



*Vanesa Belkić*

**Politika uslovljavanja  
Evropske unije**





### Politika uslovljavanja Evropske unije

**Urednik elektronskog izdanja:**

Njegoš Manojlović

**Autor:**

Vanesa Belkić

**Izdavač:**

Građanska mreža

**Za izdavača:**

Dragan Adamov

**Prelom i oblikovanje i tehnička obrada:**

Centar za razvoj internet ekonomije

Beograd, 2008. godine



*„Politika uslovljavanja EU“ je druga po redu publikacija u ediciju Praktikum.*

*Objavljivanjem radova u sklopu edicije, znanja i iskustva autora i saradnika Građanske mreže stavljaju se na raspolaganje građanima Srbije.*

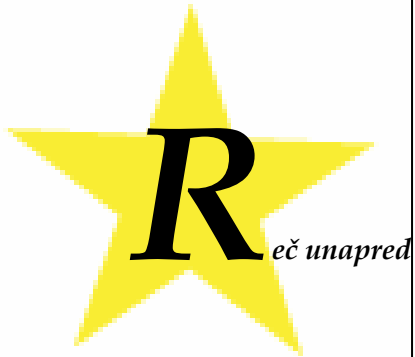
*Objavljivanje publikacije omogućio je Fond za otvoreno društvo - Srbija, u okviru realizacije projekta „Srbija u Evropskoj uniji – šta od toga imam ja, šta od toga ima moj grad?“*

*Izneti stavovi pripadaju autoru i ne moraju neophodno predstavljati stav bilo Građanske mreže, bilo Fonda za otvoreno društvo.*



## Sadržaj:

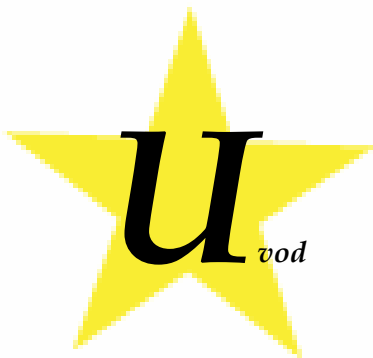
Reč unapred	3	4. Istočno proširenje-prvi veliki uspeh politike uslovljavanja	30
Uvod	4	4.1. Spone EEZ/EZ i zemalja CIE do 1989	31
1. Politika uslovljavanja kao deo ZSBP	6	4.2. Ugovori o trgovini i saradnji sa zemljama CIE i politika uslovljavanja	32
1.1. Začeci i okosnice razvoja politike uslovljavanja EU	7	4.3. Uslovljavanje pomoći i zajmova	36
2. Članstvo u EU-mesto za uslovljavanje	12	4.4. Evropski sporazumi	38
2.1. Članstvo u međunarodnim organizacijama	13	4.5. Zaplet drame istočnog proširenja	42
2.2. Pravni osnov prijema novih članica u EU	16	4.6. Dosledna primene politike uslovljavanja vs. homogenizacija pristupa EU prema zemljama CIE	45
2.3. Evolucija ugovornog pravnog osnova proširenja EU	17	4.7. Poslednji čin istočnog proširenja.	48
2.4. Kriterijumi za članstvo prema tekstu ugovora i njihova nedovoljnost	20	Zaključak	52
3. Nivoi kreiranja politike uslovljavanja	25	Literatura	56
		O ediciji Praktikum	59
		O Fondu	61
		O Građanskoj mreži	63
		Povratna informacija	65



Elektronsko izdanje Građanske mreže „**Politika uslovljavanja EU**“, objavljujemo u okviru edicije Praktikum.

U Srbiji trenutno postoji značajan raskorak između većinske želje njenih građana da Srbija što pre postane članica EU i njihove relativne informisanosti o tome šta jeste EU, šta sve podrazumeva proces pridruživanja Uniji i koje kriterijume Srbija mora da ispuni ne bi li ubrzano napredovala na putu evropskih integracija. Pored toga u jednom delu javnosti, nezavisno da li je taj deo javnosti privržen ili ne ideji evropske budućnosti Srbije, političko uslovljavanje EU prema Srbiji, koje je inače prisutno i u odnosima EU i svih drugih zemalja kandidata odnosno potencijalnih kandidata za članstvo, se predstavlja kao politika namenjena isključivo Srbiji koja ima za cilj da iznudi odgovarajuće ustupke koji će po njihovom mišljenju ići u nedogled.

Publikacija pojašnjava koncept politike uslovljavanja EU unoseći dodatnu motivaciju, pojašnjenja i informacije u vezi sa evropskim integracijskim tokovima i iskustvom današnjih zemalja članica. Namena je teksta da podstakne građane Srbije da se više uključe i založe za rešavanje postojećih problema na putu ka pridruživanju EU i da shvate značaj donošenja jasne strategije ispunjavanja uslova za pridruživanje i pristupanje EU, zatim detaljnog informisanja javnosti o tome, i najzad - dobijanja jake podrške u ostvarenju zadanog cilja.



Svrha ovog rada je da razmotri kako je koncept politike uslovljavanja, koji je najpre začet u praksi međunarodnih monetarnih institucija<sup>1</sup>, počeo da se stidljivo uvlači u polje Evropske političke saradnje početkom 80-ih godina prošlog veka, da bi ustanovljavanjem Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, nakon Mاستrihta, polako počeo da izrasta u glavni instrument iste. Danas je o njoj moguće govoriti kao jedinstvenoj, sveobuhvatnoj i konherentnoj politici Evropske unije(EU) bez čijeg valjanog razumevanja nije moguće pravilno shvatiti razvoj odnosa EU prema trećim državama, a pogotovo ne njenu stvarnu ulogu u transformaciji postkomunističkih društava centralne, istočne i jugoistočne Evrope ka demokratskim, tržišno orjentisanim društvima. Upravo će ovo poslednje, dakle pokušaj analize stvarne uloge ove politike u procesu „rehabilitovanja“ onog dela Evrope koji nakon višedecenijske bolesti postao ekonomska periferija i bezbednosno zapušten prostor, biti okosnica ovog rada. Cilj ovog rada je pokušaj da se rasvetle stvarni motivi i posledice politike čiji puni naziv-*politika uslovljavanja EU*, sve češće dobija pežorativno značenje u društvima sporih reformskih rezultata, a velikih očekivanja, kao što je naše. Pogotovo što površno bavljenje ovom temom

---

<sup>1</sup> Milica Delević-Đilas, „Evropska Unija i politika uslovljavanja“, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2001, str. 9.



## Politika uslovljavanja Evropske unije

i samo letimičan osvrt na nju, dakle, njena istrgnutost iz okvira Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) EU, vrlo lako navode na pomisao da je reč samo o jednom dobro „upakovanom“ sredstvu spoljnopolitičke prinude ka ionako već izmučenim i ispaćenim zemljama.

Prvo poglavlje ovog rada je posvećeno začetku i glavnim okosnicama razvoja politike uslovljavanja EU. U drugom poglavlju biće predstavljeni osnovni načini stupanja u članstvo u međunarodnim organizacijama, s posebnim osvrtom na pravni osnov proširenja EU i njegovu evoluciju od prve do poslednje runde proširenja. Različiti nivoi kreiranja politike uslovljavanja EU biće razmatrani u poglavlju tri ovog rada. Četvrto poglavlje obuhvata hronološko predstavljanje začetaka i razvoja politike uslovljavanja EU prema zemljama centralne i istočne Evrope, od 1989. godine do momenta njihovog punopravnog članstva u njoj.

Posebnu zahvalnost za realizaciju rada dugujem doc. dr Tanji Mišćević, angažovanoj na predmetima Međunarodne organizacije i Međunarodno javno pravo na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu koja je bila moj mentor prilikom izrade rada i bez čije pomoći bi rad bio znatno siromašniji.





1

● Politika uslovljavanja kao deo Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU



### 1.1. Začeci i okosnice razvoja politike uslovljavanja EU

Ono što iz današnje perspektive izgleda zaista začuđujuće jeste upravo to što jedna sveobuhvatna, konherentna i kompleksna politika, kakva je danas politika uslovljavanja EU, nije nastala kao dobro osmišljen koncept koga je trebalo polako razvijati kroz praksu. Čini se da niko u tadašnjoj Evropskoj ekonomskoj zajednici (EEZ) nije ni slutio da će se uvođenje klauzule o ljudskim pravima i demokratiji u Treću Lome konvenciju 1985. godine, koju je EEZ zaključila sa zemljama Afrike, Kariba i Pacifika, jednoga dana uzimati kao inicijalna tačka nečega što u tom trenutku EEZ nije ni nameravala da osmisli- politiku uslovljavanja, današnje EU. Prve dve Konvencije iz Lome-a (zaključene 1975. i 1980. godine) nisu sadržale ove klauzule, ali kada se 1977. godine rasplamsala rasprava o kršenju ljudskih prava u Ugandi, Ekvatorijalnoj Gvineji i Centralnoafričkom carstvu bilo je za očekivati da će Evropski savet u junu 1977. doneti takvu odluku kakvu je doneo. Naime, razmatrajući masovna kršenja ljudskih prava u Ugandi, on je zaključio da saradnja u okviru Lome konvencije ne treba da finansira kršenje ljudskih prava. Značajnu podršku ovim nastojanjima dao je Evropski parlament koji je od 1983. godine počeo da usvaja godišnje izveštaje o stanju ljudskih prava u svetu, zahtevajući od Komisije da razmotri mogućnost da se pomoć Zajednice uslovljava minimumom poštovanja ljudskih prava.<sup>2</sup> Ovi pritisci su izdejstvovali uvođenje klauzule o ljudskim pravima i demokratiji u treću i četvrtu Konvenciju iz Lome-a, i naizgled, sve je izgledalo prirodno. U sporazumima o trgovini i pomoći, što su prevashodno bile Lome konvencije, na više mesta je ponovljeno da je pomoć koju Evropska zajednica (EZ) pruža prevashodno „usmerena na razvoj u čijem centru se nalazi čovek, kao glavni protagonista i korisnik razvoja, što iziskuje potrebu poštovanja i promocije svih ljudskih prava“.<sup>3</sup> EZ su, dakle, stajale na stanovištu da

<sup>2</sup> Milica Delević-Đilas, „Evropska Unija i politika uslovljavanja“, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2001, str. 17-18.

<sup>3</sup> Videti npr. Article 5. „Fourth ACP-EEC Convention“ EUR-lex 21991A0817(01)





## Politika uslovljavanja Evropske unije

sveobuhvatno poboljšanje uslova u kojima ljudi žive u ovim državama nije uslovljeno samo poboljšanjem njihovog ekonomskog položaja, čemu su same pokušale da doprinesu sklapajući ove konvencije, već i priznavanjem i poštovanjem osnovnih ljudskih prava i sloboda, a upravo je to bila jedna od najčešće kršenih međunarodnopravnih obaveza ovih zemalja. Svesne te činjenice, a nemoćne da na drugi način promene ovu praksu, EZ su zapretile suspenzijom ovih sporazuma u slučajevima teškog kršenja ljudskih prava i vladavine prava. Bio je to dobronameran poziv, doduše u nesvakidašnjoj formi, njihovim vladama da se ponašaju odgovorno prema svojim građanima i na taj način olakšaju postojeće stanje.

Nespremnost sa kojom su EZ, uostalom kao i svi drugi međunarodni akteri, dočekale iznenadno dizanje gvozdene zavese 1989.godine, predominantno je uticala na dalji razvoj ove politike. Do te godine EZ su lako prebrodile tri etape proširenja: 1973. punopravne članice su postale Velika Britanija, Danska, Irska; 1981. Grčka; a 1986. Španija i Portugalija. Međutim, kada su na njena vrata, sve učestalije, počele da kucaju doskorašnje sledbenice „proleterske revolucije“, ekonomski urušene i bolećive od vladavine bezakonja i kršenja ljudskih prava, EZ su se našle pred velikim izazovom, ne manjim od izazova daljeg produbljenja integracija. Zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP) još uvek nije postojala, ali je nesumljivo interes svih država članica bilo stabilno bezbednosno okruženje i jačanje ekonomskih veza sa zemljama centralne i istočne Evrope (CEI). Drugo, svi su bili suočeni sa posedicama ishitrenog ujedinjenja Nemačke, koje je nekadašnju Demokratsku Republiku Nemačku suočilo sa potpunim ekonomskim kolapsom samo nakon godinu dana od ujedinjenja, zbog njene nepripremljenosti na kapitalistički način privređivanja. A da ne spominjemo činjenicu da troškove njene „rehabilitacije“, koji su u periodu od 10 godina dostigli iznos od 1000 milijardi nemačkih maraka, niko u Zajednici nije hteo da plati, pa je to na sebe preuzela sama Nemačka. Treće, proces evropskih integracija je bio daleko odmakao tako da je postojao realan strah od toga da „odlazak u



krebet sa lošim momcima“<sup>4</sup>, kako se metaforično izrazio Jan Klabbers, predstavlja potencijalnu pretnju „razblažavanju ili čak i iščašenju procesa integracije.“<sup>5</sup> Naime, EZ su imale iskustva sa bavljenjem lošom ekonomskom situacijom u tranzicionom periodu, ali gotovo nikakvih u bavljenju lošom situacijom na polju demokratije i ljudskih prava. Stoga su EZ pokušale da dobiju garanciju da će političke i ekonomske reforme imati uspeha u ovim zemljama pre nego što one postanu punopravne članice, a najbolji način je bio da same osiguraju kontrolu nad ovim procesima u CIE.

Svesna ovih činjenica, a u nedostatku odgovarajućih mehanizama i procedura, EZ je isprva samo odgovarajući na spoljne podsticaje (zahteve koji su dolazili od postkomunističkih zemalja), dakle u hodu, počela da zida osnove jedne nove politike-*politike uslovljavanja*. Doduše, samo reaktivno, kroz letimične odgovore na pojedinačne spoljne podsticaje, bez potrebe da čitavim procesom upotpunosti upravlja, ili još bolje, da ga sama kreira. Ovakvo stanje je moglo da traje, i trajalo je, samo do momenta kada je postalo jasno da reformski procesi imaju izgleda za uspeh samo ukoliko se zemljama CIE jasno stavi u izgled mogućnost punopravnog članstva u EU. A kada se to učini, onda je čitav proces neophodno dobro osmisliti i, još bitnije, njime dobro upravljati. Momenat koji je formalno označio raskid sa reaktivnom praksom *ad hoc* odgovora na spoljne podsticaje, i odlučno istakao nameru da se proces aktivno osmišljava, i još odlučnije da se njime upravlja, je svakako donošenje tzv. kriterijuma iz Kopenhagena 1993.godine. Od tog momenta pa sve do okončanja pete etape proširenja, 1.maja.2004.godine, politika uslovljavanja se razvijala punom brzinom, dobijajući nove forme i nadograđujući osnove na kojim je ponikla. Upravo će poslednjoj rundi proširenja i načinima na koje je evoluirala politika uslovljavanja u ovom periodu biti posvećena posebna pažnja u četvrtom poglavlju ovog rada.

