поступи према мишљењу Парламента, али је имао обавезу да га затражи тј. да консултује Европски парламент. Уколико би Савет одлуку о закључењу споразума о придруживању донео без консултовања Европског парламента Европски суд правде би је могао поништити.

Према Јединственом европском акту, који је донео прво јачање законодавне надлежности Европског парламента увођењем поступка давања сагласности, Савет је одлуку о закључењу споразума о придруживању и уговора о приступању могао донети тек након добијене сагласности Европског парламента, који одлучује апсолутном већином гласова својих чланова. Парламент може дати или ускратити сагласност, али нема овлашћења да измени предлог. Међутим, без његовог одобрења Савет није могао да донесе одлуку, што „омогућава Европском парламенту да потпуно блокира процес одлучивања и представља неку врсту вета“.⁶⁸⁵ Тиме је од почетног консултовања Европског парламента, које је служило више као усputно, врло често само процедурално питање, његова улога постављена на ниво давања сагласности која је неопходна не као процедурални, већ као фактички предуслов за закључивање споразума о придруживању.⁶⁸⁶ Кроз давање сагласности, Парламент је помогао и јачању демократије у придруженим државама, јер је у више наврата користио ову процедуру како би оснажио инструменте за заштиту људских права у државама које су желеле да потпишу споразуме о придруживању. Поред тога, ова процедура се односила и на измене и допуне постојећих одредби у споразумима о придруживању (нпр. финансијске протоколе).⁶⁸⁷

Данас, према члану 49. Уговора о ЕУ, Савет одлуку о пријему нове државе у чланство Уније доноси тек пошто добије пристанак Европског парламента који одлучује апсолутном већином гласова својих чланова. Како смо већ истакли, ова сагласност ЕП-а за одлучивање о пријему нове државе чланице захтева се тек од Јединственог европског акта, а пре тога односно пуне три деценија процеса европских интеграција Европски парламент није био укључен у одлучивање о пријему нових чланова. Према члану 237. римског Уговора о оснивању ЕЕЗ, Савету је за одлучивање о

⁶⁸⁵ З. Радивојевић, В.Кнежевић-Предић, *Институције Европске уније*, стр. 132.

⁶⁸⁶ Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр.72.

⁶⁸⁷ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 275.

пријему било неопходно само мишљење Комисије.⁶⁸⁸ Ово је у историји политике проширења значило да се сагласност Европског парламента за остварење проширења Заједнице захтевала тек од четврте рунде проширења односно приступања Аустрије, Финске и Шведске. До данас, Европски парламент је увек давао сагласност за проширење Уније. У току преговора о приступању Европска комисија редовно извештава Европски парламент о току преговора.

Правило да се о пријему нове државе у чланство Уније не може одлучити без сагласности Европског парламента, који о том питању одлучује апсолутном већином,⁶⁸⁹ ојачало је демократски легитимитет процеса проширења Европске уније.

5.2.1.4. Улога Европског савета

Иако су „на врху политичког система ЕУ самити шефова влада ЕУ“,⁶⁹⁰ улога Европског савета у процесу проширења у оснивачким уговорима призната је тек Уговором из Лисабона, који је у члан 49. Уговора о ЕУ, којим је уређен поступак пријема у чланство Уније, унео новину да ће се при пријему нове чланице у Унију „водити рачуна о критеријумима које је утврдио Европски савет“. Са друге стране, Европски савет је управо кроз те критеријуме, у институционалном смислу, одиграо најважнију улогу у уобличавању и конкретном развоју политике проширења јер је, по први пут у процесу европских интеграција, на самиту у Копенхагену у јуну 1993. године, утврдио основне критеријуме за стицање чланства Европске уније и на тај начин дефинисао основне постулате ове политике. Од тада па до данас, Европски савет даје основне смернице у процесу проширења Уније. Утврђивање основних услова за приступање Унији од стране Европског савета значило је и да је ова, у политичком смислу, најважнија институција „Уније потврдила да не постоји право приступања Унији, већ могућност и основана нада за приступање (држава тражилац која сматра да је испунила услове за приступање, не може да тужи Унију Европском суду правде захтевајући остварење „свог права“)“.⁶⁹¹

⁶⁸⁸ Према члану 237. Уговора о оснивању ЕЕЗ, свака европска држава може поднети захтев за чланство у Заједници. Свој захтев упућује Савету који одлучује једногласно након прибављеног мишљења Комисије.

⁶⁸⁹ 50% +1 од укупног броја посланика ЕП.

⁶⁹⁰ С. Хикс, *op.cit.*, стр. 52.

⁶⁹¹ Б. Кошутић, *op.cit.*, стр. 119.

С обзиром да Европски савет нема законодавну функцију, најважније одлуке у процесу проширења усваја Савет, али ће их претходно одобрити или накнадно потврдити Европски савет.

Европски савет одлучује о давању препоруке Европској комисији да почне израду Преговарачког оквира за преговоре са државом кандидатом односно одлучује о почетку процеса отварања преговора. Он мора потврдити и одлуку Савета о давању статуса кандидата, одлуку о усвајању преговарачког оквира и датуму одржавања Међувладине конференције, као и одлуке о затварању преговарачких поглавља.

5.2.2. Институционални оквир придруживања

Придруживање Европској унији које као свој крајњи циљ може имати стицање чланства ЕУ припада врсти придруживања која је у теорији позната као придруживање уз стварање посебних институционалних структура.⁶⁹² Органи који се оснивају за остваривање овог односа придруживања су билатералног састава и чине их представници Заједнице/Уније и придружене државе. У зависности од врсте споразума о придруживању које је Заједница/Унија закључила са трећим земљама разликујемо и различите институционалне оквире предвиђене за остваривање придруживања.

Институционални оквир придруживања *код Медитеранских споразума* предвиђао је оснивање само једног органа који ће се старати о остваривању придруживања – Савета придруживања (за сваки Медитерански споразум појединачан Савет придруживања). Њега чине представници Савета и Комисије и влада држава чланица (код придруживања Кипра и Малте нема представника држава чланица⁶⁹³), са стране ЕЗ, и представници владе придружене државе, са друге стране. Два основна задатка овог Савета су: одговоран је за остваривање споразума о придруживању и задужен је да се стара и надгледа његову имплементацију. Савет придруживања је био специфично тело које је истовремено обављало законодавну, извршну и судску власт.

⁶⁹² Два основна начина на основу којих се може остварити придруживање су: придруживање уз укључивање придружене државе у рад постојећих, главних органа међуорганизације, и други начин је придруживање које подразумева стварање посебних органа за остваривање тог односа. Наведено према: Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр. 31.

⁶⁹³ Ови споразуми о придруживању нису закључени према мешовитој процедури, стране уговорнице су само Заједница и Кипар/Малта.

Имао је право да доноси препоруке за сва питања придруживања, као и обавезујуће одлуке за одређене делове сарадње односно када је то предвиђено споразумом о придруживању. Према члану 22. став 3. Споразума о придруживању са Турском, Савет придруживања је могао да доноси обавезујуће одлуке и у случајевима када за то није овлашћен односно у свим оним случајевима у којима је потребна заједничка акција уговорних страна приликом спровођења прописа о придруживању у циљу остваривања циљева споразума. Савет придруживања је био и орган са овлашћењем за решавање спорова који могу проистећи из тумачења или примене Медитеранског споразума, које је могао решавати сам или их изнети пред Европски суд правде.

*Споразум о Европском економском простору*⁶⁹⁴, којим је уређен однос придруживања земаља чланица ЕФТЕ Европској унији, предвиђао је да се институционални оквир задужен за остваривање овог придруживања састоји од шест органа. То су: Савет ЕЕП-а, Заједнички комитет ЕЕП-а, Заједнички парламентарни комитет и Консултативни комитет ЕЕП-а као органи у чији састав улазе представници свих страна уговорница, и Суд ЕФТА и Надзорна власт као органи у чији састав улазе само представници држава чланица ЕФТЕ.⁶⁹⁵

Савет ЕЕП-а чине представници Савета и Комисије и влада сваке од чланица ЕФТА. Задужен је за политичка питања придруживања и надлежан да утврђује опште смернице и правце деловања Заједничког комитета ЕЕП-а.⁶⁹⁶ *Заједнички комитет ЕЕП-а* је одговоран за имплементацију и функционисање споразума. Према члану 111. Споразума, Заједнички комитет је надлежан и за решавање спорова који се односе на интерпретацију или промену Споразума о Европском економском простору. *Заједнички парламентарни комитет*, кога чине представници Европског парламента и чланови парламента ЕФТА држава, има задатак да допринесе, путем дијалога и дебате, бољем разумавању између Уније и чланица ЕФТЕ, те да побољша сарадњу у свим областима које су обухваћене споразумом. *Консултативни комитет ЕЕП-а*, кога чине представници Економског и социјалног комитета ЕУ, са стране Уније, и чланови Консултативног комитета ЕФТА, са стране чланица ЕФТЕ, је саветодавно тело које

⁶⁹⁴ *Agreement Establishing the European Economic Area*, OJ L 3/1994.

⁶⁹⁵ Опширније о институционалном оквиру за остваривање придруживања ЕФТА земаља Европској унији видети у: Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр. 117-119.

⁶⁹⁶ Чл. 89-91. Споразума о Европском економском простору.

треба да допринесе јачању сарадње између економских и социјалних партнера са обе стране. Овлашћен је да доноси резолуције. *Власт (ЕФТА) за надгледање* је тело које чине само представници држава чланица ЕФТЕ које су потписнице Споразума о ЕЕП-у и њен основни задатак је да контролише да ли ЕФТА државе испуњавају своје обавезе које су преузеле уласком у ЕЕП, те да ли њихове компаније поступају по правилима конкуренције која владају у ЕУ. У случају кршења или неиспуњавања обавеза, она може да одреди новчане казне за појединце или државу.

Према члану 108. став 2. Споразума о ЕЕП-у, ЕФТА државе⁶⁹⁷ морају основати Суд правде (ЕФТА суд) који има правну јурисдикцију над чланицама ЕФТЕ које су уговорнице Споразума о ЕЕП-у. У његовој надлежности су спорови тих земаља и Власти за надгледање, или самих чланица ЕФТА у вези са применом или тумачењем Споразума о ЕЕП-у.

Европским споразумима је за остваривање придруживања земаља Централне и Источне Европе предвиђена институционална структура коју чине три органа - Савет придруживања, Комитет придруживања и Парламентарни комитет придруживања. Европски споразуми су закључени за сваком земљом овог региона појединачно, тако да је за сваку земљу успостављен посебан институционални оквир. Као пример за анализу узећемо институционални оквир предвиђен Споразумом о придруживању са Републиком Пољском.

Савет придруживања (The Association Council) има задатак да надгледа имплементацију споразума о придруживању (као пример видети члан 102. Споразума о придруживању са Пољском⁶⁹⁸). То је главно тело за доношење одлука у областима које су обухваћене споразумом. У његов састав улазе чланови Савета и Комисије, са стране ЕЗ/Уније, и чланови владе придружене државе, са друге стране (пример: члан 103. истог споразума). Савет се састаје на министарском нивоу једном годишње и када год то ситуација захтева. Он може да расправља о сваком значајном питању које се појављује у оквиру споразума о придруживању, као и о сваком билатералном и мултилатералном питању од заједничког интереса за старне уговорнице.

⁶⁹⁷ Под термином ЕФТА државе, као што смо већ истакли, подразумевају се само чланице ЕФТЕ које су уговорнице Споразума о ЕЕП-у.

⁶⁹⁸ *Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and Polish Republic*, OJ L 348/93.

У сврху постизања циљева споразума о придруживању, Савет придруживања има овлашћење да доноси обавезујуће одлуке у случајевима предвиђеним споразумом. Одлуке су обавезујуће за уговорне стране и оне морају предузети мере које су потребне за њихову имплементацију. Ово тело има и надлежност за решавање спорова који могу настати у тумачењу и примени споразума о придруживању, а када се не реше у оквиру њега примењује се *ad hoc* арбитража. Савет придруживања има и овлашћење да образује Комитет придруживања и било који други специјални комитет или тело који би му помагало у обављању његових дужности (члан 107. Споразума о придруживању са Пољском⁶⁹⁹).

Парламентарни комитет придруживања (The Association Parliamentary Committee) је саветодавно тело у чији састав улазе чланови Европског парламента и парламента придружене државе. Он представља форум за размену мишљења и идеја европских парламентарца и чланова парламента земаља Централне и Источне Европе, који се састају у интервалима које сами одреде (члан 108. Споразума о придруживању са Пољском). Он треба да буде информисан о свим одлукама Савета придруживања, а има право да затражи релевантне информације о имплементацији споразума о придруживању и може упућивати препоруке Савету придруживања.

Комитет придруживања (The Association Committee) помаже Савету придруживања у обављању његових активности, а чине га чланови Савета и Комисије, у име ЕУ, и чланови владе придружене државе, са друге стране. Обично су то старији државни службеници на вишем нивоу. Комитет придруживања припрема заседања Савета придруживања, који му може делегирати било које од својих овлашћења.

Последња верзија споразума о придруживању Европској унији су *Споразуми о стабилизацији и придруживању* закључени за земљама које припадају региону Западног Балкана. Одредбе о институцијама придруживања, које су предвиђене за његово остваривање, налазе се у последњем поглављу ССП-у - Институције придруживања, опште и завршне одредбе. Са земљама овог региона закључени су појединачни споразуми о придруживању, тако да се за сваку посебно образује институционална структура коју чине три органа: Савет за стабилизацију и

⁶⁹⁹ Споразум о придруживању са Пољском видети на: <http://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/EC-Poland.pdf>. Сајт посећен 1.11.2013. године.

придруживање, Комитет (Одбор) за стабилизацију и придруживање и Парламентарни комитет за стабилизацију и придруживање. У овим телима, која се оснивају након ратификације споразума, на паритетној основи су заступљене обе уговорне стране. Састав и задаци ових органа придруживања суштински су исти као и код институционалне структуре Европских споразума, која је такође бројала три органа.

Савет за стабилизацију и придруживање је главни политички орган и задужен је за надгледање примене и спровођење споразума. У члану 8. Споразума о стабилизацији и придруживању са Републиком Србијом, истиче се да ће „Савет за стабилизацију и придруживање редовно надзирати, по правилу једном годишње, спровођење Споразума и усвајање и спровођење правних, административних, институционалних и привредних реформи од стране Србије. На основу овог надзора, Савет за стабилизацију и придруживање ће издавати препоруке и може да доноси одлуке.“

Савет за стабилизацију и придруживање чине чланови Савета и Европске комисије, с једне стране тј. са стране ЕУ и држава чланица, и чланови владе придружене државе, са друге стране. Ради постизања циљева споразума, ово тело има овлашћење да доноси одлуке у оквиру делокруга споразума. Оне су обавезујуће за уговорне стране које морају да предузму мере за њихово спровођење. Овлашћен је и за давање препорука и решавање спорова који се односе на примену и тумачење споразума.⁷⁰⁰ Овај орган, најкасније три године након потписивања споразума треба да обави темељну проверу његове примене и на основу тога процени напредак који је придружена држава учинила, те на основу тога да одлучи о наредним фазама придруживања.⁷⁰¹

Одбор за стабилизацију и придруживање је оперативно тело надгледања имплементације обавеза (пре свега поштовања договореног рока хармонизације права).⁷⁰² Састављен је од представника Савета и Европске комисије и представника владе придружене државе. Дужности овог одбора утврђује Савет за стабилизацију и

⁷⁰⁰ Основни приказ Споразума о стабилизацији и придруживању, Вијеће министара БиХ – Дирекција за европске интеграције БиХ, Сарајево, септембар 2008, стр. 24.

⁷⁰¹ Члан 8. Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Босне и Херцеговине. Видети на: http://www.dei.gov.ba/bih_i_eu/ssp/doc/Default.aspx?id=743&template_id=14&pageIndex=1. Сајт посећен 2.11. 2013. године.

⁷⁰² Т. Мишчевић, *Придруживање Европској унији*, стр. 160.

придруживање, и основна улога му је управо да помаже Савету у обављању његових дужности, а он на њега може и пренети било које своје овлашћење. У циљу ваљаног спровођења споразума, Одбор може оснивати и одговарајуће пододборе.

Парламентарни одбор за стабилизацију и придруживање је тело које представља форум у коме ће се његови чланови, посланици Европског парламента и посланици придружене државе, састајати и размењивати мишљења. Ово тело има саветодавну улогу. Према члану 125. ССП-у са Републиком Србијом,⁷⁰³ овим одбором наизменично председавају члан Европског парламента и народни посланик Народне скупштине Републике Србије.

Тела за остваривање придруживања настала на основу Споразума о стабилизацији и придруживању Републике Србије су:⁷⁰⁴

1. САВЕТ ЗА СТАБИЛИЗАЦИЈУ И ПРИДРУЖИВАЊЕ (чланови су министри; оснива се ступањем на снагу ССП-у);
2. ОДБОР ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ССП (чланови су државни секретари – шефови пододбора);
3. ПОДОДБОРИ: 1. Пододбор за трговину 2. Пододбор за пољопривреду 3. Пододбор за унутрашње тржиште 4. Пододбор за економска питања 5. Пододбор за транспорт 6. Пододбор за социјална питања 7. Пододбор за миграције 8. Пододбор за област слободе, безбедности и правде).

⁷⁰³ Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Србије видети на:

http://www.seio.gov.rs/upload/documents/sporazumi_sa_eu/ssp_prevod_sa_anexima.pdf

⁷⁰⁴ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/struktura_za_pregovore/tela_ssp_cir.pdf. Сајт посећен 9.11.2013. године.

5.3. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ЕФЕКТИ ПРОШИРЕЊА ЕУ

Основни и најочљивији институционални ефекти процеса проширења Европске уније су измене у саставу и начину одлучивања најважнијих ЕУ институција. Основни институционални оквир Заједнице/Уније се у смислу свог састава од почетка процеса интеграција до данас није значајно изменио, али увећање броја држава чланица од првобитних 6 на данашњих 28 захтевало је да се са изменама оснивачких уговора унутрашње функционисање и рад институција прилагоде увећању броја чланова Заједнице. Свако проширење изазивало је бојазан како ће се оно одразити на институционалну ефикасност Уније.

Према Н. Нуценту, институције ЕЗ/Уније су природно расле у величини тако да би могле да приме представнике свих држава које приступају. То је имало низ последица, које често и нису биле позитивне у смислу институционалне ефикасности, првог институционалног проблема који узрокује проширење Уније. Општи је став да су Комисија и Европски парламент постали превелики (у смислу броја чланова) и „гломазни“. Ово је посебно препознато пре „10+2“ проширења. Други институционални проблем који са собом носи проширење Уније је језик. Сада постоје 24 званична језика ЕУ, а свако ново проширење значи и увећање овог броја. То неће изазвати крупне проблеме јер званичници Уније у раду, без обзира на своју националност, користе енглески и француски језик, али обављање рутинских послова у институцијама Уније ће бити додатно успорено и закомпликовано.⁷⁰⁵ Нови званични језици значе и веће финансијске трошкове за Унију и увећање броја запослених у администрацији Уније (пре свега ангажовање нових преводилаца). Велика је вероватноћа да од 750 чланова ЕП или 344 члана Одбора региона неће сви знати енглески или француски језик и могу инсистирати на коришћењу свог матерњег језика. Многа ЕУ докумената морају бити преведена на све језике што неминовно изазива кашњења у преводу што узрокује проблеме у законодавном процесу Уније. Нпр. у раду Европског суда правде свака одлука националног суда која садржи предлог за одлучивање о претходном питању мора се доставити свим државама чланицама што значи и превести на њихове језике, а у току усменог поступка пред Судом већина судија обично не разуме језик на којем адвокат говори (осим када су енглески или

⁷⁰⁵ N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, стр. 48-49.

француски језик поступка) и излагања адвоката се симултано преводе, што знатно умањује њихову убедљивост и ефективност.

Најзначајнији институционални ефекат процеса проширења на процес европских интеграција је институционална реформа. Након три и по деценије од почетка процеса европских интеграција и три круга проширења, Јединственим европским актом из 1987. године, први пут се значајније мења однос институција у процесу доношења комунитарних прописа увођењем процедура сарадње и сагласности у којима Европски парламент добија већи значај и проширује се круг питања о којима Савет одлучује квалификованом већином. Након ове измене, у процесу интеграција примењује се принцип „прво институционалне измене, па проширење“, како су нам потврдили Амстердамски уговор и Уговор из Нице којима је Унија припремљена за Источно проширење, а затим и последња измена оснивачких уговора, Лисабонски уговор, који је Унију припремио за будућа проширења.

1994. године, уочи четвртог проширења ЕУ тј. током ратификације уговора о приступању, Европски парламент је запретио да ће блокирати проширење уколико се државе чланице не договоре да почну преговоре око институционалних реформи. Тако је 1996. године сазвана међувладина конференција као прва у дотадашњој историји евроинтеграција чија главна тема није био економски аспект интеграција. Следећа измена оснивачких уговора, Уговор из Нице, био је „производ страховања ЕУ15 да ће проширење на исток Европе значити озбиљне проблеме за даље функционисање институција и доношење одлука у целини. Зато је једна од главних карактеристика овог уговора концентрисање пажње искључиво на институционална питања“.⁷⁰⁶

Највећи изазов за институције ЕУ у њиховој историји представљало је „10+2“ проширење. У расправама око проблема функционисања Уније након овог проширења издвојила су се два мишљења: прво, да ће доћи до блокаде или неке врсте парализе у функционисању ЕУ, и друго, које је пошло од искустава с претходним проширењима, да ће све функционисати без озбиљнијих проблема, као и до сада (*business as usual*).⁷⁰⁷ Десило се ово друго управо захваљујући Уговору из Нице.

⁷⁰⁶ З. Чупић, „Утицај проширења на Европску унију“, у: С. Самарџић (ур.), *Србија у процесу придруживања*, стр. 74-76.

⁷⁰⁷ Н. Wallace, „Adapting to Enlargement of the European Union: Institutional Practice since May 2004“, *Trans European Policy Studies Association*, Brussels, 29 October 2007, стр.1.

Што се Унија институционално јасније и прецизније припреми за проширење, мања су изненађења и неефикасност институција након пријема нових чланица. У досадашњој историји процеса интеграција саме институције су „сигнализирале“ када су им неопходне промене да би могле поднети ново проширење (случај ЕП из 1994. године). Међутим, увећање броја чланица са 6 на 28 држава чланица, превелик број представника држава чланица и различитих националних интереса, неминовно су морали резултирати усложњавањем односа унутар институција, али и начина њиховог рада. Иако досадашња проширења нису изазвала суштинске промене у институционалном систему Уније,⁷⁰⁸ процес проширења и није претерано пожељан за институције Европске уније с обзиром да је, узмимо као пример само Европски парламент, он након последњег проширења далеко највећи парламент у демократском свету.⁷⁰⁹

5.3.1. Утицај и последице проширења ЕУ на Европску комисију

Током процеса европских интеграција, као последица процеса проширења Заједнице/Уније мењао се број чланова, правила састава Комисије, али и њена унутрашња организација. Број чланова се повећавао од 9, колико је било комесара док је Заједница бројала шест држава чланица, на чак 30 колико их је било у прелазном периоду, 2004. године, непосредно након првог круга Источног проширења.

Величина, ефикасност и равноправност унутар Комисије су повезани. Што има више чланова, Комисији је теже да делује стварно равноправно и ефикасно.⁷¹⁰ Од оснивања Европских заједница, велике државе чланице су имале право да именују по два члана Комисије, а остале чланице по једног члана. Тако су нпр. у периоду од 1973. до 1980. године, када је Заједница имала 9 држава чланица а Комисија 13 чланова, Француска, Велика Британија, Италија и Немачка имале по 2 комесара, а Белгија, Холандија, Луксембург, Данска и Ирска по једног комесара. У периоду од 1981. до 1985. године Заједница је имала 10 а Комисија 14 чланова, од тога су Француска, Велика Британија, Италија и Немачка имале по два комесара, а Белгија, Холандија,

⁷⁰⁸ E. Best, Th. Christiansen, P. Settembri, *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, UK, 2008, стр. 11.

⁷⁰⁹ N. Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, стр. 480.

⁷¹⁰ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 199.

Луксембург, Данска, Ирска и Грчка по једног комесара. Након трећег проширења, нова чланица Шпанија, која је добила статус велике државе чланице, је уз Француску, Велику Британију, Италију и Немачку имала по 2 комесара, а Португал као и остале мање државе чланице, Белгија, Холандија, Луксембург, Данска, Ирска и Грчка једног комесара. Заједница је тада имала 12 чланица а Комисија укупно 17 комесара. Нове државе које су чланице Уније постале у четвртом проширењу, Аустрија, Финска и Шведска, су уз остале мање државе односно Белгију, Холандију, Луксембург, Данску, Ирску, Грчку и Португал имале по једног комесара, а велика петорка коју су чиниле Француска, Велика Британија, Италија и Немачка по два комесара. Након тог четвртог проширења Унија је имала 15 чланица а Комисија 20 комесара.

Средином деведесетих година прошлог века када се отворила могућност да чак десет држава Централне и Источне Европе постану чланице Уније, што је значило да би ова институција могла имати око 30 чланова, питање величине и састава Комисије постало је једно од основних питања ревизије оснивачких уговора. Државе чланице су се њиме први пут бавиле на међувладиној конференцији 1996-1997. године када је већина чланица одбила да смањи број чланова Комисије што се показало као политички најосетљивије питање. Иако је Уговор из Амстердама у суштини задржао постојеће стање, усвојен је Протокол о институцијама који је предвиђао да после првог наредног проширења Комисију сачињава по један члан из сваке државе чланице, али уз услов да се измени одмеравање гласова у Савету. То је значило да као компензацију за одустајање од другог члана, велике државе чланице захтевају већи степен утицаја у Савету. Ипак, непуне три године касније, Уговором из Нице уведено је ново правило у саставу Комисије „једна држава – један комесар“, које ће се примењивати од 1. јануара 2005. године, али је одлучено и да се прекине повезаност величине Комисије са величином ЕУ онда када Унија буде имала 27 чланица. То је значило да ће број чланова Комисије бити мањи од броја држава чланица.

У оценама рада Комисије у условима ЕУ27 посебно је истицан „председнички карактер“ Барозове Комисије. Колико је то, са једне стране, било последица личног карактера председника, са друге стране је управо улога Комисије као покретача процеса интеграција у условима дуплирања броја комесара захтевала „јаког“ председника који би оправдао њену улогу. На почетку свог мандата Барозо је упутио

„Поруку члановима Комисије“, у којој их подсећа да је „председник Комисије заштитник интереса читавог колегијума а да Уговор јасно утврђује да Комисија ради под политичким руководством председника“. Барозо је у првој половини мандата поднео 50 предлога директива, у односу на 1 који је поднео његов претходник Проди у истом периоду.⁷¹¹

Уговор из Лисабона потврдио је да наставак процеса проширења и ефикасност рада Комисије значе смањење броја чланова Комисије, те је донео смањење броја комесара на две трећине од укупног броја држава чланица, с тим што ће се с принципом ротирања обезбедити равноправна представљеност свих држава чланица. Као уступак новој држави чланици Пољској договорено је да до 1.11.2014. године остане правило – из сваке чланице по један комесар.

Проширење је утицало и на унутрашњу организацију саме Комисије. Постојање данашњих чак 27 ресора више је условљено бројем држава чланица и тежњом да се све оне испоштују и равноправно третирају, него стварним потребама Уније и Комисије. Пре Источног проширења, у јануару 1999. године, Комисија је основала нову организациону јединицу, тзв. радну групу за преговоре о приступању која ће прерасти у Генерални директорат за проширење.

Употреба процеса проширења као спољнополитичког инструмента Европске уније омогућила је Европској комисији, најјачој наднационалној ЕУ институцији, да има све важнију улогу у спољној политици Уније, „традиционалном царству међувладине сарадње“.⁷¹²

⁷¹¹ З. Чупић, „Утицај проширења на Европску унију“, стр. 83.

⁷¹² U. Sedelmeier, *Enlargement*, у: Н. Wallace, М.А. Polack, А.Р. Young, *op.cit.*, стр. 428.

5.3.2. Утицај и последице проширења ЕУ на Савет

Процес проширења ЕУ, осим што је увећао број држава укључених у рад Савета, значајно је утицао на измене начина одлучивања ове институције. У првим деценијама процеса европских интеграција, тачније до 1987. године и ступања на снагу Јединственог европског акта, једногласност је била основно правило одлучивања. Иако је 1965. године Уговор о ЕЗ увео већинско гласање за ограничени број питања, већ наредне 1966. године државе чланице су кроз Луксембуршки компромис добиле право вета на већинско одлучивање о тим питањима. Једногласност праћена Луксембуршким компромисом донекле је и дозвољавала нормалан рад Савета у периоду када је он бројао шест чланова (до 1973. године), али у периоду од 1. јануара 1986. године када је Заједница имала 12 држава чланица које су желеле да реализују Програм јединственог тржишта дошло је до „успоравања одлучивања до спорости кретања пужа“⁷¹³ и претила је да изазове законодавну парализу Заједнице.

Зато је Јединственим европским актом уведено проширење већинског одлучивања, у варијанти квалификоване већине, на готово сва питања у вези са успостављањем јединственог тржишта. Иако у Савету свака држава чланица има по једног представника, гласање квалификованом већином се заснивало на принципу пондерисаног гласања што је значило да државе чланице имају различит број гласова гласова у зависности од броја становника и величине територије, те да се број гласова потребних за усвајање неке одлуке може разликовати. Иако је већинско гласање демократски вид одлучивања, захваљујући различито одмереним гласовима веће државе чланице имале су већу моћ у Савету, што је уз праг за квалификовану већину, који је износио око 72 посто укупног броја пондерисаних гласова, изазивало све веће поделе између великих и малих држава.

Последица четвртог односно ЕФТА проширења на Савет било је увођење „компромиса из Јањине“. Уочи четвртог проширења, Велика Британија је отворено изразила забринутост да ли ће моћи да задржи блокирајућу мањину у проширеној Европи и 1994. године је изнела предлог да се задржи тадашња блокирајућа мањина од 23 пондерисана гласа од укупног броја гласова и након приступања Аустрије, Финске и Шведске када је она требала да буде повећана на 26 гласова. Тако је 26. марта 1994.

⁷¹³ Ibid., стр. 250.

године уведен тзв. Јањина компромис, према којем се тражи постизање консензуса за предлоге којима се противе државе чији збир гласова је врло близу негативном броју гласова. То је значило да уколико чланице Савета које представљају 23 од 26 гласова (нови праг за блокирајућу мањину) ставе до знања да ће гласити против усвајања одлуке квалификованом већином, Савет ће учинити све што је у његовој моћи да у разумном року пронађе решење које ће бити усвојено са најмање 65 пондерисаних гласова (квалификована већина по британском предлогу) од укупно 87 тадашњих гласова. Јањина компромис је „Британији спасавао образ, а његов стварни значај је у припреми и наговештају наредне рунде проширења“, ⁷¹⁴ Источног проширења. Тако је праг за блокирајућу мањину, пропорционално, остао на нивоу од пре проширења. Уочи Источног проширења, велике државе чланице су страховале да ће приступање десетак мањих држава чланица и само једне велике државе чланице, Пољске, изазвати неравнотежу у корист мањих држава те да би се могло десити да већину гласова у будућности обезбеди група земаља која заједно не представља већину становништва Уније.

За Савет министара проширење обично подразумева три значајне промене: повећање броја учесника, корекцију одлучивања квалификованом већином и прављење новог распореда за управљање Саветом. У Источном проширењу, акценат је био на прве две промене. Број чланова ове институције доживео је повећање које је било без преседана у дотадашњој историји ЕУ. Био је то „огроман“ Савет, у техничком смислу на састанцима пуног савета је присуствовало око 150 људи. Задатак да се обезбеди ефикасно функционисање таквог Савета био је изузетно изазован. ⁷¹⁵

Уговором из Нице Савет је припремљен за функционисање у Унији која може имати до 27 чланова, али су уведена су и три додатна критеријума у одлучивању квалификованом већином: 1. већина држава чланица мора гласати ако је у питању предлог Комисије, а у осталим случајевима две трећине држава чланица 2. гласови за усвајање одлуке морају представљати најмање 62% становништва Уније 3. доња граница за квалификовану већину тј. за усвајање одлуке је 255 гласова од могућих 345 гласова у Унији од 27 чланица. При томе распон броја гласова између чланица креће се

⁷¹⁴ Ibid., стр. 252.

⁷¹⁵ D. Phinnemore, “Institutions and Governance“ у: N. Nugent, *European Union Enlargement*, op.cit., стр. 122.

од 3 до 29 и укинут је компромис из Јањине. Оваква квалификована већина значила је да ниједна држава не може блокирати усвајање одлуке, па чак и и када би две највеће државе заједнички деловале немају довољно гласова да формирају блокирајућу мањину. Ефекат промена био је „нешто праведнија“⁷¹⁶ расподела гласова у Савету, а највеће чланице Француска, Немачка, Пољска, Шпанија, Италија и Велика Британија и даље су условно „контролисале“ већину гласова.

Као једна од припрема за Источно проширење, на самиту Европског савета у Севиљи, 21-22. јуна 2002. године, одлучено је да се број секторских савета смањи са 21 на 9 (општи послови и спољни односи; економија и финансије; правосуђе и унутрашњи послови; запошљавање, социјална политика, здравље и потрошачи; конкуренција (унутрашње тржиште, истраживање); транспорт, телекомуникације и енергија; пољопривреда и рибарство; животна средина; образовање, омладина и култура). Одлучено је и да је званични назив ове институције Савет општих послова и спољних односа.

Највећи страх какве ће проблеме у процесу одлучивања у Европској унији да изазове увећање броја чланица постојао је пре Источног проширења као највећег у историји проширења Заједнице/Уније. Тај страх се испоставио као неоснован. Сасвим супротно од онога што се очекивало, велики број представника држава чланица, а то значи и велики број различитих интереса, до сада није довео до значајнијих примера званичног и великог неслагања у процесу одлучивања у Савету. У периоду непосредно након проширења постојао је општи пад у броју усвојених аката, али до краја 2006. године он се вратио у нормалу, док је проценат аката усвојених квалификованом већином био у порасту. Ниво неслагања који је званично забележен у гласањима није се увећао након проширења, с тим што се пре проширења највеће државе чланице, углавном, нису слагале са донетим одлукама, док је након проширења та улога прешла на чланице средње величине.⁷¹⁷ Атмосфера рада у Савету у односу на период пре проширења описана је „као мање фамилијарна“, а по општој оцени почела је да личи на рад у УН.⁷¹⁸

⁷¹⁶ Ibid., стр. 123.

⁷¹⁷ Опширније видети у: S. Hagemann, J. De Clerck-Sachsse, *Old Rules, New Game – Decision-Making in the Council of Ministers after 2004 Enlargement*, Centre for European Policy Studies, March 2007, стр. 5.

⁷¹⁸ З. Чупић, „Утицај проширења на Европску унију“, стр. 82.

Неуспели Уговор о Уставу за Европу предложио је нове измене у систему квалификоване већине, и то: свака држава има један глас, квалификовану већину чини најмање петнаест држава чланица, најмање 55 посто држава чланица и најмање 65% од укупне популације Уније. Према Динану, ово је компликованији систем квалификоване већине који мање погодује великим државама чланицама.⁷¹⁹

Уговором из Лисабона Савет је припремљен за нова проширења и Унију која би имала и преко 27 чланова, а квалификована већина је потврђена као основни начин одлучивања, али и измењена како би се постигла равнотежа између малих и великих држава чланица, те обезбедила већа ефективност законодавног поступка јер нови систем омогућава брже формирање већине неопходне за доношење одлука.⁷²⁰ Лисабонске измене у начелу садрже предлоге Уговора о Уставу за Европу, напушта се пондерисано гласање и уводи правило једна држава – један глас. Другачије је дефинисана структура квалификоване већине и у измењеном облику враћен је компромис из Јањине, које је подразумевао да ће Савет учинити све што је у његовој моћи како би се постигао компромис између чланица и задовољила и очекивања групе која је у мањини.

Процес проширења допринео је увођењу транспарентности у рад Савета. Све већи број држава чланица значио је и да се Савет као најважнији законодавни орган Заједнице чији је рад од непосредног значаја за грађане Уније, чији је број бивао све већи, морао њима и приближити. Последица четвртог проширења, првенствено притисака Финске и Шведске, је увођење „клаузуле о транспарентности“ у Уговор из Амстердама. На овај начин је извршен прелазак са начела тајности на начело јавности у одлучивању Савета, те сваком грађанину Уније дозвољен приступ документима Европског парламента, Савета и Комисије. Према члану 207. став 3. Уговора о ЕЗ, када Савет делује у законодавном смислу резултати гласања и образложење гласања, као и званичне изјаве у записнику, биће објављени.

⁷¹⁹ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 254.