<sup>4</sup> Dimitry Kochenov, "EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty-Custom Concubinage", European Integration on-line Papers Vol.9 (2005) Num.6; p.14, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-006a.htm>

<sup>5</sup> Ibid.



Međutim, bilo bi pogrešno pretpostaviti da se „velikim istočnim proširenjem“ okončala evolucija politike uslovljavanja. Baš nasuprot. Onog momenta kada je ona izrasla u osnovni mehanizam ZSBP EU, koji je doneo željene rezultate u proteklom periodu,<sup>6</sup> postalo je jasno da će njena uloga u odnosima EU i trećih zemalja bivati sve značajnija u budućnosti. Naime, već u martu 2003. Komisija je skicirala konture jedne nove politke EU prema zemljama susedstva, tzv. Evropska politika prema susedima, koja je ubrzo oživela, a koja se upotpunosti oslanjala na politiku uslovljavanja. Ideja je zapravo bila da se spreči pojava novih rasednih linija između proširene EU i njenih suseda, što je uobičeno u osnovni cilj ove politike. Tako je EU stavila u izgled mogućnost privilegovanih odnosa sa susedima, koji će biti izgrađeni na uzajamnoj privrženosti zajedničkim vrednostima: vladavini prava, poštovanju ljudskih i manjinskih prava, promociji dobrosusedskih odnosa, kao i principa tržišne ekonomije i održivog razvoja. U ovom procesu susedne države postaju partneri EU, a intezitet njihovih odnosa zavisi od obima u kome dele napred navedene zajedničke vrednosti.<sup>7</sup> Dakle, intenziviranje ovih odnosa će zavisiti isključivo od ispunjenja prioriteta navedenih u Akcionom planu koji Komisija sačinjava za svaku zemlju-partnera posebno.

Frank Schimmelfennig, s pravom primećuje, da Evropska politika prema susedima ne predstavlja radikalnu promenu u odnosu na prethodnu politiku EU prema trećim državama, jer su sve potencijalne zemlje-partneri, još od početka 1990-ih, bile subjekat neke forme uslovljavanja u svojim predhodnim institucionalnim aranžmanima sa EU.<sup>8</sup> Suština je, dakle, ostala ista samo je zaodenuta u novo ruho.

<sup>6</sup> Speech by Mr Olli Rehn, "EU enlargement under stress – the policy of consolidation, conditionality and communication", Institute for European Policy, Berlin, 12 July 2005. p.3. [http://www.noticias.info/Archivo/2005/200507/2005014/20050714\\_83651.shtm](http://www.noticias.info/Archivo/2005/200507/2005014/20050714_83651.shtm)

<sup>7</sup> See What is the European Neighborhood Policy (ENP), [http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/world/enp/policy_en.htm)

<sup>8</sup> Frank Schimmelfennig "European Neighborhood Policy-Political Conditionality and its Impact on Democracy in Non-Candidate Neighboring Countries", Paper prepared for the EUSA Ninth Biennial International Conference Austin, March 31-April 2, 2005 p.2. [http://aei.pitt.edu/3302/02/European\\_Neighborhood\\_Policy.doc](http://aei.pitt.edu/3302/02/European_Neighborhood_Policy.doc)



Ima razloga da se sumnja da ono što danas jeste politika uslovljavanja EU ne predstavlja konačno obličje iste. Dalji razvoj međunarodnih odnosa, potreba za stvaranjem sigurnog okruženja u kome partnerske zemlje dele blagodeti mira, demokratije, poštovanja ljudskih prava i jedinstva različitosti, jačaće potrebu za novim oblicima međusobne saradnje, koja će i dalje, nema razloga da se u to ne veruje, počivati na ideji uslovljavanja. Sama suština ove politike neće pretrpeti značajne promene- “stavljanje u izgled drugoj strani određenih koristi- ekonomska pomoć, otpis ili smanjenje dugova, status najpolvlašćenije nacije, pristup povoljnim kreditima ili članstvo u željenoj regionalnoj ili univerzalnoj međunarodnoj organizaciji, ukoliko ona ispuni jasno postavljene uslove”<sup>9</sup>, sve dok bude zadovoljavala neophodan uslov obostrane korisnosti. S druge strane, zemlje zapadnog Balkana nemaju razloga da veruju da će im EU bar malčice “progledati kroz prste” na njihovom hodočašću ka njoj, što jasno stoji i u novousvojenoj strategiji proširenja EU ( novembar, 2005.). U njoj je Komisija ponovo potvrdila značaj politike uslovljavanja koja je ovaj put jedna od tri osnovne komponente strategije proširenja: konsolidacija privrženosti Unije daljem proširenju, primena nepristrasne i rigorozne politike uslovljavanja i bolja komunikacija.<sup>10</sup> Dakle, bez značajnih promena u odnosima između EU i kandidata, odnosno potencijalnih kandidata za članstvo. Ili kako bi to slikovito rekao sadašnji komesar za proširenje, Olli Rehn, “najbolji način da se pridobije EU je da se uradi zadati domaći zadatak, ni manje, ni više od toga.”<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Plamen Ralchev, “*The EU Conditional assistance as a Policy Tool towards Southeastern Europe*”, Institute for Regional and International Studies, Sofia, February 2004, p. 3. [http://www.fornet.info/documents/Ralchev\\_Presentation20Feb2004.pdf](http://www.fornet.info/documents/Ralchev_Presentation20Feb2004.pdf)

<sup>10</sup> “EU enlargement policy strategy: consolidation, conditionality, communication” ( 9.November 2005:Brussels), [http://europa.eu\\_un.org/articles/en/article\\_5269\\_en.htm](http://europa.eu_un.org/articles/en/article_5269_en.htm)

<sup>11</sup> Speech by Mr Olli Rehn “*EU enlargement under stress – the policy of consolidation, conditionality and communication*”, Institute for European Policy, Berlin, 12 July 2005, [http://www.noticias.info/Archivo/2005/200507/2005014/20050714\\_83651.shtm](http://www.noticias.info/Archivo/2005/200507/2005014/20050714_83651.shtm)



**2.** *Članstvo u EU-mesto za uslovljavanje*



### 2.1. Članstvo u međunarodnim organizacijama

Logika udruživanja uopšte je zasnovana na praksi udruživanja subjekata identičnih ili sličnih karakteristika, na ravnopravnoj osnovi, u jedan novi entitet u kome uživaju podjednaka prava i obaveze, sa ciljem zastupanja, zaštite i unapređenja nekog zajedničkog interesa. Odstupanja od ove prakse ne postoje ni na jednom nivou ljudskog udruživanja. Tako je i na najnižem nivou, na kome se pojedinci udružuju zarad zaštite svojih profesionalnih, polnih, verskih, političkih i drugih interesa, stvarajući tom prilikom ribolovačka udruženja, udruženja novinara, sportske saveze, udruženja književnika i sl. Onaj ko želi npr. da postane član nekog udruženja književnika mora da ispuni niz preduslova: da je po profesiji pisac, da ima nekoliko objavljenih radova, da je voljan i sposoban da ispujava obaveze koje proističu iz članstva tog udruženja, itd. Samo u situaciji kada pojedinac zadovoljava preduslove za članstvo može postati njen ravnopravni član. Isto važi i za ostala udruženja.

Na najvišem nivou ljudskog udruživanja, na kome se pojedinci, uobličeni u suverene političke zajednice, udružuju na međunarodnom nivou stvarajući brojne i raznolike vladine međunarodne organizacije regionalnog, univerzalnog ili naddržavnog tipa, takođe nema odstupanja u ovom smislu. Ukoliko država nije jedna od država osnivača neke međunarodne organizacije onda ona može postati njen punopravan član u skladu sa postupkom predviđenim statutom te organizacije. Dva su osnovna postupka u međunarodnim organizacijama sa otvorenim članstvom: pristup i prijem.<sup>12</sup> Prvi postupak je ređe zastupljen u praksi, a podrazumeva ratifikovanje statuta **odnosne međunarodne organizacije od strane države**, pri čemu ona ovim jednostranim aktom postaje njena punopravna članica. Dakle, sve dok odluku o članstvu ne donosi bilo koji

<sup>12</sup> Obrad Račić, Vojin Dimitrijević, "Međunarodne organizacije", Savremena administracija, Beograd, 1988. str. 93.



organ te organizacije reč je pristupu kao postupku učlanjenja. Međutim, prijem je danas najuobičajenija procedura stupanja u članstvo međunarodnih organizacija. O prijemu govorimo onda kada država stupa u članstvo tek pošto se o njenom zahtevu povoljno izjasni statutom određeni organ.<sup>13</sup> Ostaje dilema da li nadležni organ donosi odluku isključivo ceneći ispunjenost statutom postavljenih uslova za prijem ili ta odluka predstavlja njegovo diskreciono pravo nezavisno od ispunjenja istih.<sup>14</sup>

Lako je zaključiti da obim i specifičnost preduslova za članstvo zavisi od samog karaktera svake međunarodne organizacije pojedinačno. Tako organizacije koje u pogledu članstva teže univerzalnosti<sup>15</sup> postavljaju mali broj relativno lako ostvarljivih preduslova za članstvo. Tako u članu 4. Povelje Ujedinjenih nacija stoji : „Članstvo u Ujedinjenim nacijama otvoreno je svim ostalim miroljubivim državama koje prihvate obaveze sadržane u ovoj Povelji, a po oceni Organizacije su sposobne i voljne da te obaveze izvršavaju.“<sup>16</sup> U organizacijama regionalnog karaktera uslovi za članstvo su specifičniji ne samo zbog toga što pravo na članstvo nemaju sve države, nego isključivo države određenog geografskog regiona, već njihova specifičnost proizilazi i iz njihove posebne oblasti delovanja: ljudska prava i demokratija, bezbednost i saradnja itd. Tako prema članu 4. Statuta Saveta Evrope svaka evropska država za koju se smatra da je sposobna i voljna da ispunjava uslove iz člana 3. tog Statuta može biti pozvana od strane Komiteta ministara da postane članica Sveta Evrope. Uslovi sadržani u članu 3. se odnose na prihvatanje načela vladavine prava i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda svih lica koja se nalaze u nadležnosti država, kao i na učešće u doseganju ciljeva Saveta Evrope. Dakle, samo ona država koja se povinuje napred navedenim uslovima može postati članica ove organizacije.

---

<sup>13</sup> Ibid. str. 95.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Ibid. str. 31.

<sup>16</sup> Povelja OUN, član 4. stav 1. [http://www.dadalos.org/uno\\_bih/un-charta.htm](http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm)



Logično je stoga očekivati da u međunarodnim organizacijama sa malim brojem članica i vrlo visokim nivoom integrisanosti u određenim oblastima svako novo članstvo iziskuje prilagođavanje ne samo države kandidata već i čitave organizacije i svih njenih članica.<sup>17</sup> Najpoznatiji primer organizacije sa naddržavnim obeležjima su nekadašnje EZ-e, a današnja EU. Nije začudo da je postupak prijema novih članica u EU različit i u mnogim elementima komplikovaniji od bilo kog do sada poznatog, a s obzirom na činjenicu da istorija do danas nije zabeležila takav stepen integrisanosti država u pojedinim domenima njihovog delovanja. Neke razlike su očigledne već na prvi pogled. Najpre, sa prijemom nove članice moraju biti saglasne sve postojeće članice, što znači da samo jedan negativan glas blokira donošenje pozitivne odluke (dok u većini međunarodnih organizacija odluku o prijemu donosi nadležni organ u kome su zastupljene sve članice, ali kvalifikovanom većinom). Potom, uslovi za prijem se ne iscrpljuju odredbama osnivačkog ugovora, već se često konkretizuju za svako posebno proširenje. To eksplicitno stoji i u članu 49. TEU nakon prenumeracije izvršene u Amsterdamu: „Uslovi za prijem i potrebne izmene ugovora na kojima je EU zasnovana biće predmet sporazuma između država članica i države kandidata.“

Koji su to neophodni uslovi i kriterijumi koje država kandidat mora da ispuni da bi stekla pravo punopravnog članstva u EU, da li je njihov osnov ugovorne ili običajne prirode biće detaljnije razmatrano u glavama koje slede. Svrha ovog poglavlja je bila da predstavi različite načine stupanja u članstvo praktikovane u različitim međunarodnim organizacijama, pri čemu logika učlanjenja ostaje nepromenljiva. Da bi bilo koja organizacija mogla efikasno da deluje na planu doseganja ciljeva zbog kojih je stvorena, ona mora brižno da upravlja svakim novim procesom proširenja, kako ne bi rizikovala razvodnjavanje ostvarenih postignuća ili, još gore, svođenje na najobičniji forum bez mogućnosti bilo kakvog delovanja. Stoga, razumljivo izgleda zašto EU, kao jedinstven primer toga koji nivo integracije su države sposobne i voljne da ostvare kao pripadnice zajedničkog geografskog i socio-kulturnog prostora, pridaje toliko „nesvakidašnje“ pažnje svakom novom

<sup>17</sup> Obrad Račić i Vojin Dimitrijević, „Medjunarodne organizacije“, Savremena administracija, Beograd, 1988. str.96.





proširenju. S druge strane, vredno je pomena zapažanje da istorija sve do poslednje runde proširenja EU nije zabeležila tako brojne primere dobrovoljnog pristanka država na sveobuhvatne reforme i potčinjavanja istih nametljivim procedurama za procenu njihovog približavanja postavljenim kriterijumima, a sve sa ciljem ulaska u željenu međunarodnu organizaciju.<sup>18</sup>

### 2.2. Pravni osnov prijema novih članica u EU

Postoji upadljiva razlika između toga kako je proces proširenja regulisan u praksi i onoga kako je on zamišljen u samom ugovoru. Već sa prvom rundom proširenja 1973. postalo je jasno da postoji stvarni jaz između ugovornog osnova proširenja, prema slovu osnivačkih ugovora tadašnje tri zajednice, i načina kojim je proširenje rukovođeno u praksi. Kasnije revizije ugovora su u značajnoj meri propustile da kodifikuju niz ključnih elemenata procesa proširenja, poput npr. kriterijuma iz Kopenhagena, tako da trenutno relevantni ugovorni izvor proširenja-član 49.TEU predstavlja samo blede konture toga kako proces proširenja zaista izgleda u praksi. Ovo je navelo neke autore da prave razliku između ugovornog i običajnog pravnog osnova proširenja EU.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Plamen Ralchev, "The EU Conditional assistance as a Policy Tool towards Southeastern Europe", Institute for Regional and International Studies, Sofia, February 2004, p.2. [http://www.fornet.info/documents/Ralchev\\_Presentation20Feb2004.pdf](http://www.fornet.info/documents/Ralchev_Presentation20Feb2004.pdf)

<sup>19</sup> Dimitry Kochenov, "EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty-Custom Concubinage", European Integration on-line Papers Vol.9 (2005) Num.6; p.2.



Poslednje proširenje EU je samo sledilo ranije uspostavljeni obrazac i doprinelo daljem širenju jaza između rutine proširenja i načina na koji je ovaj proces zamišljen u ugovoru.

Sa evolucijom onoga što danas nazivamo Evropska unija paralelno se odvijala i evolucija ugovornog osnova proširenja. Do danas je moguće uočiti pet osnovnih faza razvoja „prava proširenja EU“<sup>20</sup>: **1)** član 98.ECSC; **2)** članovi 98. ECSC, 237. EEC i 205. EURATOM; **3)** članovi 237.EEC, 205. EURATOM (koji su izmenjeni SEA) i član 98. ECSC; **4)** član O TEU (koji je dokinuo sve prethodne članove); **5)** član 49. TEU sa upućivanjem na član 6(1) TEU.

### 2.3. Evolucija ugovornog pravnog osnova proširenja EU

U periodu samostalne egzistencije Evropske zajednice za uglj i čelik (ECSC), od 1951- 1957 godine, nijedna nova država nije pristupila osnivačkoj šestorici tako da nije bilo prilike da član 98. ECSC kao ugovorni osnov proširenja bude upotrebljen. Međutim, sa osnivanjem dve nove zajednice Rimskim ugovorima 1957. ustanovljena su tri relevantna ugovorna izvora proširenja : član 98. ECSC, član 237. EEC i član 205. EURATOM. To je značilo da je treća država morala istovremeno postati članica sve tri Zajednice što je stvorilo neposrednu vezu između navedenih članova. Pošto je već nakon prve runde proširenja postalo jasno da prijem u svaku od tri Zajednice neće biti regulisan odvojeno od prijema u ostale dve, nastao je problem oko usklađivanja dve prilično različite procedure proširenja koje su sugerisali ovi članovi (članovi 237. EEC i 205. EURATOM su bili identični). Naime, sličnost ovih članova se iscrpljivala u davanju prava bilo kojoj evropskoj državi da aplicira za članstvo. Prema članu 98. ECSC aplikacija se podnosi Savetu ministara i on utvrđuje trajanje i uslove za

---

<sup>20</sup> Ibid. p.4.



prijem. Visoka vlast podnosi mišljenje na aplikaciju nakon čega Savet ministara donosi odluku, a država postaje punopravna članica danom deponovanja instrumenta o pristupanju kod francuske vlade. Za razliku od ovog člana koji je upotpunosti minimalizovao ulogu država članica u ovom procesu, članovi 237.EEC i 205. EURATOM naglašavaju upravo njihovu ulogu. Prema njima, aplikacija za članstvo se takođe podnosi Savetu ministara, koji nakon dobijenog mišljenja o njoj od strane Komisije, deluje jednoglasno. Uslovi za prijem i potrebne izmene ugovora će biti precizirane u sporazumu između države kandidata i država članica, čime je Savet ministara izgubio ulogu u ovom delu procesa koja mu je data članom 98.ECSC. Konačno, ugovor o pristupanju moraju ratifikovati sve ugovorne strane u skladu sa njihovim ustavnim procedurama, što ponovo naglašava značaj uloge koju imaju države članice u ovom procesu.

Očigledan raskorak u procedurama proširenja sugerisanim u navedenim članovima, je uslovio da nijedna od ovih procedura dosledno ne bude primenjena u praksi, već da bude supstituisana novom procedurom koja je sadržala elemente i jedne (ECSC) i druge (EEC i EURATOM) procedure. Dakle, države članice su dobile značajnu ulogu u procesu proširenja (što je utvrđeno slovom ugovora dve kasnije formirane Zajednice), ali su one izabrale da tu svoju ulogu ostvaruju kroz Savet ministara ( što je zahtevano članom 98. ECSC). Zatim, prijem je bio moguć samo nakon okončanja pregovora (što je predviđeno članovima 237. EEC 205. EURATOM), a njihov predmet je, između ostalog, bilo i utvrđivanje uslova za prijem ( što je zahtevano članom 98.ECSC).<sup>21</sup>

Upravo u ovom prevazilaženju nedoslednosti ugovornih osnova proširenja, a kroz kristalizaciju nove, jedinstvene procedure, čijih bitnih elemenata se neće odreći nijedno naredno proširenje, neki autori vide korene nastanka onoga što nazivaju „običajno pravo proširenja EU“.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Dimitry Kochenov, "EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty-Custom Concubinage", European Integration on-line Papers Vol.9 (2005) Num.6; p. 6.

<sup>22</sup> Ibid. p.6.



Treća etapa razvoja ugovornog osnova proširenja je označena donošenjem SEA, koji je u proces proširenja uveo Evropski parlament (EP). Naime, Savet ministara je sada morao da dobije ne samo mišljenje Komisije nego i saglasnost EP, pre nego što počne da odlučuje o proširenju. Bio je to ustupak sa ciljem stišavanja sve bučnijih glasova koji su ukazivali na demokratski deficit EZ.

Donošenje Ugovora iz Maastrichta je obeležilo četvrtu etapu razvoja. Član O ovog ugovora je derogirao tri prethodna člana koja su se odnosila na proširenje, mada sam nije predstavljao nikakav značajan novum. On je zapravo samo preformulisao član 237.EEC, uvodeći u tekst člana reč Unija. Iako je sada postojao jedinstven ugovorni osnov proširenja (član O TEU), to nije imalo uticaja na bilo kakvu promenu stare „običajne“ procedure proširenja koja je bila rezultat koegzistencije dve bitno različite procedure proširenja sugerisane članovima 98. ECSC i 237. EEC, 205 EURATOM. Ona je svoju vitalnost i operativnost dokazala u svakom od tri predmaastrichtovska proširenja, te je bilo nerealno očekivati da bi tako lako mogla iščeznuti. To najbolje pokazuje činjenica da su organi Unije nastavili da igraju daleko značajniju ulogu u procesu proširenja od one koja im je dodeljena članom O TEU.<sup>23</sup>

Poslednja, peta izmena ugovornog osnova proširenja se desila u Amsterdamu. Tom prilikom je član O prenumerisan u član 49.TEU i predstavljeno je njegovo upućivanje na član 6(1). Naime, nije više bilo dovoljno da država bude samo evropska već da istovremeno poštuje principe sadržane u članu 6(1) da bi stekla pravo da aplicira za članstvo u EU. Dakle, samo ona evropska država koja poštuje „principe slobode, demokratije, poštuje ljudska prava i osnovne slobode i vladavinu prava“<sup>24</sup> može da aplicira za članstvo. Pozivanje na član

---

<sup>23</sup> Ibid. p.7.

<sup>24</sup> Treaty of Amsterdam, Article 6(1), <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/dat/11997D/htm>



6(1) u članu koji se odnosi na proširenje mnogima je izgledalo kao značajan korak napred, mada nije bilo tako. Zapravo, reč je samo o inkorporaciji dugo prisutne „običajne“ prakse u tekst ugovara.<sup>25</sup>

### 2.4. Kriterijumi za članstvo prema tekstu osnivačkih ugovora i njihova nedovoljnost

Tekst Ugovora<sup>26</sup> jasno ukazuje na to koja tri kriterijuma država treba da ispunjava da bi mogla da aplicira za članstvo u EU: **1) državnost; 2) pripadništvo Evropi (ne samo u geografskom već i socio-kulturnom pogledu)<sup>27</sup>; 3) poštovanje principa slobode, demokratije, ljudskih prava i osnovnih sloboda, vladavine prava.**

Analizirajući istoriju proširenja lako je zaključiti da su sva tri kriterijuma morala bezuslovno biti zadovoljena još u prvoj rundi proširenja. To možda izgleda očito za prva dva kriterijuma pošto je već u članu 98. ECSC stajalo da bilo koja evropska država može zatražiti članstvo u njoj, ali ne i za treći kriterijum koji je u tekst ugovora ušao tek nakon usvajanja Ugovora iz Amsterdama. Međutim, privrženost demokratiji i vladavini prava je bila vrlo značajan kriterijum za članstvo još od samog početka evropskih integracija. Interensantno zvuči podatak da je postojala namera inkoporiranja trećeg kriterijuma u tekst Ugovora još

<sup>25</sup> Dimitry Kochenov, "EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty-Custom Concubinage", European Integration on-line Papers Vol.9 (2005) Num.6; p. 8.

<sup>26</sup> Ugovor o osnivanju zajednice za uglj i čelik(1951), Ugovor o osnivanju evropske ekonomske zajednice(1957), Ugovor o osnivanju evropske zajednice za atomsku energiju(1957), Jedinstveni evropski akt(1986), Ugovor iz Matrihta(1992), Ugovor iz Amsterdama(1996), Ugovor iz Nice(2001).

<sup>27</sup> Ibid. p.10.



1952.godine kada je neslavno propala ideja o osnivanju Evropske političke zajednice(EPC). Naime, sadašnji član 49. TEU upadljivo slični članu 116. nacrta ugovora kojim je trebalo biti osnovana ova zajednica, a u kojem je stajalo da će „pristup Zajednici biti otvoren za članice Saveta Evrope i bilo koju drugu evropsku državu koja garantuje zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda...”<sup>28</sup>. Potom, činjenica da je država-kandidat morala nužno biti demokratska proističe i iz analize istorije proširenja i odnosa tadašnjih EZ prema pridruženim državama. To nam pokazuje primer zamrzavanja Sporazuma o pridruživanju sa Grčkom od strane Zajednice, nakon vojnog puča u ovoj državi, ali i to što je molba za članstvo diktatorske Španije ostala bez odgovora.<sup>29</sup> Takođe, nije bez značaja to što Komisija u svom mišljenju o aplikaciji obično naglašava značaj demokratske konsolidacije u budućim državama članicama.

Na ovom bi se završila lista preduslova, onako kako su oni decidirano navedeni u tekstu Ugovora. Međutim, ovde ne samo da se ne iscrpljuje lista preduslova, već počinje njihova nadogradnja mimo teksta Ugovora, ali sa značajnim osloncem na isti. Potreba za nadogradnjom se javila onog momenta kada su bivše komunističke zemlje CIE odlučno istakle svoju „evropsku perspektivu“ , a tadašnja EZ shvatila da bi to bila obostrano korisna pogodba zasnovana na širenju prostora ekonomskog, demokratskog i bezbednosnog prosperiteta u Evropi. Međutim, konačan cilj je bio lako zamisliv, a teško ostvariv iz niza razloga. Pre svega, startna pozicija ovih zemalja u odnosu na prethodne zemlje-kandidate je bila, blago rečeno, katastrofalna. Bile su to zemlje sa višedecenijskim iskustvom centralno-planskog privređivanja koje je njihove ekonomske kapacitete svelo na najmanju moguću meru, bez demokratskog iskustva i sa beznadežnom situacijom na polju zaštite osnovnih ljudskih i manjinskih prava. Drugo, EZ nije imala nikakvog iskustva u bavljenju tako zapuštenom celokupnom situacijom u državama potencijalnim kandidatima. Sva njena prethodna proširenja bila su zasnovana na primanju u zagrljaj „prirodnih saveznika“, tj. država sa iskustvom demokratske

<sup>28</sup> Ibid. p.9.

<sup>29</sup> Ibid. 10.



vladavine (jer su se diktature u Španiji i Grčkoj pokazale kao prolazna epizoda) i tržišne privrede, tako je da njihovo „glancanje“ za prijem trajalo kratko i nije zahtevalo posebne procedure i instrumente delovanja.

Ovog puta bilo je očigledno da se u samom pristupu problemu istočnog proširenja nešto radikalno mora promeniti, da bi konačni rezultati procesa bili očekivani i poželjni. Zajednici je bila potrebna garancija da će ekonomske, pravne i političke reforme imati značajnog uspeha u zemljama CIE pre nego što one postanu spremne za članstvo, a najbolji način da osigura njihov uspeh je bio da sama preuzme nadzor nad njima. Tako je politika uslovljavanja našla plodno tlo na kome je mogla uspešno da se razvija. Njome je EZ uspostavila neraskidivu vezu između postizanja uspeha na polju ekonomskog i demokratskog razvoja, javne administracije, poštovanja ljudskih i manjinskih prava, s jedne strane, i pružanja izvesnih koristi (od humanitarne i tehničke pomoći do tako željnog članstva) od strane EZ državama sa zapaženim reformskim rezultatima, s druge strane.<sup>30</sup>

Dakle, politika uslovljavanja u ovom obliku se ni na koji način ne spominje u tekstu ugovora, iako je sveprisutna u odnosima EU i zemalja CIE, a danas i zemalja zapadnog Balkana, još od početka 1990-ih. Kao njen osnovni pravni izvor uzimaju se tzv. kriterijumi iz Kopenhagena koje je Evropski savet usvojio juna 1993. U ovom dokumentu su navedena tri ravnopravna kriterijuma od čijeg je ispunjenja zavisio ulazak tada već pridruženih država CIE u EU: **1)** stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska prava, poštovanje i zaštitu manjinskih prava; **2)** postojanje funkcionalne tržišne ekonomije, isto kao i sposobnost da se izdrži konkurentski pritisak tržišnih snaga u EU; **3)** sposobnost da se preuzmu obaveze iz članstva, uključujući privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije.<sup>31</sup> Pored ova tri kriterijuma koja su se odnosila na pridružene države, u Kopenhagenu je definisan kriterijum koji je EU morala sama da

<sup>30</sup> Dimitry Kochenov, "EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty-Custom Concubinage", European Integration on-line Papers Vol.9 (2005) Num.6; p.14.