⁷²⁰ Лисабонска методологија одмеравања гласова у Савету је омогућила успостављање механизма доношења одлука у ЕУ на једноставнији, ефикаснији и демократскији начин јер је заснована на поштовању принципа уважавања једнакости држава, али са друге, и принципа узимања у обзир броја становника код доделе гласова. Наведено према: Г. Гасми, *Право и основи права Европске уније*, стр.352.

5.3.3. Утицај и последице проширења ЕУ на Европски парламент

Са сваком рундом проширења Заједнице/Уније расла је величина Европског парламента, увећавао се број његових чланова. „Дистрибуција посланика по земљама чланицама увек је зависила од величине њихове популације“.⁷²¹ Свако ново проширење отварало је питање колики би требао бити укупан број чланова ЕП-а, како поделити места међу новим чланицама и како извршити прерасподелу места међу старим чланицама. Оснивачким уговорима су утврђене националне квоте за број места у Европском парламенту које би пропорционално требало да одговарају броју становника сваке државе чланице. Међутим, ово правило је кориговано у корист мањих држава чланица, како би се заштитили и њихови интереси, па број чланова ЕП-а није у сразмери са бројем становника држава чланица.⁷²² Тако је процес проширења узроковао непоштовање начела једнаке демократске представљености свих грађана ЕУ на коме би Европски парламент као представничко тело грађана Уније требао да почива. Зато је, да би се обезбедила равноправна демократска представљеност грађана Уније услед сталних промена које доноси процес проширења, извршено груписање чланова Европског парламента по политичкој, а не националној припадности. На овај начин су умањене последице чињенице да су мање чланице пропорционално боље заступљене јер је нпр. Немачка, највећа чланица, имала 1, 2 члана на милион становника, а Ирска као мања чланица има 4, 2 члана на милион становника.

Након првог проширења, 1973. године, Европски парламент је имао 198 чланова.⁷²³ 1979. године, након првих непосредних избора за чланове ЕП-а, он је имао 410 посланика, а тај број је повећан на 434 члана после уласка Грчке у чланство, 1981. године. Проширењем на Шпанију и Португал, 1986. године, број чланова је износио 518. Након уједињења Немачке, Европски парламент је упутио Савету захтев за повећање броја својих чланова, те је у децембру 1992. године одлучено да укупан број посланика износи 567. Након пријема Аустрије, Финске и Шведске, 1995. године, ЕП је имао 626 чланова.⁷²⁴

⁷²¹ D. Phinnemore, *op.cit.*, стр. 120.

⁷²² Упореди: Г. Илић-Гасми, *Реформе Европске уније – институционални аспекти*, стр. 179

⁷²³ До тада је ЕП имао 142 члана.

⁷²⁴ Од тога је највише представника имала Немачка – 99, затим Француска, Италија и Велика Британија по 87, а најмање посланика је имао Луксембург-6. ЕП се тада састојао од 8 политичких група, и то Совијалисти (221 члан), Демокришћани (173), Либерали (52), Уједињена левица (31), Снажна Европа

Уговор из Амстердама, који је имао за циљ да побошља ефикасност Уније у условима њеног даљег ширења на исток Европе, по први пут је ограничио број чланова ЕП и то на максималних 700 посланика,⁷²⁵ како би се спречило да број посланика неограничено расте сваки пут када приступи нова чланица. Међутим, ново проширење се још није ни реализовало а Уговором из Нице број чланова ЕП је повећан и ограничен на 732. Истакнуто је да број чланова Европског парламента мора бити повећан ради прилагођавања Унији на стање када буде имала 27 чланица. Извршена је нова прерасподела места која је донела умањење броја места за веће државе чланице, осим за Немачку која је као највећа држава Уније задржала 99 представника. Тако су Велика Британија, Француска и Италија након избора 1999. године имале по 99 представника, а након Уговора из Нице и избора из 2004. године тај број је смањен на 78. Прва рунда проширења након усвајања Уговора из Нице увела је 10 нових чланица у Европски парламент, од којих је Пољска, као највећа међу њима, имала највише представника 54, а Малта најмањи број 5. Укупан број посланика је са дотадашњих 626 повећан на 732, а од јануара 2007. године уласком Бугарске и Румуније на 785 (прва је добила 18, а друга 35 места) . Према Декларацији о проширењу ЕУ уз Уговор из Нице, допуштено је привремено одступање од прописаног броја од 732 посланика у случају пријема нових чланица. Проширењем Уније из 2007. године то се и десило и тај привремени број посланика од 785 посланика је важио до 2009. године и нових избора за ЕП. Нове чланице Румунија и Бугарска, након избора 2009. године, имају по 33 односно 17 места.

Европски парламент је био прва институција ЕУ која је одмах након проширења из 2004. године имала својеврсно „ватрено крштење“. Од 10-13. јуна 2004. године одржани су избори за ЕП, први непосредни избори у ЕУ25. Положај најбројније политичке групе у ЕП задржала је Европска народна партија, а након ње је била Партија европских социјалиста. Велико проширење није значајније утицало на функционисање ЕП: кохезија политичких група је остала висока; остала је доминантна подела по линији „левица-десница“; приликом усвајања најзначајнијих и најконтроверзнијих законских предлога идеолошки фактор је остао одлучујући при

(29), Европска демократска алијанса (26), Зелени (25), Група европске деснице – радикали (19), Европа нација (19) и независни чланови (31).

⁷²⁵ Члан 189. Уговора о ЕЗ (према Амстердамским изменама).

одлучивању; уочљива је тенденција посланика из нових чланица да гласају по националној линији.⁷²⁶

Уговором из Лисабона је укупан број посланика увећан тако да максимално може износити 750 плус једно место за председника Парламента, без обзира колики ће бити број држава чланица Уније. Одређено је да број посланика по једној држави чланици не може бити већи од 96 ни мањи од 6. Није прописан начин алокације тих места, али су утврђени критеријуми на основу којих ће Европски савет утврдити састав Европског парламента. Лисабонска правила иду на уштрб земаља са већим бројем становника, а начелно је задржано старо правило да ће се вршити уступци у корист мањих чланица.

Избори из 2009. године одржани су у јуну 2009. према правилима Уговора из Нице који је још увек био на снази. У међувремену, 1. децембра 2009. године ступио је на снагу Уговор из Лисабона који је увео додатних 18 посланичких места расподељених на 12 држава чланица. Лисабонска правила о броју посланика тако ће у потпуности моћи да се примене тек за осми сазив Европског парламента у мандату 2014 – 2019. године.

Европски парламент данас има 754 члана, од тога Немачка има највише представника (99), а најмање Малта (6). Након приступања Хрватске, у јулу 2013. године, укупан број посланика је 766. Након редовних избора за Европски парламент 2014. године, број посланика ће бити 751 како је предвиђено Лисабонским уговором. Одлуку о новом саставу ЕП-а донеће Европски савет, одлучујући при томе једногласно, на иницијативу самог Европског парламента и уз његов пристанак.

У досадашњој историји процеса европских интеграција процес проширења није ишао у корист великих држава чланица Уније и, као по правилу, свако наредно проширење подразумевало је да ће оне, изузев Немачке, смањити број својих представника. Са друге стране, сматра се да је проширење допринело јачању улоге Европског парламента. Према Вестлејку (Westlake), након првог проширења, пре свега под утицајем британске традиције, почиње и јачање улоге Европског парламента. Нордијско проширење донело је у Заједницу институцију омбудсмана и бригу о

⁷²⁶ Опширније видети у: З.Чупић, „Утицај проширења на Европску унију“, стр.83-84.

парламентарној контроли, што ће подстаћи развој надзорне надлежности ЕП-а.⁷²⁷ Процес проширења ојачао је спољнополитичку улогу Европског парламента јер је Јединственим европским актом одређено да се без сагласности Европског парламента не може закључити споразум о придруживању нити одлучити о пријему нове државе у чланство Уније.

5.3.4. Утицај и последице проширења ЕУ на Европски савет

Улога коју је Европски савет имао у развоју политике проширења и реализовању досадашњих проширења позитивно је утицала на његово позиционирање као политички најзначајнијег тела Европске уније и допринела да му се, коначно, Уговором из Лисабона призна статус институције ЕУ. Европски савет је у историји процеса проширења, у складу са овлашћењем које су му дали оснивачки уговори да одлучује о стратешким смерницама развоја Уније, представљао најважније политичко тело које је ускладило различите националне интересе, решило спорна питања и одлучило о пријему нових чланица, али и сваком наредном делу Европе на који ће се проширити Европска унија. Тек када је успешно реализовано Источно проширење, а готово деценију и по након што је Европски савет утврдио основне критеријуме политике проширења („критеријуме из Копенхагена“), они су Уговором из Лисабона уведени у оснивачке уговоре кроз члан 49. Уговора о ЕУ, према коме ће Савет при одлучивању о пријему нове државе чланице „водити рачуна о критеријумима које је утврдио Европски савет“.

Процес проширења, као и код осталих институција ЕУ, довео је до повећања броја чланова Европског савета и увео у „најексклузивнији клуб у Европи“⁷²⁸ од његовог оснивања, 1974. године, до данас 19 нових држава чланица. То увећање Европског савета је, према Динану, однело део његове приватности и неформалности, јер је за столом седео све већи број националних лидера и министара спољних послова.⁷²⁹ Уочи Источног проширења Европски савет је усвојио тзв. лимите трајања својих састанака, ограничивши их на 2 дана, како би се припремио за ефикасније функционисање у условима када буде имао 25 или 27 чланова.

⁷²⁷ Е. Best, Т. Christiansen Т., Р. Settembri, *op.cit.*, стр.3.

⁷²⁸ Д. Динан, *Све ближе Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 236.

⁷²⁹ Ibid.

Досадашња проширења Заједнице/Уније нису довела до великих промена у улози Европског савета у процесу европских интеграција. Према В. Веселсу (Wolfgang Wessels), процес проширења није блокирао његове активности као политичког врха Европске уније. Главне одлуке и након последњег проширења доносе се релативно глатко, а чак и у Унији од 27 чланица, он наставља да убацује кључна национална питања у ЕУ арену и решава их. Уговор из Лисабона донео је Европском савету функцију председника, иновацију која је делимично мотивисана „10+2“ проширењем. Све већи број чланова захтевао је фигуру која би у име свих, а имајући на уму улогу Европског савета у процесу интеграција то је и значило у име ЕУ, представљала ову институцију. Утицај и ефекте процеса проширења на Европски савет можемо свести на правило „већи клуб, улога слична“.⁷³⁰

⁷³⁰ Опширније видети: W. Wessels, *The European Council: a bigger club, a similiar role?*, у: E. Best, Th. Christiansen, P. Settembri, *op.cit.*, стр. 16-34.

6. БЕЗБЕДНОСНИ АСПЕКТИ ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА

6.1. ИСТОРИЈАТ БЕЗБЕДНОСНЕ ОБЛАСТИ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Интеграције у области безбедности су идејно најстарије, али и најосетљивије поље процеса европских интеграција јер се односе на кључна питања националне суверености. С обзиром на раскорак између циљева у овој области, који су прокламовани у оснивачким уговорима, и спремности на компромис држава чланица, сврставамо је у ред неискориштених и недовољно развијених сфера процеса европских интеграција.

Први и Други светски рат, две највеће катастрофе у новијој људској историји, избили су управо у Европи, стога су идеје о проналаску начина за обезбеђивање трајног мира на европском тлу у XX веку биле сасвим оправдане. Један од тих начина био је - процес европских интеграција. Развој безбедносног сегмента интеграција зависио је и зависи од историјског наслеђа, политичке и економске стабилности држава чланица и ЕЗ/ЕУ као целине, различитих унутрашњих и спољних облика угрожавања безбедности европског континента, утицаја и односа са САД и Русијом, а првенствено од спољнополитичких циљева и спремности на одрицања од елемената националне суверености држава чланица као креатора и носилаца процеса европских интеграција.

17. марта 1948. године је закључен Бриселски уговор о економској, социјалној, културној сарадњи и колективној самоодбрани између Француске, Велике Британије, Белгије, Холандије и Луксембурга. Овај уговор је био први мултилатерални регионални уговор који се односио на безбедност западне Европе.⁷³¹ Питање ремилитаризације Немачке и страх од СССР-а након његове окупације Берлина 1948. године иницирали су конкретизовање захтева за јачање европске одбране. Након готово четири године непостојања немачке државе, 23. маја 1949. године основана је Савезна Република Немачка, а совјетска окупациона зона је 7. октобра 1949. године прерасла у Демократску Републику Немачку. САД су вршиле снажан притисак на западноевропске савезнике да се дозволи наоружавање Немачке, уз њено укључење у НАТО, како би контролисале поновно немачко јачање до кога ће с обзиром на њене потенцијале у

⁷³¹ Д. Вукчевић, *Безбедност и Европска унија: безбедносна политика Европске уније - институционалне основе*, Институт за политичке студије, Београд, 2008, стр. 28.

становништву и економији, неминовно доћи. Своје присуство у Западној Европи и помоћ, у ствари, су условили овим захтевом.

Жан Моне, идејни творац Европске заједнице за угаљ челик, поново је применио модел из Шуманове декларације и сачинио предлог о одбрамбеној интеграцији. Моне је израдио основе плана који је прихватио и званично представио француској скупштини премијер Рене Плевен, 24. октобра 1950. године. У Плевеновом плану, тј. скици Европске одбрамбене заједнице, истиче се да је кориштење методологије из Шуманове декларације на пољу одбране начин да се избегне непожељно стварање немачке војске под немачком командом, које са собом носи ризик од обнове немачког милитаризма, те се стога предлаже да се одмах након усвајања Уговора о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, предузму мере за решавање проблема немачког наоружавања кроз нову формулу - стварање европске војске. Та војска била би створена потпуном фузијом националних армија западноевропских држава, укључујући и немачке снаге, а њом би управљао заједнички, наднационални институционални систем који би чинили европски министар одбране, савет министара и скупштина. Војска би се финансирала из заједничког буџета, а њено постојање ни на који начин не би угрожавало већ постојеће и нове ангажмане у оквиру НАТО-а. Француска скупштина је прихватила план, а одобрили су га и НАТО и Савет Европе.

Да би СР Немачка могла постати потписница овог уговора и учествовати равноправно у интеграционим процесима, морао јој је бити укинут окупациони статус. Дан пре закључења уговора, 26. маја 1952. године у Бону, Британија, Француска, САД и СР Немачка потписале су Конвенцију о односима ове три силе и СР Немачке, којом се укида њен окупациони статус. Враћена су јој пуна овлашћења у погледу унутрашњих и спољних послова уз одређене услове.⁷³² Коначно, шест држава чланица Европске заједнице за угаљ и челик су 27. маја 1952. године, у Паризу, закључиле Уговор о оснивању Европске одбрамбене заједнице. Основа је био Плевенов план, али уз одређене измене, односно институционални оквир јој је исти као код ЕЗУЧ, тако да нема европског министра одбране. Према члану 1. Уговора државе потписнице успостављају Европску одбрамбену заједницу, наднационалног карактера, која има

⁷³² САД, Британија и Француска су задржале своја дотадашња овлашћења, и то: право да држе своје оружане снаге на територији СР Немачке, овлашћења у погледу Берлина, овлашћења у погледу Немачке као целине, дакле доношење одлуке о уједињењу и коначном мировном решењу.

заједничке органе, заједничке оружане снаге и заједнички буџет. Заједница има искључиво дефанзивне циљеве. Она обезбеђује безбедност држава чланица ЕЗ од сваке агресије и учествује у западноевропској одбрани у оквиру Северноатланског савеза.⁷³³ Уговором је предвиђено формирање Европских одбрамбених снага (ЕОС). Чланице би се одрекле својих оружаных снага и све капацитете би укључиле у заједничку европску војску (ЕОС).⁷³⁴ На националном нивоу могле су да имају полицијске и жандармеријске снаге у циљу одржавања унутрашњег мира. Стварну команду над Европским оружаним снагама је, према члану 18. Уговора, имао НАТО.

Још у току преговора о закључивању уговора, било је јасно да ће без усаглашавања спољних политика држава чланица тешко функционисати и Европска одбрамбена заједница. На првом састанку Савета министара Европске заједнице за угаљ и челик, 10. септембра 1952. године у Луксембургу, усвојена је резолуција којом се Скупштина ЕЗУЧ позива да изради нацрт Уговора о оснивању Европске политичке власти. Нацрт уговора је 9. марта 1953. године *Ad hoc* скупштина, којом је председавао федералиста Спак, поднела министрима спољних послова Шесторке. Нова организација је у складу са иницијативама које су јој претходиле названа Европска политичка заједница, али се у званичном тексту користио назив Европска заједница. Према члану 2. Уговора њени општи циљеви, између осталог, били су: обезбеђивање координације спољних политика држава чланица у питањима заједничким за опстанак, безбедност или просперитет Европске заједнице; допринос заштити људских права и основних слобода у државама чланицама; унапређење економског развоја, запошљавања и животног стандарда у државама чланицама, нарочито кроз постепено успостављање заједничког тржишта и др. Ова заједница је у року од две године требала да замени Европску заједницу за угаљ и челик и Европску одбрамбену заједницу. Међутим, до усвајања овог уговора није ни дошло због краха пројекта о Европској одбрамбеној заједници.

Уговор о оснивању Европске одбрамбене заједнице су ратификовале земље Бенелукса и Западна Немачка, а Италија је чекала исход ратификације у Француској.

⁷³³ Члан 2. Уговора о Европској одбрамбеној заједници.

⁷³⁴ Чланицама је остављено право да регрутују и задржавају националне оружане снаге које би биле коришћене у одређеним ситуацијама, нпр. на ваневропским територијама према којима те чланице имају одговорност.

Пројекат о Европској одбрамбеној заједници, на крају је „уништио“ сам његов покретач, Француска. 30. августа 1954. године Национална скупштина Француске је одбила ратификацију Уговора о Европској одбрамбеној заједници. У позадини пројекта, ипак, је била чињеница да он узима Француској један од симбола суверености, поново наоружава Немачку, док вишевековни супарник у борби за европску доминацију, Уједињено Краљевство, задржава националну војску. Или како је то Де Гол објаснио „међу свим великим нацијама које данас имају своју војску, Француска би била једина која би изгубила своју“, „гарантујем да европска војска неће бити направљена. Ја ћу предузети против ње све што је у мојој моћи.“⁷³⁵

С обзиром да је за усвајање статута Европске политичке заједнице прво требало ратификовати Уговор о Европској одбрамбеној заједници, одбијање Француске да ратификује овај уговор одложило је на неодређено време и пројекат о Европској политичкој заједници. Заговорници европског федерализма неуспех ова два пројекта виде као „највећу изгубљену шансу у историји евроинтеграција, а 1954. годину означавају прекретницом на којој је Европа погрешно скренула“.⁷³⁶

Иако се није укључила у пројекат о Европској одбрамбеној заједници, управо захваљујући Британији идеја о повезивању западноевропских држава на пољу одбране није остала у потпуности нереализована. Она је предложила трансформацију одбрамбене организације из Бриселског уговора из 1948. године. Потписнице овог уговора, Велика Британија, Француска и земље Бенелукса, којима су се прикључиле Италија и СР Немачка, закључиле су 23. октобра 1954. године, у Паризу, измењен Уговор о економској, социјалној и културној сарадњи и колективној самоодбрани, којим је уместо Западне уније, њеном трансформацијом, основана Западноевропска унија. Основни циљ савеза, да обезбеђује колективну одбрану чланица од спољне агресије,⁷³⁷ остао је исти. Новина је нераскидиво везивање овог система одбране за НАТО. Према члану 4. Уговора, у извршавању уговора стране потписнице и сви органи које они образују тесно ће сарађивати са Северноатлантским савезом, избећи ће се свако дуплирање органа, и за сва мишљења у вези са војним питањима обраћаће се

⁷³⁵ Б. Ракић, *op.cit.*, стр. 224.

⁷³⁶ Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр.66.

⁷³⁷ Према чл. 5. Уговора, у случају да једна или више страна уговорница буде предмет оружане агресије остале стране потписнице ће јој пружити помоћ свим средствима, укључујући и војна.

одговарајућим инстанцама НАТО-а. Договорено је и да ваздушне и копнене снаге земаља чланица Западноевропске уније, које су стационаране у Европи, буду под командом врховног савезничког команданта за Европу (SACEUR).⁷³⁸ Један од закључака конференције био је да се Западна Немачка прими у НАТО, чија је чланица и постала 1955. године. Иако за државе чланице све до Уговора о Европској унији Западноевропска унија неће имати важнију улогу, она је итекако значајна јер је представљала „прву европску организацију чији је циљ био колективна одбрана њених чланица“.⁷³⁹

Евентуална совјетска агресија била је главни безбедносни проблем за државе чланице Европских заједница у периоду хладног рата. Заштиту су им обезбеђивали НАТО и Западноевропска унија, она додуше само формално, те су државе чланице сматрале да нема разлога за развој самосталне европске безбедносне политике и одбране. „У ситуацији блоковске поделе, која је пролазила средишњим простором Европе, стари (западно) европски свет је своју политичку позицију проценио као некомпетативну, те поред политичке и војне партиципације у једном од блокова (НАТО-у) није имао потребу за аутентичним политичким, па стога ни одбрамбеним, самоорганизовањем, те је дао стратешку предност привредном самоорганизовању“.⁷⁴⁰

⁷³⁸ Један од два стратешка команданта НАТО-а.

⁷³⁹ Д. Вукчевић, *op.cit.*, стр. 29.

⁷⁴⁰ С. Самарцић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, стр. 21.

6.1.1. Развој и карактеристике Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ

Заједничка спољна и безбедносна политика Европске уније покренута је Уговором о Европској унији 1993. године. Њена идејна претеча био је пројекат о Европској одбрамбеној и Европској политичкој заједници из 1952. године. Након његовог краха, све до самита у Хагу 1969. године није било званичне изградње политичке димензије процеса интеграција, али је било иницијатива о оснивању европске политичке уније,⁷⁴¹ од којих су најзначајнија два француска предлога, Фушеов план I и II.⁷⁴² У вези са безбедносном проблематиком у Уговору о Европској економској заједници истиче се само да свака држава чланица може предузети мере за које сматра да су од суштинског значаја за очување њене безбедности, и то само оне које се односе на производњу оружја, муниције и ратног материјала под условом да не угрожавају услове конкуренције на заједничком тржишту.⁷⁴³ Помпиду, Де Голов наследник, иницираће успостављање Европске политичке сарадње, која ће бити међувладиног и правно необавезујућег карактера.

Развој спољне и безбедносне политике одвијао се од тада до данас кроз два облика. Први је поменута Европска политичка сарадња, успостављена Луксембуршким извештајем 1970. године. Она се одвијала паралелно са развојем Европских заједница, али правно одвојено од њих, те није била укључена ни у оснивачке уговоре све од Јединственог европског акта. Европска политичка сарадња је Уговором из Мастрихта прерасла у други облик, Заједничку спољну и безбедносну политику.⁷⁴⁴

Јединственим европском актом је, по први пут у процесу европских интеграција, уређена сарадња држава чланица у области спољне политике. Европска политичка сарадња је тако добила свој правни основ кроз члан 30. Она је унета као посебна целина, одвојена од комунитарних политика, те је у члану 32. ЈЕА, потврђено да се одредбе ЈЕА које се односе на политичку сарадњу не примењују на Европску

⁷⁴¹ На иницијативу Де Гола, које је потенцирао искључиво међувладин концепт сарадње у интеграцијама, одржаване су политичке консултације држава чланица на којима се расправљало о политичким активностима Европских заједница. Први такав састанак је одржан 25. јануара 1960. год. у Риму, други 9. маја 1961. год. у Луксембургу, а трећи 18. јула 1961. год. у Холандији.

⁷⁴² Први Фушеов план из 1961. год. је предвиђао стварање политичке уније држава чије су области деловања заједничка спољна и безбедносна политика, култура и наука. Други план из 1962. године је укључивао и економију.

⁷⁴³ Члан 223. Уговора о оснивању Европске економске заједнице.

⁷⁴⁴ М. Е. Smith, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, 2004, стр. 12.

заједницу. Уместо термина државе чланице користи се термин „Високе стране уговорнице“ чиме се наглашава да су се државе у својству чланица Европских заједница придружиле европској политичкој сарадњи у области спољне политике, а не као државе чланице које приступају некој новој области интеграција. Основни циљ европске сарадње у области спољне политике је, према члану 30. став 1. ЈЕА, „заједничко обликовање и спровођење европске спољне политике“.⁷⁴⁵ Државе чланице Европских заједница су преузеле обавезу да се међусобно информишу и консултују о свим спољнополитичким питањима од општег интереса како би се обезбедило да се њихов заједнички утицај оставарује што ефикасније кроз координацију, усклађивање њихових ставова и примену заједничких акција. Област одбране је искључена из Европске политичке сарадње. У Уговору се истиче „усклађивање ставова“, те да ће свака уговорница приликом заузимања ставова и доношења одлука водити рачуна о ставовима других чланица.⁷⁴⁶ Међутим, нема одредбе о обавезном заузимању заједничког става.

Европски савет је утврђивао смернице Европске политичке сарадње, Комисија је била пуноправно укључена у рад⁷⁴⁷ и задужена за кохерентност комунитарне акције и деловања у оквиру Европске политичке сарадње, али није имала право иницијативе. Европска политичка сарадња имала је и посебна тела,⁷⁴⁸ од којих је кључну улогу имао Политички комитет, а основан је и Секретаријат са седиштем у Бриселу.

Мастрихтским уговором је као други стуб новоустановљене Европске уније утврђена Заједничка спољна и безбедносна политика. Као један од основних циљева Европске уније одређено је „да потврђује свој идентитет на међународној сцени, посебно спровођењем заједничке спољне и безбедносне политике која дугорочно укључује и обликовање заједничке одбрамбене политике која би временом могла

⁷⁴⁵ Члан 30. став 1. Јединственог европског акта.

⁷⁴⁶ Основни инструменти сарадње су: заузимање заједничких ставова, демарши, ангажмани и заједничке акције.

⁷⁴⁷ Члан 30. став 3. Јединственог европског акта.

⁷⁴⁸ Посебни органи европске пол. сарадње били су: Политички комитет (одбор), који су чинили политички директори министарстава иностраних послова земаља чланица, а његова улога је била давање „импулса“ сарадњи и одржавање њеног континуитета, те припрема састанака; Група за Европску сарадњу, коју су чиниле дипломате из свих чланица али подруководством пол.директора, са задатком да утврђује активности европске политичке сарадње; радне групе које су сачињавали представници различитих служби из пол. директората чланица; те Секретаријат са седиштем у Бриселу.

довести до заједничке одбране⁷⁴⁹. Овим је потврђена амбиција да се Заједница/Унија, у складу са својом економском глобалном позицијом коју је већ имала, потврди и као глобални политички актер. Као основни циљеви Заједничке спољне и безбедносне политике одређени су: очување заједничких вредности, основних интереса и независности Европске уније; јачање безбедности Уније и њених држава чланица у свим облицима; одржавање мира и међународне безбедности, у складу са начелима Повеље УН; унапређење међународне сарадње; развој и јачање демократије и правне државе, као и поштовања људских права и основних слобода.⁷⁵⁰

И како је то обично и било када се радило о безбедносним аспектима интеграција, циљеви су уопштени и амбициозни, а инструменти њихове реализације скромни. Два основна инструмента ове политике били су заједнички ставови (позиције) и заједничке акције.⁷⁵¹ *Заједничке ставове* усваја Савет једногласно на основу општих смерница Европског савета и њима се захтева да државе чланице спроведу своје националне политике усаглашено са тим ставом који је ЕУ дефинисала о одређеном питању. Међутим, не постоје правне санкције за непоштовање ових ставова. *Заједничке акције* су оперативне акције за спровођење заједничких ставова, одлуку о њима Савет доноси квалификованом већином, на основу општих смерница Европског савета да ли је неко питање предмет заједничке акције. Ово је први пут у процесу интеграција да се уместо једногласности у области спољне политике дозволи гласање квалификованом већином (уз услов да се једногласно одлучи да се о том одређеном питању може одлучивати квалификованом већином). Држава чланица која не жели или не може да спроведе заједничку акцију, мора да оправда свој став пред чланицама и Савет заседа о том проблему ради проналажења решења. Повод за увођење заједничких акција био је рат у бившој Југославији.

Европски савет је, на самиту у Лисабону у јуну 1992. године, утврдио географске зоне одговорности ЗСБП-е: Магреб и Средњи исток, источна Европа и територија бившег СССР-а. Заједничка акција (Joint Action 2002/210/CFSP) о успостављању полицијске мисије ЕУ у Босни и Херцегоцини (*European Union Police Mission*,

⁷⁴⁹ Члан Б. Заједничких одредаба Уговора о Европској унији, http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/11992M_Ugovor_o_EU-u_hrv.pdf. Сајт посећен 15.11.2013. године.

⁷⁵⁰ Члан Ј.1 Уговора о Европској унији.

⁷⁵¹ Члан Ј.3 Уговора о Европској унији.

EUPM⁷⁵²) је била прва цивилна мисија управљања кризном ситуацијом покренута у оквиру ЗСБП-е. Имала је за циљ успостављање професионалних и одрживих полицијских структура у БиХ до 2005. године.

С обзиром да Европски савет даје опште смернице за даљи развој Уније, у другом стубу он „утврђује начела и опште смернице за вођење спољне и безбедносне политике, укључујући и питања која су повезана са облашћу одбране“. На основу тих смерница, Савет доноси одлуке за утврђивање и спровођење заједничке спољне и безбедносне политике. Ранији састанци министара иностраних послова о питањима Европске политичке сарадње сада су подведени под Савет, односно нема више стриктне поделе на састанке о комунитарним пословима и састанке о европској политичкој сарадњи. Заједничка спољна и безбедносна политика, други стуб ЕУ, не подлеже надлежности Европског суда правде.

Иако симболично, Уговор о Европској унији је и област одбране укључио у Заједничку спољну и безбедносну политику. Одбрамбени сегмент Уније требао је да буде остварен преко Западноевропске уније. Формула је, у ствари, била: Европска унија треба да јача свој стуб у оквиру НАТО-а преко ширења и јачања ЗЕУ-е.⁷⁵³ Према члану Ј.4 Уговора о ЕУ, Унија тражи од Западноевропске уније, која представља саставни део развоја Уније, да припрема и спроводи одлуке и акције Уније везане за питања одбране. Савет у договору са структурама Западне европске уније одлучује о потребним практичним аранжманима. Међутим, при томе се поштују обавезе чланица у оквиру НАТО-и све је у складу са заједничком и одбрамбеном политиком утврђеном унутар тог савеза (члан Ј4.4). Западне европске уније је требало да помогне развој европске одбрамбене политике као мост између НАТО-а и ЕУ, али је остала самостална безбедносна организација с обзиром да није интегрисана у ЕУ. Била је подређена Унији, али је задржала институционалну аутономију и право самосталног одлучивања.

Министри спољних послова и одбране земаља чланица Западне европске уније усвојили су 19. јуна 1992. године, на састанку у Бону, „Деларацију из Петерсберга“ којом су утврђени основни правци развоја ЗЕУ-е, али и предвиђено је да јој се ставе на

⁷⁵² EUPM је наследила Међународну полицијску мисију УН у БиХ, чији је мандат истекао 2002. године. Првобитно је било планирано да EUPM траје 3 године, али је мисија трајала десет година, до 30. јуна 2012. године.

⁷⁵³ С. Самарцић, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, стр. 151.

располагање „војне јединице састављене од широке лепезе конвенционалних снага, а у циљу учешћа у војним мисијама које ће водити ЗЕУ.“ Мисије које ће обављати Западноевропска унија, познатије као Петерсбершки задаци, су:

- хуманитарне мисије или мисије спасавања;
- мисије одржавања мира;
- мисије управљања кризама, укључујући и операције успостављања мира.

Амстердамском ревизијом оснивачких уговора из 1997. године настављено је јачање изградње Заједничке спољне и безбедносне политике, пре свега, њеном „персонализацијом“, успостављањем правног основа за оперативни развој европске одбрамбене политике и променом политике према Западноевропској унији потенцирањем њеног интегрисања у ЕУ. Она је институционализована као одбрамбена компонента Уније. Та одбрамбена димензија Европске уније је ограничена на тзв. „Петерсбершке задатке“.

Прецизира се да Заједничка спољна и безбедносна политика сада укључује *све* области спољне политике и безбедности, укључујући *постепено утврђивање* заједничке одбрамбене политике, која би могла да доведе *до заједничке одбране ако Европски савет тако одлучи*.⁷⁵⁴ Европски савет је тако добио право да донесе одлуку о успостављању заједничке европске одбране, али уз услов да иста буде ратификована у парламентима држава чланица, чиме се наглашава да је ова област и даље остала међувладиног карактера. Петерсбершки задаци су унети у Уговор о Европској унији као став 2. члана 17. Према овом члану, Западноевропска унија представља саставни део развоја Уније, омогућавајући јој оперативни капацитет у складу са ставом 2. (као врсте мисија које може спроводити/предузимати Западноевропска унија набројани су Петерсбершки задаци). Све чланице Европске уније, и оне које нису чланице Западноевропске уније, имају право да учествују у овим мисијама.

У Уговору се прецизира да Западноевропска унија има задатак да помаже Унији тј. пружа јој подршку у дефинисању питања ЗСБП-е која су повезана са одбраном, те ће стога Унија развијати ближе институционалне односе са њом, у циљу њене могуће интеграције у ЕУ, ако Европски савет тако одлучи.

⁷⁵⁴ Члан 17. став 1. Уговора о Европској унији.

У циљу што ефикаснијег постојања и деловања ЗСБП-е, Уговор из Амстердама наглашава карактер ове политике, проширује њен инструментаријум, мења процедуре одлучивања и доноси неколико институционалних новина. Док се у члану J.1 Уговора из Мастрихта, истиче да „Унија и њене државе чланице спроводе ЗСБП“, сада се у члану 11. Уговора из Амстердама истиче да „Унија утврђује и спроводи“ ову политику, чиме се наглашава да је то заједничка спољна политика Уније, која ће имати своје циљеве који могу бити различити од циљева одређене чланице. Уводи се нови инструмент ове политике, *заједничка стратегија*, којом се усмерава, усклађује и јача деловање Уније у међународним односима. У члану J.2 Уговора из Амстердама утврђени су основни инструменти ове политике: *принципи и смернице* (према члану J.3. усваја их Европски савет и то су опште смернице за спољну и безбедносну политику, укључујући питања са одбрамбеним импликацијама); *заједничке стратегије* (усваја их Европски савет и оне садрже циљеве и средства које би Унија и чланице требале да обезбеде у областима од заједничког значаја, а ти циљеви се даље спроводе кроз заједничке ставове и акције); *заједничке акције* (према члану J.4 усваја их Савет и односе се на специфичне ситуације које захтевају оперативну акцију Уније) и *заједничке позиције - став* (усваја их Савет и њима се дефинише приступ Уније одређеном питању географске или тематске природе).⁷⁵⁵

Једногласност као начин доношења одлука у другом стубу, делимично, је ублажена већом употребом квалификованог већинског одлучивања. Савет одлучује квалификованом већином када доноси тзв. имплементирајуће одлуке⁷⁵⁶ односно одлуке базиране на заједничкој стратегији. Тако, Европски савет усваја заједничку стратегију усваја једногласно, а зај. акције и ставове којима се она спроводи Савет усваја квалификованом већином. Међутим, уведен је и принцип тзв. „конструктивног уздржавања“, који дозвољава могућност да се држава чланица уздржи од гласања, али се ти гласови не рачунају као гласови против. Уздржаност треба да образложи у формалној декларацији, није обавезна да учествује у спровођењу те одлуке, али не сме ни директно да поступа супротно одлуци.

⁷⁵⁵ <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>. Сајт посећен 18.11.2013. године.

⁷⁵⁶ Ради се о ситуацији када, на основу неке заједничке стратегије Савет усваја заједничке акције и заједничке ставове или када усваја неку одлуку којом се примењује заједничка акција или заједнички став.

На иницијативу Француске, Уговор из Амстердама *уводи функцију Високог представника за Заједничку спољну и безбедносну политику*, који је истовремено и генерални секретар Савета. Његова улога је да помаже Савету у питањима из ове политике, посебно тако што ће доприносити формулисању и спровођењу одлука, у случају потребе деловаће у име Савета, те водити политички дијалог са трећим лицима. Први Високи представник био је Хавијер Солана. Поред Високог представника, Савет има право да, сваки пут када сматра да је то неопходно, одреди Специјалног представника ЕУ који ће имати мандат за неко одређено политичко питање (које може да се односи на једну одређену земљу или регион). Специјални представници су одговорни Високом представнику

Слабости ЗСБП-е постале су очигледне већ 1999. године у кризи на Косову и Метохији, у којој је поново НАТО одиграо кључну улогу. Показало се да Западноевропска унија нема капацитете и не може остварити поверену јој улогу, те је одмах након ступања на снагу Уговора из Амстердама Унија променила политику у везу са ангажовањем ове организације. Оно што је било поверено Западноевропској унији, Европска унија је сада одлучила сама реализовати сопственим снагама.

Уговором из Нице извршен је пренос оперативних надлежности Западноевропске уније на Европску унију. Уклоњене се све одредбе о „употреби“ Западноевропске уније у реализацији одлука и акција Уније у питањима из области одбране, те је остављено Унији да сама развија своје капацитете. Елиминисане су и одредбе о интеграцији ЗЕУ-е у Европску унију, тако да је Западноевропска унија наставила да постоји као самостална међународна организација и могла је да обавља функције које су јој одређене Бриселским уговором из 1948. год. и Париским уговором из 1954. године. Уз Уговор из Нице усвојена је Декларација о Европској безбедносној и одбрамбеној политици, у којој се истиче да је „циљ Европске уније да ова политика што пре постане оперативана. Посебну одлуку о томе донеће Европски савет што је пре могуће у 2001. години, а најкасније на свом састанку у Лакену. Ступање на снагу Уговора из Нице није предуслов за то“.⁷⁵⁷

⁷⁵⁷ Декларација (бр.1) о европској политици безбедности и одбране, Уговор из Нице, http://www.mvep.hr/custompages/static/hrv/files/EUugovori/12001C_Ugovor_iz_Nice_hrv.pdf. Сајт посећен 20.11.2013. године.

Уговором из Нице дозвољена је могућност ближе сарадње⁷⁵⁸ и у другом стубу Европске уније, осим у питањима која се односе на област одбране, укључујући и војна питања. Посебно се потенцира да „ближа сарадња у области заједничке спољне и безбедносне политике буде усмерена на очување вредности и интереса Уније као целине и потврду њеног идентитета као кохерентне снаге на међународној сцени“.⁷⁵⁹ Шири се употреба гласања квалификованом већином у овој области. Савет одлучује сада на овај начин када поставља специјалног представника, а када нека заједничка акција или став буду усвојени квалификованом већином онда ће и међународни споразум о реализацији те акције бити усвојен квалификованом већином.

Политички комитет је замењен *Комитетом за политичка и безбедносна питања*,⁷⁶⁰ чији је задатак да прати међународну ситуацију у областима ЗСБП-е и да учествује у утврђивању политика давањем мишљења Савету, на његов захтев или на сопствену иницијативу. Такође, надзире и спровођење усаглашених политика и стратешки усмерава операције управљања кризама. Ово ће бити главни орган Европске безбедносне и одбрамбене политике који ће одређивати и пратити улогу Уније у одређеним кризама. Овај орган је замишљен као мост који повезује ЗСБП-у и ЕБОП-у, његова улога је и да обезбеди усклађеност између спољне политике и политике одбране Уније. Зато је Високи представник ЕУ за заједничку спољну политику и на челу Комитета за политичка и безбедносна питања.

Европска унија је Уговором из Нице добила војне и стратешке капацитете, команду која је интегрисана у оквире Савета, те је стога постало неопходно поновно дефинисање односа између Европске уније и НАТО-а.⁷⁶¹

Државе чланице ЕУ су након терористичких напада 11. септембра 2001. године, позивајући се на клаузулу о самоодбрани из повеље НАТО-а, објавиле солидарност са САД, те је напад на ову земљу сматран и нападом на ЕУ. Привидно заједнички европски став сачуван је и у случају интервенције САД на Авганистан. Међутим, већ у Ирачкој кризи, 2002-2004. године, опет се показала нејединственост, можемо рећи чак и непостојање праве европске спољне и безбедносне политике. Док су Велика Британија,

⁷⁵⁸ Концепт ближе сарадње је уведен Уговором из Нице у први и трећи стуб ЕУ.

⁷⁵⁹ Члан 27а. Уговора о Европској унији.

⁷⁶⁰ Члан 25. став 1. Уговора о Европској унији.

⁷⁶¹ М.Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, стр. 177.

Италија и Шпанија подржале америчку војну акцију, Немачка и Француска биле су против. Стога и није било изненађење што се највећи број измена у последњој ревизији оснивачких уговора односио на област спољне и безбедносне политике Европске уније.

6.1.2. Европска безбедносна и одбрамбена политика

Уговором из Амстердама успостављен је правни основ за развој нове политике у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике, Европске безбедносне и одбрамбене политике. У члану 17.1. Уговора о Европској унији истакнуто је да „спољна и безбедносна политика обухвата сва питања која се односе на безбедност Уније, укључујући постепено утврђивање заједничке одбрамбене политике која би могла да доведе до заједничке одбране, ако тако одлучи Европски савет“.

Иницијални подстицај развоју Европске безбедносне и одбрамбене политике чији би носилац била Европска унија дала је француско-британска декларација⁷⁶² из Сен-Малоа, усвојена 4. децембра 1998. године, у којој се истиче да „Европска унија мора имати капацитет за аутономну акцију, подржан кредибилном војном силом, средствима да се она употреби и спремношћу да се то уради као одговор на међународне кризе“.⁷⁶³

Ниједан званични документ, до Лисабонског уговора, не даје прецизно одређење ове политике, а појам „заједничка европска безбедносна и одбрамбена политика“ први пут је употребљен у тексту закључака Европског савета у Бечу, 11. и 12. децембра 1998. године. Термин „заједничка“ убрзо је ишчекао из употребе чиме је, ипак, наглашено да ово није права заједничка политика, попут нпр. заједничке пољопривредне политике, већ политика међувладиног карактера.

Први конкретан корак у изградњи европске одбрамбене политике био је самит Европског савета у Келну, 3. и 4. јуна 1999. године, на којем су прихваћени циљеви постављени у Сен-Малоу, те закључено да је Западоевропска унија испунила своје задатке и да ће Европска унија преузети њене функције у испуњавању Петерсбершких задатака, чиме је прецизирана област деловања нове политике. Прихваћен је и званични

⁷⁶² Ове декларација је симболисала и промену става Велике Британије о заједничкој европској одбрамбеној политици.

⁷⁶³ В. Giegerich, W. Wallace, *Foreign and Security Policy*, у: Н. Wallace, М.А. Pollack, А.Р. Young, *op.cit.*, стр. 438.

термин за нову политику – Европска безбедносна и одбрамбена политика. У декларацији која је усвојена поновљено је да Унија „мора у потпуности играти своју улогу на међународној сцени. Унији мора бити омогућено да делује самостално, уз подршку кредибилних војних снага, дати механизми којима ће доносити одлуке да се она употребе, и спремност да то учини како би се реаговало без штете по акције НАТО-а. Истакнуто је и да мора да поседује капацитет да у потпуности обавља мисију у области спречавања сукоба и управљања кризама“.⁷⁶⁴ Ово је значило да су Северноатлантски савез остаје основ заједничке одбране држава чланица, али и да су Петерсбершки задаци проширени и на *спречавање сукоба* (у односу на члан 17. Уговора о ЕУ из Амстердама).

На самиту Европског савета у Хелсинкију, 10. и 11. децембра 1999. године, утврђене су институционалне структуре и оперативна средства (војни и цивилни капацитети) ове политике. Утврђен је „Водећи циљ“ тј. војне снаге и способности које до 2003. године треба да буду доступне Унији за управљање кризама:

- да се до 2003. године образују војне снаге, које би имале до 60 000 војника, и које би могле бити мобилисане у року краћем од 60 дана од доношења одлуке о акцији, и у могућности да делују целу једну годину. Ове снаге биле би образоване путем добровољне контрибуције земаља чланица (осим Данске⁷⁶⁵), биле би мобилисане по потреби, али су требале бити војно самоодрживе са својом командом, обавештајним могућностима и логистиком. Ове снаге ће представљати будуће Европске снаге за брзо реаговање – ЕСБР (*European rapid Reaction Force – ERRF*), првенствено намењене за извршавање Петерсбершких задатака;

- биће успостављени нови политички и војни органи и структуре, у оквиру Савета, које ће омогућити Унији да обезбеди неопходно политичко вођство и стратешки правац у таквим операцијама, поштујући један институционални оквир;

⁷⁶⁴ Council, *Presidency Conclusions, Cologne, 3 and 4 June 1999*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm. Сајт посећен 22.11.2013.године.

⁷⁶⁵ Са Данском је још раније закључен протокол према коме она не учествује у припреми, примени и финансирању одлука и акција Уније у области одбране.

- модалитети ангажовања тих снага биће развијени транспарентно и уз консултације и сарадњу између ЕУ и НАТО-а, узимајући у обзир потребе свих чланица Уније.⁷⁶⁶

Три нова органа, у оквиру Савета, задужена за Европску безбедносну и одбрамбену политику била су: Комитет за политичка и безбедносна питања, Војни комитет и Војни штаб ЕУ. Они су као органи привременог карактера конституисани 1. марта 2000. године. На основу закључака са самита у Ници из децембра 2000. године, у којима се наводи „да је Европски савет како би омогућио Европској унији да у потпуности преузме своје одговорности одлучио да успостави сталне политичке и војне органе“,⁷⁶⁷ Савет је 22. јануара 2001. донео одлуку којом су ова три органа постали стални органи.⁷⁶⁸

Европски савет је на самиту у Феири, 19-20. јуна 2000. године, утврдио и цивилне капацитете за решавање кризних ситуација. Дефинисане су приоритетне области за цивилно управљање кризама: полиција, јачање владавине права, цивилна управа и цивилна заштита. Државе чланице су се обавезале да до 2003. године, по принципу добровољности, обезбеде 5000 полицајаца за учешће у међународним мисијама које укључују и превенцију сукоба и цивилно управљање кризама (организоване у оквиру УН или ОЕБС-а).

20-21. новембра 2000. године у Бриселу је одржана конференција држава чланица о војним капацитетима Уније, на којој је договорен тзв. каталог снага. Државе чланице су се обавезале да Европској унији ставе на располагање снаге од око 100 000 војника, 400 борбених авиона и 100 бродова. У погледу стратешких капацитета (обавештавање, стратешки транспорт) изразиле су спремност да ставе на располагање своје националне штабове, штабове у оквиру мултинационалних снага које би требало

⁷⁶⁶ *Council, Presidency Conclusions, Helsinki, 10 and 11 December 1999,*

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm. Сајт посећен 22.11.2013.године.

⁷⁶⁷ *Presidency Conclusions, Council of the European Union, Nice, 7–9 December 2000. Annex VI: Presidency Report on the European Security and Defence Policy.* http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_en.htm, Сајт посећен 23.11.2013. године.

⁷⁶⁸ Овако брза реализација закључака Европског савета произилази из Декларације (бр.1) о брзој операционализацији европске политике у области безбедности и одбране са међувладине конференције о Уговору из Нице. У њој се истиче да Европска унија мора што пре бити операционализована у области ове политике, а одлуку о томе донеће Европски савет, што је могуће пре у току 2001. године, а најкасније до заседања у Лакену, на основу постојећих одредби Уговора. Ступање на снагу Уговора из Нице није представљало неопходан услов за примену Декларације, а према томе ни за формирање сталне институционалне структуре.

да омогуће Унији да ван НАТО структура располаже одређеним средствима командовања и контроле. Ови каталози који идентификују капацитете и обавезе које су чланице преузеле на себе за извршавање задатака ЕУ усвојени су на, већ поменутом, самиту Европског савета у Ници, у децембру 2000. године, на коме је и заокружено институционално обликовање Европске безбедносне и одбрамбене политике, те утврђено да се командно-планске структуре Западноевропске уније пребаце на ЕУ до краја 2000. године.

На самиту у Лакену,⁷⁶⁹ 14-15. децембра 2001. године, Европски савет је на основу закључака финалног акта Уговора у Ници усвојио декларацију о оперативној способности Европске безбедносне и одбрамбене политике чиме је званично потврђена способност Уније да води операције из оквира Петерсбершких задатака.⁷⁷⁰

Прва мисија Европске безбедносне и одбрамбене политике била је, већ поменута, Полицијска мисија ЕУ у Босни и Херцеговини (EUPM), која је почела 1. јануара 2003. године заменивши Међународне полицијске снаге УН. Мисију је у периоду од 2003-2005. године чинило 500 полицајаца, а 2006. године њихов број је смањен на 200. Мисија је завршена 30. јуна 2012. године.⁷⁷¹ Прва војна мисија Уније била је операција „Конкордија“ (Concordia) у Македонији која је трајала од 31. марта до 15. децембра 2003. године.⁷⁷² Прва војна мисија ЕУ ван европских граница, без НАТО-а, била је операција „Артемис“ у Конгу, која је трајала од 12. јуна до 1. септембра 2003. године.⁷⁷³ До сада највећа цивилна мисија Европске безбедносне и

⁷⁶⁹ На самиту у Лакену закључено је да су војни капацитети који су стављени на располагање ЕУ за извршавање „Петерсбершких задатака“ недовољни, и дат је налог Савету ЕУ да у што краћем року изради Европски акциони план за побољшање способности снага које су чланица ставиле на располагање за операције ЕУ (*European Capabilities Action Plan-ЕСАP*). Програм плана се фокусирао на 19 области недостатака, за које су одређене радне групе са задатком да са експертима чланица до марта 2003. године нађу начин и превазиђу главне недостатке.

⁷⁷⁰ http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf. Сајт посећен 25.11.2013. године.

⁷⁷¹ Циљ мисије био је да се формирају одрживе и професионалне полицијске снаге које ће деловати у складу са ЕУ стандардима. Током једне деценије, колико је готово трајала ова мисија, у њој је учествовало преко 2300 лица, и то 1786 полицајаца и 154 међународна експерта различитих професија.

⁷⁷² То је била и прва операција реализована на основу „Берлин плус“ аранжмана тј. уз коришћење капацитета НАТО-а. Циљ мисије је био да обезбеди сигурност посматрачима НАТО-а и ОЕБС-а који су надгледали примену Охридског мировног споразума из 2001. године, а укључивала је око 300 лица. „Конкордију“ је заменила ЕУ полицијска мисија *Proxima*, коју је чинило особље од 200 људи, а циљ јој је био да помогне развој македонске полиције у складу са ЕУ стандардима. Мисија „Проксима“ је окончана 14. децембра 2005. године.

⁷⁷³ Циљ операције је био стабилизовање безбедносних услова и поправљање хуманитарне ситуације у региону Итури у Конгу. Операција је била одобрена и од Савета безбедности УН. Након ове операције,

одбрамбене политике је „Eulex Kosovo“, мисија владавине права на Косову, која је покренута у фебруару 2008. године и још увек траје.⁷⁷⁴

Током 2002-2003. године Унија је рedefинисала оквир сарадње са Северноатлантским савезом. С обзиром да је дошло до пребацивања оперативних надлежности са Западноевропске уније на Европску унију, требало је поново уредити односе између ње и НАТО-а без чијих капацитета није могла адекватно реализовати ову политику. Први оквир институционалне сарадње између Европске уније и НАТО-а био је тзв. „Берлински споразум“, из 1996. године, којим су утврђене основе по којима Западноевропска унија приступа тј. користи капацитете НАТО-а за извођење својих операција. ЗЕУ је могла да користи део инфраструктуре и командних система НАТО-а под одређеним процедурама преузимања и враћања. Нови оквир којим је уређена сарадња између НАТО-а и ЕУ назван је „Берлин плус“ и чини га неколико споразума. 16. децембра 2002. године на састанку Северноатлантског савета и Комитета за политичка и безбедносна питања ЕУ потписана је ЕУ-НАТО декларација о Европској безбедносној и одбрамбеној политици. У њој се потврђује да НАТО остаје основа колективне одбране држава чланица ЕУ, те да јача европска улога доприноси виталности и успеху Алијансе, нарочито на пољу кризног менаџмента. Утврђени су принципи на којима се темељи стратешки однос НАТО-а и Уније: партнерство (узајамна подршка у активностима управљања кризама); консултације, дијалог, сарадња и транспарентност; једнакост; поштовање аутономија ЕУ и НАТО приликом доношења одлука; поштовање интереса чланица ЕУ и НАТО; поштовање принципа Повеље УН; кохерентност и међусобна подршка у развоју војних способности заједничких за обе организације. 12. марта 2003. године закључен је Споразум о размени и безбедности информација између ЕУ и НАТО-а. Цео пакет споразума под називом „Берлин плус“ 13. марта 2003. године закључили су Џорџ Робертсон,

ЕУ је на позив владе Конга, послала у ову земљу и своју полицијску мисију. Ова полицијска мисија ЕУ у Конгу, Еуропол Киншаса, била је прва цивилна мисија Уније у Африци и трајала је од 12. априла 2005. године до децембра 2006. године.

⁷⁷⁴ Мисија је покренута одлуком Савета, Council Joint Action 2008/124/CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission in Kosovo, EULEX KOSOVO, а постала је потпуно оперативна у априлу 2009. године. Почетни мандат јој је био две године, међутим, он је продужен до 14. јуна 2014. године. Мисију је подржао Савет безбедности УН, а и Република Србија јер је званично статусно неутрална и ради у оквирима Резолуције 1244. Опширније о овој мисији видети на: <http://www.eulex-kosovo.eu> и *Мисија „Eulex“*, Појмовник, Центар за цивилно-војне односе, Београд, 2009.

генерални секретар НАТО-а, и Високи представник ЕУ, Хавијер Солана. Питања која су регулисана овим споразумом о сарадњи, између осталог, су омогућавање приступа ЕУ оперативном планирању НАТО-а и коришћење НАТО војних актива и потенцијала у операцијама под вођством ЕУ. Уведено је правило консензуса око операција које предузима Унија уз коришћење НАТО капацитета. Договорено је и да државе са потенцијално проблематичном, нејасном безбедносном ситуацијом не могу бити чланице ни једне од ове две организације. Међутим, Унија је нпр. примила у чланство Кипар, чему се оштро успротивила Турска као чланица НАТО-а што је довело до краткотрајне парализе реализације „Берлин плус“-а.

Прва операција реализована на основу „Берлин плус“ споразума била је операција *Concordia* у Македонији, из 2003. године. На основу „Берлин плус“ аранжмана је реализована и војна операција „*Altea*“ у Босни и Херцеговини, тј. *EUFOR Altea*,⁷⁷⁵ а наследила је Алијансине мировне снаге, СФОР, 12. децембра 2004. године. Основни циљ јој је био да обезбеди поштовање Дејтонског мировног споразума.⁷⁷⁶ *EUFOR* је и данас у БиХ и броји 900 војника.

Европска унија је 2003. године усвојила и Европску стратегију безбедности,⁷⁷⁷ 12. децембра на састанку Европског савета у Бриселу. Стратегија је стављена у надлежност Високог представника за спољну политику и безбедност. Након Ирачке кризе, која је довела до дубоког неслагања међу чланицама и нарушила унутрашњу кохезију Уније, доношење заједничког европског безбедносног концепта био је покушај Уније да као јединствен, глобални актер одговори на безбедносне претње и изазове који је очекују. Европском стратегијом безбедности је створен стратешки оквир за европску спољну и безбедносну политику, укључујући и одбрамбену политику. У уводном делу Стратегије истиче се да су САД и НАТО одиграли пресудну улогу у

⁷⁷⁵ *Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina*,

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede020610ja2004570bih_/sede020610ja2004570bih_en.pdf

⁷⁷⁶ Опширније Берлин-плус операцијама видети у: С. Глигоријевић, „Безбедносна сарадња ЕУ и НАТО“, *Евроатлантска ревија*, Београд, бр.6/2007.

⁷⁷⁷ Мандат за израду стратегија био је поверен Хавијеру Солани, Високом представнику за спољну и безбедносну политику. Супротно дотадашњој пракси, нацрт документа није прослеђен COREPER-у, ни Политичко-безбедносном комитету, нити су институције Уније водиле расправу о њему. Прва верзија је представљена Европском савету у јуну 2003., одржано је неколико радионица о њој и усвојена је на самиту Европског савета у Бриселу, 12. децембра 2003. године.

европској безбедности, али и да је Унија постала глобални чинилац који би требао да преузме одговорност за глобалну безбедност. Да би заштитила своју безбедност и промовисала своје вредности, Унија има три стратешка циља:

- бављење претњама,
- изградња безбедности у суседству и
- међународни поредак заснован на делотворном мултилатерализму.

Нова европска безбедносна култура подразумева битно другачији концепт одбране од онога из периода хладног рата. Унија мора бити способна да делује пре него што се погорша ситуација у државама у окружењу. Кохерентност је неопходна на свим нивоима, а смисао Заједничке спољне и безбедносне политике, а тиме Европске безбедносне и одбрамбене политике, је „да смо јачи када делујемо заједно“.⁷⁷⁸

На француско-британском самиту у Тукеу, 3. фебруара 2003. године, као један од начина имплементације одбрамбених аспеката Европске стратегије безбедности предложен је концепт борбених група „Battlegroup Concept“,⁷⁷⁹ снага које би омогућиле Унији да хитно реагује на појаву криза. Овај концепт је Европски савет 2004. године интегрисао у „Главни циљ 2010“.

Унија до 2003. године није успела у потпуности да оствари пројектоване циљеве утврђене као „Headline Goal 2003“. У јуну 2004. године, Европски савет је усвојио нови „Headline Goal 2010“ који обухвата основне параметре развоја европских војних способности до 2010. године, који је био допуна хелсиншког циља. Кључна тачка новог циља је тежња да се ЕУ оспособи за брзе реакције односно прихваћен је концепт борбених група. Предвиђено је формирање јединица величине батаљона које би имале око 1500 војника, из једне или више држава чланица, које би биле спремне да се распореде било где у свету у року од 5 до 10 дана, те способне да осигурају неку област највише 30 дана, а евентуално до 3 месеца. Проширује се оквир операција заједничких снага држава чланица ЕУ. Поред Петерсбершких задатака, обављаће и мисије које су предвиђене Европском стратегијом безбедности - заједничке операције разоружања и подршку трећим земљама у борби против тероризма и реформи сектора безбедности.

⁷⁷⁸ *European Security Strategy, A Secure Europe in a Better World*,
<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>. Сајт посећен

⁷⁷⁹ Опширније о концепту борбених група видети:
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/091006eubattlegroups_/091006eubattlegroups_en.pdf

Између осталог, предвиђено је оснивање Европске одбрамбне агенције (European Defence Agency – EDA).⁷⁸⁰ Она је основана 12. јула 2004. године (European Defence Agency – EDA), са циљем да „подржи државе чланице и Савет у њиховим напорима на унапређењу европских одбрамбених капацитета у области кризног менаџмента и на успостављању европске одбрамбене политике на садашње позиције, као и развој у будућности“⁷⁸¹.

Концепт „борбених група“ први пут је употребљен у операцији „Артемис“ у Конгу, 2003. године, када је Унија била у стању да две недеље након захтева УН распореди тражене снаге. Овај концепт је први пут достигао основну оперативну способност 2005. године, а пуну оперативну способност у јануару 2007. године. *Full Operational Capability* је, у ствари, капацитет вођења две истовремене, али потпуно одвојене операције. Снаге које чине борбене групе обезбеђују се из националних оружаних снага држава чланица и делују под контролом Савета, који одлучује о покретању операције.

Један од ограничавајућих фактора у развоју Заједничке спољне и безбедносне политике, а тиме и Европске безбедносне и одбрамбене политике као њеног саставног дела, био је проблем финансирања.⁷⁸² Након амстердамске ревизије оснивачких уговора, према члану 28. Уговора о Европској унији, сви трошкови који настају спровођењем ЗСБП-е иду на терет буџета ЕУ, осим оних који су везани за војне или одбрамбене операције. Ово је значило да ће се цивилне операције финансирати из буџета ЕУ, а војне ће падати на терет држава чланица. Савет је 23. фебруара 2004.

⁷⁸⁰ *Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004*, endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004;
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/80498.pdf. Сајт посећен 27.11.2013. године.

⁷⁸¹ The Council of the EU, Council Joint Action 2004/551/CFSP of the 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency, Official Journal of the EU, 17.07.2004.;
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_245/l_24520040717en00170028. Сајт посећен 28.11.2013. године.

⁷⁸² Према Уговору из Мастрихта разликовали су се административни и оперативни трошкови у оквиру ове политике. Административни трошкови који се, пре свега, односе на финансирање њених органа, спадају на терет буџета ЕУ. Код оперативних трошкова Савет је могао да донесе, једногласно, одлуку да ови трошкови падају на терет буџета ЕЗ или на терет буџета држава чланица према одређеном кључу поделе који је требао да се одреди, те као трећа могућност постојао је мешовити модел финансирања који је подразумева финансирање путем комунитарног и националних буџета. Пракса из Мастрихта је потпуно измењена 16. јула 1997. године, када је закључен уговор о финансирању ЗСБП-е између Савета, Европског парламента и Комисије којим је предвиђено да оперативни трошкови буду финансирани из буџета ЕЗ, осим ако Савет не одлучи другачије.

године, одлуком 2004/197/CFSP, успоставио посебан механизам финансирања – ATHENA, који је предвиђао да ће заједничке трошкове војних операција Европске уније финансирати све државе чланице, а издаци се за сваку чланицу одређују на основу њеног бруто националног производа. Преостале трошкови финансирају државе чланице по принципу „трошкове плаћа онај ко их чини“. Овај механизам је допринео оперативној ефикасности безбедносне политике ЕУ, јер више није било неопходно да се за сваку операцију спроводи *ad hoc* финансирање.⁷⁸³

Уговор из Лисабона је самом променом назива Европска безбедносна и одбрамбена политика у Заједничка безбедносна и одбрамбена политика означио нову фазу у развоју најосетљивије политике процеса европских интеграција.

6.1.3. Уређење Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ према Уговору из Лисабона

Највећи број новина које је донео Уговор из Лисабона односио се на јачање улоге Европске уније као актера међународних односа. Укидањем стубовске структуре, Заједничка спољна и безбедносна политика, постала је део шире области тзв. спољне активности Уније, која обухвата: заједничку трговинску политику; сарадњу са трећим државама и хуманитарну помоћ; рестриктивне мере; међународне уговоре; односе ЕУ са међународним организацијама, трећим државама и делегацијама ЕУ, и заједничку спољну политику и политику безбедности. Само Заједничка спољна и безбедносна је уређена Уговором о Европској унији, а остале области спољних активности Уговором о функционисању о ЕУ. Тиме је потврђено да постоји значајна разлика између овлашћења Уније, правила и процедура у овој и осталим областима спољних активности.

Заједничка спољна и безбедносна политика је и даље уређена насловом V Уговора о ЕУ, који је допуњен са два нова поглавља „Опште одредбе о спољним активностима Уније“ и „Посебне одредбе о Заједничкој спољној и безбедносној политици“. Ово друго поглавље је, такође, подељено на два дела: „Заједничке одредбе“

⁷⁸³ Опширније о финансирању Европске безбедносне и одбрамбене политике видети у: Д. Вукчевић, „Финансирање безбедносне и одбрамбене политике Европске уније, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 4/2009, стр. 243-254.

и „Заједничку безбедносну и одбрамбену политику“, која је тако издвојена у посебну правну целину. Најзначајније институционалне лисабонске новине, чији је циљ био да се обезбеди конзистентност, ефективност и доследност спољнополитичког деловања ЕУ биле су увођење функције председника Европског савета, преобликовање функције Високог представника и оснивање Европске службе за спољне послове.

Ради обезбеђивања јединствености у спољном деловању и представљању Уније, спољнополитичке функције Савета и Комисије, односно функције ранијег високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику и комесара за спољне послове, сада су обједињене у једној функцији – Високом представнику Уније за спољне послове и безбедносну политику. „Ранији“ високи представник за ЗСБП-у био је истовремено и генерални секретар Савета, али након лисабонских измена функција генералног секретара постаје засебна и не представља део позиције високог представника. „Нови“ високи представник сада има тројаку функцију: потпредседник Европске комисије, председава Саветом за спољне послове и води Европску службу за спољне послове. Високог представника за спољне послове и безбедносну политику именује Европски савет на период од пет година, одлучујући квалификованом већином на основу сагласности председника Европске комисије.

Према члану 18. Уговора о ЕУ, Висок представник „води Заједничку спољну и безбедносну политику, те својим предлозима доприноси њеном утврђивању и спроводи је у својству мандатара Савета (укључујући и област Заједничке безбедносне и одбрамбене политике). Поред тога, он према члановима 18. и 27. Уговора о ЕУ: председава Саветом за спољне послове; као потпредседник Европске комисије стара се о кохерентности спољних активности Уније (ту спадају и међународни економски односи, те координација и усклађивање деловања Уније у оквиру оних политика које имају значајне спољнополитичке елементе попут међународне трговине, развојне политике и др.); представља Европску унију у питањима из области Заједничке спољне и безбедносне политике, у име Уније води политички дијалог са трећим земљама и заступа став Уније у међународним организацијама и на међународним конференцијама; руководи Европском службом за спољне послове и делегацијама ЕУ у трећим земљама и међународним организацијама.⁷⁸⁴

⁷⁸⁴ Члановим 18. и 27. Уговора о ЕУ.

Према члану 26. Уговора о ЕУ, Високи представник се, заједно са Саветом стара о јединству, повезаности и ефикасности акција Уније. Ипак, основни задатак Високог представника је да, најпре, изграђује консензус у Савету (тј. међу државама чланицама), од чега зависи могућност за даље обликовање Заједничке спољне и безбедносне политике односно представљање Уније на глобалној сцени.⁷⁸⁵

С обзиром да, према члану 26. Уговора о ЕУ, Европски савет идентификује стратешке интересе Уније, утврђује циљеве и дефинише опште смернице за Заједничку спољну и безбедносну политику, увођење функције „сталног“ председника Европског савета био је, несумњиво, допринос усаглашавању и доследности спољнополитичког деловања Уније. Он „обезбеђује на свом нивоу и у својству функције коју обавља представљање Уније на спољном плану у вези са питањима из спољне политике и заједничке безбедности, без повреде надлежности Високог представника“.⁷⁸⁶ Такође, уколико то захтева развој међународне ситуације, председник Европског савета сазива ванредни састанак Европског савета у циљу утврђивања стратешких праваца политике Уније у односу на такав развој догађаја.⁷⁸⁷ Ипак, Лисабонским уговором нису јасно подељене надлежности председника Европског савета и Високог представника у вези са представљањем Уније на спољном плану.

Као посебно, аутономно тело Европске уније, основана је Европска служба за спољне послове (European External Action Service, EEAS).⁷⁸⁸ Званично је основана одлуком Савета 26. јула 2010 године.⁷⁸⁹ Она се неформално сматра дипломатском службом Уније или министарством спољних послова. Према члану 27. став 3. Уговора о ЕУ, састављена је од службеника из надлежних служби Генералног секретаријата Савета и Комисије, и особља које делегирају националне дипломатске службе. Европску службу спољних послова чине централна администрација у Бриселу и делегације Уније у трећим земљама и међународним организацијама. С обзиром да

⁷⁸⁵ Видети у: В. Donnelly, “Europe in the World: All Change or No Change in Foreign Policy After Lisbon?”, *The International Spectator*, Vol. 45, No. 2, June 2010, стр. 17-22.

⁷⁸⁶ Члан 15. Уговора о ЕУ.

⁷⁸⁷ Члан 26. Уговора о ЕУ.

⁷⁸⁸ Организација и рад ЕССП се, према члану 27. став 3. Уговора о ЕУ, утврђују одлуком Савета, на предлог Високог представника, након консултовања Европског парламента и одобрења Европске комисије.

⁷⁸⁹ Буџет ЕССП-а за 2010. годину је износио 9,5 милиона евра, а тада је предвиђено да она има до 8000 запослених лица.

Европска унија има дипломатске односе са скоро свим земљама у свету, њу тамо, дакле, предствалају управо ове делегације које имају сличну функцију као амбасаде.⁷⁹⁰

Уговор из Лисабона уводи одлуке као основни правни инструмент у области Заједничке спољне и безбедносне политике. Тиме се поједностављује инструментаријум Уније у овој области јер се дотадашње заједничке стратегије, заједнички ставови и заједничке акције замењују једним инструментом – одлуком. Заједничка спољна и безбедносна политика се, према члану 25. Уговора о ЕУ, води дефинисањем општих смерница и доношењем одлука којима се утврђују: акције које води Унија, ставови које заузима и оквир односно начин спровођења одлука из претходне две тачке. У области Заједничке спољне и безбедносне политике, и даље је искључено доношење аката законодавног карактера. Тако да ни Суд правде ЕУ нема надлежности у вези са одредбама које се односе на ову област.⁷⁹¹

Једногласност као основни начин одлучивања у области Заједничке спољне и безбедносне политике је задржана и Лисабонским уговором, али се уводи неколико изузетака у којима Савет одлучује квалификованом већином. Према члану 31. став 2. Уговора о ЕУ то су следећи изузеци: усвајање одлуке којом се утврђује акција или став Уније на основу одлуке Европског савета којом су дефинисани стратешки интереси и циљеви Уније; усвајање одлуке којом се утврђује акција или став Уније на основу предлога Високог представника за спољне послове и политику безбедности у вези са неким „специфичним“ захтевом који му достави Европски савет; када се доноси одлука о примени одлуке којом је утврђена акција или став Уније; усвајање одлуке о именовану специјалног представника Високог представника. У свим овим изузецима свака држава чланица задржава право да блокира доношење одлуке квалификованом већином, и то због виталних разлога националне политике и о томе мора изнети образложен став.⁷⁹²

Као једно од најинтересантнијих обележја ове политике⁷⁹³ задржана је могућност конструктивне уздржаности (*constructive abstaining*) од гласања, чиме се

⁷⁹⁰ http://www.eeas.europa.eu/what_we_do/index_en.htm. Сајт посећен 1.12..2013. године.

⁷⁹¹ Члан 24. Уговора о ЕУ.

⁷⁹² Високи представник, у том случају, у тесној сарадњи са државом чланицом тражи прихватљиво решење, а уколико се до њега не дође Савет, одлучујући о томе квалификованом већином, може тражити да се Европски савет састане у циљу доношења једногласне одлуке.

⁷⁹³ Т. Мишчевић, „Изазови за Заједничку безбедносну и одбрамбену политику ЕУ“, стр. 15.

омогућава доношење одлука и када се одређене државе не слажу са активностима Уније или нису спремне да у њима учествују. Конструктивно уздржана чланица нема обавезу да спроводи донету одлуку. Ипак, принцип конструктивне уздржаности је ограничен тако да се одлука не може донети када се једна трећина држава чланица, која истовремено представља и једну трећину становника Уније, уздржи од гласања.

Уговор из Лисабона доноси нову одредбу о финансирању ове политике, став 3. члана 41. Уговора о ЕУ, којом се омогућава брзо доношење одлука када су хитно неопходна финансијска средства за деловање односно покретање мисије Уније било где у свету. У таквим случајевима Савет, одлучујући квалификованом већином на основу предлога Високог представника, доноси одлуку о утврђивању посебних процедура за финансирање хитних потреба из буџета Уније, а ако трошкови не спадају у надлежност Уније, предвиђа се оснивање фонда у који ће државе чланице уплатити одговарајуће доприносе. Овим се унапређује ефикасност деловања Уније у области спољне и безбедносне политике јер јој се, са финансијског аспекта, омогућава да делује у што краћем року.

Основне новине које Лисабонски уговор доноси у области Заједничке спољне и безбедносне политике, осим измењеног назива, су: клаузула о међусобној одбрани, клаузула о солидарности, повећан је број „Петерсбершких задатака“, дозвољена „стална структурна сарадња“ држава чланица на одбрамбеном плану, олакшано спровођење ове политике кроз нови механизам флексибилности, и Европска одбрамбена агенција је званично постала тело Уније.

Лисабонским уговором се, по први пут, одбрамбена политика у оснивачким уговорима уводи као посебан део Заједничке спољне и безбедносне политике. У члану 42. став 1. Уговора о ЕУ, истиче се да она „представља интегрални део спољне политике и заједничке безбедности“, а основни циљ Заједничке безбедносне и одбрамбене политике је да „обезбеђује Унији оперативну способност са ослоном на цивилна и војна средства“. Потврђена је опредељеност Уније за „постепено утврђивање заједничке одбрамбене политике, која ће водити заједничкој одбрани чим Европски савет једногласно донесе одлуку о томе“.⁷⁹⁴

⁷⁹⁴ Члан 42. став 2. Уговора о ЕУ.

Унија је коначно добила *клаузулу о међусобној одбрани*. У члану 42. став 7. Уговора о ЕУ истиче се да „уколико је држава чланица жртва оружане агресије на својој територији, друга држава чланица има обавезу да јој пружи помоћ и подршку свим расположивим средствима, у складу са чланом 51. Повеље УН. Ово неће довести у питање специфичан карактер безбедносне и одбрамбене политике одређених држава чланица. Обавезе и сарадња у овој области треба да буду конзистентне са обавезама у оквиру Северноатлантског савеза који остаје основ њихове заједничке одбране и форум за њену примену.