<sup>31</sup> Ibid p.15.



zadovolji- ona je morala da bude sposobna da apsorbuje nove članice uz očuvanje impulsa daljih evropskih integracija.

Donošenje Kopenhagenskih kriterijuma je predstavljalo momenat kristalizacije politike uslovljavanja, kojim je porođen čvrst temelj za njenu dalju nadogradnju. Do tog momenta politika uslovljavanja je artikulisana bojažljivo, na nejasnim osnovama, bez svesti da su to možda začeci nečega što će bitno izmeniti prirodu svakog narednog procesa proširenja. Ova faza reaktivnih odgovora na spoljne podsticaje zemalja CIE, u kojoj su artikulisani začeci politike uslovljavanja, trajala je kratko, od 1989. do juna 1993. godine. Nakon nje, EU je čitav proces počela sama aktivno da osmišljava i usmerava, zadržavajući pritom ulogu glavnog kontrolora čitavog procesa. Tako je temelj (kriterijumi iz Kopenhaga) počeo da dobija značajnu nadogradnju u obliku novih procedura i instrumenata (npr. predpristupna strategija, pristupno partnerstvo, institucionalizacija političkog dijaloga,...), kojima je politika uslovljavanja prilagođavana potrebama na regionalnom, odnosno individualnom planu. Čitav ovaj proces biće jasnije predstavljen na slučaju „istočnog proširenja“ u četvrtom poglavlju ovog rada.

Ovde treba pomenuti i to da je politika uslovljavanja daljim razvojem omogućila ne samo dostizanje konačnog cilja-članstva u EU, već i brže pomeranje potencijalnih kandidata iz jedne u drugu etapu procesa proširenja, od prihvatanja aplikacije, preko otvaranja pregovora, do samog članstva. Za svaku od ovih etapa, formulisan je poseban set uslova i kriterijuma koje je valjalo zadovoljiti, da bi se prešlo u narednu etapu: za podnošenje aplikacije bilo je potrebno ispuniti minimalne uslove („ podneti praktične dokaze o učešću u ispunjavanju uslova na polju vladavine prava, ljudskih prava, višepartijskog sistema, slobodnih izbora, tržišne ekonomije“<sup>32</sup>), za otvaranje pregovora o članstvu bilo je neophodno upotpunosti ispuniti politički kriterijum iz

---

<sup>32</sup> Karen E. Smith, *“The Making of EU Foreign Policy – The case of Eastern Europe”*, Palgrave Macmillan, New York, 2004. p.92.





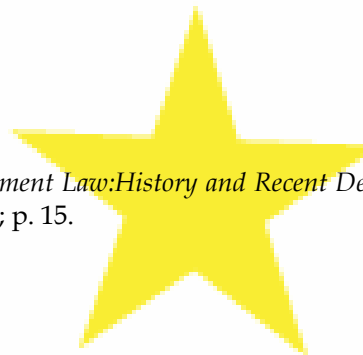
## Politika uslovljavanja Evropske unije

Kopenhagena, a za članstvo i ostale kriterijume koji su se odnosili na ekonomski razvoj i usvajanje *acquis*-a.<sup>33</sup> Sve je ovo zahtevalo daleko veću angažovanost organa EU, pre svega Komisije, ali i Evropskog saveta, u odnosu na to kako je njihova nadležnost utvrđena članom 49 TEU.<sup>34</sup>

---

<sup>33</sup> Dimitry Kochenov, "EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty-Custom Concubinage", European Integration on-line Papers Vol.9 (2005) Num.6; p. 15.

<sup>34</sup> Ibid. pp.17-18.





*Nivoi kreiranja politike uslovljavanja*



Postoje tri osnovna nivoa na kojima se kreira politika uslovljavanja EU: opšti, regionalni i individualni nivo. Reč je o podjednako važnim i međuzavisnim nivoima, jer je svaka država koja aplicira za članstvo istovremeno suočena sa preduslovima kreiranim na svakom od ova tri nivoa i njeno približavanje EU, a konačno i članstvo u njoj, zavisi od zadovoljavanja istih.

Na opštem nivou se kreiraju uslovi koji su podjednako obavezujući za sve aplikante nezavisno od regiona kome pripadaju, niti od postojeće situacije u samoj zemlji. To su osnovni i najopštije formulisani uslovi koji se često dalje konkretizuju na ostala dva nivoa u skladu sa njihovim posebnim zahtevima. Njihovoj opštosti korespondira njihova važnost, tako da se pri proceni koja je država zadovoljila uslove za članstvo, zapravo razmatra u kojoj je meri ona ispunila uslove kreirane na ovom nivou. S druge strane, to zapravo znači da je država zadovoljila uslove kreirane i na ostalim nivoima, koji su najčešće samo putokaz ka tome kako da se što brže i efikasnije zadovolje opšti uslovi. Ovi uslovi su sadržani u članu 49. TEU i u tzv. kriterijumima iz Kopenhagena.

EU se prvi put susrela sa potrebom kreiranja uslovljavanja na regionalnom nivou nakon okončanja Hladnog rata, tj. onog momenta kada su bivše komunističke zemlje CIE promovisale svoju evropsku perspektivu. Zaostavština komunizma je bila tegobna i mučna ne samo na ekonomskom i političkom planu, već posebno na planu zaštite manjinskih prava<sup>35</sup>, što je otvaralo nove mogućnosti za konflikte u ovom delu

---

<sup>35</sup> Jedan od najvećih problema je bio tretman mađarske manjine u Slovačkoj( oko 600 hiljada Mađara je živelo na njenoj teritoriji) i u Rumuniji( od 1,6-2 miliona Mađara).



## Politika uslovljavanja Evropske unije

Evrope. Stoga, je EU od samog početka ohrabivala regionalnu saradnju na svim planovima, od zaključivanja ugovora o dobrosusedskim odnosima koji pokrivaju pitanja zaštite manjina i graničnih sporova, preko saradnje na polju kulture i ekologije, pa do formiranja zone slobodne trgovine. To je zapravo bio diskretan pokušaj izvoza komunitarnog modela zajedništva, kojim su prevaziđene viševjekovne trzavice između članica EU, sa namerom da isti model postane standard u odnosima između CIE zemalja. Samo države koje su bile voljne da učestvuju u regionalnoj saradnji na svim nivoima, aktivno doprinoseći razrešenju postojećih problema u regionu, su mogle da se nadaju članstvu u Uniji. Po ovom pitanju je i „Agenda 2000“ bila eksplicitna: „Proširenje ne bi trebalo da znači uvoz graničnih konflikata...Komisija smatra da bi, pre učlanjenja, sve države-kandidati trebalo da učine svaki napor da razreše preostale granične sporove među sobom.“<sup>36</sup>Kipar je, čini se, ipak bio izuzetak.

Međutim, podsticanje regionalne saradnje među CIE zemljama nije išlo nimalo lako. To je zapravo bila vrlo nepopularna ideja koja je doživljavana kao ponovno oživljavanje SEV-a, kao alternativa koja je trebalo da nadomesti članstvo u EU. Najrazvijenije zemlje, poput članica Višegradske grupe, su bile vrlo nerade da bliže saraduju sa zemljama čije je članstvo u EU bilo nezamislivo u srednjoročnom periodu, kao u slučaju Rumunije i Bugarske. Svi Evropski sporazumi su spominjali značaj mera za negovanje regionalne saradnje. Ali i pored toga niz podsticajnih ideja je propalo, kao što je bila Komisijina ideja o zaključivanju jedinstvenog Evropskog sporazuma sa Poljskom, Mađarskom i Čehoslovačkom, potom inicijativa o formiranju rotirajućeg predsedništva Višegradske grupe koje bi vodilo njihove odnose sa EU, itd. Višegradska grupa je podstaknuta od strane EU da formira zonu slobodne trgovine, ali čak i pored toga što je ugovor o istoj potpisan u decembru 1992. ona nikada nije zaživela. Ni na šta bolji odaziv nije naišao poziv na jačanje političke saradnje, jer su sve zemlje bile isključivo posvećene daljem unapređenju svojih bilateralnih odnosa sa EU. Pakt za stabilnost u Evropi je bio najznačajnija i najuspešnija inicijativa EU u pogledu ohrabivanja regionalne saradnje CIE

<sup>36</sup> „Agenda 2000“, part I, p.59.



zemalja. Lansiran je u maju 1994. u Parizu sa ciljem promocije dobrosusedskih odnosa i rešenja svih problema koji su mogli da ugroze evropsku bezbednost. Preko 100 sporazuma je zaključeno (kako između 9 neposredno zainteresovanih država, tako između njih i ostalih zainteresovanih)<sup>37</sup> pod okriljem ovog Pakta, među kojima su najznačajniji oni koje zaključila Mađarska sa Slovačkom i Rumunijom u pogledu tretmana pripadnika mađarske manjine u ovim zemljama. Uspeh ovog Pakta zavisio je od spremnosti njegovih učesnica da se povinuju potrebi regionalne saradnje, koju su pod snažnim pritiskom EU počele da percipiraju kao jedan od preduslova za članstvo. Iako ni u jednom zvaničnom dokumentu regionalna saradnja nije bila navedena kao preduslov za članstvo, to nije osujetilo nastojanja Komisije da prilikom razmatranja aplikacija za članstvo CIE zemalja uzima u obzir i stanje njihovim međusobnih odnosa.<sup>38</sup>

Međutim, zemlje zapadnog Balkana su pored identične zaostavštine komunizama, kao i u CIE zemljama, bile suočene i sa posledicama krvavog rata koji je besneo na prostorima bivše SFRJ u periodu od 1991-95. Ohrabriti saradnju između do juče zakletih neprijatelja, koji su u prethodnom periodu bili jedino voljni da se posmatraju kroz nišan, bio je zaista sizifovski napor. Pored toga, postkonfliktni period je doneo čitav dijapazon novih izazova: jačanje mirovnog procesa, kroz doslednu primenu mirovnih sporazuma iz Dejtona i Erduta, a to je opet impliciralo saradnju sa Haškim tribunalom, povratak izbeglih i raseljenih lica, itd. EU je rano postala svesna ozbiljnosti ovih izazova, te joj nije preostalo ništa drugo no da osmisli jedan konzistentan i sveobuhvatan pristup za ponovnu uspostavu pokidanih veza. Regionalni pristup lansiran u aprilu 1997. prema pet zemalja zapadnog Balkana doneo je jednu značajnu novinu. Regionalna saradnja je zvanično uzdignuta na nivo uslova, čije ispunjenje zajedno sa ispunjenjem ostalih uslova (poštovanje ljudskih prava i demokratskih principa, vladavine prava, manjinskih prava i tržišna ekonomija), donosi pomak u

<sup>37</sup> Estonija, Litvanija, Letonija, Poljska, Mađarska, Slovačka, Češka, Rumunija i Bugarska su bile neposredno zainteresovane države.

<sup>38</sup> Karen E. Smith, "The Making of EU Foreign Policy – The case of Eastern Europe", Palgrave Macmillan, New York, 2004. p. 146.



razvoju bilateralnih odnosa sa EU.<sup>39</sup> Kosovska kriza 1999.godine je ukazala na neophodnost „oplemenjivanja“ postojećeg regionalnog pristupa novim elementima. Tako je kao novi okvir saradnje sa zemljama zapadnog Balkana predstavljen Proces stabilizacije i pridruživanja, čiji je glavni instrument Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji se od Evropskih sporazuma zaključenih sa zemljama CIE, razlikuje po tome što pridaje veću pažnju stabilizaciji regiona, čiji je verni pratilac poslednje decenije bila upravo nestabilnost. Još jedna od regionalnih inicijativa EU je Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu, lansiran u junu 1999. iz istih pobuda kao i onaj u kome su sudelovale zemlje CIE.

Konačno, potreba za formiranjem uslova na individualnom planu je posledica neujednačenih startnih pozicija sa kojih su države CIE, a potom i zapadnog Balkana, krenule u sveobuhvatni proces tranzicije. Ekonomske prilike, stanje ljudskih i manjinskih prava, stabilnost demokratskih institucija, nasleđeni bezbednosni problemi, kao i drugi parametri su bili prilično različiti u ovim zemljama, pa je EU svoj pristup prema njima, od samog početka, prilagođavala prilikama u svakoj od njih. Tako su uslovi kreirani na opštem nivou konkretizovani i saobražavani situaciji u svakoj zemlji pojedinačno, sa ciljem da se utvrđivanjem konkretnih kratkoročnih i srednjoročnih prioriteta, pomogne što efikasnijem zadovoljavanju opštih uslova, ali i da se čitav proces pomno kontroliše. „Evropsko partnerstvo“ je trenutno aktuelni instrument kojim EU individualizuje svoj pristup prema zemljama zapadnog Balkana, uslovljavajući dalju finansijsku pomoć ispunjavanjem prioriteta preciziranih u ovom dokumentu. Komisija u svojim godišnjim izveštajima ocenjuje stepen ispunjenosti preporuka sadržanih u Partnerstvu. Sličan predpristupni instrument, pod imenom „Pristupno partnerstvo“, je nekada determinisao stanje odnosa EU sa svakom od CIE zemalja.

---

<sup>39</sup> Milica Delević-Đilas, *„Evropska Unija i politika uslovljavanja“*, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2001, str.27.



*4. Istočno proširenje- prvi veliki uspeh politike uslovljavanja*



### 4.1. Spone EEZ/EZ i zemalja CIE do 1989.

Sve do okončanja Hladnog rata EZ nije igrala značajniju ulogu u odnosima sa zemaljama CIE. Evropu je preko četiri decenije delila neprobojna „gvozdena zavesa“ razdvajajući dva nepomirljiva pola suprotnosti ne samo u ideološkom, već i u ekonomskom i političkom smislu. Zapad se prostirao do onde dokle je dopirala demokratija, vladavina prava i tržišna ekonomija, a Istok je počinjao zajedno sa centralno-planskom privredom, autoritarnim režimima i oskudicom ljudskih prava. Iako su ove odrednice imale malo veze sa geografijom determinisale su stvarnost Evrope veoma dugo i ostavile bolne posledice čija sanacija jos traje na prostorima zapadnog Balkana.