Као још један „инструмент“ за одговор на безбедносне претње и изазове уводи се клаузула солидарности. Она није наведена у делу о ЗБОП-и, већ се уводи кроз начело солидарности у члану 222. Уговора о функционисању ЕУ. Овом клаузулом државе чланице се обавезују на пружање помоћи држави чланици, на захтев њених политичких органа, у случају да је она предмет терористичког напада, природне катастрофе или катастрофе проузроковане људским фактором. У таквим ситуацијама Унија може да мобилише све инструменте којима располаже, што укључује и војна средства држава чланица која јој она ставе на располагање. Савет посебном одлуком дефинише садржај и начин примене овог члана.⁷⁹⁵

Проширена је листа Петерсбершких задатака односно карактер операција за које Унија може ангажовати своје цивилне и војне капацитете. Према члану 43. став 1. Уговора о ЕУ, ови задаци сада укључују и заједничке операције разоружавања, војне мисије консултативног карактера и пружања подршке, док су борбене мисије у оквиру управљања кризама, које укључују превенцију конфликта, наметање и очување мира, допуњене постконфликтном стабилизацијом. Додата је и одредница да све ове мисије могу допринети борби против тероризма, укључујућу и пружање подршке трећим земљама у борби против тероризма на њиховој територији.

Уведен је и механизам флексибилности, у члану 44. Уговора о ЕУ, да би се омогућило лакше и брже спровођење Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, те ЗСБП-е као њеног ширег оквира. Ово је значило да Савет може поверити спровођење

⁷⁹⁵ Први нацрт клаузуле о солидарности урађен је година дана након терористичког напада на САД, а након терористичког напада на Мадрид, у марту 2004. године, предвиђено је да се клаузула нађе у тадашњем предлогу Уговора о уставу за Европу. Према члану 222. Уговора о ЕУ, када је реч о терористичким нападима, клаузула има двојаку функцију: превенцију терористичких претњи на територији држава чланица и конкретно пружање помоћи у случају напада.

цивилне или војне операције групи држава чланица које су вољне и поседују одговарајуће капацитете за такву операцију.

Посебно значајна новина коју уводи Уговор из Лисабона је могућност „сталне структурне сарадње“ држава чланица чији војни капацитети испуњавају више стандарде и које су успоставиле међусобне обавезе у погледу најзахтевнијих мисија. Према члану 46. Уговора о ЕУ, те чланице које желе да успоставе структурну сарадњу обавештавају о томе Савет и Високог представника за спољне послове и безбедносну политику. У року од три месеца од пријема обавештења, и након консултовања Високог представника, Савет доноси одлуку о успостављању сталне сарадње и утврђује листу држава чланица-учесница те сарадње. Иако је и након Лисабонске реформе остало правило да се одлуке о питањима одбране, укључујући и одлуке о мисијама, доносе једногласно,⁷⁹⁶ успостављање сталне сарадње је изузетак о коме Савет одлучује квалификованом већином.⁷⁹⁷ Испуњеност критеријума за сталну структурну сарадњу прати Европска одбрамбена агенција. Ови критеријуми су истакнути члану 2. Протокола о структурној сарадњи. Нпр. државе чланице које учествују у њој дужне су да сарађују у циљу реализације договорених циљева који се односе на утврђивање висине издатака за одбрану, затим да уједначавају у мери у којој је то могуће своја средства одбране, нарочито на плану хармонизовања утврђених војних потреба и др. Ово нису прецизно дефинисани и утврђени критеријуми сарадње држава чланица као у случају нпр. европске монетарне уније, тако да се „стална структурна сарадња“ баш и не може оценити као „већ виђени модел продубљивања интеграције, који је кориштен за стварање ЕМУ-е и Шенгенског система“.⁷⁹⁸

Уговор из Лисабона уводи у оснивачке уговоре као међувладино тело Европску одбрамбену агенцију, која је основана 2004. године. Она се, према члану 45. Уговора о ЕУ, ставља под надлежност Савета, који одлучује о њеном статусу, седишту и начину функционисања. Њени основни задаци су да: доприноси објективном сагледавању војних способности држава чланица и врши оцену њихове способности за извршење прописане обавезе; ради на хармонизацији оперативних потреба и утврђивању

⁷⁹⁶ Члан 42. став 4. Уговора о ЕУ.

⁷⁹⁷ Члан 46. став 2. Уговора о ЕУ.

⁷⁹⁸ А. Missiroli, “The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP“, Policy Department External Policies, Briefing Paper, 2008. Наведено према: Т. Мишчевић, „Изазови за Заједничку безбедносну и одбрамбену политику ЕУ“, стр.16.

ефикасних и компатибилних поступака набавке; предлаже мултилатералне пројекте за реализацију циљева постављених у складу са војним капацитетима, да се стара о усклађености програма које спроводе државе чланице и да управља програмима специфичне сарадње; пружи подршку развоју технологије у домену одбране и др.⁷⁹⁹ Задатак Агенције је био да усклади и унапреди развој одбрамбених, истраживачких и развојних капацитета на нивоу држава чланица и на нивоу Уније.

6.2. БЕЗБЕДНОСНИ ЦИЉЕВИ ШИРЕЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Два основна безбедносна циља процеса проширења Европске уније су:

- јачање њене унутрашње безбедности и
- позиционирање Уније као глобалног безбедносног актера.

6.2.1. Унутрашња безбедност као циљ проширења Европске уније

Остваривање циљева процеса европских интеграција, првенствено економских, захтевало је слободу кретања лица између држава чланица, давање одређених права држављанима који долазе из других држава чланица, решавање проблема контроле граница и др. Како је растао број чланица и продубљивао се процес интеграција, тако се и Заједница (Унија) морала суочити са проблемом криминала, имиграната и тероризмом што је захтевало полицијску и правосудну сарадњу између држава чланица. Ово су само нека од питања која сврставамо у „унутрашњу безбедност Европске уније“, а њено уређење је предуслов за нормалан живот грађана Уније, али и за њено функционисање.

Под унутрашњом безбедношћу се подразумева „индивидуална и национална безбедност која се организује на нивоу држава. Ове врсте безбедности су основа на којој се гради живот без угрожавања. Унутрашња безбедност је и основа за постојање међународне безбедности“.⁸⁰⁰ С обзиром да Европска унија није држава већ специфична заједница 28 различитих држава, она мора својим грађанима и чланицама

⁷⁹⁹ Члан 45. став 1. Уговора о ЕУ.

⁸⁰⁰ Р. Гађиновић, „Класификација безбедности“, *Наука, безбедност, полиција*, бр. 2/2007., стр. 6.

да понуди, изгради и осигура све оно што подразумевају индивидуална и национална безбедност.

Индивидуална безбедност односи се на појединца/грађанина Европске уније, док је садржај националне безбедности са аспекта Уније тешко утврдити јер је носилац ове врсте безбедности (национална) држава, а ЕУ ипак представља само савез држава. Према Антону Гризолду, националну безбедност најопштије одређујемо као безбедност политичког народа, а њен садржај обухвата: безбедност националне територије (укључујући ваздушни простор и територијалне воде), заштиту живота људи и њиховог власништва, очување и одржање националне суверености и остваривање основних функција друштва (социјално-економске, друштвено-политичке, културне, еколошке, привредне и друге).⁸⁰¹ Унија стога мора садржај националне безбедности, који се односи на једну државу чланицу, обезбедити на вишем и ширем нивоу за 28 различитих држава.

Политике Европске уније у области унутрашње безбедности сврставају се у четири категорије: слободно кретање лица између држава чланица ЕУ, полазећи од права на рад и настањивање до уклањања граничних контрола између држава чланица; основна права за држављане Европске уније у другим државама чланицама, као што су једнакост економских, политичких и грађанских права; политике имиграције и азила, које подразумевају сарадњу у политикама према избеглицама и заједничке политике према држављанима трећих земаља; и као четврта политика, полицијска и правосудна сарадња у борби против трговине дрогама, терористичких активности, прекограничног криминала и илегалне имиграције.⁸⁰² У ужем смислу под унутрашњом безбедношћу Европске уније подразумеваћемо питања која према лисабонској реформи оснивачких уговора чине „Простор слободе, безбедности и правде“.

Конкретна сарадња држава чланица у унутрашњим пословима и правосуђу почела је средином седамдесетих година прошлог века након терористичког напада на Летњим олимпијским играма у Минхену, 5. септембра 1972. године. У децембру 1975. године, шефови држава и влада установили су форум за сарадњу између министара унутрашњих послова и полицијских агенција, тзв. Треви групу, која се првенствено

⁸⁰¹ Д. Р. Симић, *Наука о безбедности - савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 30-31.

⁸⁰² С. Хикс, *op.cit.*, стр. 325.

бавила питањима везаним за јавни ред и борбу против тероризма. Сарадња је била међудржавног карактера, није укључивала органе ЕЗ. 14. јуна 1985. године, у Шенгену, Немачка, Француска, Белгија, Луксембург и Холандија су закључиле Споразум о постепеном укидању контроле на заједничким границама.⁸⁰³ Државе чланице ЕЗ су 1986. године основале Ad hoc радну групу за имиграције (AWGI). 1988. године је у оквиру мера за успостављање јединственог тржишта формирана радна група за координацију слободне циркулације лица, тзв. Родос група, а 1989. године и Европски комитет за борбу против опојних дрога (CELAD група). Јединствени европски акт је као циљ процеса европских интеграција до 1992. године поставио - заокруживање јединственог тржишта као простора без унутрашњих граница, у коме је обезбеђено слободно кретање људи, робе, услуга и капитала. Ово је захтевало увођење нових мера, ради решавања питања политичког азила, имиграције, виза за држављане нечланица који долазе у ЕЗ, разних врста криминала, заштите граница и др.

Ad hoc сарадња на овом пољу трајала је до Уговора о Европској унији, када је као трећи стуб Европске уније установљена сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова између држава чланица. Према члану К.1 Уговора о ЕУ она је обухватала: политику азила; правила којима се регулише прелазак и контрола спољних граница; имиграциону политику; борбу против наркоманије; борбу против међународног кријумчарења; правосудну сарадњу у грађанским стварима; правосудну сарадњу у кривичним стварима; царинску сарадњу и, као девету област, полицијску сарадњу у циљу превентивног деловања и борбе против тероризма, недозвољене трговине дрогом и других тешких облика међународног криминала. Специфичност овог стуба је предвиђена могућност комуитаризације одређених питања која он обухвата. Наиме, на основу члана 100.Ц Уговора о оснивању ЕЕЗ, Савет је овлашћен да одлучујући једногласно, на предлог Комисије, утврђује листу трећих земаља чији држављани морају имати визе при преласку спољних граница држава чланица (од 1. јануара 1996. године Савет ће о овоме одлучивати квалификованом већином). Према члану К.9 Уговора о ЕУ, Савет може надлежност проширити односно применити члан 100.Ц Уговора о ЕЗ и на друга питања из трећег стуба, она која су дата у члану К.1.

⁸⁰³ Све државе чланице Уније, осим Велике Британије и Ирске, су чланице тзв. Шенгенског простора. Швајцарска, Норвешка и Исланд, иако нису чланице Уније, потписнице су овог споразума.

Основана су и нова тела, која су била нужна да би се остварила сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова, EUROPOL (Европска полицијска служба) и EUROJUST (Европска јединица за правосудну сарадњу).

Амстердамском изменом оснивачких уговора као један од циљева Европске уније, према члану Б. Уговора о ЕУ, утврђено је „очување и развијање Уније као простора слободе, безбедности и правде, на коме је слободно кретање лица обезбеђено уз паралелно усвајање одговарајућих мера из области контроле спољних граница, азила, имиграције и превенције и борбе против криминала“. Постављањем циља према коме треба да „обезбеди висок ниво заштите грађана Европска унија је добила изричито пуномоћје да изграђује своју унутрашњу безбедност“.⁸⁰⁴ Ради остварења оваквог циља, одређена питања из трећег стуба, области међувладине сарадње, пребачена на наднационални ниво интегрисаности, тј. у први стуб. Шенгенски споразум, који је регулисао слободно кретање између највећег броја држава чланица, је инкорпориран у право Уније, али са посебном одредбом (у форми протокола) за нечланице шенгенског система који им омогућава да прихвате део или цели Шенгенски споразум. Ово је значило крај постојања засебног шенгенског система ван ЕУ.

Уговором из Амстердама, трећи стуб је, у ствари, подељен на два дела. Одредбе о полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима остале су у оквиру међувладине сарадње и уређене су Уговором о ЕУ, док су „визе, азил, имиграција и остале политике које се односе на слободно кретање лица“ пребачене на наднационални ниво сарадње и уређене су Уговором о ЕЗ. Ова правила су заживела тек након транзиционог периода од пет година, у току којег су одлуке о овим питањима и даље доношене једногласно. Назив „окрњеног“ трећег стуба промењен је у – полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима.

15-16. октобра 1999. године у Темпереу, у Финској, је одржан тематски самит Европског савета о простору слободе, безбедности и правде. Био је то први састанак Европског савета посвећен искључиво сарадњи у правосуђу и унутрашњим пословима. Усвојен је сет мера за реализацију овог циља попут увођења заједничке имиграционе политике и политике азила, укидања екстрадиције, међусобног признања судских

⁸⁰⁴ С. Ђорђевић, „Унутрашња безбедност Европске уније: дилеме, стратешки оквири и домети“, *Безбедност Западног Балкана*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, бр.17, април - јун 2010, стр.40.

одлука у кривичним стварима и оснивање Европске канцеларије за правосудну сарадњу (Eurojust).

Након терористичких напада на САД, у септембру 2001. године, и Мадрид, у марту 2004. године, значајно се повећао политички значај сарадње у правосудју и унутрашњим пословима, која ће се од тада фокусирати на безбедносни аспект. Антитероризам ће постати ново средиште те сарадње.

Свако проширење ЕЗ/Уније захтевало је интензивирање и нове облике сарадње у изградњи унутрашње безбедности Уније. Тако је нпр. извесност проширења на земље Централне и Источне Европе усмерила Унију на проблем контроле спољних граница. Старе чланице Уније су потенцирале да државе кандидати морају имати средства да обезбеде своје источне границе, чак и по цену прекидања дугогодишњих блиских веза између држава кандидата и њихових источних суседа, нпр. случај Пољска – Украјина.⁸⁰⁵ 1. маја 2005. године са радом је почела Европска агенција за управљање оперативном сарадњом на спољним границама држава чланица, која се назива FRONTEX. Контрола спољних граница била је у надлежности држава чланица, а ова агенција је имала задатак да олакша примену комунитарних мера које се односе на управљање границама и на тај начин обезбеди интегрисано управљање границама.

Лисабонском изменом оснивачких уговора и укидањем стубовске структуре Европске уније, сва питања која су до тада у процесу интеграција припадала тзв. трећем стубу постала су део шире области „Простора слободе, безбедности и правде“, како је назив наслова V Уговора о функционисању ЕУ којим је сада уређена ова област. Она обухвата политику контроле спољних граница, азила, имиграцију, судску сарадњу у грађанским и кривичним стварима, и полицијску сарадњу. На овај начин је „претходно правно-технички разуђена материја из домена правосудја и унутрашњих послова груписана на једно место“.⁸⁰⁶

⁸⁰⁵ Државе кандидати из овог круга проширења настојале су да уграде шенгенски асquis као део својих претприступних стратегија, а већини су недостајали финансијска средства и административни капацитети. У једном тренутку је изгледало као да би проширење могло да одложи успостављање простора слободе, безбедности и правде или чак и обрнуто. ЕУ је, на крају, обезбедила финансијску и техничку помоћ државама кандидатима како би им помогла да испуне захтеве чланства у области унутрашњих послова и правосудја. Опширније видети: Д. Динан, *Све ближа Унија – Увод у европску интеграцију*, стр. 537.

⁸⁰⁶ Д. Маравић, „Лисабонски уговор и промене у Простору слободе, безбедности и правде“, у Т. Мишчевић (ур.), *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*, стр. 119.

Унија сада, према члану 67. Уговора о функционисању ЕУ, представља простор слободе, безбедности и правде на којем се поштују основна права и различитост правних система и традиција држава чланица. Унија гарантује одсуство контроле лица на унутрашњим границама и утврђује заједничку политику у области азила, имиграције и контроле спољних граница, која се заснива на солидарности између држава чланица и правична је према држављанима трећих земаља. Унија, такође, ради на осигурању високог нивоа безбедности превентивним деловањем против криминала, расизма и ксенофобије и против њих се бори мерама и сарадњом које су усаглашене између надлежних полицијских и правосудних тела, као и узајамним признавањем пресуда у кривичној области и, уколико је неопходно, приближавањем кривичног законодавства. Унија олакшава приступ правосуђу, посебно путем начела узајамног признавања судских и вансудских одлука у грађанским предметима.⁸⁰⁷

Чланом 71. Уговора о функционисању ЕУ установљен је, у оквиру Савета, Стални комитет за унутрашњу безбедност⁸⁰⁸ ради унапређења и јачања оперативне сарадње у области унутрашње безбедности Уније.

Да би се унапредила ефикасност, правна сигурност и демократска контрола у овој, поступак саодлучивања, који је Уговором из Лисабона постао редовни законодавни поступак, и гласање квалификованом већином сада се примењују за: мере за контролу граница (члан 77.2 Уговора о функционисању ЕУ), мере које се односе на заједнички систем азила (члан 78.2), мере у области заједничке имиграционе политике (члан 79.2 и 79.4), мере у области судске сарадње у случајевима са прекограничним елементом (члан 81.2); мере у области судске сарадње у кривичним стварима (члан 82.1 и 82.2), директиве којима се уводе минимална правила дефинисања кривичних дела и санкција у посебно озбиљним кривичним делима са прекограничним елементом (тероризам, трговина људима, дрогом и оружјем, прање новца, корупција, организовани криминал, високотехнолошки криминал и фалсификовање новца) (члан 83.1. и 83.2), мере усмерене на унапређење сарадње на спречавању криминала, не укључујући усклађивање прописа (члан 84.), уредбе које се тичу структуре, функционисања, акција на терену и задатака Евроцаста (члан 85.1), мере које се тичу полицијске сарадње (члан

⁸⁰⁷ Члан 67. Уговора о функционисању ЕУ. Видети у: М. Јањевић, *Консолидовани Уговор о Европској унији*, стр. 82.

⁸⁰⁸ Основан је 25. фебруара 2010. године.

87.2) и уредбе које се тичу структуре, функционисања, акција на терену и задатака Европола (члан 88.2). Гласање квалификованом већином уведено је и за оцену мера и административну сарадњу у области слободе, безбедности и правде, након информисања Европског парламента (чланови 70 и 74. Уговора о функционисању ЕУ).

Ипак, чланом 72. Уговора о функционисању ЕУ, наглашено је одредбе о простору слободе, безбедности и правде не утичу на надлежности које припадају државама чланицама у области одржавања јавног реда и очувања унутрашње безбедности, што указује да ни последња реформа оснивачких уговора није узела „ништа ново“ од суверености држава чланица на овом пољу интеграција.

Осим Програма из Тампереа, који је важио у периоду од 1999. до 2004. године, Унија је усвојила још два петогодишња стратешка програма за успостављање простора слободе, безбедности и правде. Хашки програм, који је је важио у периоду од 2004. до 2009. године, био је фокусиран на припрему простора слободе, безбедности и правде на ширење на 12 нових чланица и одговор на евентуалне терористичке нападе (повод су били терористички напади на САД, 2001. године, и Шпанију, 2004. године). 11. децембра 2009. године усвојен је трећи стратешки програм, Стокхолмски програм, који покрива период до краја 2014. године. Он је заснован на шест тематских група приоритета: Европа људских права - промовисање и унапређивање концепта европског држављанства и основних права грађана; Европа права и правде - хармонизација и унификација европског простора у области права и правосуђа; заштитничка Европа - развој унутрашње безбедносне стратегије за борбу против организованог криминала, тероризма и других претњи; приступ Европи у глобализованом свету - заједничка контрола граница и визна политика; Европа одговорности, солидарности и партнерства у области азила и миграција; Улога Европе у глобализованом свету - спољна димензија Простора слободе, безбедности и правде.⁸⁰⁹

Европска комисија је 22. новембра 2010. године усвојила Европску стратегију унутрашње безбедности, први свеобухватни документ који се бави питањима унутрашње безбедности Уније, а њен циљ је да „омогући удружено деловање постојећих политика за сузбијање прекограничних безбедносних изазова, ризика,

⁸⁰⁹ *The Stockholm Programme – An Open and Secure Europe serving and protecting citizens*, http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/docs/stockholm_program_en.pdf. Сајт посећен 5.12.2013. године.

претњи и да креира интегрисани приступ безбедности, који се подједнако бави и узроцима и ефектима небезбедности“.⁸¹⁰ Стратегијом је предвиђено спровођење више од 40 мера у циљу сузбијања главних безбедносних претњи у Европској унији. То је „кровни“ четворогодишњи механизам за сузбијање тешких кривичних дела, организованог и високотехнолошког криминала, свих врста тероризма, и управљање спољним границама и ванредним ситуацијама Уније.

Као стратешке области на које ће се ЕУ фокусирати у унутрашњој безбедности идентификовани су: сузбијање међународних криминалних мрежа, превенција тероризма и одговор на радикализацију и регрутовање, повећање безбедности грађана и приватног сектора у сајбер простору, повећање безбедности кроз управљање границама и ефикасно управљање ванредним ситуацијама.⁸¹¹ Као главни изазов за унутрашњу безбедност Уније означен је криминал, коме погодују све тековине процеса глобализације као што су велика брзина комуникација, висока мобилност и размена информација, и то, пре свега, високотехнолошки криминал. Нарочити изазов са којим се сусреће унутрашња безбедност Уније остаје тероризам, у било ком свом облику.

Унутрашња безбедност је један од циљева проширења ЕУ јер је то био начин да Унија осигура стабилност свог система изнутра, што је основни услов за њено успешно деловање на спољном плану. Криминал и имигранти били су само неки од проблема са којима се Унија деценијама суочавала на својим источним граница, те је прикључивање и уклапање ових тзв. проблематичних земаља у ЕУ систем правила био начин трајног решавања овог проблема. Са друге стране, свако проширење, а посебно Источно проширење, било је и ризик за унутрашњу безбедност Уније јер су нпр. Бугарска и Румунија сматране земљама порекла и транзита илегалних имиграната. Успешна припрема и трансформација „проблематичних“ кандидата у процесу приступања предуслов је за очување достигнутог нивоа унутрашње безбедности ЕУ након њиховог пријема у пуноправно чланство. Полазећи од тога да су најчешћи унутрашњи облици угрожавања безбедности балканских држава: етничке напетости, национални и верски екстремизам, корупција, илегалне миграције и организовани криминал, Унија је

⁸¹⁰ С. Стојановић, Д. Маровић, *Слобода, безбедност, правда - Водич кроз ЕУ политике*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010, стр. 221.

⁸¹¹ Опширније видети: *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/10/st05/st05842-re02.en10.pdf>. Сајт посећен 5.12.2013. године.

изменила и своју политику проширења за регион Западног Балкана, па преговори о приступању са земљама овог региона сада почињу од питања која убрајамо у некадашњи трећи стуб ЕУ. На овај начин Унија је дала више времена земљама Западног Балкана да реше и уреде ове, за њих, најпроблематичније области, те је овај принцип „решавање основних проблема пре приступања“ постављен као један од основних механизма очувања њене унутрашње безбедности.

6.2.2. Европска унија као глобални безбедносни актер

Све идеје о европском повезивању вековима уназад имале су безбедносни циљ – успостављање мира. Мир у Европи третиран је „као гаранција светског мира, и кроз историју изједначаван је с њим јер је Европа била средиште познатог света, а готово цео ваневропски простор био је под колонијалном влашћу европских сила“.⁸¹² Средином XX века, након два светска рата која су вођена, углавном, на њеном тлу, Европа се, према З. Бжежинском, од вишевековног водећег субјекта светских послова свела на незаобилазан али, ипак, другоразредни субјекат глобалне политике.⁸¹³ Данас европске силе теже да кроз Европску унију поврате позицију коју је Европа током историје имала на глобалном плану. Оно што ниједна од њих не може да постане сама, сада покушавају да учине заједно путем процеса европских интеграција. Позиционирање ЕУ као глобалног политичког, а тиме и као безбедносног актера, врши се кроз две политике Уније: политику проширења и заједничку спољну и безбедносну политику.

Први циљ процеса европских интеграција био је и остао „да се Европа тако уреди да буде, са једне стране, она сама област мира, слободе, сигурности и просперитета и, са друге стране, да буде светски чинилац глобалног мира, слободе, сигурности и просперитета“.⁸¹⁴

Европска заједница/Унија је од свог оснивања, према утврђеним циљевима процеса европских интеграција и капацитетима држава учесница, имала потенцијал да буде глобални актер. Унија је то, због природе односа које укључује и директне користи коју доноси државама чланицама, најпре и најлакше остварила у економском

⁸¹² Б. Ракић, *op.cit.*, стр. 9.

⁸¹³ Д. Р. Симић, *op.cit.*, стр. 103.

⁸¹⁴ Р. Етински, *Основи права Европске уније*, стр. 1.

сегменту интеграција. Према подацима Светске банке, Европска унија је постала највећа привреда у свету 2006. године, а до тада је била иза САД. Европска унија је главни међународни трговински блок, има највеће учешће у светској трговини. Европска унија се оцењује као „највећи глобални пример мирне међународне сарадње која за резултат има делимично интегрисану безбедносну заједницу с једном економијом и заједничком валутом. ЕУ себе сматра другом светском федералном, демократском суперсилом. Међутим, она свакако није војна сила као САД и, за неко време, то неће ни бити. Али и развијање мамутских економских ресурса Евроленда има стратешки утицај“.⁸¹⁵ Не смемо заборавити да и улога Уније као глобалног економског актера зависи од безбедносних циљева држава чланица. Када су безбедносни интереси различити, разликују се и преференције у вези са спољном економијом. Земље које се залажу за самосталну европску одбрану, попут Француске, не подржавају тежње да се европска економија потпуно увеже у ширу трансатлантску економску заједницу, док нпр. Велика Британија, као поборник што дубљих веза Уније са Северноатлантским савезом, тежи сасвим супротно.

Прерастањем ЕЗ у Европску унију, и конкретно Уговором о Европској унији, прокламовано је да она жели постати и глобални политички актер. Као други од пет приоритетних циљева новоосноване Европске уније, одређено је да „потврђује свој идентитет на међународној сцени вођењем заједничке спољне и безбедносне политике, што подразумева и постепено утврђивање заједничке одбрамбене политике, која би, у догледно време, могла довести до заједничке одбране“.⁸¹⁶ Тако је као основни инструмент за позиционирање Уније као глобалног политичког актера одређена политика коју је тек требало развити - заједничка спољна и безбедносна политика и, као њен саставни део, заједничка одбрамбена политика. Обе политике захтевале су усклађивање и повезивање спољних политика и националне одбране држава чланица, најважнијих питања националног суверенитета. Ускладити их и било је могуће, али истински интегрисати у политику са префиксом „европски“ до данас се показало као неоствариво.

⁸¹⁵ Ч. В. Кегли Јр., Ј. Р. Виткоф, *Светска политика – тренд и трансформација*, Центар за студије Југоисточне Европе, ФПН, Дипломатска академија Министарства спољних послова, Београд, 2006, стр. 247, 694.

⁸¹⁶ Члан Б. Заједничких одредаба Уговора о ЕУ (из Мастрихта).

ЕУ је настала у драстично дугачијем свету од оног у коме су стваране Европске заједнице. Након краја хладног рата „настао је нови међународни поредак којим су доминирале САД“.⁸¹⁷ Европска унија је себе у у том новом односу снага „видела као једну од глобалних сила, она није више Европа простор већ Европа сила“.⁸¹⁸ Али да би постала глобални политички актер Унија је прво морала истински подвести под своју власт територију чијим се представником прокламовала узевши име „Европска унија“. Западноевропска интеграција морала је постати европска интеграција. Тај задатак требала је обавити политика проширења која ће од краја хладног рата и блоковске поделе међународне заједнице, што је донело историјску шансу за ширење ЕУ на земље Варшавског пакта, па све до средине прошле деценије доживети свој убрзани развој и дуплирати број чланица Уније.

Само политички јединствена, стабилна и безбедна Унија изнутра може бити глобални безбедносни актер. Три главна проблема која поткопавају Унију у остварењу тог циља леже у њој самој, њеној природи и карактеру. Прво, она је заједница суверених, независних националних држава које историјски имају различите спољне политике. Јединствени европски идентитет према споља тек је требало изградити. Друго, њена безбедносна политика је од почетка дефинисана као област међувладине сарадње и једногласног одлучивања, за разлику од њене економске политике која је све супротно. Трећи и најважнији разлог је чињеница да ЕУ нема своју војску, а свака светска сила снагу своје спољне политике заснива и на војној моћи. Упитно је да ли ће је икада и моћи имати, не због недостатка финансијских или техничко-технолошких капацитета, већ зато што ЕУ нема онај суштински елемент – европску нацију односно европски идентитет. Уговором из Маастрихта јесте уведен појам европског грађанства, али за војску, као и за државу уосталом, основа стварања је нација, субјективни однос припадања тој заједници. Унија то нема. Војска постоји да би бранила државу, у случају рата гинула за њу и свој народ. Готово је беспредметно, како сматра Б. Ракић, питати се да ли би неко, уопште, био спреман да погине за европску интеграциону организацију? Због тога све док постоје европске националне државе важи оно што је истицао Шарл де Гол: „Ако Француска треба да води рат, онда то треба да буде њен

⁸¹⁷ Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр. 247.

⁸¹⁸ М. Ковачевић, „Европска унија између политике проширења и тенденције продубљивања европске интеграције“ у: С. Самарџић (ур.), *Србија у процесу придрживања Европској унији*, стр. 33.

рат“.⁸¹⁹ Војску зато могу имати само државе, а највише што група држава, ма колико њене интеграционе везе биле јаке, може имати је чврст војни савез.

Распад и избијање рата у бившој СФРЈ, готово у срцу Европе и на границама тадашње ЕЗ и чињеница да она није имала механизме да самостално реши, бар по географским критеријумима припадности, свој проблем био је аларм за челнике процеса европских интеграција да се политичка сфера овог процеса мора интензивирати. Увођење Европске одбрамбене политике у оснивачке уговоре кроз Уговор из Амстердама, 1997. године, представљало је „признање саме Европске уније да треба да се позабави војно-одбрамбеним питањима безбедносне политике ако жели да има комплетну спољну политику“.⁸²⁰ Ипак, полазећи од чињенице да је своју одбрану примарно везала за НАТО тј. да је њену тврду безбедност обезбеђивао Северноатлантски савез, Унија је у дефинисању циљева своје заједничке спољне и безбедносне политике и европске одбрамбене политике јасно истакла да оне неће бити у супротности и одвојене од сарадње са НАТО-ом. Полазећи од тога, и три претходно поменута разлога зашто је тешко остварива идеја о ЕУ као самосталној безбедносној сили, те узимајући у обзир да су након краја хладног рата актуелни невојни облици угрожавања безбедности, Унија се самосвесно фокусира на тежњу да буде глобални актер меке безбедности. Зато се Унија и не може развити у истинског глобалног безбедносног актера. Данашња Европска унија, према оцени Т. Мишчевић, више одговара на глобална геополитичка дешавања него што их обликује. По својој суштини, „спољна политика Уније је више реактивна него проактивна, а готово никада она не може у потпуности учествовати у обликовању глобалних догађања. То је нарочито уочљиво у поређењу са позицијом САД-а, где је Унија увек приморана да их следи“.⁸²¹

⁸¹⁹ Б. Ракић, *op.cit.*, стр. 257.

⁸²⁰ N. Nugent, *European Union Enlargement*, стр. 226.

⁸²¹ Т. Мишчевић, „Изазови за заједничку безбедносну и одбрамбену политику ЕУ“, стр. 19.

6.3. УТИЦАЈ ПРОМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА ПОЛИТИКУ ПРОШИРЕЊА

Разматраће промене тенденције процеса европских интеграција, како називамо његов заокрет од економске ка политичкој интеграцији у последње две деценије, и њен утицај на политику проширења, као један од основних инструмената реализације циљева интеграција, морамо започети проучавањем мисаоних и теоријских основа процеса европских интеграција да бисмо разумели његове циљеве и начине њиховог остваривања. У основне теорије евроинтеграција убрајамо: федерализам, функционализам, неофункционализам, теорију међувладине сарадње и либералну теорију међувладиних односа.

Након Првог светског рата јавили су се први конкретни предлози о неопходности федералног повезивања европских народа. Аустријски гроф, Рихард Куденхоф-Калерги основао је 1923. године Паневропски покрет, чији је основни циљ изложио у свом делу „Пан Европа“ - стварање федералне уније европских држава. Као пример могућег успеха свог предлога наводио је федерације као што су Швајцарска и САД. Идеје Паневропског покрета прихватио је и тадашњи француски министар спољних послова, Арситид Бријан. Он је у „Меморандуму о европској интеграцији“, од 1. маја 1930. године, предложио оснивање Европске уније као федералног савеза европских држава, прво у економској, а потом у социјалној и политичкој сфери. Економска интеграција била би основа даљег повезивања држава. Таква федерација не би дирала у суверена права држава, почивала би на споразуму европских влада заснованом на начелу апсолутне суверености и пуне политичке независности.

Две најпознатије федералистичке концепције Европе развили су Алтјеро Спинели и Жан Моне. Спинели је у свом „Манифесту за слободну и уједињену Европу“, из 1941. године, предложио укидање поделе Европе на нације - државе, јер су националне државе по свом карактеру саморазарајуће, потхрањују национализам који постаје отрован и доводи до диктатуре, економске кризе и рата. Једини начин да се спречи рат и нова катастрофа јесте стварање федералне Европе у којој би појединачне државе имале статус попут држава чланица САД. Спинели је сматрао да се због великих разлика у интересима федерална Европа не може изградити корак по корак, те

се залагао за „велики прасак“, тј. пројекат који би створиле политичке елите и који би био наметнут грађанима Европе.⁸²²

Творац темељног документа, Шуманове декларације, према коме је покренут и развијан процес европских интеграција био је Ж. Моне. Она је имала федералистички циљ – стварање европске федерације неопходне за очување мира, која ће бити успостављена поступно кроз конкретна остварења која ће најпре да створе фактичку солидарност. Моне се залагао за постепен, еволуционистички приступ, али без консултовања народа Европе о структури те будуће заједнице. „Монеова идеја је била да се федерална Европа гради корак по корак, технократски, и тек када би се установе готово успоставиле онда би читав пројекат био стављен на референдум (изборе) и тако *post festum* политички верификован.“.....“Био је против тога да федерална Европа буде само квантитативна тј. да се заснива само на економији и привредним интересима. За њега је она била пре свега квалитативни тј. политички пројекат који би изнад свега требало да понуди солидарност свим грађанима Европе“.⁸²³

Творцем функционалистичке терије сматра се Дејвид Митрани, који је основу свог учења изнео у делу „Систем делотворног мира“ (енг. *A Working Peace System*) из 1944. године. Митранијев функционализам био је начин како међу народима Европе успоставити трајне односе који би избијање рата чинили мало вероватним, приступ остварењу мира преко међународног организовања. По њему, основни узрок Другог светског рата био је национализам. Он се није залагао за стварање светске или регионалне федерације, јер би то вратило националне ривалитете на широј основи, већ је предлагао стварање мреже транснационалних организација које би обављале све традиционалне социјалне функције националне државе, чинећи истовремено рат немогућим. Свака од тих организација имала би овлашћења у одређеној области, а на тај начин ти послови би, као технички задаци, били одузети од националних влада. Суштина функционалног интегрисања суверених држава је интеграција по секторима тј. различитим областима заједничког живота и деловања.⁸²⁴ Функционализам дели људске активности на две групе. Прву чине политичке активности које су по својој природи контроверзне (односе се на области из националног суверенитета, у које

⁸²² Опширније о федерализму видети у: М. Прокопијевић, стр.167-169.

⁸²³ *Ibid.*, стр. 168.

⁸²⁴ Г. Илић-Гасми, *Реформе Европске уније – институционални аспекти*, стр. 18.

спадају спољна политика, управљање оружаним снагама, одржавање реда и др.), а другу чине неполитичке активности које су техничке или неконтроверзне (привреда, саобраћај, пољопривреда и др.). Функционализам сматра да повезивања морају кренути управо од ове друге групе активности, неполитичке сфере. Тим активностима се остварују интереси који су заједнички за народе, независно од државних граница, и који се на потпунији начин могу остварити прекограничним акцијама. Митранијев функционализам нудио је технократску визију људске владавине.⁸²⁵ Митрани је Монеов пројекат стварања Европске заједнице за угаљ и челик и саму Шуманову декларацију описао као „функционални федерализам“.⁸²⁶

Убрзо након оснивања три европске заједнице које су се односиле на различите области интеграција, развијена је неофункционалистичка теорија. Она се сматра првом и најистрајнијом великом теоријом европске интеграције.⁸²⁷ Зачетник овог „модификованог облика функционалистичког концепта“,⁸²⁸ је Ернст Хас и његово дело из 1958. године “The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957“. Неофункционализам као крајњи циљ интеграционог процеса види успостављање европске федерације. Механизам за остварење овог циља налази се у једном, институционализованом систему који има наднационална овлашћења. Интеграциони процес започиње у економском домену, да би се „ефектом преливања“ проширио и на политички домен. Интеграција није „пројекат националних држава већ елита и њихових интереса, оне су кључни актери у његовом остварењу“.⁸²⁹

Неофункционализам има три ослонаца – преносне ефекте, социјализујућу улогу елита и деловање интересних група.⁸³⁰ Његово основно обележје је заснивање процеса интеграција на ефекту преливања (енг. spillover effect). Секторска интеграција ствара подстицај за ширење на нове области. Постављени циљеви у једној области стварају следећу генерацију циљева која се мора увести да би се остварили они први (нпр. успостављање заједничког тржишта захтевало је развој других политика да би се оно успоставило нпр. политике конкуренције). Међузависност укључује нове области у

⁸²⁵ Опширније видети у: В. Rosamond, *Theories of European integration*, Palgrave Macmillan, 2000, стр. 33.

⁸²⁶ D. Mitrany, “The Prospect of Integration: Federal or Functional“, *Journal of Common Market Studies*, 1966. наведено према: Б. Кошутић, *op.cit.*, стр. 57.

⁸²⁷ Lindberg (један од најпознатијих Хасових следбеника). Наведено према: С. Хикс, *op.cit.*, стр. 34.

⁸²⁸ Б. Ракић, *op.cit.*, стр. 19.

⁸²⁹ Holland, Harrison. Наведено према: Б. Ракић, *op.cit.*, стр. 19.

⁸³⁰ М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 170.

процес интеграција. Одређени економски сектори су у тој мери међузависни да их је немогуће изоловати од других, те зато интеграција једног сектора, услед техничких притисака, условљава интеграцију других. Интеграција се, неминовно, морала прелити и у политички домен.

Неофункционалисти сматрају да су покретачке силе овог процеса елите (интересне групе, политичке партије, трговинска удружења), а не националне државе. Елите врше притисак ка даљој интеграцији, да би задовољиле своје интересе који прелазе националне границе, нпр. интерес индустрије у једној земљи је европско тржиште индустријских производа у целини, а не само национално. „Зато лако настају организације које помажу ширење групних интереса преко националних граница, а политичари прихватају иницијативе интересних група да би добили гласове њихових чланова. Економске интересне групе касније следе и друге, попут политичких, еколошких и др.“⁸³¹

Процес социјализације актера који подразумева преношење активности на наднационалне европске институције у будућности мора довести до политичке интеграције. Према Хасу, политичка интеграција је процес у коме су политички актери наведени да преместе националну приврженост, очекивања и политичке активности на нови и шири центар. Политичка интеграција настаје када елите (посебно интересне групе) пребацују лојалности и активност ка новом центру, чије институције имају веће надлежности у односу на националне државе. Резултат процеса политичке интеграције је образовање нове политичке заједнице.⁸³² Развој процеса европских интеграција показао је да је општи, неофункционалистички преносни ефекат изостао. Јесте се прешло се економске на политичку интеграцију, али резултати нису били исти.

Успоравање процеса европских интеграција и јачање међувладиних елемената ЕЗ шездесетих година прошлог века није било у складу са логиком функционалистичког концепта, што је изазвало настанак супротне теорије европских интеграција, теорије међувладине сарадње или интергавернализма (енг. *intergovernmentalism*). Стенли Хофман, један од њених утемљивача, је 1966. године

⁸³¹ Ibid.

⁸³² Е. Хаас, „International Integration: The European and the Universal Process“, *International Organization*, vol.15, no.3, 1961. Видети на сајту: <https://fedorabg.bg.ac.rs/fedora/get/o:6040/bdef:Content/get>. Сајт посећен 9.12.2013. године.

истицао да су националне државе далеко од тога да буду превазиђене, чак напротив. Очигледан пример Хофманове тврдње у процесу интеграција тада је била политика Де Гола, док је прво проширење, 1973. године, и пријем чланица као што су Велика Британија, Ирска и Данска потврдило наставак отпора трансферу националног суверенитета на Заједницу, али и да ће одлучивање у ЕЗ рефлектовати примат националне државе.⁸³³ Теорија међувладине сарадње, с обзиром да потиче из реалистичке теорије међународних односа, сматра да су основни актери и покретачи процеса интеграција интереси националних држава, чији је циљ при томе да заштите своје геополитичке интересе (национална безбедност, сувереност). Према Хофману, преференције држава су диктиране рационалним интересима, као што су моћ и економија, и у случају консензуса између националних влада процес европске интеграције напредује, а у случају неслагања стагнира. Државе теже да сарађују на европском нивоу уз минималан губитак аутономије. Тамо где се национални интереси поклапају владе држава могу прихватити тешњу интеграцију, али само у техничким, функционалним секторима. Интеграција и пренос надлежности се лакше остварују у областима које спадају у тзв. ниску политику односно *low politics* (економска сфера), него у домену тзв. *high politics* (спољна политика, безбедност, одбрана). Висока политика остаје у рукама држава чланица, а ниска политика као мање контроверзна и технократског карактера допушта више сарадње.⁸³⁴ Хофман сматра да процес европске интеграције, у суштини, остаје облик међувладине сарадње. Сва кључна питања интеграција треба да буду на режиму сагласности, а не на већинском одлучивању.

Либералну варијанту теорије међувладине сарадње развио је Ендрју Моравчик (енг. *liberal intergovernmentalism*). Ово је била водећа теорија европских интеграција током деведесетих година прошлог века. Националне државе су и овде кључни актери интеграција, а њихови исходи су производ постигнутих нагодби између интереса држава чланица. Моравчик сматра да државне преференције у процесу интеграција не зависе од геополитичких, већ од економских интереса.⁸³⁵ Ти интереси су променљиве природе зато што различите групе могу да победе у домаћој политичкој борби, тако да

⁸³³ Н. Wallace, *Policy-Making in the European Union*, *op.cit.*, стр. 19.

⁸³⁴ Опширније видети у: S. Hoffmann, "The European Process at Atlantic Crosspurposes", *Journal of Common Market Studies*, 3/1964. Наведено према: Б. Кошутин, *op.cit.* стр. 59.

⁸³⁵ С. Хикс, *op.cit.*, стр. 35.

се национални приоритети разликују од питања до питања интеграција односно држава чланица може да подржи интервенцију ЕУ у једној области јавне политике, а да јој се противи у другој.

Ова теорија се разликује од теорије међувладиних односа по томе што наглашава значај унутрашњег процеса преговарања између држава и недржавних актера, којим се конституишу националне преференције, које државе затим следе на европском нивоу.⁸³⁶ Европска унија је настала као производ једне кооперативне, рационалне активности држава, које постижу своје циљеве кроз међусобно преговарање, а не путем неке централизоване власти која доноси и спроводи политичке одлуке. ЕУ је као међународни оквир за политику координације између држава чланица.

Моравчик разликује два нивоа рационалног понашања држава. На првом, владе држава чланица дефинишу своје интересе, а затим се на другом нивоу погађају између себе у циљу остварења тих интереса. Ово је однос тзв. понуде и потражње у међународној сарадњи. У првој фази, домаћи економски и друштвени учесници, дакле сви актери домаће сцене, учествују у процесу формирања националних преференција, тако што врше притисак на националне владе да промовишу њихове интересе. Тако се утврђују државни приоритети (потражња). У другој фази државе се погађају на наднационалном нивоу у циљу испуњења својих интереса уз минималне уступке (понуда). Интеракција понуде и потражње, преференције и стартешке могућности обликују спољнополитичко понашање држава чланица.⁸³⁷ Моравчикова либерална међувладина сарадња је, у ствари, тростепени модел који комбинује: 1. либералну теорију националних приоритета с 2. међувладиним моделом погађања на равни Европске уније и са 3. моделом институционалног избора који указује на улогу међународних институција у обезбеђењу „поузданих обавеза“ влада држава чланица.⁸³⁸

Теорије о европској интеграцији не можемо класификовати према једном, општем критеријуму с обзиром да је процес европских интеграција, и Европска унија као његов примарни производ, развојног и променљивог карактера. Федерализам,

⁸³⁶ D. Chrysochoou, *Theorising European Integration*, SAGE Publications, London, 2001, стр. 105.

⁸³⁷ A. Moravcsik, F. Schimmelfenning, "Liberal Intergovernmentalism", у: A. Wiener, Th. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, 2009.

⁸³⁸ M. A. Pollack, "Theorizing EU Policy-Making", у: H. Wallace, M. A. Pollack, A. R. Young, *op.cit.*, стр. 19-21.

функционализам са неофункционализмом, теорија међувладине сарадње заједно са либералном теоријом међувладине сарадње су прва генерација теорија европских интеграција која се данас сматра „предметом интелектуалне археологије“.⁸³⁹ Њих ћемо сматрати основним теоријама јер се баве, пре свега, начином на који се или како би се требао развијати процес европских интеграција, оне су фокусиране примарно на сам процес интеграције. Другу генерацију теорија европских интеграција чине теорије чији је предмет Заједница (Европска унија), њена природа и функционисање, начин на који се управља Унијом, њене институције и њихова улога у процесу интеграција и др. Ту убрајамо: нови институционализам, теорије рационалног избора, конструктивизам, теорију о управљању на више нивоа (multi-level governance) и др.

С обзиром да је „циљ европске конструкције увек био политички, али су питања о којима се преговарало и сектори који су објекти интеграције били дуго времена економски и технички,⁸⁴⁰ процес европских интеграција одвијао се до данас, углавном, према (нео)функционалистичкој логици. Углавном, зато што прелаз из неполитичке у политичку сферу интеграција није резултирао успехом какав је имала економска интегрисаност што нам потврђује неуспех Уговора о уставу за Европу, до данас „највећег“ предлога политичке интеграције. Свака промена у процесу европских интеграција одражава се и на његову политику проширења, убрзавајући или успоравајући њен развој и мењајући њен карактер који је увек у складу са фокусом процеса европских интеграције.

⁸³⁹ М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр.173.

⁸⁴⁰ С. Гоци, *Европска влада*, БМГ, Београд, 2003, стр. 249.

6.3.1. Проширење као средство интеграција: од економске ка безбедносној интеграцији ЕУ

Досадашњи резултати процеса европских интеграција најчешће се описују као - Европска унија је економски цин, а политички патуљак. До Уговора о Европској унији, 1993. године, примат су имали економски, а од тада политички циљеви процеса европских интеграција. Промена приоритета процеса интеграција мењала је и карактер политике проширења. До почетка деведесетих година прошлог века процес проширења имао је хармоничан и позитиван ток, углавном је био логичан производ и наставак економских интеграционих пројеката, а од тада је стављен у функцију безбедносне интеграције. То ће имати позитиван учинак на развој и уобличавање политике проширења, али негативан по њен квалитет и карактер.

Иако је основни циљ процеса европских интеграција од почетка био политичког карактера, обезбеђивање мира и безбедности, до њега се у европској реалности након Другог светског рата једино могло доћи економским повезивањем. Оно је било преко потребно свим западноевропским земљама које су након два светска рата у размаку од непуне три деценије биле потпуно уништене и неспособне за самосталан економски опоравак. Шуманова декларација јесте истакла „стварање европске федерације“ као крајњи циљ процеса европских интеграција, али је и указала да „она неће бити сачињена одједном нити као целовита конструкција већ ће бити изграђена кроз конкретна остварења – која ће најпре да створе фактичку солидарност“. То је значило да федералистички циљ треба бити остварен на функционалистички начин, кроз сегментирану интеграцију, почев од области које су најближе грађанима и задовољавају њихове основне животне потребе, дакле од неполитичког сектора, а пре свега, од економских садржаја. Те области, од којих интерес и користи, сходно њиховој природи има највећи број европских народа, по правилу су и најмање контроверзне и најлакше су за повезивање. Таква интеграција само одређених садржаја, који лако попримају транснационални карактер, омогућавала је даљу доминацију концепта националне државе на европском тлу што је један од основних услова за успешан развој процеса европске интеграције.

Шуманова декларација је одређивањем европске федерације као крајњег циља интеграција одредила проширење као један од неопходних начина реализације овог

циља – повезивање свих европских земаља у једну заједницу. У преамбули Уговора о ЕЕЗ наводи се да су потписнице „одлучне да поставе темеље све ближе уније међу народима Европе и осигурају економски и друштвени напредак својих земаља заједничким деловањем на уклањању препрека које деле Европу. То захтева усклађено деловање како би се осигурао стабилан привредни развој, уравнотежена трговина и поштена тржишна утакмица“. Ове намере биће остварене, између осталог, „успостављањем царинске уније, заједничког тржишта, усвајањем заједничке политике у подручју пољопривреде, успостављањем система који осигурава да на заједничком тржишту не долази до нарушавања тржишног надметања, придруживањем прекоморских територија ради повећања опсега трговине и заједничког унапређења привредног и социјалног развоја“.⁸⁴¹ Тако су Уговором о оснивању ЕЕЗ ови економски пројекти одређени као основни циљеви и кораци процеса европских интеграција, а сваки од њих захтевао је укључивање што већег броја европских земаља. Не можемо говорити о европској царинској унији или јединственом европском тржишту уколико они не укључују што већи број европских земаља. Европска економска интеграција као свој предуслов и као последицу имала је процес проширења. У оснивачким уговорима све три европске заједнице начелно се истиче да су оне отворене за све европске земље, али на основу циљева и карактеристика заједница јасно је да њихове чланице могу бити само европске земље које карактерише тржишна привреда, приватно власништво, вишепартијски политички систем и владавина права, дакле, западноевропске земље. На те територије Европе биће фокусирана и политика проширења до краја хладног рата.

Успех пројеката економске интеграције, пре свега, царинске уније и заједничког тржишта, „привукао“ је девет нових чланица које су чланице Заједнице постале 1973. године (Велика Британија, Данска и Ирска), 1981. год. (Грчка), 1986. године (Португал и Шпанија) и 1995. године (Аустрија, Финска и Шведска). Економски интерес био је примарни разлог свих ових земаља за апликацију у чланство ЕЗ/Уније. Нпр. иако је првобитно одбила да учествује у процесу интеграција, након што је увидела да њен доходак у периоду од 1958. до 1969. године порастао за 38%, а у земљама ЕЕЗ-е за 75%, Велика Британија је одлучила да поднесе захтев за чланство у Заједници. Грчка,

⁸⁴¹ Члан 3. Уговора о оснивању Европске економске заједнице.

Шпанија и Португал су аплицирале након збацивања десничарских диктатура када су биле „очајно сиромашне“, ⁸⁴² аграрне земље. Укључивање у процес интеграција осим економског опоравка за ове земље имало је и стабилизујући утицај у политичком смислу. Успех Програма јединственог тржишта и логика да „кад се група увећа, цена остајања ван клуба за нечланице може расти“ донела је Заједници захтеве три ЕФТА чланице: Аустрије, Шведске и Финске. Европска економска заједница се од почетка брже развијала од ЕФТЕ. Ово проширење било је „најбогатије и нејелеганције ЕУ проширење“, а све три земље су постале нето даваоци буџета Уније.

Продубљивање процеса европских интеграција (заједничко тржиште претходно је захтевало царинску унију, а оно је даље отворило пут за економску и монетарну унију) подстицало је процес проширења Заједнице, али је, са друге стране, и пријем нових чланица водио ка продубљивању интеграција (нпр. пријем сиромашне Ирске и три медитеранске земље подстакао је ЕЗ да развије кохезиону политику, а прво и четврто проширење које су у процес европских интеграција увели земље са високим нивоом социјалне и заштите животне средине захтевали су од Уније да се прилагоди вишим стандардима које су имале нове чланице, те да унапреди своје политике). Продубљивање и проширење су два основна начина остваривања процеса европских интеграција. Унија је током своје историје истовремено водила политику све дубље интеграције и пријема нових чланова као два паралелна и међусобно условљавајућа процеса. Проширење је најчешће доводило до даљег продубљивања процеса интеграција, „пре свега зато што је прилагођавање саме Уније сваком проширењу водило ка успостављању нових механизма који су потом еволуирали у правцу продубљивања интеграција“. ⁸⁴³ Што се више географски и институционално ширила, Европска унија је све више од „млађег рођака постајала равноправни економски конкурент САД.“ ⁸⁴⁴ Европска унија је данас највећи светски трговац, са другом најјачом валутом на свету. ⁸⁴⁵

Крај осамдесетих и прва половина деведестих година прошлог века, период када су донети Јединствени европски акт и Уговор о ЕУ, представљали су „златно

⁸⁴² Д. Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, стр. 163.

⁸⁴³ М. Ковачевић, „Европска унија између политике проширења и тенденција продубљивања европске интеграције“, стр. 21.

⁸⁴⁴ М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 633.

⁸⁴⁵ http://europa.eu/pol/cfsp/index_hr.htm. Сајт посећен 11.12.2013. године.

доба“ процеса европских интеграција. Економска интеграција се након јединственог тржишта фокусирала на монетарну унију, до данас последњи велики економски пројекат процеса интеграција. Потенцијал програма јединственог тржишта захтевао је као своју надоградњу монетарну унију. Јединствено тржиште, које подразумева слободно кретање капитала и радне снаге, и потпуно независне монетарне политике држава чланица нису ишли једно са другим. У том периоду Европске заједнице су деловале као „остварени пројекат тржишног друштва над којим се готово идеално надограђује систем правних правила (комунитарно право) и систем политичких институција у којима се доносе меродавне одлуке за ефикасно функционисање економског живота и бројних удружења и интересних група у условима слободне тржишне игре“.⁸⁴⁶

Од пројеката политичке интеграције, до Јединственог европског акта једини корак, вредан помена, био је покретање Европске политичке сарадње 1972. године. То, међутим, не значи да иницијатива за политичко повезивање није било. Прве четири деценије процеса европских интеграција карактерисале су више него повољне друштвено-политичке околности које су омогућиле несметано, што дубље, економско повезивање, те и не чуди што је већина тих пројеката успешно реализована. Било је то доба блоковске поделе Европе, учеснице процеса интеграција своју безбедност су везале за НАТО и САД што је искључило стратешке бриге око безбедносних и политичких питања, а процес интеграција је укључивао само западноевропске земље које су историјски, културно и економски припадале истој групи. До тада је, тачније закључно са ЕФТА проширењем из 1995. године, политика проширења *била тржишно-економског карактера*. Није прописивала никакве посебне услове за стицање чланства Заједнице јер су све земље које је укључивала, углавном, биле истог карактера, са главном разликом у нивоу економске развијености. Политика проширења до краја хладног рата није ни постојала као „права“ политика јер није било ниједног значајнијег

⁸⁴⁶ С. Самарџић, „Европска унија – светска сила за боља времена“, *Фонд Слободан Јовановић*, 24. фебруар 2010. године.
www.slobodanjovanovic.org/2010/02/24/slobodan-samardzic-evropska-unija-%E2%80%93-svetska-sila-za-bolja-vremena/. Сајт посећен 11.12.2013. године.

и истинског изазова међу земљама - апликантима које би требало да трансформише према својим вредностима.

Крај хладног рата, који је донео историјску прилику за ширење западноевропске власти на исток Европе, уједињење Немачке и економски успех Заједнице означили су онај *неофункционалистички тренутак* када се економски сегмент процеса интеграција морао прелити у политичку сферу, тржишно-економска интеграција требала је прећи у политичку. Тај тренутак симболизовао је Уговор из Мастрихта, који до данас „представља израз највећег ентузијазма за интеграције“.⁸⁴⁷ Основана је Европска унија. Као нужну последицу овакве оријентације С. Самарцић види нови, приоритетни циљ Уније, да „потврђује свој идентитет на међународној сцени“. „Оваква формулација значи да је одређени идентитет на међународној сцени већ био достигнут деловањем Европске економске заједнице, чиме је изражен и став саме Заједнице о свесности готово достигнутог врхунца економске интеграције“.⁸⁴⁸ Као средство за реализацију овог циља потврђивања идентитета Уније, Мастрихтским уговором је одређено вођење заједничке спољне и безбедносне политике, што нас, како сматра С. Самарцић, „доводи до закључка о новој стратегији Европске заједнице - Уније, и према унутра и према споља: она треба да постане нова политичка заједница и као таква јачи чинилац на међународној сцени“.⁸⁴⁹ Уговором о ЕУ званично је најављен заокрет у процесу европских интеграција – прелазак са економске на политичку, а у оквиру ње и на безбедносну интеграцију (која укључује унутрашње послове и правосуђе, одбрану и спољну политику).

Распад Варшавског пакта, а тиме и нестајање главне безбедносне претње по Европске заједнице током хладног рата, учинио је средњу и источну Европу зоном од стратешког интереса за Унију и САД. Са друге стране, државе овог дела Европе су након краха комунизма јасно изразиле своју опредељеност за приближавање ЕЗ. Политика проширења добила је задатак да процес западноевропске интеграције преведе у процес свеевропске интеграције. Европска унија је то и учинила Источним проширењем из 2004/2007. године, али је њиме променила и карактер своје политике проширења, из економско-тржишног у геополитички.

⁸⁴⁷ М. Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 28.

⁸⁴⁸ С. Самарцић, „Европска унија – светска сила за боља времена“.

⁸⁴⁹ *Ibid.*

6.3.2. Улога политике проширења у остваривању Заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније

Две деценије након ступања на снагу Уговора из Маастрихта који је промовисао Заједничку спољну и безбедносну политику, Европска унија још увек не води своју независну, самосталну безбедносну политику. Она, углавном, прати и следи политику САД-а и Северноатлантског савеза. Свако неслагање са потезима и одлукама ова два водећа глобална безбедносна актера значи и неслагање између држава чланица Уније у вези са спољном и безбедносном политиком Заједнице, што често резултира нејединственим наступом Уније у међународној заједници.⁸⁵⁰

Основни разлог постојања Европске заједнице касније Уније, био је и остао изградња заједнице у којој владају мир и демократија, и он је до данас бар привидно остварен. Да је остварен симболично нам потврђује Нобелова награда за мир, коју је ЕУ добила 2012. године због, како је наведено у образложењу Нобеловог комитета, доприноса унапређењу мира и помирења, демократије и људских права у Европи. Стабилизациона улога Европске уније помогла је да се Европа од континента рата трансформише у континент мира.⁸⁵¹ Члници НАТО-а су поводом ове награде истакли да је „Унија одиграла виталну улогу у залечивању историјских рана и промовисању мира, помирења и сарадње широм Европе. ЕУ је јединствен и суштински партнер НАТО-а. Од самог почетка, НАТО и ЕЗ деле заједничке вредности и помогли су у обликовању нове Европе“.⁸⁵² Изјава генералног секретара НАТО нам, као прво, указује да је Унија, само привидно остварила свој суштински циљ. Она је заједница 28 европских држава која о својој безбедности не одлучује и не стара се самостално већ то чини под надзором ваневропских актера. Као друго, потврђује нам да се ЕУ и НАТО не могу посматрати као два одвојена безбедносна актера. Ако је Европска унија суштински партнер НАТО-а и ако су 22 њене чланице истовремено и чланице овог савеза, упитно је да ли је, уопште, могућа њена самостална спољна и безбедносна политика.

⁸⁵⁰ Нпр. случај Ирак, Либија и, током 2013. године питање евентуалне интервенције у Сирији.

⁸⁵¹ http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2012/eu-lecture.html. Сајт посећен 12.12.2013. године.

⁸⁵² Андерс фог Расмусен, генерални секретар НАТО-а. „ЕУ добила Нобелову награду за мир“, *Е-новине*, 12.10.2012., <http://www.e-novine.com/svet/svet-vesti/72758-dobila-Nobelovu-nagradu-mir.html>. Сајт посећен 12.12.2013. године.

Данашња Европска унија нема механизме за дефинисање и реализацију самосталне спољне и безбедносне политике што је довело до „инерције праћења и навике секундарног деловања у стратегијама и акцијама јачих играча као што су САД и НАТО. Оваква тенденција заједничке спољне и безбедносне политике имала је повратан утицај на унутрашње процесе европске интеграције, а нарочито посредством стратегије и праксе проширења“.⁸⁵³

Ни Заједничка безбедносна и одбрамбена политика, најважнији и нејделикатнији део ЗСБП-е, до данас није остварила успех и још увек увек се налази у развоју. Главни изазови са којима се она суочава, и који онемогућавају њен развој, су политичка ограничења саме Заједничке спољне и безбедносне политике, непостојање кохерентности у приступу који државе чланице имају према питањима одбране и недовољно искориштени цивилни и војни капацитети Уније као целине.⁸⁵⁴

Могућност проширења процеса европске интеграције до границе са Русијом био је изазов који западноевропске силе нису могле пропустити, како из историјских, тако и из политичких и економских разлога. Процес проширења подстакао је ЕЗ, која је била готово на врхунцу економске моћи, да област заједничке спољне и безбедносне политике уведе у оснивачке уговоре и постави као приоритет процеса европске интеграције почетком XXI века. Био је то логичан и очекиван корак у функционалистичком развоју Европске заједнице. Након краха Варшавског пакта, Европска заједница је била више него привлачно окриље за земље Централне и Источне Европе које су се нашле на друштвено-економској раскрсници, која се дешава, можда, само неколико пута у историји одређене територије. А за Европску заједницу је у таквим околностима било логично да настави своју мисију економске и политичке интеграције континента зарад осигурања стања мира и своје доминације, те да својој економској моћи као надоградњу дода и политичку моћ кроз проширење и јачање своје спољнополитичке и безбедносне способности. Међутим, овај корак је направљен без претходно утврђене сагласности шта Заједница тачно жели. Циљеви утврђени у Уговору о ЕУ били су у нескладу и несразмери са механизмима њихове реализације. Заједничка спољна и безбедносна политика је област међувладине сарадње, а не знамо

⁸⁵³ С. Самарцић, „Европска унија – сила за боља времена“.

⁸⁵⁴ Упореди: Т. Мишчевић, „Изазови за заједничку безбедносну и одбрамбену политику ЕУ“, стр. 23.

ниједан пројекат европске интеграције који је доживео успех почивајући на овом режиму. Ова политика је одређена као инструмент за позиционирање Европске уније као глобалног политичког актера. Од почетка њеног развоја до данас у оснивачким уговорима је јасно прецизирано да ће се она развијати у складу са обавезама према НАТО-у, у складу са заједничком политиком утврђеном унутар Савеза, без штете по његове акције и као начин јачања европског стуба НАТО-а. Такође, јасно је потврђено да НАТО остаје основа колективне одбране Уније, те да јача европска улога доприноси виталности и успеху Алијансе. Ово је значило да ће, по простој логици ствари, Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ бити допуна политике Северноатлантског савеза и њен наставак.

Унија се кроз своју ЗСБП-у и ЗБОП-у фокусира на осигурање меке безбедности, и испуњавање тзв. Петерсбершких задатака јер је од почетка процеса интеграција своју одбрану односно „тврду безбедност“ поверила НАТО-у. У томе лежи разлог опстанка и доминације Северноатлантског савеза на Старом континенту. Тако је стварање европске самобитности, како истиче Д.Р.Симић, „остало је потиснуто у сенци изузетног положаја НАТО-а, који је у првим годинама после хладног рата једини био способан да изврши све кључне функције колективне одбране и безбедности па су за Европску заједницу остале готово незнатне, допунске безбедносне и одбрамбене улоге“.⁸⁵⁵ То се упркос јачању и продубљивању интеграционих процеса суштински није променило да данас. Европски безбедносни и одбрамбени идентитет се, у ствари, „стварао из саме организације НАТО“.⁸⁵⁶

Промена тенденције процеса европске интеграције након краја хладног рата изазвала је промену карактера политике проширења. Она је од економско-тржишне постала политика геополитичких начела и критеријума. Политика проширења је од Уговора из Мастрихта морала бити у складу са спољном и безбедносном политиком новоосноване Уније јер су обе, према својој природи и циљевима, део спољних активности Уније. Координација ове две политике је очекивана, неопходна и подразумевана са аспекта процеса европских интеграција. Међутим, ЕУ је своју до тада више него успешну политику проширења ставила у функцију заједничке спољне и

⁸⁵⁵ Д. Р. Симић, *op.cit.*, стр. 112.

⁸⁵⁶ Л. Чехулић, *Европска одбрана*, Политичка култура, Загреб, 2006, стр. 15

безбедносне политике, која је била тек на почетку свог развоја. Закључно са четвртим, „ЕФТА“, проширењем из 1995. године, процес проширења ЕУ био је економског карактера, а задовољавање одређених економских и политичких стандарда Заједнице били су њени основни, примарни критеријуми. Након тога, у петом и шестом проширењу, они су постали секундарни.

Основни показатељи промене карактера политике проширења и њеног стављања у функцију спољне и безбедносне политике у постхладноратовском периоду су:

- Источно проширење 2004/2007. године и незадовољавање основних политичких и економских услова за чланство у Унији од стране одређених држава кандидата (посебно Бугарске и Румуније);
- масовно и брзо дуплирање броја чланица Уније у релативно кратком временском периоду, са аспекта историје процеса европских интеграција; ЕЗ/Унија је до Заједнице од 15 чланова расла готово 40 година, а у Источном проширењу је за непуну деценију примљено 12 чланица;
- приступање готово свих земаља петог и шестог проширења ЕУ Северноатлантском савезу у току трајања процеса приступања Унији;
- однос Европске уније према региону Западног Балкана, посебно према Републици Србији у вези са проблемом на Косову и Метохији;
- укључивање Косова и Метохије као самосталног субјекта у процес европских интеграција.

Оно што је специфично за Источно проширење јесте управо „промена тенденције, тачније све уже везивање политике проширења за заједничку спољну и безбедносну политику. Доказ за то је пријем, са економског становишта, и неспремних држава, при чему су политички, односно безбедносни и геополитички разлози били одлучујући“.⁸⁵⁷ Апликације земаља Централне и Источне Европе захтевале су од Уније да своју политику проширења прилагоди карактеру ових земаља, што је значило да више мора уложити у њихову припрему за чланство, али и поштрити своје критеријуме за пријем да би очувала достигнути ниво интеграције. То је она и учинила развијањем нове врсте споразума о придруживању, Европских споразума, и прецизнијим формулисањем критеријума за стицање њеног чланства, тзв. критеријума из

⁸⁵⁷ С. Самарцић, *Градња и разградња државе*, Филип Вишњић, Београд, 2008, стр.18.

Копенхагена. Све то је и имало смисла и било је потребно ако упоредимо достигнути ниво развоја ЕУ15 у односу на земље ЦИЕ које су деценијама имале комунистичко, једнопартијско уређење и планску привреду. Али оно што није било логично јесте прилично „масовно“ проширење 2004/2007. године, готово дуплирање броја чланица ЕУ, при чему неки од кандидата нису задовољавали ни економске ни политичке критеријуме за пријем у Унију. За ово проширење Унија није имала примарно безбедносне разлоге јер након распада Варшавског пакта и Совјетског Савеза на истоку Европе и није имала стварног непријатеља. Али све земље Источног проширења имале су, можемо рећи, „изузетан“ геостратешки положај и геополитички значај за Северноатлантски савез, самим тим и за ЕУ.

Случај Бугарске и Румуније је кључни доказ да су геополитички критеријуми за проширење постали много важнији од „критеријума из Копенхагена“. Оне су примљене у пуноправно чланство ЕУ иако је било очигледно да се по већини кључних индикатора налазе иза Хрватске. Европска комисија је 2006. године оценила да њихов напредак није потпун, али да то не омета њихов пријем у чланство 2007. године. „САД су се посебно залагале за пријем ове две земље. Као разлог за позитивну одлуку о њиховом пријему најчешће се наводи потреба ширења евро-атлантске зоне на исток и давање награде овим безбедносно значајним субјектима, који постају најистуренији актери политике запречавања Русије. Њиховим пријемом попуњена је и повезана прва линија фронта (НАТО-а), читав простор од балтичких земаља на северу до Турске на југу“.⁸⁵⁸

Крај хладног рата поставио је САД као водећег глобалног актера и оне су добиле прилику да кроз НАТО под своју контролу ставе европски континент у потпуности. С обзиром да је Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ, према оснивачким актима морала бити у сагласности са обавезама Уније према НАТО-у, САД су, као најутицајнија чланица Северноатлантског савеза, на овај начин имале и посредну контролу над проширењем ЕУ. У току процеса приступања Европској унији 10 земаља Источног проширења су постале и чланице НАТО-а (у периоду од 1999. до 2004. године). Осим „критеријума из Копенхагена“, приступање Северноатлантском савезу постало је неписана обавеза за приступање ЕУ. Ова пракса биће настављена и у

⁸⁵⁸ Опширније видети у: М. Ђурковић, „Геополитички оквир проширења Европске уније: Ширење ЕУ између континентализма и атлантизма“, *Изаови европских интеграција*, бр.8/2010.

проширењу из 2013. године када је примљена Република Хрватска која је, претходно, 2009. године, постала и чланица НАТО-а.

Процес стабилизације и придруживања, који је званично промовисан као политичко-правни оквир политике проширења за регион Западног Балкана, спојио је политику проширења и заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ у јединствен оквир - инструмент за решавање проблема земаља насталих распадом СФРЈ, плус Албанија, и њихово укључивање у Европску унију. Република Србија, од земаља Западног Балкана, има најсложенији однос са Европском унијом као једина земља региона чији је, сецесијом одвојен, територијални део као независна државна творевина укључен у Процес стабилизације и придруживања.

Процес европских интеграција и политика проширења Европске уније почивају на поштовању међународног права и права Уније, али и права свих држава чланица, те држава укључених у процес приступања Унији. Однос Уније према Србији и Косову противречи овим основним правилима и духу процеса европских интеграција. Напредак Србије ка приступању Унији био је, прво, условљен сарадњом са Хашким трибуналом, а данас тзв. „нормализацијом односа са Косовом“, за коју није тачно дефинисано да ли подразумева захтев за признањем Косова од стране Србије. На овај начин је политика проширења директно стављена у службу спољне и безбедносне политике Уније јер је напредак Србије у процесу европских интеграција условљен њеном сагласношћу са решењем „косовског проблема“, проблема ЗСБП-е Европске уније и решења које је она одредила.

Распоред активности Европске уније у односу према Косову и Метохији, који нам показује како она од 2005. године, тачније од отварања преговора о статусу ове српске покрајине, од секундарног постаје примарни, активни учесник и носилац решавања косовског проблема, стављајући га у оквир Процеса стабилизације и придруживања:

Иако је тада већ развила своју спољну и безбедносну политику, Унија је 1999. године имала секундарну улогу у Косовској кризи односно кроз НАТО њене чланице су учествовале у оружаном интервенцији на СР Југославију, у периоду од марта до јуна 1999. године. Ова акција Северноатлантског савеза изведена је без међународноправног основа, без одобрења УН, а спроведена је као „хуманитарна интервенција“.

Резолуцијом Савета безбедности УН бр. 1244 од 10. јуна 1999. године успостављена је цивилна и војна мисија УН на Косову и Метохију, чиме је овај проблем враћен у окриље организације примарно одговорне за очување и одржање међународног мира и безбедности. У Резолуцији се, између осталог, истиче да је „циљ мисије да допринесе успостављању мира и стабилизације прилика“, да се „потврђује сувереност и територијални интегритет СР Југославије“ (касније Државне заједнице СЦГ, и потом Србије), те „да ће се после осигураног основног циља мисије, отворити процес дефинисања будућег статуса“.⁸⁵⁹ Европска унија је прихватила Резолуцију 1244.

Први акт Заједничке спољне и безбедносне политике у вези са Косовом и Метохијом, Европска унија је донела тек 10. априла 2006. године, и то заједничку акцију (односила се на формирање тима ЕУ за планирање поводом могуће ЕУ операције управљања кризом на Косову⁸⁶⁰), инструмент најмање важности од инструмената ЗСБП који су се тада користили у другом стубу. По правилу њој су требали да претходе заједничка стратегија или заједнички став. У следећој заједничкој акцији, из септембра 2006. године, која се односила на установљавање тима ЕУ који треба да допринесе припремама за оснивање могуће међународне цивилне мисије на Косову, у тачки 3. истиче се да „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, програме помоћи Заједнице и др“. Тачком 3. се, у ствари, наговештава да је оквир политике проширења основ за однос Уније према проблему Косова, проблему ЗСБП-е, али и да ће Унија третирати Косово као независну државу јер се Процес стабилизације и придруживања односи само на државе, а преговори о статусу Косова и Метохије тада су још били у току. Ова тачка је посебно значајна јер се „кроз њу први пут у званичном акту спољне политике Уније указује да је Процес стабилизације и

⁸⁵⁹ Резолуција СБ УН 1244,

Видети на http://www.tuzilastvorz.org.rs/html_trz/PROPISI/rezolucija_1244_lat.pdf. Сајт посећен 13.12.2013. године.