Pošto je u ovom periodu sve bilo pod budnim okom ideologije, nije začudo da su i ekonomski odnosi sa inostranstvom prelamani kroz istu prizmu. Na Zapadu su ekonomske integracije dostigle nezapamćen nivo u obliku EZ, dok je na Istoku SSSR pokušao da organizuje svoj ekonomski prostor u obliku SEV-a. Odnosi između ovih organizacija su bili odviše politizovani da bi EZ bila u mogućnosti da ih reguliše isključivo ekonomskim instrumentima, koji su joj jedino stajali na raspolaganju. Komisija je bila prinuđena da nerado prizna pravo državama članicama da sklapaju trgovinske sporazume sa zemljama CIE, jer je EZ bila nepriznata od istih, te stoga sama nije mogla da pregovara. Dakle, ekonomski odnosi sa ovim zemljama su bili prevashodno bilateralnog karaktera što je bilo suprotno postojećoj praksi EZ prema nekim drugim regionima, pošto je ona 70-ih i 80-ih sklopila niz sporazuma o ekonomskoj saradnji, na osnovu člana 235.EEC, sa zemljama ASEAN-a, Kanadom, Indijom, Brazilom. Sve do 1974.godine većina članica EZ nije bila voljna da prepusti svoje nacionalne nadležnosti u pogledu trgovine sa zemljama CIE, a Komisiji je bilo teško da stekne kontrolu nad carinama i kvotama koje su članice utvrđivale za uvoz iz ovih zemalja. U septembru iste godine Komisija šalje nacrt novih trgovinskih sporazuma članicama SEV-a, u nameri da istakne svoju sposobnost i volju da sa njima zaključi iste, ali pošto ne dobija nikakav odgovor biva prinuđena da ponovo odobri prethodnu praksu





država članica. Sa dolaskom Brežnjeva na vlast odnosi polako otopljavaju. SEV ubrzo predlaže trgovinske pregovore između dve organizacije, što je Komisija odlučno odbacila ističući da bi za to SEV morao da ima nadnacionalnu nadležnost u trgovinskoj materiji kao i EZ. Jedina opcija je bila da EZ zaključi trgovinske sporazume sa svakom članicom SEV-a pojedinačno, a sporazume mimo svoje nadležnosti sa samim SEV-om, što je on uporno odbijao sve do 1984.godine. Te godine su članice SEV-a dobile određene ruke u pogledu trgovinskih sporazuma sa EZ, a sredinom 1986.godine Mađarska, Poljska, Čehoslovačka, Rumunija i Bugarska otpočinju razgovore o pojedinačnim trgovinskim sporazumima sa EZ. Naredni i poslednji korak, koji je nagovestio da u odnosima između EZ i zemalja CIE više ništa neće biti isto, je bilo donošenje Zajedničke deklaracije EZ i SEV-a u junu 1988.godine. Njome su zvanično uspostavljeni odnosi između dve organizacije, kao i saradnja „ u domenu njihovih nadležnosti i tamo gde za to postoji zajednički interes“<sup>40</sup>. A do kraja iste godine je zaključen prvi u nizu ugovora o trgovini i saradnji, sa Mađarskom.

### 4.2. Ugovori o trgovini i saradnji sa zemljama CIE i politika uslovljavanja

Proleće 1989.godine je bilo obeleženo nizom pozitivnih političkih događaja u Poljskoj i Mađarskoj, što je izazvalo opšte oduševljenje na drugom kraju Evrope. Bilo je jasno svima da nastupa period radikalnog preobražaja istočne Evrope, te da bi EZ trebalo da konsoliduje svoje snage kako bi što efikasnije odigrala istorijsku ulogu koja joj se pružala. ZSBP još uvek nije postojala, ali je u okvirima postojeće Evropske političke saradnje sazrela potreba za afirmisanjem identiteta EZ na međunarodnom planu, a pogotovo potreba za

<sup>40</sup> Karen E. Smith, *“The Making of EU Foreign Policy – The case of Eastern Europe”*, Palgrave Macmillan, New York, 2004. p.34.



distanciranjem od politike SAD-a, što je bilo očito nakon neslaganja oko odgovora na rusku invaziju na Avganistan 1979. i Poljsku krizu 1980. Tako je u aprilu 1989. Savet ministara doneo odluku koja je potvrdila nameru vođenja zajedničke i konzistentne politike EZ prema zemljama CIE. Osnovni cilj ovog nastojanja je bila podrška započetim reformama čiji bi uspeh osigurao dugoročnu stabilnost i bezbednost u čitavoj Evropi.

Konzistentnost se mogla postići politikom uslovljavanja iako njene norme još uvek nisu bile jasno artikulirane. Međutim, postojala je ipak neka tačka oslonca na pređašnju praksu, pošto se i ranije EZ koristila „štapom i šargarepom“ obećavajući pomoć i ekonomsku saradnju zemljama koje bi se za uzvrat osamostalile od politike koju je SSSR vodio u okviru SEV-a. Ovog puta je otvaranje pregovora o zaključivanju ugovora o trgovini i saradnji bilo uslovljeno poštovanjem ljudskih prava.

Ugovori o trgovini i saradnji su predstavljali prvi politički instrument kroz koje je EZ manifestovala svoj konzistentni pristup ka CIE zemljama.<sup>41</sup> Njima je obezbeđen status najpovlašćenije nacije na recipročnoj osnovi, kao i postepeno ukidanje svih ograničenja na uvoz robe iz zemalja CIE, najčešće u roku od 10 godine. Međutim, njima je bilo regulisano samo 3-4% od ukupne trgovine između EZ i zemalja CIE, što je bilo nedovoljno za podsticaj opsežnijih ekonomskih reformi. Ovi ugovori su imali i niz drugih mana, poput neregulisanja prometa osetljivih dobara (ugalj, čelik, tekstil, poljoprivredni proizvodi), ali su, s druge strane, imali veliki značaj za ono što je neposredna tema ovog rada. Naime, tokom pregovora o njima EZ je jasnije artikulirala principe politike uslovljavanja, koji su polako počeli da izrastaju u kamen temeljac kreiranja politike EZ prema trećim zemljama. Kršenje ljudskih i manjinskih prava je postalo razlog za neotvaranje, odnosno suspenziju pregovora, dok je prednjačenje u reformama povlačilo pružanje povlašćenijeg tretmana u odnosima sa EZ. Mađarska, s jedne strane, a Rumunija i Bugarska, s druge, su najbolji primer koliko blagodarna, odnosno nemilosrdna politika uslovljavanja može da bude.

---

<sup>41</sup> Ibid. p.52.



Ugovor o trgovini i saradnji sa Mađarskom je bio prvi u nizu ovih ugovora sa zemljama CIE, koji je zaključen 1988.godine. Bio je to najobimniji sporazum o trgovini koji je ikada zaključila EZ, a koji je trebalo da posluži kao primer drugim zemljama CIE šta sve mogu da dobiju od EZ ukoliko ubrzaju svoje reforme.<sup>42</sup> S druge strane, Rumunija je među prvima osetila koliko bolne mogu da budu posledice politike uslovljavanja. Komisija je 1986.godine dobila ovlašćenje da započne pregovore sa njom i sve je teklo uobičajeno do momenta kada je rumunska vlada počela da se oglašuje o odredbe KEBS-a o ljudskim pravima, da uskraćuje prava manjinama i da sistematski uništava stotine sela naseljenih etničkim Mađarima. EZ je reagovala najpre kritikom, a potom i zamrzavanjem pregovora do početka 1989.godine. Pregovori su zvanično suspendovani u aprilu 1989. kada je Rumuniji jasno predočeno „da produžetak pregovora zavisi od evidentnog i značajnog unapređenja poštovanja ljudskih prava od strane njene vlade.“<sup>43</sup> U decembru 1989. su buknuili neredi na koje je vlada opet odgovorila represivno, pa je Savet ministara opet osudio brutalnu represiju režima prema demonstrantima.<sup>44</sup> Uz ukor, usledilo je zamrzavanje sporazuma o trgovini industrijskim proizvodima iz 1980.godine i suspendovanje generalnog sistema preferenci. Istog meseca je pogubljen Čaušesku, a novoformirani Savet nacionalnog spasa je izrazio želju normalizovanja odnosa sa EZ. Međutim, ona je odlagala nastavak pregovora sve do marta 1990., kada su ponovo uspostavljeni diplomatski odnosi, jer je bila sumljiva u pogledu spremnosti za nastavak reformi nove vlade. Ipak, Savet ministara je odobrio nastavak pregovora za jun, ne sluteći nastavak agonije. Bukurešt će ponovo u junu biti poprište masovnih demonstracija rudara i studenata na koje je vlada odgovorila represivno. Povratna reakcija je bila osuda upotrebe sile protiv mirnih demonstranata od strane Saveta ministara, uz isticanje da je EZ voljna da podrži samo države odane

---

<sup>42</sup> Ibid. p. 57.

<sup>43</sup> *EC Bulletin* no.4,1989, pt.2.2.16

<sup>44</sup> "Statement concerning Romania", Document no.89/343, *EPC Documentation Bulletin*, vol.5, no.2, 1989.



pluralističkoj demokratiji<sup>45</sup>, kao i izjava Komisije da će ponovo prekinuti pregovore.<sup>46</sup> Sredinom jula Savet ministara je objavio da neće precizirati datum potpisivanja ugovora o trgovini i saradnji, što je naišlo na protivljenje nekih članica, poput Francuske i Italije, koje su smatrale da marginalizacija Rumunije može da ugrozi demokratski progres u njoj, umesto da ga ohrabri. Pod ovakvim pritiskom Savet ministara je potpisao sporazum u oktobru 1990. ali je on stupio na snagu tek maja naredne godine.

Pažljivog čitaoca ovde mogu da zbune dve stvari. Naime, kako objasniti primenu politike uslovljavanja EZ prema državama koje još uvek nisu aplicirale za članstvo? Drugo, zašto EZ nije dosledno i do kraja primenjivala uslovljavanje prema Rumuniji, već je podlegla pritisku nekih članica?

Većina zemalja CIE je podnela svoje aplikacije za članstvo u periodu od 1994-96., dakle, nekoliko godina pre nego što su postale objekti politike uslovljavanja. Može li se time opovrgnuti početna teza da je politika uslovljavanja prema zemljama CIE nastala iz potrebe valjanog upravljanja sveobuhvatnim reformskim procesima u njima, s ciljem što potpunijeg i bržeg zadovoljavanja uslova za članstvo u EU? Smatramo da ovde nije reč o pogrešno postavljenoj tezi, već da je vođenje politike uslovljavanja do momenta podnošenja aplikacija za članstvo CIE zemalja, bilo zasnovano na drugačijim (mada ne i suprotnim) principima. Podsetimo se samo da je politika uslovljavanja začeta u praksi Evropske političke saradnje 80-ih godina XX veka i da je potom brižljivo negovana u većini ugovora o trgovini i saradnji koje je EZ zaključivala sa trećim državama ( videti poglavlje 1.1.). Nije, stoga, čudno što je ona na isti način pristupila svojim odnosima sa zemljama CIE nakon okončanja Hladnog rata. Drugo, novoustanovljene vlade u ovim zemljama su odmah nakon „plišane revolucije“ odlučno istakle svoju evropsku perspektivu, ali želje su još uvek bile daleka stvarnost. Nijedna država CIE 1989. godine nije ispunjavala sve kriterijume neophodne za podnošenje aplikacije za članstvo ( videti poglavlje 2.3.) te je bilo suludo upuštati se u avanturu koja bi se završila odbijanjem iste. A onog

<sup>45</sup> "Statement by Twelve on Romania", EPC Press Release P.44/90, 18 June 1990.

<sup>46</sup> Agence Europe no. 5276, 16 June 1990.



momenta kada su reformski procesi daleko odmakli i ukazali na potencijalnu sposobnost ispunjenja uslova za članstvo, ta ista politika uslovljavanja je počela da dobija novo obličje. Ona je ovaj put bila prevashodno usmerena na ohrabrenje daljih reformi i valjano upravljanje istim, kako bi potencijalni kandidati što potpunije i brže ispunili kriterijume za članstvo.

Druga zabuna bi se mogla odnositi na doslednost, odnosno nedoslednost primene politike uslovljavanja u nekim situacijama. Neprestano odmeravanje snaga između onih koji su zagovarali dosledno sprovođenje uslovljavanja i onih koji su ukazivali da bi ono moglo doneti više štete nego koristi će biti detaljnije razmatrano u glavi 4.6. ovog rada. Ovde valja pomenuti samo to da svaki put kada su tekući događaji izmicali kontroli, a njihove posledice budile bojazan od nekih novih podela u Evropi, od izolacije „neposlušnih“ država i njihovog vraćanja u rusku sferu uticaja, EU je bila rada da odustane od dosledne primene politike uslovljavanja. Međutim, čim bi opasnost prošla, ona bi se sa istim žarom vraćala svojoj pređašnjoj, dobro isprobanoj i uspešnoj praksi uslovljavanja.

### 4.3. Uslovljavanje pomoći i zajmova

Okolnosti na tlu istočne Evrope su se munjevitom menjale, pa su ugovori o trgovini i saradnji sa zemljama CIE postali nedovoljan instrument ohrabrenja započetih reformi u njima. Od početka 1990. godine pomoć i pozajmice zemljama CIE postaju sve značajniji instrument regulisanja njihovih odnosa sa EZ. Bila je to izvanredna prilika da politika uslovljavanja obogati svoj dijapazon ispoljavanja.



Jula 1989.godine na Samitu G-7, Komisiji EZ je povereno kordinisanje zapadnog programa pomoći usmernog na podsticanje daljih ekonomskih reformi u Poljskoj i Mađarskoj.<sup>47</sup> Ono što je izazvalo najviše polemike je to što nikada do tada Komisija nije bila formalno pozvana da kordiniše akcije država nečlanica. Idealnu priliku da ojača svoj uticaj, Komisija naravno nije propustila. Savet ministara je ubrzo odobrio ovaj predlog G-7, a na naredni sastanak na kome je Komisija trebalo da predstavi svoje planove i predloge, zakazan za 1.avgust 1989., pozvao je i šest članica EFTA, SAD, Japan, Kanadu, Australiju, Novi Zeland i Tursku. Dakle, ukupno 24 države su uzele učešće u ovom programu pomoći, te je stoga postao poznat kao G-24 program pomoći, iako su u njemu učestvovala i međunarodne monetarne institucije. Komisija je identifikovala 5 prioriteta domena pomoći: restrukturiranje poljoprivrede, pristup tržištu, promocija investiranja, stručna obuka i ekološka zaštita.<sup>48</sup> U periodu od 1990-96. EU i njene članice su kroz program PHARE i pojedinačna davanja obezbedile preko polovine ukupne pomoći, a najveći pojedinačni donator je bila Nemačka.