⁸⁶⁰ Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUP T Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo, OJ L 112, 26.4.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:112:0019:0023:EN:PDF>. Сајт посећен 13.12.2013. године.

придруживања тј. политика проширења прешла у надлежност заједничке спољне и безбедносне политике“.⁸⁶¹

Европска унија је у марту 2007. године предала Генералном секретару УН „Свеобухватни предлог за решење статуса Косова“, популарно назван „План Мартија Ахтисарија“, по његовом творцу. Сам Ахтисари је документ окарактерисао као план за надгледану независност Косова. УН су одбациле овај предлог, а и српска страна.

18. јуна 2007. године, Унија је први пут у званичним документима употребила термин „*sui generis*” у вези са Косовом. Одређивањем косовског проблема као „јединственог случаја“ Унија се унапред оградилa од евентуалног кршења међународног права у вези са решавањем статуса Косова и Метохије.

4. фебруара 2008. године Савет је усвојио заједничку акцију о покретању мисије Европске политике безбедности и одбране на Косову, мисије у области владавине права (EULEX). Ова заједничка акција као основу је имала Ахтисаријев план. Према члану 2.1. ове заједничке акције, ЕУЛЕКС КОСОВО ће „помагати косовским институцијама, судским и извршим властима у њиховом напредовању ка одрживом и одговорном амбијенту и у даљем развоју и јачању мултиетничког правосудног система, мултиетничке полиције и царинске службе, обезбеђујући слободу ових институција од политичког уплитања и ослањајући се на признате међународне стандарде“.⁸⁶² Покретање ЕУЛЕКС-а био је преокрет у ангажовању Уније на Косову, на овај начин она је јасно преузела улогу реализатора решења косовског проблема.

Десетак дана након доношења одлуке ЕУ о покретању ове мисије, 17. фебруара 2008. године косовски Албанци (Скупштина Косова као привремени орган самоуправе) су прогласили независност покрајине од Србије. Европска унија је дан касније званично истакла да ће државе чланице саме одлучивати о својим односима са Републиком Косово, а она остаје привржена свим важећим актима међународног права с тим што Косово за њу представља „*sui generis*” случај, што је индиректно значило да за Унију сецесионистички акт косовских Албанаца не представља кршење резолуција и

⁸⁶¹ С. Самарџић, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, у: С. Самарџић (ур.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, стр. 224.

⁸⁶² Council Joint Action 2008/124 CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission Kosovo, EULEX Kosovo, OJ L42/92, 16. 2.2008.

Опширније видети: http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/docs/JointActionEULEX_EN.pdf.

начела међународног права, па ни кршење Резолуције СБ УН 1244 која је гарантовала очување суверенитета и територијалног интегритета Републике Србије.

Мисија ЕУЛЕКС је заменила мисију УН на Косову и Метохији, УНМИК, средином 2008. године без званичне одлуке Савета безбедности УН (који једини има право да одлучује о промени улоге УНМИК-а или о замени постојеће међународне мисије неком новом). Зато су честе оцене да је деловање Уније на Косову било без међународноправног основа.⁸⁶³ Постепена замена мисије УНМИК-а мисијом ЕУЛЕКС помиње се само у извештајима Генералног секретара УН о Косову од 25. јуна и 26. новембра 2008. године.

Косовски Албанци су проглашење независности извршили позивајући се на право народа на самоопредељење које је у Повељи УН формулисано као начело равноправности и самоопредељења. После Другог светског рата већина народа у колонијама стицала је независност позивом на ово право, а данас се позивом на њега врши и учлањење у ЕУ. У косметском проблему, начело самоопредељења народа дошло је у директан сукоб са начелом очувања територијалног интегритета државе. Подсетимо, један од циљева заједничке спољне и безбедносне политике Уније је одржавање мира и јачање међународне безбедности у складу са начелима Повеље УН, као и начелима Завршног акта из Хелсинкија и циљевима Париске повеље, укључујући и оне у погледу спољних граница. Завршни акт Конференције о безбедности и сарадњи у Европи, усвојен 1975. године у Хелсинкију, садржи одредбу према којој државе учеснице поштују равноправност народа и њихово право на самоопредељење, делујући увек у складу са начелима повеље УН и одговарајућих норми међународног права, укључујући и оне које се односе на територијални интегритет државе. Слична формулација поновљена је и у Париској повељи за нову Европу, усвојеној на самиту КЕБС-а 1990. године. Европска унија је, такође, прихватила Резолуцију 1244 која је гарантовала очување суверенитета и територијалног интегритета Републике Србије. Према међународном праву, тензија између начела територијалног интегритета и начела самоопредељења народа разрешава се начелом „унутрашњег самоопредељења“. У држави која је етнички хетерогена, све различите етничке групе имају право на унутрашње самоопредељење, дакле на извесну аутономију која служи очувању њихове

⁸⁶³ Нпр. С. Самарцић, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, стр. 228.

етничке посебности, као и право на представљеност у централној власти. Према томе, право на самоопредељење не може да буде основ за легализацију сепаратистичких циљева народа или група који живе у вишеетничкој држави.⁸⁶⁴ Унија је, међутим, одлучила другачије. Пошто је претходно заузела став да је косовски проблем „*sui generis*” случај, по њеном тумачењу на Косову и Метохији није се десила унилатерална сецесија, те се ни Унија у односу према Косову није оглушила о норме међународног права. Непуна три месеца касније у непосредном суседству ЕУ, које би такође у скорој будућности могло бити област ширења Уније, десио се још један тзв. сецесионистички проблем када су две грузијске покрајине, Абхазија и Јужна Осетија, прогласиле независност. Европска унија је сада, потпуно супротно од односа у случају Косова и Метохије, захтевала стриктно поштовање међународног права. Званична Унија је заузела став да „потврђује своју пуну посвећеност принципу суверенитета, независности и територијалног интегритета Грузије у њеним међународно признатим границама, потврђеним у Резолуцији СБ УН 1808 од 15. априла 2008. године“.

Унија је и споразум о придруживању Србије Европској унији, инструмент политике проширења, искористила као једно од средстава за легализацију сецесије Косова. Осим што је већ раније истакла да је Процес стабилизације и придруживања као оквир за однос Уније према Западном Балкану отворен и за Косово, Унија је у ставу 2. члана 135. Споразума о стабилизацији и придруживању Србије Европској унији прецизирала да се он неће примењивати на Косову, као територији под међународном управом, чиме је јасно указано да територијални интегритет Србије за Унију не укључује Косово и Метохију. Затим је у члану 16. Споразума утврђена обавеза регионалне сарадња Србије и са државама које су обухваћене ПСП-ом, што је значило и са Косовом. У току 2013. године Унија је најавила отварање преговора о закључивању споразума о стабилизацији и придруживању са Косовом што је значило да га, дефинитивно, третира као независну државу јер Процес стабилизације и придруживања као основне субјекте има искључиво државе.

Све претходно наведено указује нам да је однос Европске уније према сецесији Косова случај на коме је дефинитивно промењена стратегија процеса проширења од

⁸⁶⁴ Опширније видети у: Р. Етински, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду и Службени гласник, Београд, 2010, стр. 145.

економске у геополитичку. То значи да је и „политика проширења, какву смо познавали од краја шездесетих година прошлог века до средине деведесетих према земљама средње и источне Европе, дошла до свог историјског краја. Даље проширење Европске уније у југоисточној Европи, пре свега на Западни Балкан, и даље на европски исток, имаће преодминантно геополитички смисао и важење“.⁸⁶⁵

Основни разлог оваквог односа Европске уније према Косову лежи у чињеници да је водећа глобална сила, САД, од почетка косовског проблема снажно подржавала тежње Албанаца на Косову. САД су најјачи спонзор косовске независности, иако су током историје ближе односе имале са Србијом. С обзиром да су и водеће силе Уније, пре свега Немачка, „подржавале“ албанску страну на Косову, што је наводно последица репресивног односа режима Слободана Милошевића према косовским Албанцима, Унија није хтела, могла нити је имала капацитете да након показане немоћи на Балкану, у овом питању делује супротно до као продужена рука САД и Северноатлантског савеза. Немачка је била међу првим чланицама ЕУ које су признале независност Косова, чиме је и званично најављено да ће чланице Уније следити политику САД према Косову. Случај Косово, а посебно мисија ЕУЛЕКС, бар са аспекта Уније, сматрају се великим успехом европске безбедносне и одбрамбене политике.

Ово нас упућује на једно далеко важније питање. Зашто су САД су и даље политички и војно присутне на Западном Балкану? Ради се о релативно малом и занемарљивом географском и економском простору. Разлог је у простој чињеници да су САД и Европа и даље блиски партнери, али се њихови глобални интереси више не подударају у потпуности (пример је рат у Ираку). САД не одговара сувише јака ЕУ и блиска веза између Француске и Немачке, јер би тако могла настати Европа као глобални играч, која би на међународној сцени постала политички и економски такмац САД-а.

Крај хладног рата донео је и промену односа снага између САД-а и ЕЗ. ЕЗ/Унија се променом тенденције процеса европске интеграције спремила да постане, поред економског, и глобални политички партнер САД. Међутим, распадом Совјетског Савеза Европа више није имала стратешки значај за САД, као бастион одбране од совјетског непријатеља. Оне су након Другог светског рата подржавале европску

⁸⁶⁵ С. Самарцић, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, стр. 235.

економску интеграцију јер је Западна Европа требало да представља одбрамбени блок према тежњама СССР. Економска обнова европских држава била је први корак у њиховом „регрутовању“ у НАТО, који је и основан да би организовао европску одбрамбену политику према СССР, али под америчком командом. Подударност интереса ЕУ и САД се подразумевала.

Данас смер политике проширења и заједничке спољне и безбедносне политике Европске уније првенствено зависи од Немачке, која се од минорне улоге која јој је додељена у значају процеса европских интеграција на његовом почетку, развила у, економском и политичком смислу, водећу силу и носиоца овог процеса. Немачка је од почетка најватренији заступник европске интеграције и институционалних приступа очувању мира. Главни политички приоритет у њеној спољној политици је пројекат ЕУ, који је због историјских разлога за њу најбољи модел за реализацију економских и политичких циљева. Осим тога, она нема нема капацитете да, без ЕУ, буде самосталан глобални политички актер. Или како је Кисинџер истицао – Немачка је превелика за Европу, а премала за свет. Њена безбедносна стратегија почива на начелима неолибералног институционализма: своју судбину она заснива на ширењу међународних организација, европског уједињења, разоружања и промовисања демократије, слободног тржишта и слободне трговине као најефикасније стратегије да ће у XXI веку преовладати мир. Од краја Другог светског рата Немачка снажно потенцира аверзију према милитаризму и то ће, вероватно, обликовати безбедносну политику Немачке, самим тим и Европске уније у будућности.⁸⁶⁶

Да би заштитила и развијала своје трговинске и економске интересе она мора остати у оквирима НАТО-а и ЕУ, али након пада Берлинског зида и уједињења приметна је појачана склоност Немачке ка самосталнијем наступању на глобалној сцени. Атлантско јединство није више чврсто као у доба хладног рата.

Након рата у Ираку, 2003. године, Немачка показује све мање интереса за НАТО зато што су њени економски интереси и слабљење политичке кохезије унутар ЕУ утицали да се немачка спољна политика окрене билатералној дипломатији фокусираној на нове глобалне економске силе, као што су Русија и Кина. 2011. године, Немачка је у Савету безбедности гласала против употребе војне силе у Либији и сврстала се уз

⁸⁶⁶ Опширније видети у: Ч. В. Кегли Јр., Ј. Р. Виткоф, *op.cit.*, стр. 694-695.

Русију и Кину, а супротно сојим кључним партнерима – САД, Француској и Великој Британији. Немачка се мимоишла са САД и у вези са ратом у Грузији, те је била против брзог укључивања Грузије и Украјине у НАТО, што се тумачило као немачки уступак Русији. Иако је четврта светска економска сила и трећи највећи светски донатор УН, те водећа сила ЕУ, Немачка још увек није успела да оствари један од главних циљева спољне политике – статус сталне чланице СБ УН-а.

Немачка просто мора остати предводница европске интеграције, а њена визија Европе је готово федерална држава у којој је приоритет економија социјално-тржишног типа са јаком валутом. Немачки геополитички приоритет у Европи је „глобално поимање централности: она себе види у центру ЕУ као глобалне силе, осигуравајући при томе властити положај који јој додатно политички оснажује статус економске силе и пружа савршену прилику њеној индустрији за освајање нових тржишта сировинских потенцијала“.⁸⁶⁷

Политика проширења је представљала идеалан инструмент, како у економском тако и политичком смислу, за јачање немачке моћи у Европи. Од чланица Уније Немачка је највећи поборник процеса проширења. Она подржава и ширење Уније на Западни Балкан, али процес проширења више није на листи њених приоритета, као што је то било у случају Источног проширења, зато што је већ овладала својим примарним интересним зонама а регион Западног Балкана заузима свега 2% у немачкој трговини, при чему не смемо заборавити да спољна трговина чини основицу немачке спољне политике. Немачка се снажно залаже и за даљи развој заједничке спољне и безбедносне политике немилитаристичког карактера.

Све док је спољна и безбедносна политика Уније у складу са политиком НАТО савеза и процес проширења Уније ће, неминовно, бити усклађен са ширењем Северноатланског савеза. Политика проширења је у последњој деценији помогла стварању бар привидног успеха Заједничке спољне и безбедносне политике, што нам илуструје случај Косова и Метохије тј. мисија ЕУЛЕКС. Међутим, сама политика проширења је постала „привезак“ спољне и безбедносне политике и изгубила свој суштински карактер. У њој су данас основни критеријуми геополитичког типа и

⁸⁶⁷ О. Прибићевић, Б. Миљаш, „Изазови и перспективе немачке спољне политике“, *Међународни проблеми*, бр. 4/2012, стр. 403 - 424.

интерес НАТО савеза а не Уније, што нам је посебно указао, опет, пример Косова и Метохије. Процес приступања Србије ЕУ, и проблем Косова и Метохије, нису третирани и решени у вишедеценијском духу процеса европских интеграција. Према њему очекивано би било да је Унија прво привредно стабилизовала и обезбедила економски просперитет целој територији Србије, укључујући и Косово, остављајући је да сама решава своје унутрашње проблеме, у шта спадају и тежње сепаратистичких покрета. Привредна стабилност, наравно, не би решила етничке нетрпељивости, али би их држала под контролом и обезбедила мирно и сагласно превазилажење сукоба.

Однос ЕУ према проблему Косова и Метохије садржао је у себи кршење основних вредности и начела на којима Унија почива, а самим тим и политика проширења. Њене вредности у овом случају биле су истовремено и оправдање за њихово кршење. Позивом на њих, тачније на заштиту људских права и демократије покренута је НАТО интервенција на СР Југославију, затим мисија ЕУЛЕКС, али је то истовремено значило и губитак тих основних људских вредности за српску мањину на Косову. Полазећи од тога да, према Уговору о ЕУ, активност Уније на међународној сцени почива на принципима који су представљали основу за њен настанак, развој и проширења, а они имају за циљ да у осталом делу света унапреде демократију, правну државу, универзалност и недељивост људских права и основних слобода, поштовање људског достојанства, принципа једнакости и солидарности и поштовање принципа из Повеље Уједињених нација и међународног права,⁸⁶⁸ упитно је запитати се да ли после промене карактера политике проширења након краја хладног рата ови принципи, у ствари, представљају средство за остварење геополитичких интереса Уније и Северноатлантског савеза.

⁸⁶⁸ Члан 21. Уговора о Европској унији.

6.3.3. Утицај НАТО-а на политику проширења ЕУ

Један од кључних фактора који одређује политику проширења ЕУ и избор земаља које ће постати њене нове чланице је однос Европске уније и Северноатлантског савеза. Од двадесет и осам данашњих чланица ЕУ, њих двадесет и две су чланице НАТО-а. Након петог проширења Европске уније, из 2004/2007. године, приступање Северноатлантском савезу сматра се додатним, незваничним условом ступања у чланство ЕУ. Досадашња историја проширења ЕУ и Северноатлантског савеза указује нам да процес проширења НАТО-а претходи проширењу ЕУ. Северноатлантски савез је у својој Студији о проширењу истакао да би „проширење НАТО-а требало да допуњава процес проширења ЕУ, као паралелан процес, који такође доприноси повећању безбедности и стабилности у новим демократијама на истоку Европе.⁸⁶⁹ Европска унија је, како примећује М. Фуше, уз Северноатлантски савез, једина међуржавна организација у непрекидној територијалној експанзији: било путем непосредне, пуне интеграције нових држава, било делимичним укључивањем повезаних држава у сферу свог политичког утицаја и економских интереса.⁸⁷⁰

Северноатлантски савез и Европска унија имају историју дугу преко шест деценија у току које су имали по шест проширења, и данас обе организације имају исти број чланова. Земље оснивачи Европске заједнице за угљ и челик, 1951. године, Француска, Италија, Холандија, Белгија, Луксембург (без СР Немачке) претходно су биле и међу 12 земаља оснивача НАТО-а, 12. априла 1949. године у Вашингтону (заједно са САД-ом, Канадом, Великом Британијом, Португалом, Данском, Норвешком, и Исландом). Велика Британија и Данска су чланице ЕЗ постале у њеном првом проширењу, 1973. године. Прво проширење НАТО-а реализовано је 18. фебруара 1952. године, када су његове чланице постале Турска и Грчка. Грчка је постала чланица ЕЗ у њеном другом проширењу, 1981. године, а са Турском ЕУ води преговоре о приступању од 2005. године. У његовом другом проширењу, 6. маја 1955. године, чланица НАТО-а је постала Савезна Република Немачка, која представља једини случај да је земља прво ушла у ЕЗ, па у НАТО. Треће проширење Северноатлантски савез је

⁸⁶⁹ Тачка 4. Студије о проширењу НАТО-а, Study on NATO Enlargement, 3 September 1995, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm. Сајт посећен 15.12.2013. године.

⁸⁷⁰ М. Фуше, *op.cit.*, стр.70.

имао 30. маја 1982. године када је примљена Шпанија, која је чланица ЕЗ од њеног трећег проширења, из 1986. године, заједно са Португалом, који је био међу земљама оснивачима Савеза. У четвртом проширењу, 12. марта 1999. године, чланице НАТО-а су постале Чешка, Мађарска, Пољска, а у петој рунди проширења, 29. марта 2004. године, Бугарска, Румунија, Словачка, Словенија, Естонија, Летонија и Литванија. Ових 10 земаља су постале чланице Уније у њеном петом проширењу 2004/2007. године. У свом шестом проширењу, 1. априла 2009. године, НАТО је у своје чланство примио Албанију и Хрватску, која је чланица Уније постала у њеном последњем, шестом проширењу 1. јула 2013. године, док Албанија има статус кандидата у процесу приступања ЕУ. Од европских земаља оснивача НАТО-а, чланице Уније нису само Норвешка и Исланд. Норвешка је већ закључивала уговор о приступању Унији, али се њени грађани на референдуму нису изјаснили за пријем, док је Исланд у јуну 2013. године одустао од преговора о приступању ЕУ.

Досадашња проширења Уније и НАТО-а су нам потврдила да су „то две комплементарне организације, а њихове територијалне експанзије су усаглашени процеси“.⁸⁷¹ Неписано правило да прикључење НАТО-у претходи приступању Европској унији, као један од прикривених постулата политике проширења, само потврђује ову хипотезу.

Процес проширења НАТО-а, као и процес проширења ЕУ и сам процес европских интеграција, одликује принцип „флексибилности“. Иако свака потписница подлеже обавезама из оснивачког уговора, ипак остаје одређени степен флексибилности који допушта чланицама да изаберу ниво свог учешћа у раду Савеза, што нам показује пример Исланда, Француске и Шпаније. С обзиром да нема оружане снаге Исланд није део интегрисане војне структуре НАТО-а, Француска није била у њу укључена од 1966. до 2009. године, а Шпанија до 1996. године.⁸⁷²

⁸⁷¹ М. Степић, „Геополитичност ширења Европске уније и положај Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.1/2010., стр.17.

⁸⁷² Исланд, један од оснивача Савеза, нема оружане снаге иако не постоји законска препрека да се оне формирају. Исланд има обалску стражу, националне полицијске снаге, систем противваздушне одбране и добровољне мировне снаге. Одбрамбену функцију врши НАТО база у Кефлавику, коју углавном чине припадници оружаних снага САД, са којима је Исланд закључио 1951. године Споразум о одбрани. Де Гол, је 1966. године одлучио да повуче Француску из интегрисане војне структуре НАТО-а у циљу очувања војне независности, посебно од САД, и одбијања било било какве интеграције или контроле над својим оружаним снагама и нуклеарним оружјем. У априлу 2009. године Француска је донела одлуку да у попуности учествује у НАТО-а, чиме се поново укључила у војни структуре Савеза. Ова земља је

Правни основ проширења Северноатлантског савеза је члан 10. Вашингтонског уговора, према коме „стране уговорнице могу позвати да приступи Савезу сваку европску државу која је у могућности да се залаже за начела Вашингтонског уговора и да доприноси безбедности Северноатлантске области“. Одлуку о упућивању позива некој земљи да постане чланице НАТО-а доноси Северноатлантски савет.

Према њиховим оснивачким актима, ЕУ и НАТО, имају иста правила за процес проширења: само европске државе могу да се разматрају за чланство у Алијанси/ЕУ, те само чланице организације имају право да одлучују о пријему новог члана, о чему се одлука доноси једногласно. Обе организације су од свог оснивања до данас наглашавале да су отворене за земље са демократским уређењем, тржишном економијом и владавином права тј. за земље либералних вредности карактеристичних за западно, капиталистичко друштво. Међутим, у историји проширења и Уније и НАТО-а одступало се од ових критеријума, углавном када се радило о кандидатима који имају геостратешки значај. Нпр. у случају Грчке, Португала и Турске, које у периоду уласка у НАТО и нису биле „демократске земље“, док се Турска и данас посебно оптужује за непоштовање људских права, али су зато имале изузетан геостратешки значај за НАТО. Португал је донео НАТО-у контролу прилаза Гибралтарском мореузу, Грчка и Турска чине тзв. јужно крило НАТО-а, базу за контролу над Балканом, Медиретаном и Блиским истоком, и представљају штит од совјетске границе. ЕЗ је примила Грчку у своје чланство 1981. године и поред негативне оцене Комисије о њеној припремљености за ЕЗ, а Бугарску и Румунију 2007. године и поред тога што су спадале у групу економски најслабијих европских држава, а данас су водеће чланице Уније у проблемима са корупцијом. Али, ове земље су донеле Унији контролу над геополитички, готово, најважнијим деловима Старог континента. Проширење Северноатлантског савеза и Европске уније су, дакле, примарно геополитички процеси.

Према М. Ђурковићу, читава историја европске идеје баштини суштински геополитичку позадину. Од времена објављивања Калергијевог манифеста, 1923.

данас, четврти највећи давалац војног буџета НАТО-а. Снажно противљење водеће опозиционе странке, Социјалистичке партије, која је у почетку била против учлањења у НАТО, био је главни разлог зашто Шпанија од почетка није била укључена у војни сегмент НАТО-а, већ тек од 1996. године. Одлука о неучешћу у интегрисаним војним структурама НАТО-а била је потврђена и на референдуму 1986. године.

године, па све до пада Трећег рајха, у разним облицима развијана је и разматрана идеја о јединственој Европи која би на тај начин могла да представља трећи пол, средишњег играча између совјетског цина и атлантског хегемона у настанку.⁸⁷³ Према темељном принципу геополитике слика света заснована је на сучељности два типа цивилизација, која је условљена географским категоријама.⁸⁷⁴ Историја људског друштва се састоји из вечите борбе две стихије – водене (таласократија, поморска моћ) и копнене (телурократија, копнена моћ)⁸⁷⁵ за превласт у свету. У старо доба то је била борба трговачке Картагине против хијерархијског Рима, данас је то борба САД (НАТО-а) и Русије. Силе Копна и Мора боре се за превласт над зонама које се налазе између њих, то су приобалне зоне, тзв. rimland. А. Дугин ово учење о сучељности између поморске и копнене цивилизације назива првим законом геополитике. Према овом закону данашња Европска унија представља атлантистички концепт односно процеси европских интеграција и ширења ЕУ су производ таласократске цивилизације. У геополитици разликујемо континенталистички и атлантистички принцип европских интеграција.⁸⁷⁶ Развој интеграција, укључујући и политику проширења, вођен је од

⁸⁷³ М. Ђурковић, „Геополитички овир проширења Европске уније: Ширење ЕУ између континентализма и атлантизма“.

⁸⁷⁴ Темељне принципе геополитике су формулисали: Рацел, Кјелен, Макиндер, Мехен, Видал де ла Блаш, Хаусхофер. Опширније видети у: А. Дугин, *Основи геополитике, књ.2, Просторно мислити*, Екопрес, Зрењанин, 2004, стр.78.

⁸⁷⁵ *Телурократска цивилизација* (копнена моћ) везана је за фиксираност простора и постојаност његових квалитативних усмерења и облика. Телурократску зону представљају земље прилично удаљене од мора погодних за трговину између приобалних зона. Те територије се означавају и као Heartland или „срце света“. Силе Копна кроз историју биле су: Рим, Спарта, Византија, а данас Русија. Копнене силе предност дају нетржишној привреди и ограниченој демократији, или уопште хијерархијском устројству друштва. *Таласократија, поморска моћ* је тип цивилизације заснован на супротним смерницама. Он је динамичан, покретан, склон техничком развоју, активно еволуира, лако мења спољна културна обележја, а притом непромењен остаје само унутрашњи идентитет опште смернице. Поморске цивилизације везане су за острвски или приобални тип битисања. Углавном имају тржишни економски систем и теже либерал-демократском политичком уређењу. Примери таласократске цивилизације: Картагина, Атина, Португалија, Британска империја, а данас САД.

⁸⁷⁶ *Континенталистички приступ*, односно принцип европског уједињавања, који потиче из окриља Католичке цркве, заступан је од стране великог броја актера који су тежили јединственој Европи независној од утицаја ваневропских актера. Иако је овај континенталистички принцип одиграо велику улогу на почетку интеграција, за спровођење интеграција после Другог рата много веће заслуге има атлантистички принцип. Основа *атлантистичког принципа* налази се у традиционалној политици коју је Велика Британија на врхунцу своје моћи водила према континенту. Циљ је увек био одржавање равнотеже снага између великих европских сила и превентивно укључивање у коалицију која настоји да спречи појаву једног хегемона на европском континенту. САД су преузеле ту матрицу и у два рата је спровеле интервенишући на европском континенту како би онемогућиле немачку доминацију над читавим континентом. Након Другог светског рата атлантистички принцип је европске интеграције доживео не као циљ по себи већ као изванредан инструмент за укупну геополитичку реконструкцију света.

краја Другог светског рата у светлу натезања ова два принципа, од којих је атлантистички био доминантнији.

Према другом закону геополитике, закону старатешких блокова, логика историје диктира нужност ширења територија које улазе у састав било неке јединствене државе било стратешког блока да би се одговорило променљивим историјским условима и остало конкурентним.⁸⁷⁷ Ниједна савремена национална држава не може обезбедити своју независност ако се не прикључи неком од стратешких блокова. У данашње време то нам илуструју Европска унија и Северноатлантски савез. Ширење НАТО савеза и Европске уније су сасвим очекивани по овој концепцији и представљају израз тежње атлантистичког блока да што више прошири зону своје контроле на рачун другог блока (евроазијског). Пандан овом пројекту антлантистичког савеза био би геополитички пројекат Русије - стварање Евроазијског савеза.⁸⁷⁸

Водеће силе ЕУ су истовремено и чланице НАТО-а, и његови оснивачи, тако да се од почетка процес европских интеграција одвијао према правилу - НАТО је задужен за одбрану, а ЕЕЗ за привредни развој Западне Европе. Своју одбрану ЕЗ/Унија поверила је НАТО-у, те кроз оснивачке уговоре прецизирала да ће политика Уније на овом пољу бити усклађена са обавезама и безбедносно-одбрамбеном политиком која се договори и води унутар НАТО-а. Овим је потврђен апсолутни примат НАТО-а у питањима европске безбедности. Према Бжежинском, НАТО осигурава европску безбедност и стабилан оквир за постизање европског јединства, и то је оно што га чини *историјски важним за Европу*. Одржавање НАТО-а је од виталног значаја за евроатлантске односе. Без НАТО-а Европа не би постала само рањива, већ би се готово одмах и политички фрагментисала.⁸⁷⁹ Овакава улога НАТО-а омогућава његовој водећој сили, САД, да јача свој утицај на европском тлу, чиме обезбеђују свој економски, политички и безбедносни глобални примат.

⁸⁷⁷ А. Дугин, *op.cit.*, стр. 143.

⁸⁷⁸ Према Дугину, Евроазијски савез би обухватио бивше републике СССР-а (изузев прибалтичких), неколико источноевропских држава (Румунија, Бугарска, Србија) и поједине азијске земље (Иран, Индија).

⁸⁷⁹ З. Бжежински, *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица, 1999, стр. 70.

У прве четири деценије постојања примарна улога НАТО-а била је да осигура безбедности његових чланица и колективне одбране⁸⁸⁰ од „евентуалног“ напада СССР-а. Након краја хладног рата и распада Совјетског Савеза, чиме је и нестао један од разлога стварања НАТО-а,⁸⁸¹ његова улога је трансформисана и фокусирана на политички приступ питањима безбедности. Он је прерастао у водећу организацију кооперативне безбедности и то је постао основни разлог, али и оправдање за његова проширења. Сарадња у безбедности односно концепт тзв. кооперативне безбедности⁸⁸² (енг. Cooperative Security Concept) је основно начело међународне безбедности у послехладноратовском времену.⁸⁸³ Она обухвата четири прстена: појединачну безбедност, колективну одбрану, колективну безбедност и унапређење и ширење стабилности.

Крај хладног рата представљаће историјску прилику за САД да у овом „новонасталом, никад повољнијем односу снага, пресудно обликују укупни безбедносни поредак у Европи.“⁸⁸⁴ Варшавски пакт је „самораспуштен“, док чланице НАТО-а нису имале разлога за раскидање свог савезништва. На самиту НАТО-а у Риму, 7-8. новембра 1991. године, усвојен је, по први пут у дотадашњој историји Савеза, Стратешки концепт,⁸⁸⁵ у коме су изнети погледи, улога и задаци НАТО-а у новом измењеном стратешком окружењу. Закључено је да је нестала монолитна,

⁸⁸⁰ Колективна одбрана, као *suu generis* облик сарадње у безбедности, усмерена је ка „споља“, према ближем и даљем окружењу система колективне одбране. Овакво удруживање има као свој основни циљ заштиту својих држава чланица од спољног напада – агресије. Систем колективне одбране обавезује све државе да одговоре у случају да је било која чланица под претњом напада, или је постала жртва агресије једне или више држава изван подручја простирања држава чланица система колективне одбране. Наведено према: Д. Р. Симић, *op.cit.*, стр. 90.

⁸⁸¹ Стварање Савеза имало је тростуку сврху: спречавање совјетског експанзионизма, спречавање оживљавања националног милитаризма у Европи кроз присуство САД на европском континенту и подстицање европске политичке интеграције. “A short history of NATO“, <http://www.nato.int/history/nato-history.htm>. Сајт посећен 18.12.2013. године.

⁸⁸² Герет Еванс, бивши аустралијски министар спољних послова, је сарадњу у безбедности објаснио као настојање да „укључи консултацију пре него конфронтацију, осигурање пре него одвраћање, предупредивање пре него исправљање и међузависност пре него унилатерализам“. Суштинска вредност која одликује систем сарадње у безбедности је приврженост његових чланица поштовању појединачне безбедности својих, али и грађана држава савезника. То је основни нуклеус, унутрашњи прстен, око кога се, даље, концентрично настављају остали делови система.

⁸⁸³ А. Carter, W. Perry, J. Steinbeuner, A New Concept of Cooperative Security, The Brookings Institution Press, 1993., наведено према: Д. Симић, *op.cit.*, стр. 87.

⁸⁸⁴ Д. Р. Симић, *op.cit.*, стр. 117.

⁸⁸⁵ Основни безбедносни задаци Савеза дају се у Старатешком концепту, у коме се дају и смернице о политичким и бојним средствима за постизање циљева. То је темељни документ за спровођење политике Савеза.

крупна и потенцијално непосредна претња (Совјетски Савез) која је изазивала највећу забринутост Савеза у првих 40 година његовог постојања. Појавили су се нови изазови и ризици за безбедност чланица Савеза који су вишедимензионални и вишесмерни. Као основна претња безбедности НАТО-а означена је „нестабилност проузрокована озбиљним економским, социјалним и политичким тешкоћама, укључујући ту и етничка сукобљавања и територијалне спорове са којима се суочавају земље Централне и Источне Европе. Напетости које отуда долазе неће представљати директну претњу безбедности и територијалном интегритету чланица све док су ограниченог домета. Међутим, оне могу довести до кризе која подрива европску стабилност, па чак и до оружаних сукоба у које би се умешали спољни фактори или који би се прелили на земље НАТО-а.⁸⁸⁶ У новом политичком и стратешком окружењу успех политике Савеза зависиће, пре свега, од превентивне дипломатије и успешног управљања кризама. Северноатлантски савез је тако у свом званичном документу изнео разлоге за своје проширење на Централну и Источну Европу.

Стратешким концептом из 1991. године НАТО је указао да се променама прилагодио тако што је своје снаге померио са раније неприкосновене територијалне одбране на управљање кризама, мировне операције и хуманитарне интервенције. Савез је у своју стратешку замисао и конкретну делатност уврстио мисије које нису биле предвиђене чланом 5. Вашингтонског уговора. Опредељеност за ефикасну колективну одбрану и даље је представљала суштину делатности НАТО-а, али након краја хладног рата он се, како је истакнуто у Стратешком концепту, определио за два правца деловања: акције на плану управљања кризама ван његове територије (с обзиром да је оцењено да се извори нестабилности налазе нпр. у земљама Централне и Источне Европе, те на Блиском истоку и др.) које посредно утичу на безбедност његових чланица, и као друго, ширење зоне стабилности програмима сарадње са државама нечланицама и политиком пријема нових држава чланица.⁸⁸⁷

На самиту лидера НАТО-а, у новембру 2010. године, усвојен је нови Стратешки концепт у коме је Алијанса потврдила своје досадашње задатке и улогу, али се и

⁸⁸⁶ Тачка 10. Стратешког концепта Савеза из 1991. године. Стратешки концепт видети у: Д. Р. Симић, *op.cit.*, стр. 210-221.

⁸⁸⁷ Б. Милинковић, Ј. Теокаревић, *Безбедност Европе и ширење НАТО-а*, Институт за европске студије, Београд, 1998, стр. 38.

обавезала да ће се бавити „свим фазама кризе – пре, у току и после.“⁸⁸⁸ Да би се обезбедила безбедност чланица, Савез мора ефикасно да испуњава три кључна задатка: колективна одбрана; управљање кризама (овде се подразумева и да треба зауставити сукобе који трају у случајевима када утичу на безбедност Савеза и помоћи консолидацији стабилности у постконфликтним ситуацијама када то доприноси евроатлантској безбедности); безбедност кроз сарадњу.⁸⁸⁹

Посхладноратовска улога НАТО-а и одређивање нестабилности Централне и Источне Европе као једне од главних претњи безбедности Савеза захтевали су интензивирање сарадње са земљама бившег Варшавског пакта, чиме је и процес проширења доспео на листу приоритета Савеза. У децембру 1991. године успостављен је Северноатлантски савет за сарадњу (eng. North Atlantic Cooperation Council, NACC), мултилатерални форум за сарадњу са некадашњим чланицама Варшавског пакта. Савет је функционисао као политички форум за консултације и сарадњу о питањима безбедности и одбране, економије, заштите животне средине, социјалне заштите и др.

Већина „нових“ држава Централне и Источне Европе је након краха комунизма и промене режима почетком деведесетих година прошлог века као свој спољнополитички циљ јасно одредила приближавање ЕЗ и НАТО-у. „Процениле су да је цена приближавања Европи увек нижа од оне уколико би остале изван процеса економских, безбедносних и политичких интеграција“.⁸⁹⁰ Ричард Лугар, амерички сенатор, је крајем 1993. године све расправе око улоге НАТО-а након краја хладног рата и односа са бившим чланицама Варшавског пакта свео на једну дилему: или ће НАТО почети да дејствује изван Северноатлантске области или ће се угасити због недостатка посла (енг. „out of area, or out of business“). Питање ширења истовремено је било и суштинско питање опстанка самог Савеза.⁸⁹¹

Под одлучујућим америчким утицајем и уз свесрдну помоћ немачке дипломатије,⁸⁹² Северноатлантски савез је на Бриселском самиту, 10-11. јануара 1994.

⁸⁸⁸ Документ *Стратешки концепт за одбрану и безбедност чланица Северноатлантског савеза*, Лисабон, 2010., <http://www.atlantskainicijativa.org/>. Сајт посећен 22.12.2013. године.

⁸⁸⁹ Ibid., тачка 4.

⁸⁹⁰ Р. Вукадиновић, *Посхладноратовске тенденције међународних односа*, Факултет политичких знаности, Загреб, 2000, стр. 7.

⁸⁹¹ Д. Р. Симић, *op.cit.*, стр. 113.

⁸⁹² Ј. Теокаревић, *Проширење НАТО-а*, у: Б. Милинковић, Ј. Теокаревић, *op.cit.*, стр. 81.

године, покренуо програм „Партнерство за мир“⁸⁹³, као „нови програм који превазилази дијалог и сарадњу и заговара стварно партнерство – Партнерство за мир.“⁸⁹⁴ Програм је покренут у оквиру Северноатлантског савета за сарадњу, као оквир за политичко-војну сарадњу са земљама нечланицама НАТО-а. Позивним документом са Бриселског самита све чланице Северноатлантског савета за сарадњу и КЕБС-а су позване да се укључе у програм. У Позиву у програм, између осталог, истакнуто је да „Савез, као што је предвиђено у члану 10. Вашингтонског уговора, остаје отворен за чланство осталим европским земљама које могу да подрже начела уговора и допринесу безбедности северноатлантског региона. Очекујемо и поздрављамо ширење НАТО на демократске државе нашег истока (Европе), као део њиховог еволуционог процеса.“⁸⁹⁵ Посебним истицањем „истока Европе“ наговештено је да ће НАТО своје активности фокусирати на регион Централне и Источне Европе. Учешће у овом програму је први корак ка чланству у НАТО-у, али не подразумева да његови учесници морају бити примљени у НАТО.

Шест месеци након покретања Партнерство је имало 22 чланице које су активно учествовале у програму заједничких војних вежби. Прва војна вежба у оквиру партнерства за мир, Cooperative Bridge 94, одржана је у септембру 1994. године у Пољској. Мисије које су биле резултат сарадње НАТО-а и учесница програма изведене су и на територији бивше Југославије, IFOR-SFOR у БиХ и KFOR на Косову и Метохији. До данас су се Позивном документу за прикључење програму Партнерство за мир одазвале 34 државе,⁸⁹⁶ а 12 држава партнера су постале чланице НАТО-а.

У септембру 1995. године Северноатлантски савез је објавио *Студију о проширењу НАТО-а*, први званични документ Савеза посвећен процесу проширења, у

⁸⁹³ Партнерство за мир је програм практичне билатералне сарадње између НАТО, у целини, и појединачних држава које у њему учествују. Усмерен је на практичне облике сарадње, у којима се партнерске државе опредељују за активности, у складу са сопственим приоритетима. Сарадња у оквиру Партнерства за мир спроводи се на оном нивоу и оном брзином коју самостално одређује свака партнерска држава. Сви аспекти и кораци сарадње су прецизирани у Индивидуалном програму партнерства (енг. Individual Partnership Programme, IPP), који је прилагођен приликама и захтевима сваке од тих држава.

⁸⁹⁴ Partnership for Peace: Invitation Document, 10 January 1994, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24468.htm. Сајт посећен 25.12.2013. године.

⁸⁹⁵ Ibid.

⁸⁹⁶ Албанија, Аустрија, Азербејџан, Белорусија, Бугарска, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Чешка, Финска, Грузија, Хрватска, Естонија, Ирска, Јерменија, Казахстан, Киргистан, Летонија, Литванија, Мађарска, Македонија, Малта, Молдавија, Пољска, Румунија, Русија, Словачка, Словенија, Србија, Швајцарска, Шведска, Тацикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украјина.

коме су по први пут детаљније разрађени услови које је потребно испунити за пријем у чланство ове организације. У Студији се истиче да је крај хладног рата створио јединствену прилику да се изгради побољшана безбедносна архитектура у целој евроатлантској регији, те да ће проширење НАТО-а допринети повећању безбедности и стабилности за све чланице евроатлантске регије. Према тачки 7. Студије, одлуке о свом проширењу ће доносити искључиво Северноатлантски савез, и ниједна држава ван Алијансе нема право вета над процесом пријема и одлучивања. О проширењу ће се одлучивати по принципу „case-by-case“, односно за сваку земљу посебно. Савезници ће консензусом одлучивати да ли да позову одређену земљу да им се придружи, на основу њихове процене да ли би то у време доношења одлуке допринело безбедности и стабилности у Северноатлантској области. У студији нису прецизно дефинисани и набројани услови за ступање у чланство, већ су наведени одређени политички и војни критеријуми чије ће се испуњавање узети у обзир приликом разматрања о пријему одређене земље у чланство НАТО-а.⁸⁹⁷

У мају 1997. године, Северноатлантски савез је образовао Евроатлантски савет за партнерство (енг. The Euro - Atlantic Partnership Council – EAPC) који је, формално, био наследник Северноатлантског савета за сарадњу (енг. NACC), али је укључио и земаље чланица програма Партнерство за мир. На овај начин су и неутралне земље попут Аустрије, Финске, Шведске и Швајцарске укључене у партнерство са Северноатлантским савезом. Северноатлантско партнерство је постао јединствен политички оквир за сарадњу са државама нечланицама-партнерима НАТО-а у Евроатлантској области. То је мултилатерални форум за дијалог и консултације о

⁸⁹⁷ Као политички услови: потврђивање основних принципа утврђених у Вашингтонском уговору; демократски поредак, владавина права; безрезервна подршка принципима, циљевима и одлукама укљученим у Оквирни документ Партнерства за мир; пуно учешће у консултацијама и процесу одлучивања о политичким и безбедносним питањима од интереса за Северноатлантски савез; да доприносе буџету Савеза у складу са договореним начелом поделе обавеза; да примењују безбедносна правила и процедуре НАТО-а; да учествују у размени обавештајних података између савезника и др. Као војни услови: прилагођавање стандардизацији НАТО-а пре свега у области операција, администрације и материјала; поступање у складу са више од 1200 уговора и докумената; нове чланице морају бити фокусиране на интероперабилност која је темељ деловања коалиционих снага и др. Такође, финансирање „побољшане интероперабилности“ представља искључиво обавезу нових чланица.

политичким и безбедносним питањима између Алијансе и партнерских земаља, у који је данас укључено 28 чланица НАТО-а и 22 партнерске земаље.⁸⁹⁸

Лидери НАТО-а су на самиту у Мадриду, у јулу 1997. године, позвали Чешку, Мађарску и Пољску да постану пуноправне чланице Савеза односно да отпочну преговоре о приступању.⁸⁹⁹ Протоколи о приступању⁹⁰⁰ са ове три земље закључени су у децембру 1997. године, а пуноправне чланице су постале 12. марта 1999. године. Тако је НАТО своју педесетогодишњицу прославио проширењем на територију некадашњег главног ривала, и разлога свог постојања, Варшавског пакта. Одлуку о проширењу на исток Европе најавио је и објаснио амерички председник, Бил Клинтон, у говору на Војној академији у Вест Поинту, 31. маја те године рекавши: „Основна ствар је јасна: проширење НАТО-а ће увећати нашу безбедност. То је прва ствар коју је требало урадити. Не смемо пропустити историјски изазов који нам овај тренутак нуди: да изградимо мирну, демократску и неподељену Европу која ће се у савезу са нама суочити са новим безбедносним претњама долазећег века.“⁹⁰¹

Северноатлантски савет је на самиту у Вашингтону 1999. године покренуо Акциони план за чланство⁹⁰² (енг. Membership Action Plan, MAP), у циљу свеобухватније и ефикасније припреме држава за чланство у Алијанси. Акциони план за чланство је програм припреме, помоћи и практичне подршке прилагођен индивидуалним потребама земаља које су изразиле жељу да постану пуноправне

⁸⁹⁸ Опширније о Евроатлантском савету за партнерство видети на сајту НАТО-а: The Euro-Atlantic Partnership Council, http://www.nato.int/cps/ar/natolive/topics_49276.htm. Сајт посећен 27.12.2013. године.

⁸⁹⁹ Преговори о приступању, у суштини, представљају низ састанака између тима експерата НАТО и представника сваке позване државе појединачно, на којима се разматра и формално потврђује интерес, воља и способност тих држава да испуне политичке, правне и војне обавезе чланства у НАТО-у. Преговори се одвијају у две етапе: првој, у којој се разматрају политичка и војна питања, и другој, у којој се разговара о техничким, правним и финансијским темама.

⁹⁰⁰ Протоколи о приступању су формални, правни акти који омогућавају одређеној позваној држави да приступи Северноатлантском уговору, онда када их она потпише заједно са свим државама чланицама Алијансе, а након ратификације, у складу са домаћим законодавством, у свим државама чланицама НАТО. Процедура ратификације у вези са процесом приступања мора бити спроведена и у позваној држави, у складу са њеним правним системом. Када се процес ратификације заврши на оба наведена нивоа, нова чланица се и формално позива да постане страна потписница Северноатлантског уговора. Тим чином, једна држава и званично постаје члан НАТО.

⁹⁰¹ Б. Милинковић, Ј. Теокаревић, *op.cit.*, стр.77.

⁹⁰² Акциони план за чланство и Партнерство за мир су два одвојена програма. Први је намењен искључиво земљама које желе постати чланица Алијансе, а оне могу (и у већини случајева јесу) учеснице Партнерства за мир што олакшава њихоо учешће у МАП-у.

чланице Алијансе.⁹⁰³ Помаже им да усмере припреме на испуњавање циљева и приоритета кроз пет области деловања, тзв. поглавља МАП-а: политичко-економска област, војно-одбрамбена област, област ресурса, област безбедности и правна област. Учешће у МАП-у не прејудуцира одлуку Алијансе да ће неку земљу примити у своје чланство. Кроз МАП су прошле све земље које су примљене у НАТО 2004. и 2009. године, а садашње учеснице су БЈР Македонија и Република Црна Гора. У априлу 2010. године, челници НАТО-а званично су позвали и БиХ да се укључи у Акциони план за чланство, с тим што ће њено чланство бити активно тј. први годишњи национални програм БиХ биће прихваћен тек када се реши питање власништва над непокретном војном имовином која би требала да припадне оружаним снагама БиХ (власништво бивше ЈНА).

Лидери НАТО-а су на самиту у Прагу, 20-21. новембра 2002. године, позвали Бугарску, Румунију, Словачку, Словенију, Естонију, Летонију и Литванију да приступе НАТО-у, а 29. марта 2004. године оне су постале пуноправне чланице НАТО-а. На самиту у Букурешту, у априлу 2008. године, Албанија и Хрватске су позване да отпочну приступне преговоре са Северноатлантским савезом. У јулу 2008. године ове две земље су потписале протоколе о приступању, а пуноправне чланице су постале 1. априла 2009. године.

Проширење НАТО-а на исток Европе из 1999/2004. године и проширење ЕУ 2004/07. године посебно су показали комплементарност процеса проширења две организације, те да САД посредством Северноатлантског савеза дефинишу и суптилно управљају процесом проширења Уније. Постојала су два геополитички мотива за источно ширење НАТО-а. Директно трансбалканско повезивање „Панонске лепезе“ у централној Европи, Мађарске, са „сидром НАТО-а“ на југоистоку Европе и источном Медитерану, Грчком и Турском, тј. успостављање институционализоване алтернативе несигурном Балкану, за чије је формирање искоришћена ратна дезинтеграција Југославије, био је први мотив. Други изазов и мотив, био је излаз у Црноморски базен као зону неприкосновеног руског утицаја, приближавање руским границама са јужне

⁹⁰³ О акционом плану за чланство видети на сајту НАТО-а: Membership Action Plan (MAP); http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_37356.htm. Сајт посећен 27.12.2013. године.

стране и копнено-поморски контакт са експонентима у црно-морској-каспијској зони (Грузија, Азербејџан, Украјина и Молдавија).⁹⁰⁴

Најтеже спорно питање у односима Русије и НАТО-а након хладног рата је ширење Северноатлантског савеза на територију некадашњег Совјетског Савеза. Оно се оцењује као „најсудбоноснија грешка америчке политике у целој постхладноратовској ери, која може довести до буђења националистичких, антизападних и војних тенденција у Русији, промену правца демократског развоја и поновног успостављања атмосфере хладног рата у односима Истока и Запада.⁹⁰⁵ Русија се противи ширењу Алијансе на територију некадашњег Варшавског блока јер је проширивањем на земље Централне и Источне Европе НАТО дошао до саме руске границе и започео са освајањем вишевековне руске зоне утицаја. За њу је неприхватљиво да се бивше чланице Варшавског пакта и СССР-а заувек одвоје од ње као њиховог историјског патрона. Русија се посебно противи евентуалном НАТО чланству Украјине и Грузије. Проширењем на Украјину, НАТО би у потпуности окруживао Русију. Излаз на Црно море чини Украјину геостратешки посебно привлачном за НАТО. Према Бжежинском, уколико би Русија успела вратити надзор над Украјином, с њених 50 милиона становника, знатним природним богатством и излазом на Црно море, Русија би аутоматски поново стекла све што јој је потребно за стварање снажне империјалне државе, обухватајући Европу и Азију.⁹⁰⁶ Грузијске области, Јужна Осетија и Абхазија, са већинским руским ставништвом прогласиле су независност у августу 2008. године, након чега су 7. августа бомбардоване од стране грузијских оружаних снага. Русија је одговорила противнападом уз образложење да мора заштити Русе у овим областима. Ове области припадају Кавкаском региону који је изузетно богат нафтом, што га чини стратешки важним регионом за Русију и Запад.

Процес проширења и увећање броја чланица са оснивачких 12, на данашњих 28, утицао је да у НАТО-у, као и ЕУ-и, процес одлучивања постаје све компликованији што изазива појаву трансатлантског јаза и смањење спремности чланица да одлуке доносе једногласно и заједнички се војно ангажују. Ово је посебно изражено након

⁹⁰⁴ М. Степић, „Геополитичност ширења Европске уније и положај Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.1/2010., стр. 31.

⁹⁰⁵ Изјава Џ. Кенана, некадашњег америчког амбасадора у Москви. Видети у: У. Кремер, *Нови НАТО – нови ратови? Цивилне алтернативе Бундесверу*, Филип Вишњић, Београд, 2000, стр. 82.

⁹⁰⁶ З. Бжежински, *op.cit.*, стр. 40.

бомбардовања СР Југославије, у марту 1999. године, и интервенције у Ираку, марта 2003. године, две војне акције које је НАТО, на иницијативу САД, извео без одлуке Савета безбедности УН (које су, и према Вашингтонском уговору, једине овлашћене да одлучују о питањима међународног мира). У обе акције није постојао легалитет, а привидан легитимитет им је дало образложење да се у првој акцији ради о заштити угрожених људских права косовских Албанаца, а у другој о борби против „намере“ да се употреби оружје за масовно уништење. И док је бомбардовање Србије био последњи пут да је НАТО наступио као јединствена војна и политичка организација, случај „Ирак“ је јасно испољио одбијање америчке политике од стране европских савезника (Немачка, Француска и Белгија нису учествовале у овој акцији). Од тада се говори о тзв. коалицији вољних односно правилу да акције НАТО-а функционишу по принципу слободног избора држава чланица, тзв. коалиције воља, и ниједна акција не мора да мобилише све државе чланице, што значи да није потребна ни једногласност.

У званичним актима Северноатланског савеза као разлози његовог проширења на територију Источне Европе, и данас на регион Западног Балкана, наводе се ширење демократије и повећање свих сегмената безбедности европског континента односно целе Евроатлантске области, *али његови стварни разлози и циљеви су обезбеђивање и задржавање глобалног вођства САД*. Ј. Теокаревић истиче да су САД проширење НАТО-а „увек сагледавале у функцији глобалних приоритета САД односно као средство за остваривање својих далекосежних геостратешких интереса“.⁹⁰⁷

Улогу Европске уније и НАТО-а у остваривању америчке глобалне моћи, у геополитичком духу, подробно је објаснио и предвидео Бжежински у делу „Велика шаховска табла“. Крај хладног рата и колапс ривала поставио САД у јединствену позицију. Истовремено су постале прва и једина, заиста, глобална сила. Распадом СССР-а, површински највеће државе на свету, 1991. године, створена је „црна рупа“ у самом средишту Евроазије. Било је то као да је геополитичко „срце континента“ ишчупано са глобалне карте.⁹⁰⁸ За Америку је Евроазија (чије срце чини средња и источна Европа) представљала највећи геополитички добитак. Амерички глобални састав свој примат обезбеђује кроз технике здруженог деловања, чији је пример и

⁹⁰⁷ Б. Милинковић, Ј. Теокаревић, *op.cit.*, стр. 136.

⁹⁰⁸ З. Бжежински, *op.cit.*, стр. 81.

НАТО, који представља не само главни механизам за примену америчког утицаја на европска питања, већ и темељ за политичку и америчку војну присутност у Западној Европи.

Суштинско питање у односима САД према ЕУ, како сматра Бжежински, је жели ли Вашингтон Европу као једнаког или подређеног савезника. Појављивање истински уједињене Европе, захтевало би значајније промене у НАТО савезу, основне повезнице између Америке и Европе. У стварности проблем је у томе што истинска „европска“ Европа не постоји. Западна Европа јесте јединствено тржиште, али је још увек далеко од јединственог политичког ентитета. Централни задатак за САД је да конструишу Европу која би била утемељена на француско-немачким везама, која би била самоодржива, а опет везана за САД и која би ширила међународни састав темељен на сарадњи и демократским начелима, на чему се и темељи постојање америчког глобалног примата. То се може постићи само уколико Европа поприми јаче наглашене *конфедералне обресе*.⁹⁰⁹ Крајњи резултат за такву Европу био би истински равноправно партнерство са Америком, за разлику од статуса данашњег подређеног савезника. То би значило и да се НАТО мора изменити према 1+1 формули, тј. НАТО = САД +ЕУ.

Бжежински закључује да кључна чињеница у ширењу НАТО-а лежи у повезаности тог процеса са ширењем саме Европске уније, недељивости појмова европског политичког јединства и европске безбедности. На државе које су у ситуацији започињања преговора о приступању ЕУ, аутоматски треба гледати и као на субјекте НАТО-ве превентивне заштите. Уколико се жели да ЕУ постане географски већа заједница, са јаче интегрисаним француско-немачким језгром, те да темељи своју сигурност на трајном савезништву са Америком, следи да као геополитички најизложенији сектор Европе, средишња Европа, не може бити остављена по страни и искључена из осећаја сигурности који остатку Европе пружа транатлантска алијанса. Импулс за повећањем заједнице је политички, историјски и врло конструктиван.⁹¹⁰ Ширење НАТО-а је нужност.

Паралелност и међузависност процеса проширења Северноатлантског савеза а и проширења Уније потврђена је и у последњем Стратешком концепту НАТО-а, из 2010.

⁹⁰⁹ Ibid., стр. 65.

⁹¹⁰ Опширније видети: Ibid., стр.73-76.

године, у коме се закључује да је „проширење НАТО-а значајно допринело већој безбедности савезника. Перспектива даљег проширења и дух кооперативне безбедности унапредили су безбедност и у ширим европским оквирима. Наш циљ је јединствена и слободна Европа која дели заједничке вредности, а тај циљ се може на најбољи начин остварити кроз коначну интеграцију свих европских земаља које желе постати део евроатлантских структура“.

ЗАКЉУЧАК:

Најзначајнији прозвод процеса европских интеграција, који траје већ шест и по деценија, је данашња Европска унија. Њену структуру и циљеве одредили су и обликовали време и околности у којима су заједнице, које су јој претходиле, настајале и народи који су их оснивали. Европска унија је политичко-правна творевина каква до сада није постојала у међународним односима. Њена специфичност је сам начин њеног настанка, њена структура и принципи функционисања. Она није ни класична међународна организација ни држава јер у својој надлежности нема већину елемента које њене државе чланице имају. Европска унија је наданационална организација која се налази између међународне организације и федерације. Њена функција није само координација међу државама чланицама већ и вршење одређене субординације тј. „доношење легислативних нормативних аката који имају непосредно дејство према свим субјектима унутар држава чланица“.⁹¹¹

Заједница односно Европска унија је до данас имала шест кругова проширења. Проширење је трансформисало процес западноевропске интеграције у процес европске интеграције. Од првобитне „Шесторке“, ЕЗ/ЕУ се кроз овај процес развила у заједницу 28 држава и обухватила је већи део европског континента. Процес проширења произвео је и специфичну, намеравану политику која није била предвиђена првобитним оснивачким уговорима, политику проширења. Она остварује основну мисију процеса европских интеграција – повезивање народа Старог континента. Политика проширења је први мировни, добровољни начин повезивања европских народа у једну заједницу и под једну владавину у европској историји.

⁹¹¹ Р. Етински, *Међународно јавно право*, стр. 161-162.

Европска комисија је у Стратегији проширења за 2012-2013. годину, темељном документу којим се даје тренутни преглед стања процеса проширења Европске уније и њених активности на том пољу, истакла: „Политика проширења ЕУ траје дуже од четири деценије. Кроз своју политику проширења Европска унија је, од њеног оснивања, одговорила на легитимне аспирације народа нашег континента да буду уједињени у заједничком европском подухвату. Проширење појачава политичке и економске снаге Уније. Кроз политику проширења, Европска унија може да искористи предности јачег и уједињеног континента, истовремено показујући континуитрани капацитет као глобални актер“.

Овим је сама Унија потврдила да је основни циљ процеса проширења ЕУ - јачање глобалне позиције Уније у економском, политичком и безбедносном смислу, што је и генерална хипотеза овог истраживања. Само уједињена Европа, под чим подразумевамо укључивање што већег броја европских земаља у једну заједницу, има снагу да буде глобални актер. Ниједна држава чланица ЕУ нема економске, војне, политичке нити културне капацитете да буде глобална сила попут САД.

Резултате до којих смо дошли истраживањем утицаја процеса проширења на процес европских интеграција груписаћемо према основним поглављима истраживања:

Историјски преглед настанка и развоја ЕЗ/ЕУ - Историја развоја Европске заједнице, касније Европске уније, показује нам да је проширење ЕЗ/Уније производ процеса европских интеграција јер је један од основних начина за реализацију циљева овог процеса, који су одређени у оснивачким уговорима. Развој ЕЗ показује и да су до краја хладног рата примат имали економски, а након тога политички циљеви и пројекти процеса интеграција. Прелазак са економске на политичку сферу интеграција означен је доношењем Уговора о Европској унији. Анализа реализованих пројеката процеса европских интеграција до данас показује да су најуспешнији пројекти, у које убрајамо царинску унију, јединствено тржиште и монетарну унију, били економског садржаја. Крах Уговора о Уставу за Европу и покретање спољне и безбедносне политике ЕУ тек четири деценије након почетка процеса интеграција, али и њени до данас прилично скромни донети, указују колико политичка интеграција заостаје за економском. Од пројеката политичке интеграције до Уговора из Мастрихта једини успешан био је покретање Европске политичке сарадње, 1972. године. Развој интеграција одвијао се по

неофункционалистичким принципима, а крајњи циљ би према Шумановој декларацији требао бити федералистичке природе.

Процес европских интеграција остварује се кроз два основна начина: продубљивање и проширење. Унија је током своје историје водила политику све дубље интеграције и пријема нових чланова као два паралелна и међусобно условљавајућа процеса. Укључивање нових садржаја у процес интегрисања и пројекти као што су царинска унија, јединствено тржиште и европска монетарна унија немају смисао нити су оствариви уколико не укључују што већи број европских држава. Као свој предуслов они имају процес проширења. Успех ових пројеката подстакао је и апликације нових чланица што потврђују сва проширења. Нпр. иако је првобитно одбила да учествује у процесу интеграција, након што је увидела да њен доходак у периоду од 1958. до 1969. године порастао за 38%, а у земљама ЕЕЗ-е за 75%, Велика Британија је одлучила да поднесе захтев за чланство у Заједници. Пројекат јединственог тржишта иницирао је четврто проширење Уније. Захтеви Аустрије, Шведске и Финске, које су почетком деведестих година прошлог века биле економски готово најстабилније европске државе, били су мотивисани страхом да ће економски губитак бити већи уколико остану ван јединственог тржишта. Са друге стране проширење је подстицало продубљивање интеграција, нпр. прво и четврто проширење су у ЕЗ увели скандинавске земље које су имале виши степен социјалне заштите и заштите животне средине, што ће натерати Унију да додатно развије ове политике; прво, друго и треће проширење су увели сиромашне чланице попут Ирске, Грчке, Шпаније и Португала због којих ће ЕЗ развити кохезиону политику. Проширење је најчешће доводило до даљег продубљивања процеса интеграција, зато што се Унија морала прилагодити сваком проширењу успостављањем нових механизма који су даље еволуирали у нове пројекте и политике интеграција.

На основу анализе развоја ЕЗ, њених циљева и реализованих пројеката процеса европских интеграција закључујемо да је проширење ЕЗ првенствено било резултат економске интеграције, како је и гласила прва општа хипотеза истраживања. Претходно наведеним су потврђене и три посебне хипотезе, у оквиру прве опште хипотезе, и то: ЕЗ/ЕУ се развијала примарно као економска заједница, тако да је реализација сваког наредног корака економске интеграције, пре свега комплетирање јединственог

тржишта, захтевала пријем нових чланица. Економски интереси су примарни разлози за апликацију у чланство ЕЗ/ЕУ. Првим (Велика Британија, Ирска и Данска 1973. године) и четвртим проширењем (Аустрија, Финска и Шведска, 1995. године) ЕЗ/ЕУ је комплетирала себе као заједницу, „богатих и стабилних земаља“ и остварила сигуран приступ богатим потрошачима.

Политички аспекти ширења ЕЗ и Уније - Анализом досадашњих шест проширења ЕЗ/ЕУ закључујемо:

Прво проширење ЕЗ остварено је 1973. године, приступањем Велике Британије, Данске и Ирске. Њихов основни мотив за чланство био је економског карактера. Улазак Велике Британије је практично повлачио и улазак Ирске и Данске због њихових јаких трговинских и економских веза са Великом Британијом. Ово проширење је у ЕЗ увело и најскептичније учеснице процеса интеграција. Мотив ЕЗ за пријем ове три државе био је, пре свега, јачање њеног политичког статуса и стварање противтеже француској или немачкој доминацији процесом европских интеграција, увећање броја држава укључених у овај процес чиме се потврђују исправност и смисао покретања овог процеса, те ширење на север Европе.

Други и трећи круг увећања броја чланица Заједнице (1981. и 1986. године) обично се називају Медитеранско проширење, и представљају продор процеса европских интеграција на југ Европе. Консолидација демократије након владавине десничарских диктатура била је примарна покретачка снага ових проширења. Ово је био политички мотив Заједнице за пријем Грчке, Шпаније и Португала, али и њихов политички мотив да приступе Европској заједници, која би их извела из стања међународне изолованости. Њихов основни мотив био је економски јер је ЕЗ виђена као једина шанса за опоравак и развој с обзиром да су све три биле изузетно сиромашне земље са претежно аграрним сектором. Грчка је до данас остала најпроблематичнија учесница процеса интеграција што је и очекивана последица њеног политички мотивисаног пријема. Медитеранска проширења симболизовала су „живост“ ЕЗ након периода евросклерозе.

Четврто проширење из 1995. године када су чланице ЕУ постале Аустрија, Финска и Шведска сматра се најједноставнијим и најкориснијим проширењем. Све три земље су постале нето даваоци ЕУ буџета, и све три су претходно кроз Европски

економски простор усвојиле највећи део ЕУ законодавства. Њихов основни интерес за улазак у ЕУ био је економске природе с обзиром да је нудила више него ЕФТА. Оне су по први пут у процесу проширења приморале Заједницу да се интензивније бави политиком неутралности својих чланица.

Пето проширење ЕУ је релизовано кроз два круга, 2004. и 2007. године. То је највеће проширење јер је у чланство Уније примљено чак 12 нових чланица, а политички најзначајније јер је омогућило ширење процеса западноевропске интеграције на територију некадашњег Источног блока, главног ривала ЕЗ у току хладног рата. Нове чланице су у економском смислу стајале лошије чак и од најсиромашније чланице тадашње ЕУ 15. Зато се сматра да су геополитички разлози и интереси Уније били примарни у овом проширењу. Од 12 нових чланица њих 10 су непосредно пре ступања у чланство ЕУ постале чланице НАТО савеза, чиме је чланство у Северноатлантском савезу промовисано као незванични услов приступања ЕУ. Источно проширење је показало да је процес проширења након хладног рата резултат геополитичких интереса, чиме је потврђена трећа општа хипотеза истраживања да је проширење ЕУ резултат геополитичких интереса. Ниједна европска национална држава не може обезбедити своју независност ако се не прикључи неком од стратешких блокова као што је ЕУ или НАТО, што је у складу са геополитичким законом старатешких блокова.

Последње проширење је реализовано у јулу 2013. године пријемом Републике Хрватске, чиме је ЕУ започела продор на Западни Балкан. Проширење на Западни Балкан Унији и није посебно економски значајно, али политички јој омогућава да успостави контролу над једним од политички најнестабилнијих региона Европе.

У овом делу тезе анализиране су и перспективе будућих проширења ЕУ односно однос са Турском, Исландом, ЕФТА земљама и совјетским суседима ЕУ. Питање пријема Турске је најпроблематичније питање политике проширења и она се назива „вечитим кандидатом“. Питање њеног пријема је, ствари, питање да ли је Унија спремна да промени природу процеса европске интеграције који је од сада био хришћански пројекат. Једине богате европске земље које су данас ван процеса европских интеграција су чланице ЕФТЕ, Швајцарска и Норвешка. Норвешка је два пута закључила уговор о приступању ЕУ, али су га њени грађани одбацили. Исланд је

чланица ЕФТЕ која, такође, има специфичан однос са ЕУ. То је први случај у политици проширења да земља у току преговора о приступању одустане од њих. Након Источног проширења ЕУ је морала дефинисати свој однос са новим совјетским суседима што је иницирало развој Европске политике суседства, која има доста сличности са политиком проширења али не омогућава чланство у Унији. Анализом политичких аспеката ширења ЕУ/Уније идентификовали смо и два феномена, пратеће појаве процеса проширења, евроскептицизам и замор од проширења.

Теоријске основе политике проширења - На почетку процеса интеграција, иако су у оснивачким уговорима постојала правила пријема нових чланица, Унија није имала конкретну политику проширења. Политика проширења се спроводи више од четири деценије, почев од првог проширења из 1973. године. Корени ове политике везују се за настанак Европских заједница, а интензивнији развој доживљава након хладног рата. Заснива на оснивачким актима Европске уније, (комунитарном) праву ЕУ и међународном праву, али и самостално ствара инструменте којима се реализује процес проширења (нрп. приступна партнерства, програми финансијске помоћи и др.). Данас не постоји општеприхваћена дефиниција политике проширења ЕУ ни у научној теорији, актима Уније или на званичним сајтовима институција ЕУ. Проширење ЕУ је, углавном, сматрано искључиво економском темом и анализирано је са аспекта „користи и трошка“. Све до проширења из 2004/2007. године, ова проблематика није била теоретски актуелна. Политика проширења у теоријском смислу представља део укупне спољне политике коју Европска унија води према трећим државама формулисањем правно-политичког оквира за пријем трећих држава у чланство.

Основни циљ ове политике је повезивање европског континента у једну организациону целину у економском, политичком, безбедносном и културном смислу. Две основне фазе политике проширења су придруживање и приступање, с тим што прва не мора да резултира чланством у Унији. Услови и инструменти ове политике временом су постајали сложенији и бројнији у складу са продубљавањем процеса европских интеграција, променом карактера држава које аплицирају за чланство, те економско-политичким стањем унутар ЕУ као заједнице. Основни критеријуми политике проширења, „критеријуми из Копенхагена“, који представљају основне услове за чланство у Европској унији, утврђени су тек 1993. године, када се отворила

могућност проширења ЕУ на земље Централне и Источне Европе, које су имале потпуно супротно економско и политичко уређење у односу на дотадашње западноевропске чланице, те их је требало ваљано припремити за приступање и функционисање у ЕУ. Тај задатак обавиће инструменти политике проширења које ће Унија постепено развијати. „Најмлађи“ инструмент ове политике је Споразум о стабилизацији и придруживању.

Институционални аспекти политике проширења ЕУ - Европски савет, Комисија, Савет и Европски парламент су основне институције ЕУ које су одговорне за политику проширења. Њихова улога у процесу проширења је у складу са њиховом улогом и надлежностима које имају у процесу европских интеграција. Основна улога ових институција у политици проширења уређена је оснивачким уговорима. Ове институције спроводе сам поступак пријема у чланство Уније, како је и предвиђено чланом 49. Уговора о ЕУ, али и припремају државе кандидате за целокупан процес приступања Унији. Институције ЕУ су развиле, после ЕФТА проширења, посебну стратегију за пријем нових чланица, користећи метод асоцијације, како би помогле да нове државе буду економски и политички способне за чланство у ЕУ. Однос институција ЕУ и политике проширења је двосмеран. Институције ЕУ обликују, развијају и реализују политику проширења, а стално увећање броја чланица је иницирало институционалне реформе ЕУ. Основни и најочљивији институционални ефекти процеса проширења Европске уније су измене у саставу и начину одлучивања најважнијих ЕУ институција. Тако се Уговор из Нице готово искључиво односио на институционалне измене ЕУ и припрему институција ЕУ за пријем 12 нових држава. Уговором из Лисабона, последњом изменом оснивачких уговора, институције ЕУ су припремљене за нова проширења односно за функционисање у условима када број чланица Уније прерасте 27 чланица. Могућа блокада или како се она још назива „парализа“ рада институција, усложњавање њиховог састава и начина рада, те питање институционалне ефикасности су основни институционални проблеми које су отварала досадашња проширења. Основни услов да се елиминише негативан ефекат процеса проширења по институције ЕУ је припрема институција односно правило прво институционалне реформе па проширење, што Унија и чини од петог проширења. Досадашња проширења нису имала негативан ефекат на рад институција ЕУ, али и

нису претерано пожељна јер је нпр. Европски парламент данас највећи парламент на свету.

Безбедносни аспекти политике проширења - Први и основни циљ процеса европских интеграција био је и остао политичко-безбедносног карактера – успостављање трајног мира у Европи. Кључну улогу у остварењу тог циља, сходно својој природи, има процес проширења. Безбедносна област је најмање развијено поље процеса европских интеграција јер обухвата питања која задиру у срж националне суверености. Основни безбедносни циљеви проширења ЕУ су јачање њене унутрашње безбедности и позиционирање Уније као глобалног безбедносног актера. Укључивањем нових чланица Унија осигурава стабилност свог система изнутра, а тиме и своју унутрашњу безбедност (под којом подразумевамо питања из Простора слободе, безбедности и правде) што је основни предуслов за деловање на спољном плану. Процес проширења доприноси јачању унутрашње безбедности ширењем стандарда Уније односно успостављањем демократије, стабилности и економског просперитета у земљама које се укључују у ЕЗ/ЕУ.

Уговором о Европској унији најављен је заокрет у тенденцији процеса европских интеграција и прелазак са економске на политичку сферу интегрисања. Први пројекат био је покретање Заједничке спољне и безбедносне политике, а у оквиру ње и Европске одбрамбене политике. Успешан развој ове две политике онемогућава чињеница да су чланице ЕЗ од почетка процеса европских интеграција своју одбрану везале за НАТО савез. Од 28 чланица ЕУ њих 22 су истовремено и чланице Северноатланског савеза. Унија се кроз своју ЗСБП и ЗБОП-у фокусирала на осигурање меке безбедности и испуњавање тзв. Петерсбершких задатака јер је послове одбране односно тврду безбедност обављао НАТО. У тоже лежи разлог опстанка и доманације Северноатланског савеза на Старом континенту. На овај начин САД су као најутицајнија чланица НАТО-а усмеравале његов однос са ЕУ, а тиме утицале и на процес европских интерација.

Политика проширења ЕЗ/ЕУ је од почетка била у складу са циљевима и приоритетима процеса европских интеграција. Промена тенденције процеса интеграција након краја хладног рата изазвала је промену карактера политике

проширења. Она је тада доживела убрзан развој и процес проширења је постао приоритет Уније, али њен карактер се променио у негативном смислу, она више није у исконском духу процеса европских интеграција. Она је од економско-тржишне постала политика геополитичких начела и критеријума. Политика проширења је од Уговора из Маастрихта морала бити у складу са спољном и безбедносном политиком новоосноване Уније јер су обе, према својој природи и циљевима, део спољних активности Уније. Координација ове две политике је очекивана, неопходна и подразумевана. Међутим, с обзиром да је Заједничка спољна и безбедносна политика морала бити у складу са политиком НАТО савеза, што је потврђено и оснивачким уговорима, неминовно је било да и политика проширења сада буде под контролом НАТО савеза. Са променом тенденције процеса интеграција ЕУ је своју до тада успешну политику проширења ставила у функцију Заједничке спољне и безбедносне политике, која је била тек на почетку свог развоја. Закључно са четвртим, „ЕФТА“, проширењем из 1995. године, процес проширења ЕУ био је економског карактера, а задовољавање одређених економских и политичких стандарда Заједнице били су основни, примарни критеријуми при пријему нових чланица. Након тога, у петом и шестом проширењу, они су постали секундарни. Проширење ЕУ и проширење НАТО-а су постала два усклађена и паралелна процеса. Овим је политика проширења изгубила свој примарну улогу, више се не ради о добровољном повезивању европских земаља већ о повезивању земаља које задовољавају стратешке интересе САД, водеће силе Северноатлантског савеза, што нам у последњој деценији илуструје случај Косова и Метохије. Тако је и процес проширења ЕУ морао бити у складу са интересима САД-а.