Ovde je od posebnog značaja to što je odlučivanje o tome koje bi zemlje trebalo da budu primaoci pomoći, bilo zasnovano na principima uslovljavanja. Još je u februaru 1990. Komisija predložila Savetu ministara da bi potencijalni primaoci pomoći trebalo da ispune 5 uslova: da učestvuju u vladavini prava, poštovanju ljudskih prava, uspostavljanju višepartijskog sistema, ekonomskoj liberalizaciji i održavanju slobodnih izbora tokom 1990.godine. Ovo je zapravo značilo da potencijalni kandidati ne moraju da demonstriraju značajan uspeh u primeni ovih reformi, ali moraju da pruže konkretne dokaze o tome da učestvuju u sprovođenju istih.<sup>49</sup> U decembru 1989. su razmatrane 4 države kao potencijalni primaoci pomoći: Bugarska, Čehoslovačka, Istočna Nemačka i Jugoslavija, da bi im se nakon dva meseca pridružila i Rumunija.

<sup>47</sup> Karen E. Smith, *"The Making of EU Foreign Policy – The case of Eastern Europe"*, Palgrave Macmillan, New York, 2004. p.66.

<sup>48</sup> Agence Europe no. 5069, 2 August 1989.

<sup>49</sup> Karen E. Smith, *"The Making of EU Foreign Policy – The case of Eastern Europe"*, Palgrave Macmillan, New York, 2004. pp.68-70.



Međutim, naglo pogoršanje situacije u Rumuniji tokom juna 1990. prouzrokovalo je izostavljanje ove zemlje sa spiska primaoca pomoći uz obrazloženje da se nije kvalifikovala za pomoć.<sup>50</sup> Nagovešteno je, takođe, da će pomoć biti proširena na nju čim bude zadovoljila postavljene uslove, što je konačno učinjeno tek u januaru naredne godine.

U septembru 1991. pomoć je proširena na Albaniju i tri Baltičke zemlje, da bi u novembru iste godine bila suspendovana pomoć namenjena Jugoslaviji. Slovenija je od oktobra 1992. postala korisnik ove pomoći, a Makedonija u julu 1993.

Pored pomoći, pružanje zajmova je otvorilo nove mogućnosti za primenu politike uslovljavanja. Početkom 1990.godine na predlog Francuske osnovana je Evropska banka za rekonstrukciju i razvoj sa osnovnim ciljem finansiranja razvoja privatnog sektora u zemljama CIE. Ono što je razlikuje od sličnih institucija je to što pružanje zajmova politički uslovljava. Naime, samo države koje učestvuju i primenjuju principe višepartijske demokratije, pluralizma i tržišne ekonomije jesu podobne za dobijanje zajma.

#### 4.4. Evropski sporazumi

Revolucionarna prašina koja je prekrila tlo istočne Evrope početkom 90-ih ukazala je na to da mnoštvo inicijativa lansiranih 1989. nisu više dovoljne da isprate tempo postojećih reformi, niti da ih dalje ohrabruju i podstiču. Istočna Evropa se fundamentalno menjala, pa se moguće proširenje EZ nametalo kao ključ svega.

---

<sup>50</sup> "Declaration of Ministers of the Group of 24 Engaged in Economic Assistance to Central and East European Countries", *European Community News* no.29/90, 5 July 1990.



Polemika oko mogućeg proširenja EZ je prkosila onoj oko daljeg produbljenja integracija. Zagovornici prve ideje su neprestano isticali kako bi proširenje pomoglo konsolidaciji demokratije u zemljama CIE, isto onako kako je 80-ih pomoglo Grčkoj, Španiji i Portugaliji. Potom, doprinelo bi otklanjanju unutrašnjih bezbednosnih izazova, pre svega neutralisanju snažnog socijalnog pritiska koji proizilazi iz troškova tranzicije i ublažavanju međuetničkih netrpeljivosti. Iako se iza ovih argumenata krilo i uobičajeno zaziranje V.Britanije od daljeg produbljenja integracija, njeno upozorenje da bi produbljenje moglo da isključi zemlje CIE iz procesa integracija bar za deceniju, što bi opet bilo pogubno za dalje reforme, nije bilo bez osnova. Nažalost, trebalo je još mnogo vremena da prođe da bi se shvatilo da procesi proširenja i produbljenja EZ nisu nepomirljive alternative i da je valjano upravljanje ovim istovremenim procesima pravo rešenje za sve nedoumice. Ali do tog momenta zajednički, konzistentni pristup EZ prema zemljama CIE je počeo da dobija novo ruho.

U seriji izveštaja tokom 1990.godine Komisija je razvila ideju pridruživanja zemalja CIE. Ona je stajala na stanovištu da bi „rano prihvatanje cilja pridruživanja doprinelo političkoj stabilnosti, ohrabrilo razvoj novih institucija za saradnju i ojačalo poverenje u domenu ekonomskog delovanja“.<sup>51</sup> U aprilu 1990. Savet ministara je prihvatio Komisijin predlog o tri nivoa politike EZ prema zemljama CIE : **1)** PHARE i G-24 programi pomoći, **2)** ugovori o trgovini i saradnji, **3)** pridruživanje. Buduće pridružene države bi trebale da ispune osnovne ekonomske i političke uslove: demokratizaciju i tranziciju ka tržišnoj ekonomiji.<sup>52</sup>

Konačno je u avgustu 1990. Komisija predstavila „drugu generaciju“ ugovora o pridruživanju, koje je simbolično nazvala Evropski sporazumi. Oni su kao i predhodni bili zasnovani na članu 238.EEC ( današnji član 310. TEU), ali su sadržali daleko više političkih elemenata od njih. Naime, oni su težili kreiranju klime poverenja i stabilnosti koja bi favorizovala dalje reforme i razvoj bližih političkih odnosa, poboljšanju uslova za

<sup>51</sup>Commission of the European Communities, “ The Development of the Community’s Relations with the Countries of Central and Eastern Europe”, SEC(90) 196 final, 1 February 1990, p.6.

<sup>52</sup> Special Meeting of the European Council, Dublin, 28 April 1990, Presidency Conclusion, *EC Bulletin* no. 4, 1990, pt.I.8.





## Politika uslovljavanja Evropske unije

trgovinu i investiranje, pružanju pomoći zemljama CIE da bolje upravljaju procesom tranzicije. Svaki od ovih ugovora je trebalo da bude prilagođen situaciji u svakoj zemlji pojedinačno, a po prvi put u ovakvim ugovorima se uvodi i klauzula o uspostavi institucionalnog okvira za politički dijalog između EZ i pridružene države. Njihov cilj je bio uspostavljanje zone slobodne trgovine, dok je finansijska pomoć trebalo da bude obezbeđena na višegodišnjem nivou, u kombinaciji nepovratnih davanja i zajmova. Kandidati za pridruživanje trebalo bi da pruže praktične dokaze o njihovom učešću u ispunjavanju 5 uslova: vladavina prava, poštovanje ljudskih prava, višepartijski sistem, slobodni i fer izbori i tržišna ekonomija.<sup>53</sup> Ovi uslovi su, očigledno, identični onima koje je država morala da zadovolji da bi postala primalac pomoći iz programa G-24.

Ono što je posebno otežavalo pregovore o zaključivanju Evropskih sporazuma sa Poljskom, Mađarskom i Čehoslovačkom, koji su počeli u decembru 1990.godine, je to što nije bilo predviđeno da u njima stoji klauzula o budućem ulasku ovih zemalja u EZ. Pokušaj odvajanja pridruživanja od mogućeg članstva u EZ je blokirao pregovore, pa je Savet ministara u aprilu 1991. odobrio da se u preambuli može pomenuti kao krajnji, ali ne i automatski cilj pridruženih država ulazak u EZ.<sup>54</sup> Prva tri Evropska sporazuma su potpisana u decembru 1991., ali pošto je reč o mešovitim sporazumima njihovo stupanje na snagu je pored saglasnosti EP zahtevalo i ratifikaciju u svim državama članicama, pa su na snagu stupili tek 1. februara 1994. Zapravo, raspad Čehoslovačke početkom 1993. je iskomplikovao situaciju, a odgovor EZ na ovaj događaj je pokazao suptilno korišćenje politike uslovljavanja. Zvaničnici EZ su ukazivali na to da razlozi za raspad nisu baš najjasni i u tom smislu su nagovestili preispitivanje potpisanog Evropskog sporazuma. Potom je sukcesorima saopšteno da nepostizanje sporazuma o potrošačkoj uniji između njih može izazvati niz ozbiljnih, tehničkih problema koji će sprečiti trgovinu sa EZ. Potreba ponovnog otvaranja pregovora o Evropskim sporazumima sa

<sup>53</sup> Commission of the European Communities, "Association Agreement with the Countries of Central and Eastern Europe: A General Outline", COM(90) 398 final, 27 August 1990

<sup>54</sup> Agence Europe no.5473, 17 April 1991.



Češkom i Slovačkom je samo dodatno istakla pregovaračku moć EZ, pa su ove dve države tokom oktobra 1992. potpisale nekoliko sporazuma, uključujući i onaj o uspostavljanju potrošačke unije. Konačno, Češka je bila prinuđena da prihvati jednak međunarodni tretman dve novoformirane države, pa je tako Slovačka uvršćena na nezvaničnu listu onih država koje bi trebalo da budu obuhvaćene prvim talasom proširenja. Obe države su potpisale Evropske sporazume u oktobru 1993., iako je Slovačka kasnila u reformama.<sup>55</sup> Ovi ugovori su stupili na snagu 1.februara 1995. istog dana kad i Evropski sporazumi sa Rumunijom i Bugarskom.

Pregovori o zaključivanju Evropskih sporazuma sa Rumunijom i Bugarskom nisu tekli nimalo glatko. Započeti su u maju 1992.godine ali početak nije bio obećavajući. Savet ministara je prihvatio Komisijin predlog da ovi sporazumi sadrže odredbe o poštovanju demokratije i ljudskih prava, što je izazvalo protest Rumunije i Bugarske zbog nejednakog tretmana u odnosu na prethodne sporazume koji nisu sadržali ove klauzule. Ovaj protest nije omeo Savet ministara u njegovom nastojanju da ovi sporazumi budu uslovljeni poštovanjem demokratije, ljudskih prava i tržišne ekonomije, jer bi bez postojanja ovih klauzula u ugovorima, oni mogli biti suspendovani ili otkazani samo u skladu sa odredbama međunarodnog ugovornog prava. Međutim, ova odluka je imala dalekosežnije efekte od onih koje su na svojim plećima osetile Rumunija i Bugarska. Savet ministara je, zapravo, odlučio da svi Evropski sporazumi potpisani nakon maja 1992., uključujući i one sa Češkom i Slovačkom, sadrže odredbu o preduzimanju adekvatnih mera u slučaju da principi demokratije, ljudskih prava i tržišne ekonomije budu povređeni. Jer, kako je decidirano stajalo u odluci Saveta ministara: „...ovi principi predstavljaju suštinske komponente ugovora o saradnji ili pridruživanju sa našim CIE partnerima“.<sup>56</sup> Isto je učinjeno i sa ugovorima o trgovini i saradnji zaključenim sa Albanijom(1992), Baltičkim republikama(1993), Slovenijom (1993), i bivšim sovjetskim republikama(od 1994).

<sup>55</sup> Karen E. Smith, *“The Making of EU Foreign Policy – The case of Eastern Europe”*, Palgrave Macmillan, New York, 2004. p.147.

<sup>56</sup> *EC Bulletin* no.5, 1992, pt. 1.2.13.



Evropski sporazumi su istovremeno predstavljali najznačajniji pomak u dotadašnjem zajedničkom pristupu EZ fundamentalnom restrukturiranju istočne Evrope, ali i nedovoljan zamajac daljih reformskih uspeha. Sve je, naravno, zavisilo od toga iz kog ugla se na njih gleda. Za Evropu je to bio krupan korak napred, jer je konačno počela da usaglašava do tada nepomirljive prioritete. Ugovor iz Maastrichta, kao dalja stepenica u produbljivanju integracija, je bio u proceduri ratifikacije, a Savet ministara se konačno saglasio i oko toga da se u preambuli Evropskih sporazuma pomene kao konačan cilj pridruženih država njihovo članstvo u EZ. S druge strane, pridružene države nisu bile tako euforične konačnim rezultatom. Njihovo nezadovoljstvo je bilo dvostruke prirode: trgovinske olakšice su bile nedovoljne, a nije bio preciziran ni rok, niti uslovi za njihovo eventualno učlanjenje. Sve u svemu, bilo je to blede obećanje mogućeg proširenja potpuno neadekvatno njihovim velikim očekivanjima.

### 4.5. Zaplet drame istočnog proširenja

Evropski sporazumi nisu rešili pitanje da li će i kada će zemlje CIE ući u EZ, te su one nastavile da insistiraju na konkretnom odgovoru. Konstantan pritisak u pogledu preciziranja pozicije prema proširenju je kulminirao porastom nacionalizma u Jugoslaviji i Rusiji tokom 1992-93. godine. Rastao je strah od vraćanja nekih zemalja u rusku zonu uticaja, a proširenje se nametalo kao pogodno rešenje za neutralisanje unutrašnjih pretnji proisteklih iz socijalnog pritiska i međuetničkih netrpeljivosti.

U junu 1992. Evropski savet u Lisabonu je razmatrao izveštaj o proširenju koji mu je na njegov zahtev uputila Komisija. Ona je predložila nekoliko novih preduslova za članstvo koje pridružene države moraju da zadovolje pored onih koji se nalaze u tekstu Ugovora iz Maastrichta ( pogledati poglavlje 2.3.). Naime, kandidati



moraju da prihvate prava i obaveze koji proističu iz celokupnog *acquis communautaire* i Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, i da budu u stanju da ove obaveze ispunjavaju.<sup>57</sup> U decembru iste godine je usledio još jedan izveštaj Komisije na istu temu u kome je ona otvoreno zahtevala da Savet ministara prihvati kao konačni cilj članstvo CIE zemalja u EU, jednom kada one zadovolje postavljene uslove. U ovom izveštaju Komisija je predočila širi krug preduslova za članstvo u odnosu na prethodni izveštaj: sposobnost preuzimanja obaveza koje proističu iz članstva; stabilnost institucija koje garantuju demokratiju, vladavinu prava, ljudska i manjinska prava; postojanje funkcionalne tržišne ekonomije; prihvatanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije; sposobnost da se izdrži konkurentski pritisak tržišnih snaga u EU. Uz to je dodala da bi Zajednica morala da bude sposobna da apsorbuje nove članice uz očuvanje impulsa daljih evropskih integracija.<sup>58</sup>

Očigledno je da je Evropski savet u Kopenhagenu u junu 1993. doneo odluku na osnovu predhodnih Komisijinih izveštaja. On je priznao da će pristupanje biti dopušteno čim pridružene države budu sposobne da preuzmu obaveze koje proističu iz članstva uz ispunjenje postavljenih ekonomskih i političkih uslova. Ovi uslovi su bili identični onima koji su stajali u izveštaju Komisije iz decembra 1992( pogledati poglavlje 2.3.). Raspored ulaska u članstvo nije predstavljen, ali je ukazano na to da će on zavisi od ispunjenja postavljenih uslova. Novum je bila i institucionalizacija političkog dijaloga na multilateralnoj osnovi sa zemljama CIE. Reč je samo o formalizaciji političkog dijaloga na svim nivoima koji je u praksi postojao već neko vreme i koji je ovog puta dobio učestaliju formu.

<sup>57</sup> Karen E. Smith, "The Making of EU Foreign Policy – The case of Eastern Europe", Palgrave Macmillan, New York, 2004. p. 113.

<sup>58</sup> SEC(92) 2301 final, pp.3-4.



## Politika uslovljavanja Evropske unije

Pokazalo se da je bilo daleko lakše doneti odluku o prihvatanju konačnog članstva svih pridruženih država, jednom kada one zadovolje postavljene uslove, nego sprovesti u delo ono što je bilo neminovno preduzeti kako bi se taj konačni cilj dosegao. Već u martu 1994. Mađarska je aplicirala za članstvo i od tog momenta pa naredne dve godine neprestano će pristizati aplikacije ostalih CIE zemalja. EU je bila suočena sa dva podjednako značajna izazova: s jedne strane, sprovođenje institucionalnih reformi u samoj EU kako novi talas proširenja ne bi razvodnio integracije, a s druge strane usvajanje strategije koja bi dobro pripremila zemlje CIE za ulazak u EU.

Međuvladina konferencija zakazana za 1996.godinu je trebalo da kreira nova institucionalna rešenja kao odgovor na prvi izazov. Međutim, kasnije se ispostavilo da se tek usvajanjem Ugovora iz Nice 2001.godine doskočilo ovom izazovu. S druge strane, odgovor na drugi izazov je počeo da se kristališe već krajem 1994.godine. U novembru te godine Savet ministara je prihvatio Komisijin predlog o predpristupnoj strategiji. Njen osnovni cilj je bilo pružanje pomoći pridruženim državama kako bi što pre i potpunije zadovoljile kriterijume iz Kopenhagena. Ova strategija je predviđala preduzimanje odgovarajućih mera u 5 oblasti: jačanje institucionalnih odnosa, prilagođavnije *acquis*-u, povećanje trgovinskih mogućnosti, promovisanje saradnje u oblasti energije, transporta i ekologije, nastavak pomoći kroz program PHARE. Sve ove mere su prevashodno težile da pomognu integrisanju ekonomija CIE zemalja u jedinstveno evropsko tržište, pa je kao njihova dopuna usledilo jačanje postojećeg političkog dijaloga sa pridruženim državama, kako bi se i one uključile u diskusiju oko pitanja koja spadaju u II i III stub EU. Ovo je bio krupan korak bez presedana u dotadašnjoj istoriji evropskih integracija. Jer **nikada pre se nije desilo** da pridružene države budu pozivane da na redovnoj osnovi učestvuju na sastancima institucija EU. Sve pridružene države, čak i one čije je priključenje bilo nezamislivo u nekom srednjeročnom periodu, su bile uključene u ovaj proces. Činilo se da je EU ovog puta podcenila značaj politike uslovljavanja nadajući se da će jačanje multilateralizma, na račun bilateralizma,



doprineti stabilnosti i bezbednosti Evrope.<sup>59</sup> Savet ministara je još odlučio da Evropski sporazumi budu zaključeni sa Estonijom, Letonijom, Litvanijom i Slovenijom.

Sve u svemu, predpristupna strategija je bila potpuno jedinstvena tvorevina, pošto nikada do tada pridruženim državama nisu postavljeni tako jasni putokazi na putu ka članstvu u EU.

#### 4.6. Dosledna primena politike uslovljavanja vs. homogenizacija pristupa EU prema zemljama CIE

Nesuglasice između zagovornika doslednog sprovođenja politike uslovljavanja prema zemljama CIE i njenih protivnika su otpočele istog momenta kad je politika uslovljavanja lansirana kao najznačajniji instrument ohrabrenja započetih reformi u istočnoj Evropi. Obe strane su imale valjane argumente kojima su potkrepljivale svoja stanovišta.

Najznačajniji argument na strani zagovornika ove politike je bilo to što je ona u praksi ostvarivala očekivane rezultate. Toga su svi bili svesni. Države su bile motivisane da sprovedu nepopularne i često bolne reforme, kao što je bila liberalizacija ekonomije i demokratizacija političkog života, jer su znale da će svaki njihov uspeh na tom planu biti nagrađen daljim poboljšanjem njihovog tretmana u odnosima sa EU. Međutim, s druge strane se nalazio čitav set argumenata koji su svoje izвориšte imali u primatu očuvanja stabilnosti i bezbednosti u Evropi u odnosu na doslednu primenu politike uslovljavanja. Zagovornici ovog shvatanja su ukazivali na to da bi politika uslovljavanja mogla da izoluje zemlje kojima je pomoć najpotrebnija i da ih

---

<sup>59</sup> Karen E. Smith, *The Making of EU Foreign Policy – The case of Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2004. pp. 120-128.



ponovo odgurne u rusku sferu uticaja. Dalje, ona teži da indukuje nove posthladnoratovske podele u Evropi između zemlja koje ispunjavaju postavljene uslove i onih koje to ne čine, odnosno između onih koje brzo napreduju u reformskim procesima i onih koje i dalje ostaju ekonomska i politička periferija Evrope.

Zanimljivo je pratiti stalno balansiranje EU između ova dva suprotstavljena gledišta. Naime, brojni su primeri koji ukazuju na to da je u situacijama koje su pretile da uzdrmaju stabilnost i bezbednost Evrope, EU često bila spremna da privremeno odustane od primene uslovljavanja. Još je državni udar u Moskvi u avgustu 1991.godine pokazao kako se kriznim situacijama može manipulirati na štetu politike uslovljavanja. To je bio momenat kada su pregovori sa Mađarskom, Poljskom i Čehoslovačkom o Evropskim sporazumima zapali u krizu zbog minimalnih trgovinskih olakšica i nepredviđanja mogućnosti članstva. Komisija je iskoristila nastalo stanje šoka u EZ, zbog straha od ponovnog buđenja nacionalizma u Sovjetskoj Uniji i vraćanja istočne Evrope u njenu interesnu zonu, pa je progurala dalje trgovinske olakšice i unošenje odredbi o jačanju političkog dijaloga sa zemljama CIE. Potom, nije tajna da su rat koji je besneo na prostorima bivše Jugoslavije i nestabilna situacija u Rusiji tokom 1992-3.godine bili značajni faktori pritiska koji su uticali na to da Evropski savet donose takvu odluku kakvu je doneo u Kopenhagenu juna 1993. Tako je Peter Balazs donošenje ove odluke protumačio kao „homogenizaciju“ EU odnosa prema CIE zemljama.<sup>60</sup>Prema njemu čitav period od Kopenhagena pa do decembra 1997. kada je Evropski savet izabrao zemlje sa kojima će otpočeti razgovore o članstvu, je bio obeležen jednakim tretmanom svih CIE zemalja, nezavisno od tempa njihovih reformi. EU je u ovom periodu podcenila značaj uslovljavanja i akcenat stavila na jačanje političkog dijaloga sa svim partnerima, nadajući se da to doprinosi prosperitetu i bezbednosti čitave Evrope.

Međutim, sukob između zastupnika „homogenizacije“ i „diferencijacije“ odnosa EU prema zemljama CIE je samo bio privremeno odložen do momenta kada je trebalo saopštiti imena država sa kojima će otpočeti pregovori o članstvu. Sve pridružene države nisu imale isti nivo postignutih reformi u različitim

---

<sup>60</sup> Ibid. p.119.



oblastima, pa pošto nisu bile u stanju da istovremeno sve ispune uslove za članstvo, logično je bilo očekivati da istovremeno sve neće ni ući u EU. Dakle, nivo ostvarenih reformi je trebalo ceniti na pojedinačnom planu što je ponovo u prvi plan gurnulo svrsishodnost uslovljavanja. Ovo su neke pridružene države, poput Poljske, jedva dočekale jer su već dugo bile nezadovoljne jednakim tretmanom svih, bez obzira na njihove reformske uspehe.

U julu 1997. Komisija je predstavila „Agendu 2000“ koja je pored mišljenja o aplikacijama za članstvo CIE zemalja, sadržala i analizu uticaja proširenja na strukturalne i kohezivne fondove, kao i troškove proširenja.<sup>61</sup> Komisija je predložila da pregovori o članstvu počnu sa 6 zemalja: Češkom, Estonijom, Mađarskom, Poljskom, Slovenijom i Kiprom. One su najdalje otišle u ispunjavanju svih Kopenhagenskih kriterijuma, ali je i njih čekao dalji rad na ekonomskim reformama i usvajanju *acquis*-a. Potom je predložila novi predpristupni okvir kojim bi bile obuhvaćene sve pridružene države. On je podrazumevao zaključivanje „Pristupnog partnerstva“ sa svakom od njih u kome bi bio preciziran nacionalni program usvajanja *acquis*-a sa tačno preciziranim tajmingom. U godišnjim izveštajima Komisije bi bio označen progres na planu doseganja postavljenih ciljeva, od čega bi zavisila dalja pomoć EU. Konačno, razgovori o članstvu mogli bi da počnu i sa onim državama koje bi uhvatile tempo progressa sa prvom šestorkom.

Ovaj predlog Komisije je digao veliku prašinu među onima koji su umanjivali značaj uslovljavanja i ponovo isticali prednosti otvaranja pregovora o članstvu sa svim zemljama CIE. To je uticalo i na odluku koju je Evropski savet u decembru 1997. doneo u Luksemburgu. On je prihvatio otvaranje pregovora u proleće 1998.godine sa onih 6 država koje Komisija izdvojila. Ali je pozitivno odgovorio i na zahteve onih koji su se plašili novih podela među pridruženim državama. Tako je prihvatio novi predpristupni okvir koji je nazvao procesom pristupanja, koji je obuhvatao svih 10 zemalja CIE na jednakoj osnovi.<sup>62</sup> Utvrdio je i da će države koje su ostale van pregovora o članstvu moći da se u njih uključe kada ostvare suštinski progres u

<sup>61</sup> European Commission, “Agenda 2000”, COM(97) 2000, 15 July 1997.

<sup>62</sup> Presidency Conclusions, Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997., p.2.





ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena, a prema godišnjim izveštajima Komisije. Potom, za mart 1998. je sazvana prva u nizu Evropskih konferencija, koja je zamišljena kao forum za diskusiju članica EU i svih pridruženih država o pitanjima iz domena spoljne politike ali i unutrašnjih poslova (npr. imigracija). Cilj je ponovo bio da se države koje su ostale izvan prvog kruga pregovora o članstvu ne osećaju ignorisano.

Ovim naravno nije bio okončan sukob neistomišljenika dosledne primene politike uslovljavanja. Odlučujuća borba je trebalo tek da počne, čim se bude postavilo pitanje ko bi trebalo da uđe prvi u EU.

### 4.7. Poslednji čin istočnog proširenja

Proces pristupanja lansiran u decembru 1997. je označio privremenu pobjedu politike uslovljavanja. Pregovori o članstvu su otpočeli sa luksemburškom šestorkom, dok su ostali morali da unaprede svoj progres na putu ispunjenja postavljenih uslova, čiji je napredak ocenjivala Komisija u godišnjim izveštajima. Tako je EU sačuvala moć uticaja na dalje reforme u ovim zemljama, pošto im je jasno predočila da otvaranje pregovora sa njima zavisi isključivo od njihovog uspeha na planu zadovoljavanja postavljenih uslova.

Vraćanje staroj praksi uslovljavanja je vrlo brzo počelo da daje rezultate. Već krajem 1998. Litvanija i Letonija su bile daleko odmakle na planu reformi, pa se počelo nagađati o skorom otvaranju pregovora sa njima. Kada je u septembru 1998. pao autoritarni režim Vladimira Mečiaru u Slovačkoj, bilo je jasno da će se i Slovačka naći u narednom krugu pregovora o članstvu. Istog meseca 1998. godine Malta je reaktivirala svoju aplikaciju za članstvo, koju je u oktobru 1996. povukla, čime je naredna runda pregovora dobila još jednog člana. To je zapravo značilo da bi van naredne runde pregovora o članstvu sigurno ostale samo Bugarska i Rumunija. Međutim, kosovska kriza i NATO bombardovanje SRJ u periodu od marta do juna 1999. učinili su



## Politika uslovljavanja Evropske unije

neodrživim dalju izolaciju ove dve balkanske zemlje. Ovo je bila jedna od onih situacija kada je EU bila voljna da zarad političkih i bezbednosnih izazova odustane od dosledne primene uslovljavanja. To je bilo jasno podvučeno u preporuci kojom je Komisija u oktobru 1999. predložila otvaranje pregovora o članstvu sa preostalim 6 pridruženih država, izuzev sa Turskom. Naime, ovakva odluka je trebalo da da odlučujući doprinos stabilnosti i prosperitetu u Evropi, što je bio politički imperativ za EU.<sup>63</sup> Tadašnji komesar za proširenje, Verheugen, je bio eksplicitan: „...Komisija predlaže promenu strategije na političkoj osnovi. Ako nastavimo sa daljim podelama među pridruženim državama, rizikujemo da izgubimo neke od njih, zbog toga što njihove reforme lišavamo opipljivih i uverljivih ciljeva. Iz razloga što političke konsekvence ovoga nisu merljive, ne bi trebalo da rizikujemo.“<sup>64</sup> Komisija je, takođe, ocenila da su sve države koje su ostale izvan prvog kruga pregovora ispunile političke kriterijume za članstvo i predložila da Bugarska i Rumunija ispune neke specifične uslove pre nego što pregovori budu otpočeli. Bugarska je prema predlogu morala da prihvati zatvaranje fabrike za nuklearnu energiju, a Rumunija da reformiše ustanove o dečijem staranju. Pored toga, obe su morale da načine progres u ekonomskim reformama.