Проширење из 2004/2007. године нам је показало да је незванични услов ступања у чланство ЕУ приступање Северноатлантском савезу. Правило да приступању ЕУ претходи прикључење у НАТО-у у овом проширењу имало је само два изузетка (Кипар и Малта). Оно је потврдило и све уже везивање политике проширења за Заједничку спољну и безбедносну политику чиме је потврђена друга општа хипотеза истраживања да је проширење ЕУ у великој мери резултат циљева Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ.

Када анализирамо општи утицај процеса проширења на процес европских интеграција он је, несумњиво, позитиван због саме чињенице да је проширење увећало

број учесника процеса интеграција и број ЕУ политика које су покренуте. Од прве интеграционе заједнице, Европске заједнице за угаљ и челик, која је укључивала шест земаља, до данас су се у процес европских интеграција укључиле двадесет и две земље. При томе, процес проширења је превео процес западноевропске интеграције у процес европске интеграције. Он јесте омогућио Унији позицију глобалног економског, али не и политичко-безбедносног актера. Европска унија као самосталан глобални политички актер тешко је замислива у ближој будућности јер ни сама Унија тј. државе чланице још увек нису утврдиле који је крајњи циљ процеса европске политичке интеграције и немају јединствен став о томе шта желе од заједничке спољне и безбедносне политике. Економски и политички најстабилније чланице Европске уније истовремено су саставни део основне групе земаља без чије би активне улоге функционисање Северноатлантског савеза било упитно. Са друге стране, сама непредвидивост процеса интеграције у смислу његовог прихватања од стране грађана Уније, због којих на крају крајева и постоји, не гарантује сигурност успеха покретања пројеката дубље политичке интеграције као што је био Устав за Европу.

Одустајање Исланда од преговора о приступању Европској унији и најаве Турске да ће, такође, одустати од процеса приступања ЕУ указују на пад привлачности пројекта европске интеграције јер Унија, с обзиром на кризу са којом се суочава у последњој деценији, више не нуди економску стабилност. Иако се оцењивало да ће се током ове економске кризе Унија суочити са последицама политички мотивисаних одлука у процесу проширења (нпр. случај Грчке и Источног проширења), јер ће управо она сада довести у питање опстанак кључних пројеката европске интеграције, попут монетарне уније, то се није десило. Ипак, наставак процеса проширења је један од највећих изазова са којима се Унија данас суочава. Земље које могу могу аплицирати и које су у игри за чланство у ЕУ (са изузетком Турске) су све „лошијег квалитета“ – Украјина, Молдавија, Грузија, земље Западног Балкана и др.

Европска комисија је у Стратегији проширења за 2013-2014. годину оценила да „приступање Хрватске представља пример колику снагу трансформације и колики ефекат стабилизације има процес проширења“.⁹¹² Међутим, у истом документу истиче се и да „у Турској функционише тржишна привреда, док ниједна држава на Западном

⁹¹² *Стратегија проширења и кључни изазови 2013-2014.*, Европска комисија, стр. 17.

Балкану која је у процесу проширења не ужива овај статус⁹¹³ што нам након деценију и по функционисања Процеса стабилизације и придруживања указује да политика проширења на Западном Балкану, ипак, није постигла очекивани успех. Процес приступања Европској унији је за ове земље, у ствари, процес потпуне транзиције државе. Европска комисија истиче и да је процес проширења данас ригорознији и свеобухватнији него раније што је одраз еволуције политике ЕУ и лекција које су научене из претходних проширења, али са друге стране то значи да је Унија потенцирањем све ригорозније условљености чланства довела у питање саме постулате на којима почива процес европске интеграције као пројекат добровољног повезивања европских народа. Евидентно је да наставак процеса проширења значи и да ће Унија све више подизати критеријуме за чланство јер нови геополитички карактер политике проширења доноси економски и политички слабије кандидате, а знамо да продубљивање процеса интеграције не сме бити угрожено њеним ширењем. Наставак процеса проширења значи и наставак диференциране интеграције као јединог начина очувања достигнутог нивоа процеса европске интеграције и његовог наставка јер су незамисливо велике разлике између нпр. Немачке и Украјине, која тек улази у процес приступања.

Прерастање ЕУ у заједницу 28 држава, у јулу 2013. године, актуелизовало је расправе о крајњим границама Уније односно има ли процес проширења свој крај. Ово нас поново враћа на питање коначног циља саме Европске уније. Уколико ће крајњи циљ процеса европске интеграције бити у складу са Шумановом декларацијом односно да би Унија постала истинска политичка заједница, која је при томе и глобални политички актер, она мора имати утврђене коначне границе уз безбедносну интеграцију која као свој циљ има изградњу самосталне Европе као светске силе, о чему државе чланице још увек нису постигле сагласност.

⁹¹³ Ibid., стр. 5.

ЛИТЕРАТУРА

ПРИМАРНИ ИЗВОРИ

- *Шуманова декларација*, http://europa.eu/about-eu/basic-information/symbols/europe-day/schuman-declaration/index_en.htm.
- *Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик*
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_en.htm.
- *Уговор о оснивању Европске економске заједнице*
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm
- *Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију*
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_euratom_en.htm
- *Јединствени европски акт*, Official Journal L 169, 29.6.1987.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=EN>
- *Уговор о Европској унији*, Official Journal C 191, 29.7.1992.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>
- *Уговор из Амстердама*, Official Journal C 340, 10.11.1997.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1997:340:FULL&from=EN>
- *Уговор из Нице*, Official Journal C 80, 10.3.2001.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2001:080:TOC>
- *Уговор о Уставу за Европу*, Official Journal C 310, 16.12.2004.
<http://eurlex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:en:HTML>
- *Уговор из Лисабона*, Official Journal C 306, 17.12.2007.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>
- *Повеља Европске уније о основним правима*, Official Journal C 326, 26.10.2012.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT>
- *Уговор о приступању Велике Британије, Ирске и Данске*, Official Journal L 73, 27. 3.1972.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:1972:073:TOC>
- *Уговор о приступању Грчке*, Official Journal L 291, 19.11.1979.;
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:1979:291:TOC>
- *Уговор о приступању Шпаније и Португала*, Official Journal L 302, 15.11.1985.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:1985:302:TOC>
- *Уговор о приступању Аустрије, Шведске и Финске*, Official Journal C 241, 29.8.1994.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:1994:241:TOC>
- *Уговор о приступању Чешке, Естоније, Кипра, Летоније, Литваније, Мађарске, Малте, Пољске, Словеније и Словачке*, Official Journal L 236, 23.9.2003.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2003:236:TOC>
- *Уговор о приступању Бугарске и Румуније*, Official Journal L 157, 21.6.2005.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2005:157:TOC>
- *Уговор о приступању Хрватске*, Official Journal L 112, 24.4.2012.
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2012:112:TOC>

- *Споразум о придруживању Грчке*, Agreement Establishing an Association Between the European Economic Communities and the Republic of Greece, Official Journal L 294/63.
- *Споразум о придруживању Турске*, Agreement Establishing an Association Between the European Economic Communities and the Republic of Turkey, Official Journal L 217/64.
- *Споразум о придруживању Малте*, Agreement Establishing an Association Between the European Economic Communities and the Republic of Malta, Official Journal L 61/1971.
- *Споразум о придруживању Кипра*, Agreement Establishing an Association Between the European Economic Communities and the Republic of Cyprus, Official Journal L 133/1973.
- *Споразум о Европском економском простору*, Agreement Establishing the European Economic Area, Official Journal L 1/1994.
- *Споразум о придруживању Мађарске*, Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and the Republic of Hungary, Official Journal L 347/93.
- *Споразум о придруживању Пољске*, Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and Polish Republic, Official Journal L 348/93.
- *Споразум о придруживању Румуније*, Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and the Republic of Romania, Official Journal L 357/94.
- *Споразум о придруживању Бугарске*, Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and the Republic of Bulgaria, Official Journal L 358/94.
- *Споразум о придруживању Чешке*, Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and the Czech Republic, OJ L 360/94.
- *Споразум о придруживању Словачке*, Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and the Republic of Slovakia, Official Journal L 359/94.
- *Споразум о придруживању Словеније*, Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and Slovenia, Official Journal L 51/99.
- *Споразум о придруживању Летоније*, Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and Latvia, Official Journal L 26/98.
- *Споразум о придруживању Литваније*, Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and Lithuania, Official Journal L 61/98.
- *Споразум о придруживању Естоније*, Europe (Association) Agreement between the European Communities and its member states, and the Republic of Estonia, Official Journal L 68/98.
- *Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и БЈР Македоније*, Official Journal L 84/2004.

- *Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Хрватске*, Official Journal L 26/2005.
- *Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Албаније*, Official Journal L107/2009.
- *Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Црне Горе*, Official Journal L 108/2010.
- *Споразум о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Републике Србије*, Official Journal L 278/2013.

- *European Council, Conclusions of the Presidency, Copenhagen, 21-22 June 1993*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72921.pdf.
- *Madrid European council, 15-16.12.1995., Presidency conclusions*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400C.EN5.htm
- *European Council, Presidency Conclusions, Luxembourg, 12-13 December 1997*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/032a0008.htm.
- *Presidency Conclusions, Santa Maria de Feira European Council, 19 and 20 June 2000*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200r1.en0.htm
- *Annex I Presidency conclusions of the European Council, Laeken, 14 and 15 December 2001, SN 300/1/01 REV 1*, http://ec.europa.eu/governance/impact/background/docs/laeken_concl_en.pdf.
- *Presidency Conclusions, Thessaloniki European Council, 19 and 20 June 2003*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/76279.pdf.
- *Brussels European Council, Conclusions, June 15-16, 2006.*, <http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions>.
- *Brussels European Council, Presidency Conclusions, June 21-22, 2007*. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/94932.pdf.
- *Conclusions of the General Affairs Council of 26 February 1996*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/028a0001.htm
- *2003rd Council meeting - GENERAL AFFAIRS - Luxembourg, 29/30 April 1997*, http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-97-129_en.htm.
- *Conclusions of the General Affairs Council of 21 June 1999 (Luxembourg)* http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/09008.EN9.htm.
- *Council, Presidency Conclusions, Cologne, 3 and 4 June 1999*, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/kolnen.htm.
- *Council, Presidency Conclusions, Helsinki, 10 and 11 December 1999*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm.
- *Presidency Conclusions, Council of the European Union, Nice, 7-9 December 2000. Annex VI: Presidency Report on the European Security and Defence Policy.* http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_en.htm
- *Council of the European Union, Council conclusions on Ukraine, 3209th Foreign Affairs Council Meeting, Brussels, 10 December 2012.* http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf.
- *Council Conclusions of enlargement and stabilisation and association process, 3210th General Affairs Council meeting, Brussels, 11 December 2012*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/134234.pdf.
- *The Werner Report on Economic and Monetary Union*, EC Bulletin S/11-1970.
- *Tindemans L., Report on European Union*, EC Bulletin Supplement 1-1976.,

- http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter8/19751229fr037rep_leotindemans.pdf.
- „*Draft Treaty Establishing the European Union*“, Official Journal of the European Communities, No C 77/33, 14.2.1984., <http://www.eurotreaties.com/spinelli.pdf>.
 - *Ad Hoc Committee for Institutional Affairs Report to the European Council (Brussels, 29-30 March 1985)*; http://aei.pitt.edu/997/1/Dooge_final_report.pdf.
 - *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council* (Milan, 28-29 June 1985), COM (85) 310 final, 14 June 1985., <http://aei.pitt.edu/1113/>
 - T. Padoa-Schioppa report "Efficiency, stability and equity: A strategy for the evolution of the economic system of the European Community", EC Bulletin, No 4-1987.
 - *Report on economic and monetary union in the European Community*, http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf.
 - European Commission, "Opinion on the Greek Application for Membership", Bulletin EC Supplement 2/76.
 - *The challenge of enlargement - Commission opinion on Austria's application*, Bulletin EC Supplement 4/92.
 - *The challenge of enlargement - Commission opinion on Finland's application*, Bulletin EC Supplement 6/92.
 - *The challenge of enlargement - Commission opinion on Sweden's application*, Bulletin EC Supplement 5/92.
 - *Five years of an enlarged EU – Economic achievements and challenges*, European Commission (Directorate-General for Economic and Financial Affairs) http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14078_en.pdf.
 - *Agenda 2000: For a Stronger and Wider Union*, European Commission, 1997. http://www.cvce.eu/content/publication/2005/7/1/5f7d6fda-6eb6-464c-80d2-1842936c43b3/publishable_en.pdf
 - *Towards the enlarged Union - Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries* {SEC (2002) 1400 - 1412}, тачка 6., http://eurlex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=502DC0700
 - *Report on the report updating the Commission opinion on Malta's application for membership*, Brussels, 17.2.1999., COM (1999) 69 final, http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/enlargement_process/past_enlargements/eu10/op_malta_en.pdf
 - *The challenge of enlargement Commission opinion on the application by the Republic of Cyprus for membership*, Bulletin of the EC, Supplement 5/93.
 - *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Roadmaps for Bulgaria and Romania*, Brussels, 13.11. 2002., COM (2002) 624 final.
 - *Communication from the Commission, Monitoring report on the state of preparedness for EU membership of Bulgaria and Romania*, Brussel, 26.0. 2006., COM(2006) 549 final., http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/sept/report_bg_ro_2006_en.pdf.
 - *Мишљење о захтјеву Републике Хрватске за чланство у Еуропској унији*, Комисија ЕЗ, Брисел, http://www.delhrv.ec.europa.eu/files/file/vijesti/Misljenje_EK-hrv.pdf.

- *Commission opinion on Turkey's request for accession on the Community*, SEC (89) 2290 final, Brussels, 20 December 1989, <http://aei.pitt.edu/4475/1/4475.pdf>.
- *Стратегија проширења и кључни изазови за 2012-2013. годину*, Европска комисија, Брисел, 10.10.2012., http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_pro%C5%A1irenja_2012.pdf.
- *Стратегија проширења и кључни изазови за 2013-2014. годину*, Европска комисија, Брисел, 16.10.2013., http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_13_14.pdf
- *European Neighbourhood Policy Strategy Paper*, Commission of the European Communities, Brussel, 12.5.2004., http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf.
- *Council of the European Union, Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, 7 May 2009*, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/prague_summit_declaration_en.pdf.
- *The challenge of enlargement, Commission opinion on Norway's application, Bulletin of the EC Supplement 2/93*, http://aei.pitt.edu/1567/1/norway_opinion.pdf.
- *Commission Opinion on Iceland's application for membership of the European Union, COM (2010) 62, Brussels, 24 February 2010*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/is_opinion_en.pdf.
- Eurobarometar, *Public Opinion in the European Union*, Standard Eurobarometar 79, Spring 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb79/eb79_first_en.pdf.
- Eurobarometar, *Attitudes towards European Union Enlargement*, July 2006, http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm.
- Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012, *Register of interest representatives*, The European Commission, http://europa.eu/transparencyregister/pdf/transparency_register_report_20121029_en.pdf.
- *Council Regulation No 1268/1999 of 21. June 1999 on Community support for pre-accession measures for agriculture and rural development in the applicant countries of central and eastern Europe in the pre-accession period*, OJ L 161 of 26. 06. 1999.
- *Sapard - Questions & Answers*, European Commission, http://ec.europa.eu/agriculture/external/enlarge/back/brief_en.pdf.
- *COUNCIL REGULATION (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession*, OJ L 161/173.
- *Council Decision of 8 March 2001 on the principles, priorities, intermediate objectives and contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey*, (2001/235/EC), OJ L 85 OF 24.03.2001.
- *Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*, OJ L 210 of 31.07. 2006, http://eacea.ec.europa.eu/tempus/documents/tempus_ipa.pdf.
- *IPA, Key figures*, European Commission, http://ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II), European Commission, 7.12.2011., http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/highlight/20111207_ipa_final_en.pdf.

- *COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL AND THE EUROPEAN PARLIAMENT on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe (Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania), COM (1999) 235 final, Brussels, 26.05.1999.*, <http://aei.pitt.edu/3571/1/3571.pdf>.
- *Zagreb Summit 2000 Conclusions*,
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/er/Declang4.doc.html.
- *The Thessaloniki agenda for the Western Balkans: Moving towards European integration*
http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/76201.pdf.
- *Commission Opinion on Albania's application for membership of the European Union, COM (2010) 680, Brussels, 9.11. 2010.*,
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/al_opinion_2010_en.pdf.
- *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT - ALBANIA 2012 PROGRESS REPORT*, European Commission, SWD (2012) 334 final, Brussels, 10.10. 2012.,
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2012/package/al_rapport_2012_en.pdf.
- Council Joint Action 2004/570/CFSP of 12 July 2004 on the European Union military operation in Bosnia and Herzegovina.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede020610ja2004570bih_/sede020610ja2004570bih_en.pdf
- *European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World*, Brussels, 12.12.2003., <http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- *Headline Goal 2010* approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004,
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/80498.pdf.
- *Council Joint Action 2004/551/CFSP of the 12 July 2004 on the establishment of the European Defence Agency*,
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/l_245/l_24520040717en00170028.
- *The Stockholm Programme - An Open and Secure Europe serving and protecting citizens*, OJ C 115 of 4.5.2010.,
http://ec.europa.eu/homeaffairs/doc_centre/docs/stockholm_program_en.pdf
- *The EU Internal Security Strategy in Action: Five steps towards a more secure Europe*, European Commission, 2010.
http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-10-598_en.htm?locale=en
- *Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo*, OJ L 112, 26.4.2006,
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:112:0019:0023:EN:PDF>.
- Council Joint Action 2008/124 CFSP of 4 February 2008 on the European Union Rule of Law Mission Kosovo, EULEX Kosovo, OJ L 42/92, 16.2.2008.,
http://www.eulex-kosovo.eu/en/info/docs/JointActionEULEX_EN.pdf

СЕКУНДАРНИ ИЗВОРИ

Књиге, уџбеници, монографије, зборници:

1. Baun M. J., *An Imperfect Union: The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, Boulder CO: Westview Press, 1996.
2. Best E., Christiansen T., Settembri P., *The Institutions of the Enlarged European Union: Continuity and Change*, Edward Elgar Publishing Limited, UK, 2008.
3. Беговић Б.(прир.), *Институционалне реформе у 2009. години*, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2010.
4. Будимир Б., Међак В., *Придруживање Србије Европској унији*, ISAC Fund, Београд, 2010.
5. Бжежински З., *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица, 1999.
6. Вукчевић Д., *Безбедност и Европска унија: безбедносна политика Европске уније-институционалне основе*, Институт за политичке студије, Београд, 2008.
7. Вукадиновић Р. Д., *Право Европске уније*, Правни факултет Бања Лука и Центар за право ЕУ Правног факултета у Крагујевцу, Бања Лука/Крагујевац, 2006.
8. Вукадиновић Р., *Постхладноратовске тенденције међународних односа*, Факултет политичких знаности, Загреб, 2000.
9. Гасми-Илић Г., *Реформе Европске уније – институционални аспекти*, Прометеј, Београд, 2004.
10. Гасми Г., *Право и основи права Европске уније*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2010.
11. Гоци С., *Европска влада*, БМГ, Београд, 2003.
12. Грбић В., *Економија Европске уније*, Мегатренд универзитет, Београд, 2005.
13. Гудац Ж., Ђорђевић М., *Савремена политичка историја*, Завод за уџбеника и наставна средства, Београд, 1996.
14. Даниловић Н., *Савремени системи безбедности*, Слобомир П Универзитет, Слобомир - Бијељина, 2007.
15. Динан Д., *Све ближе унија – увод у европску интеграцију*, Службени гласник, Београд, 2009.
16. Динан Д., *Мењање Европе – Историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2010.
17. Дугин А., *Основи геополитике, књ.2, Просторно мислити*, Екопрес, Зрењанин, 2004.
18. Етински Р. (и др.), *Основи права Европске уније*, Правни факултет, Нови Сад, 2010.
19. Етински Р., *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду и Службени гласник, Београд, 2010.
20. 1993.
21. Зарка Ј.К., *Основи институција Европске уније*, Институт Г17, Београд, 2004.
22. Јањевић М., *Консолидовани уговор о Европској унији – од Рима до Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2009.
23. Јањевић М., *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.

24. Jørgensen K.E., Pollack M.A., Rosamond B.(eds.), *The Handbook of European Union Politics*, Sage, London, 2006.
25. Jovanovic M., Vujadinovic D., Etinski R., *Democracy and Human Rights in the European Union*, University of Belgrade, Faculty of Law; University of Nis, Faculty of Law; University of Novi Sad, Faculty of Law; University of Maribor, Faculty of Law; Maribor/ Beograd, 2009.
26. Јовановић Н. М., *Европска економска интеграција*, Економски факултет, Београд, 2004.
27. Јоковић С., *PHARE – програм помоћи Европске уније за земље Централне и Источне Европе*, Прометеј, Београд, 1997.
28. Кнежевић-Предић В., Радивојевић З., *Како настаје и делује право Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2009.
29. Кошутић Б., *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2010.
30. Кегли Ч.В., Виткоф Ј., *Светска политика - тренд и трансформација*, Центар за студије Југоисточне Европе, ФПН, Дипломатска академија, Београд, 2006.
31. Kellermann E.A., Jaap W. de Zwaan, Czuczai J., *EU Enlargement: The Constitutional Impact at EU and National level*, Т.М.С. Asser Instituut, The Hague, 2001.
32. Loth W. (ed.), *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*, Baden Baden, Nomos, 2001.
33. Лопандић Д., *Оснивачки уговори Европске уније*, Канцеларија за придруживање Србије и Црне Горе Европској унији, Београд, 2003.
34. Марковић Р., *Уставно право и политичке институције*, Службени гласник, Београд, 2008.
35. Марковић С. (ур.), *Европа и западни Балкан после Великог проширења*, Институт за европске студије, Београд, 2005.
36. Медовић В., *Међународни споразуми у праву Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2009.
37. Мишчевић Т., *Придруживање Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
38. Мишчевић Т. (ур.), *Уговор из Лисабона – Сигурна лука или почетак новог путовања?*, Службени гласник, Београд, 2010.
39. Милинковић, Б., Теокаревић Ј., *Безбедност Европе и ширење НАТО-а*, Институт за европске студије, Београд, 1998.
40. Милосављевић С., Радосављевић И., *Основи методологије политичких наука*, Службени гласник, Београд, 2006.
41. Milward A.S., *The Reconstruction of Western Europe 1941-1951*, University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California, 1984.
42. Milward A. S., *The UK and the European Community Vol. I: the rise and fall of a national strategy, 1945–1963*, Frank Cass Publishers, London, 2002.
43. Moravcsik A., *The Choice for Europe, Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, NY: Cornell University Press, 1998.
44. Nugent N., *The Government and Politics of the European Union*, Seventh edition, Basingstoke: Palgrave-Macmillan, London, 2010.
45. Nugent N.(ed.), *European Union Enlargement*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, London, 2004.

46. От К.(ур.), *Придруживање Хрватске Еуропској унији – изазови судјеловања*, Институт за јавне финансије и заклада Фридрих Еберт, Загреб, 2006.
47. Прокопијевић М., *Европска унија – увод*, Службени гласник, Београд, 2009.
48. Peterson J., Shackleton M. (eds.), *Institutions of the European Union*, Oxford University Press, Second Edition, 2006.
49. Preston C., *Enlargement and Integration in the European Union*, Routledge, London, 1997.
50. Радивојевић З., Кнежевић-Предић В., *Институције Европске уније*, Свен, Ниш, 2008.
51. Рачић О., Димитријевић В., *Међународне организације*, Савремена администрација, Београд, 1988.
52. Ракић Б., *За Европу је потребно време*, Правни факултет Универзитета у Београду, 2009.
53. Rosamond B., *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillan, London, 2000.
54. Самарцић С. (прир.), *Србија у процесу придруживања Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2009.
55. Самарцић С., *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, ИЕС, Београд, 1998.
56. Самарцић С., *Градња и разградња државе*, Филип Вишњић, Београд, 2008.
57. Симић Д.Р., *Наука о безбедности - савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002.
58. Smith M.E., *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, 2004.
59. Танасковић Д., *Ислам – догма и живот*, Српска књижевна задруга, Београд, 2008.
60. Tatham A.F., *Enlargement of the European Union*, Kluwer Law International, 2009.
61. Fimister A.P., *Robert Shuman: neo-scholastic humanism and the reunification of Europe*, P.I.E. Peter Lang, Brussels, 2008.
62. Фуше М., *Европска унија пола века касније: стање и сценарији обнове*, Службени гласник, Београд, 2009.
63. Флајнер Т., Самарцић С. (прир.), *Федерализам и проблем мањина у вишеетничким заједницама – упоредна анализа Швајцарске и Југославије*, Институт за европске студије, Београд, 1995.
64. Хартли Т., *Основи права Европске заједнице*, Београдски центар за људска права, Београд, 1998.
65. Хикс С., *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
66. Хофбауер Х., *Проширење ЕУ на Исток: од Drang nach Osten до интеграције периферије у ЕУ*, Филип Вишњић, Београд, 2004.
67. Hogan M.J., *The Marshall Plan: America, Britain, and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge University Press, 1987.
68. Cini M., Pérez-Solórzano Borrágán N., *European Union Politics*, Third edition, Oxford University Press, 2010.
69. Chrysochoou D., *Theorising European Integration*, SAGE Publications, London, 2001.
70. Чехулић Л., *Европска одбрана*, Политичка култура, Загреб, 2006.

71. Wallace H., Pollack A. M., Young R.A., *Policy – Making in the European Union*, Sixth Edition, Oxford University Press, 2010.
72. Wiener A. and Diez T. (eds.), *European Integration Theory*, 2nd edn., Oxford University Press, 2009.

Чланци, студије:

- *Анализа развоја принципа условљености*, Дирекција за европске интеграције, Вијеће министара Босне и Херцеговине, Сарајево, март 2010.
- Baun M., “The Maastricht As High Politics: Germany, France and European integration“, *Political Science Quarterly*, Vol.110, No.4 (Winter, 1995-1996).
- Бригљевић К. (и др.), *Хрватска на путу у Европску унију: од кандидатуре до чланства*, Министарство вањских и европских послова, Влада Републике Хрватске, Загреб, 2012,
- Бакер Р.Б., „Модел швајцарског федерализма“, *Политичка ревија*, бр.32, 2012.
- Божовић Д., Вујачић М., Живковић Н.М., *Будућност проширења Европске уније: случај Западни Балкан* (студија практичне политике), Центар за европску политику, Унија европских федералиста Србије, Фондација Конрад Аденауер Београд, 2010.
- Будимир Б., Међак В., *Придруживање Србије Европској унији*, ISAC Fund, Београд, 2010.
- Бируш М., „Европски тигар – Естонија“, 7.4.2005., <http://www.geografija.hr/clanci/601/europski-tigar-estonija>
- Breuss F., “Austria, Finland and Sweden in the European Union - Economic Effects“, *Small countries in the internal market*, Austrian Economic Quarterly 4/2003.
- Вукчевић Д., „Финансирање безбедносне и одбрамбене политике Европске уније, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 4/2009.
- Вујовић С., „Је ли развитак заснован на пољопривреди и туризму заблуда – искуства рубних земаља ЕУ“, *Економски преглед*, Загреб, вол. 51, бр.7-8, 2000.
- *Водич кроз ЕУ политике*, Европски покрет у Србији, Београд, 2010,
- Гађиновић Р., „Класификација безбедности“, *Наука, безбедност, полиција*, бр. 2/2007.
- Глигоријевић С., „Безбедносна сарадња ЕУ и НАТО“, *Евроатлантска ревија*, Београд, бр.6/2007.
- Donnelly V., “Europe in the World: All Change or No Change in Foreign Policy After Lisbon?“, *The International Spectator*, Vol. 45, No. 2, June 2010.
- Ћорђевић С., „Унутрашња безбедност Европске уније: дилеме, стратешки оквири и дometri“, *Безбедност Западног Балкана*, Београдски центар за безбедносну политику, Београд, бр.17, април-јун 2010,
- Ћурковић М., „Геополитички оквир проширења Европске уније: Ширење ЕУ између континентализма и атлантизма“, *Изазови европских интеграција*, Службени гласник, бр.8/2010.
- Edwards G., “The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighbourhood Policy“, *European Integration*, Vol.30, No.1, 2008.

- Јевтић М., „Како нације бивше Југосавије гледају модерну Турску“, *Зборник Матице српске за друштвене науке*, бр. 141, 2012.
- Lowi T., „American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory“, *World Politics*, vol. 16, 1964.
- Лопандић Д., *Регионалне иницијативе у Југоисточној Европи*, Институт за међународну политику и привреду – Европски покрет у Србији, Београд, 2001.
- Лопандић Д., Кроња Ј., *Регионалне иницијативе и мултилатерална сарадња на Балкану*, Европски покрет у Србији, Београд, 2004.
- Лопандић Д., „Криза Европске уније и перспективе проширења ЕУ“, *Ревиија за европско право*, Центар за право ЕУ, Крагујевац, бр.1/2006.
- Мајсторовић С., „Припреме за преговоре о приступању Републике Србије Европској унији“, *Изазови европских интеграција*. бр.20, 2012.
- Медовић В., *Споразум о стабилизацији и придруживању између Србије и Европске уније*, Центар за стратешко економска истраживања Извршног већа Војводине, Нови Сад, 2009.
- Међак В. (прир.), *CEFTA 2006 – Изазови и могућности*, ISAC Fund, Београд, 2011.
- Мишчевић Т., „Изазови за Заједничку безбедносну и одбрамбену политику Европске уније“, *Изазови европских интеграција*, бр. 15/2011.
- Мишчевић Т., „Преговори о приступању држава ЕУ – искуства и поуке досадашњих проширења Уније“, *Изазови европских интеграција*, Београд, бр.2012/20.
- Мирковић Д., „Шта је ЕУ донела Словачкој?“, *Нова српска политичка мисао*, 6.6. 2013.
- Мирковић Д., „Шта је ЕУ донела Словенији?“, *Нова српска политичка мисао*, 9. август 2012.,.
- Мирковић Д., „Шта је ЕУ донела Румунији ?“, *Нова српска политичка мисао*, 16. децембар 2012.
- Међак В. (прир.), *CEFTA 2006 – Изазови и могућности*, ISAC Fund, Београд, 2011.
- Новаковић И. С., „Концепт неутралне државе“, *Међународна политика*, бр. 1141, јануар-март 2011. године.
- Новичић Ж., „Уставно искуство Швајцарске – искуства и поуке“, *Међународни проблеми*, Институт за међународну политику и привреду, Београд, бр.3/2002.
- *Основни приказ Споразума о стабилизацији и придруживању*, Вијеће министара БиХ – Дирекција за европске интеграције БиХ, Сарајево, септембар 2008.
- Петак З., „Компаративне јавне политике: могу ли се успоређивати резултати деловања влада?“, *Политичка мисао*, Загреб, вол. 34, бр. 1/2002.
- Прибићевић О., Миљуш Б., „Изазови и перспективе немачке спољне политике“, *Међународни проблеми*, бр. 4/2012.
- „Паналбанизам: Колика је претња стабилности на Балкану“, *ICG (International Crisis Group)*, Извештај за Европу бр.153, 25.фебруар 2004. године, http://www.crisisgroup.org/~media/Files/europe/153_pan_albanianism_how_big_serbian_amended.ashx.
- Прокопијевић М., „Економски напредак нових чланица ЕУ“, *Пешчаник*, 27.0 4.

- Самарџић С., „Европска унија – светска сила за боља времена“, *Фонд Слободан Јовановић*, 24. фебруар 2010. године. www.slobodanjovanovic.org/2010/02/24/slobodan-samardzic-evropska-unija-%E2%80%93-svetska-sila-za-bolja-vremena/.
- Степић М., „Геополитичност ширења Европске уније и положај Србије“, *Српска политичка мисао*, Институт за политичке студије, Београд, бр.1/2010.
- Стојановић С., „Финансирање проширења Европске уније“, *Правни живот*, бр. 14/09.
- Schimmelfenning F., Sedelmeier U., “Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses and the state of research“, *Journal of European Public Policy*, Vol. 9, No. 4, August 2002.
- Студија о проширењу НАТО-а, Study on NATO Enlargement, 3 September 1995, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24733.htm
- *Стратешки концепт за одбрану и безбедност чланица Северноатлантског савеза, Лисабон, 2010.*, <http://www.atlantskainicijativa.org/>.
- Taggart P., “A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems“, *European Journal of Political Research*, Vol. 33, Issue 3, April 1998.
- Тодоровић Ј., „Евроскептицизам у земљама ЕУ“, *Српска политичка мисао*, Београд, бр. 3/2010.
- Faber A., “*Theoretical Approches to EU Deepening and Widening: A Multi-disciplinary Overview and Some Tentative(Hypo)thesis*“, http://www.euconsent.net/library/deliverables/D9_redifinition%20of%20concepts.pdf.
- Hagemann S, Clerck-Sachsse J., *Old Rules, New Game – Decision-Making in the Council of Ministers after 2004 Enlargement*, Centre for European Policy Studies, March 2007.
- Haas E., “International Integration: The European and the Universal Proces“, *International Organization*, vol.15, no.3, 1961.
- Hoffmann S., “The European Process at Atlantic Crosspurposes“, *Journal of Common Market Studies*, 3/1964.
- Cunha A., *The European Economic Community's Third Enlargement*, The Jean Monnet /Robert Schuman Paper Series, Miami-Florida European Union Center of Excellence and University of Miami, Vol.12, No. 6, June 2012.
- Wallace H., “Adapting to Enlargement of the European Union: Institutional Practice since May 2004“, *Trans European Policy Studies Association*, Brussels, 29 October 2007.

Интернет адресе:

- <http://europa.eu/> (official website of the European Union)
- <http://eiop.or.at/erpa/> (European Research Papers Archive)
- <http://www.sv.uio.no/arena> (Arena Working Papers)
- <http://www.seio.gov.rs>
- <http://www.dei.gov.ba>
- <http://www.nato.int/>

- <http://www.un.org>
- <http://www.osce.org/>
- <http://www.wcu.int>
- http://ec.europa.eu/index_en.htm
- <http://www.consilium.europa.eu/>
- <http://www.european-council.europa.eu/>
- <http://www.europarl.europa.eu/>
- <http://curia.europa.eu/>
- <http://www.echr.coe.int> (European Court of Human Rights)
- <http://www.icj-cij.org/homepage/index.php?lang=en> (International Court of Justice)
- <http://www.coe.int/lportal/web/coe-portal> (Council of Europe)
- http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_ecsc_en.htm
- <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>
- <http://cadmus.eui.eu/handle/1814/812> (Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS) Working Papers)
- <http://publications.europa.eu/>
- <https://cens.ceu.hu/> Center for EU Enlargement Studies
- <http://www.isac-fund.org/>
- <http://www.mvep.hr/>
- <http://www.kas.de/serbien/sr/publications/> (Konrad-Adenauer-Stiftung-Belgrad)
- <http://www.nspm.rs/>
- <http://www.politika.rs/>
- <http://www.blic.rs/>

Биографија аутора:

Данијела Лакић је рођена 3. јануара 1980. године у Бијељини, Република Српска, где је завршила основну школу и Гимназију „Филип Вишњић“. Факултет политичких наука Универзитета у Београду, новинарско-комуниколошки смер, завршила је 2004. године. Магистарске студије на истом факултету, смер „Политичка теорија и методологија“, уписала је 2004/2005. године. Магистарску тезу „Нова национална држава“ одбранила је 29. децембра 2007. године.

Од октобра 2007. године запослена је на Правном факултету Слобомир П Универзитета у Бијељини. Служи се енглеским и немачким језиком.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Данијела М. Лакић

број уписа 912

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Утицај проширења Европске уније на процес европских интеграција

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанда

У Београду, 12. 1. 2015.

Данијела Лакић

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Данијела М. Лакић

Број уписа 912

Студијски програм _____

Наслов рада Утицај проширења Европске уније на процес европских интеграција

Ментор проф.др Слободан Самарџић

Потписани Данијела М. Лакић

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанда

У Београду, 12.11.2015.

Данијела Лакић

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Утицај проширења Европске уније на процес европских интеграција

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанда

У Београду, 12.1.2015.

Снежана Niketic