Čak ni Evropski savet u Helsinkiju u decembru 1999.godine, prihvatajući preporuku Komisije, nije propustio da naglasi da takva odluka pruža pozitivan doprinos bezbednosti i stabilnosti na evropskom kontinentu.<sup>65</sup> Takođe, on se složio da bi EU trebalo da bude u stanju da dočeka nove članice od kraja 2002.godine, čim one demonstriraju svoju sposobnost da preuzmu obaveze iz članstva i kada pregovori budu uspešno okončani. U februaru 2000.godine otpočeli su pregovori sa šestorkom iz Helsinkija.

---

<sup>63</sup> European Commission, “Composite Paper: Reports on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries”, Brussels, 13 October 1999, p.30.

<sup>64</sup> G. Verheugen, “Enlargement: Speed and Quality”, Speech in the Hague, 4 November 1999, Rapid document SPEECH/99/151

<sup>65</sup> European Council, Helsinki, 10-11 December 1999, Presidency Conclusions, paragraph 10.



Bilo je ovo još jedno popuštanje na štetu politike uslovljavanja. Međutim, odgovor na odlučujuće pitanje-koliko bi velika trebalo da bude grupa država koja će ući u EU, je budio stare strahove. Neistomišljenici su ponovo povlačili stare argumente. Zagovornici „velikog proširenja“ su isticali njegov značaj za podupiranje bezbednosti u Evropi, kroz neutralizaciju negativnih posledica po isključene zemlje. Oni drugi su, pak, ukazivali na to da će „big bang“ proširenje umanjiti značaj politike uslovljavanja, pošto najzaostaliye zemlje neće imati motiva za dalje reforme, kad im je već ionako obećano da će ući u EU istovremeno sa najrazvijenijima. S druge strane, to je rađalo bes zemalja koje su najuspešnije u reformama, jer je njima, zaista, bilo teško objasniti zašto moraju da čekaju bilo koga da bi ušle u EU.

Odlučujući momenat u ovoj polemici je bio onaj kada je i sama Komisija postala zagovornik „velikog proširenja“. Njen komesar za proširenje je više puta tokom 2001.godine izjavio da čak 10 država-kandidata ima sposobnost da narednom rundom proširenja EU bude obuhvaćeno.<sup>66</sup> Potom se desio još jedan u nizu globalnih bezbednosnih izazova- teroristički napad na SAD u septembru 2001., koji je samo pojačao bezbednosno obrazloženje velikog proširenja. Stoga, Komisiji nije preostalo ništa drugo no da u svom izveštaju u novembru 2001. zaključi da bi sa 10 država kandidata, izuzev Bugarske i Rumunije, trebalo okončati pregovore do kraja 2002.godine Uz to je još dodala da je „jaka i ujedinjena Evropa značajnija od svega, suprostavljena poreklu terorističkog akta od 11. septembra...“<sup>67</sup>

U svom narednom godišnjem izveštaju iz oktobra 2002. Komisija je ponovila da će 10 zemalja biti u stanju da preuzme obaveze iz članstva od početka 2004.godine, i preporučila zaključivanje pregovora sa njima do kraja godine.<sup>68</sup>

<sup>66</sup> Karen E. Smith, *The Making of EU Foreign Policy – The case of Eastern Europe*, Palgrave Macmillan, New York, 2004. p.192.

<sup>67</sup> European Commission, *Making a Success of Enlargement: Strategy Paper 2001*, p.4.

<sup>68</sup> European Commission, *Towards the Enlarged Union: Strategy Paper and Report on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries*, COM(2002) 700 final, 9 October 2002, pp.20-1.



Mesec u kome je donesena „istorijska, dramatična i izvanredna“ odluka, kako ju je okarakterisao Toni Bler, je bio decembar 2002. Evropski savet u Kopenhagenu je objavio da će jedinstveni ugovor o pristupanju, koji će sadržati sporazume sa svih 10 država, biti potpisan 16. marta 2003. u Atini. Izuzev nepredviđenog odlaganja, ove države bi trebalo da uđu 1.maja 2004. u EU, nakon ratifikacije ugovora o pristupanju od strane 15 država članica, 10 država-kandidata i dobijanja saglasnosti od strane Evropskog parlamenta. Bugarska i Rumunija su morale dalje da nastave sa reformskim procesima na putu ispunjavanja kriterijuma za članstvo, kako bi i same postale punopravne članice EU u 2007.godini.<sup>69</sup>

Nepredviđenog odlaganja nije bilo.

---

<sup>69</sup> European Council, Copenhagen, 12-13 December 2002, Presidency Conclusions, SN 400/02, p.4.





## Politika uslovljavanja Evropske unije





Ovaj rad je pisan sa stanovišta teorije međunarodnih organizacija. To je svakako samo jedan od mogućih pogleda na temu politike uslovljavanja EU, koji ne pretenduje da nametne svoju pretencioznost u odnosu na ostale moguće. Ono što je u značajnoj meri doprinelo izboru ovog stanovišta za obrazlaganje početne hipoteze (politika uslovljavanja EU prema zemljama CIE nastala je iz potrebe valjanog upravljanja sveobuhvatnim reformskim procesima u njima, s ciljem što potpunijeg i bržeg zadovoljavanja uslova za članstvo u njoj), je to što prema načinu prijema novih članica EU ostaje, nesumljivo, međunarodna organizacija sa nadržavnim obeležjima, bez obzira na neke druge karakteristike koje potencijalno ukazuju na njen drugačiji karakter. Dakle, ovaj rad se nije upuštao u veoma živu teorijsku raspravu oko pitanja šta Evropska unija zapravo danas jeste, već je uporedbom načina proširenja ovog „entiteta“ sa ostalima, zaključio da je na ovom nivou, ipak, reč samo o međunarodnoj organizaciji, ne dovodeći u pitanje razmišljanja da je po nekim drugim svojstvima EU sličnija nekim drugim entitetima.

Obim ovog rada, takođe, nije dozvolio detaljnije upuštanje u raspravu oko prirode politike uslovljavanja kao spoljnopolitičkog sredstva. Polemika oko toga da li je ona pozitivno<sup>70</sup> ili negativno<sup>71</sup> sredstvo

---

<sup>70</sup> Politika uslovljavanja kao pozitivno spoljnopolitičko sredstvo podrazumeva stavljanje u izgled određenih koristi nekom subjektu ako on ispunji postavljene uslove. Dakle, ima efekat nagrađivanja u različitim oblicima ( pružanje ekonomske pomoći, otpis ili smanjenje dugova, bliža saradnja, stavljanje u izgled članstva, ...)

<sup>71</sup> Politika uslovljavanja kao negativno spoljnopolitičko sredstvo podrazumeva stavljanje u izgled nekakve štete subjektu koji se ne povinuje postavljenim uslovima. Ona ima efekat kazne u najrazličitijim oblicima (uskraćivanje ekonomske pomoći, suspenzija sporazuma, prekid saradnje, sankcije....)



spoljne politike je veoma živahna, bez previše nade da će uskoro biti okončana u korist jednog od dva predhodno navedena gledišta.

Međutim, u ovom radu je na više mesta pokazano da je politika uslovljavanja EU dvostruke, odnosno „hermafrodičke“<sup>72</sup> prirode. To zapravo znači da ona nije koncipirana isključivo ni kao pozitivan ni kao negativan instrument, tj. sa namerom da neispunjavanje postavljenih uslova uvek kazni, a da povinovanje istim nikada ne nagradi, i obrnuto. Međutim, percepcija njene prirode umnogome zavisi od pozicije sa koje se opažaju njeni efekti. Tako npr. iz pozicije objekta politike uslovljavanja, a s obzirom na njegova početna očekivanja, ponekad i nagrada koju „prima“ za povinovanje postavnjenim uslovima izgleda kao kazna. Naime, ako su njegova početna očekivanja visoka, da bi npr. zbog svoje „lojalnosti“ Unija trebalo da ga „časti“ zaključivanjem sporazuma o pridruživanju, a ona se zapravo saglasi samo o otpočinjanju pregovora o istom, uz dodatnu listu preduslova, onda će ova, u suštini, nagrada (jer je reč o daljem napredovanju u odnosima sa EU) od strane objekta politike uslovljavanja biti doživljena kao kazna, zbog toga što nije bila korespondentna njegovim očekivanjima. S druge strane, EU je uvek više bila privržena predstavi politike uslovljavanja kao isključivo pozitivnog instrumenta, koji je dao ključni podsticaj ohrabrenju započetih reformi u zemljama CIE, predočavajući im mogućnost napredovanja u njihovim budućim odnosima sa EU. Ovakva njena percepcija nije bila narušavana čak ni u situacijama kada je uskraćivala ekonomsku pomoć ili suspendovala sporazume sa „neposlušnim“ partnerima, jer je to, navodno, trebalo da ih podstakne da svoju nagradu u ovim ili drugim oblicima „prime“ onog momenta kad se budu disciplinovali.

Različite percepcije prirode politike uslovljavanja EU nisu uticale na njenu efikasnost. Da je reč o delotvornom instrumentu, možda, najbolje govore sadašnji najrazličitiji ekonomski i društveni parametri zemalja CIE ( GDP,GDP per capita, stopa ekonomskog rasta, stanje ljudskih i manjinskih prava, stabilnost demokratskih institucija,...) u poređenju sa istim na početku tranzicionog perioda. S druge strane, o njenoj

<sup>72</sup> Milica Delević-Đilas, „Evropska Unija i politika uslovljavanja“, Centar za antiratnu akciju, Beograd, 2001, str.14.



## Politika uslovljavanja Evropske unije

uspešnosti podjednako govori i to što niko u EU i ne pomišlja da se odrekne pređašnje prakse u korist nekih drugih, potencijalno efikasnijih instrumenata. To samo ukazuje da su očekivanja EU ostvorena, ako ne i nadmašena.

Međutim, ključno pitanje je, zapravo, može li efikasnost jednog spoljnopolitičkog sredstva kompenzovati nelagodnost subjekta ka kome je ono upereno, zbog osećaja prinude i nametanja određenih vrednosti, pa makar one bile univerzalne važnosti? Traganje za odgovorom na ovo pitanje bi zahtevalo daleko više mesta nego što obim ovog zaključka dopušta. Ipak, čini se, bar na primeru EU da su države tu vrstu nelagodnosti (ukoliko je uopšte doživljavaju na takav način) spremne da kompenzuju ispunjavanjem svojih velikih očekivanja (što se u krajnjem slučaju odnosi na članstvo u EU). Dakle, po sredi je obostrano korisna pogodba u kojoj obe strane imaju svoje interese, te nije reč o tome da jedna strana postavlja uslove, a da je druga prinuđena da ih ispunjava. Ovo je takođe i dobrovoljna vrsta odnosa, što znači da u svakom momentu bilo koja strana može da odustane od saradnje pod postojećim uslovima, a to će se i desiti onog momenta kad očekivana korist postane manja od troškova ispunjavanja postavljenih uslova.

Kritički osvrt nije moguće okončati bez ukazivanja na još jednu stvar. Naime, ako je politika uslovljavanja EU zaista efikasan instrument, to ne znači da nije potrebno dalje raditi na njegovoj delotvornosti, tj. na neutralizaciji pratećih negativnih efekata. Aktivnije učešće samih objekata politike uslovljavanja u svim fazama ovog procesa, od formulisanja srednjoročnih i kratkoročnih prioriteta, preko njihovog prilagođavanja „transformacijskim“ kapacitetima zemlje u pitanju, pa do učešća u procesu nadzora nad ispunjavanjem postavljenih uslova, može doprineti izgradnji stvarnih partnerskih odnosa. Drugim rečima, sve dok reč partnerstvo, iz naziva značajnih predpristupnih instrumenata (danas je to „Evropsko partnerstvo“, a nekada u odnosima sa CIE zemljama „Pristupno partnerstvo“) ne počne da dobija svoje realne obrise u praksi, postojaće osećaj da je politika uslovljavanja samo dobro kamuflirano sredstvo spoljnopolitičke prinude.







## Politika uslovljavanja Evropske unije

Delević-Đilas, Milica "Evropska Unija i politika uslovljavanja", Centar za antiratsnu akciju, Beograd, 2001.

Kochenov, Dimitry "EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty-Custom Concubinage", European Integration on-line Papers Vol.9 (2005) Num.6; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2005-006a.htm>

Račić, Obrad, Dimitrijević, Vojin "Međunarodne organizacije", Savremena administracija, Beograd, 1988.

Ralchev, Plamen "The EU Conditional assistance as a Policy Tool towards Southeastern Europe", Institute for Regional and International Studies, Sofia, February 2004,

[http://www.fornet.info/documents/Ralchev\\_Presentation20Feb2004.pdf](http://www.fornet.info/documents/Ralchev_Presentation20Feb2004.pdf)

Rehn, Olli "EU enlargement under stress – the policy of consolidation, conditionality and communication", Institute for European Policy, Berlin, 12 July 2005.

[http://www.noticias.info/Archivo/2005/200507/2005014/20050714\\_83651.shtm](http://www.noticias.info/Archivo/2005/200507/2005014/20050714_83651.shtm)

Schimmelfennig, Frank "European Neighborhood Policy-Political Conditionality and its Impact on Democracy in Non-Candidate Neighboring Countries", Paper prepared for the EUSA Ninth Biennial International Conference Austin, March 31-April 2, 2005. [http://aei.pitt.edu/3302/02/European\\_Neighborhood\\_Policy.doc](http://aei.pitt.edu/3302/02/European_Neighborhood_Policy.doc)

Smith, E. Karen "The Making of EU Foreign Policy – The case of Eastern Europe", Palgrave Macmillan, New York, 2004.

### Dokumenta:

"Fourth ACP-EEC Convention" EUR-lex 21991A0817(01) <http://europa.eu.int>

Povelja OUN, [http://www.dadalos.org/uno\\_bih/un-charta.htm](http://www.dadalos.org/uno_bih/un-charta.htm)

Treaty of Amsterdam, <http://europa.eu.int/eur-ex/lex/en/treaties/dat/11997D/htm>

EC Bulletin no.4, 1989. <http://europa.eu.int>

EC Bulletin no.5, 1992.

"Statement concerning Romania", Document no.89/343, EPC Documentation Bulletin, vol.5, no.2, 1989.



“Statement by Twelve on Romania”, EPC Press Release P.44/90, 18 June 1990.

*Agence Europe* no. 5276, 16 June 1990.

*Agence Europe* no. 5069, 2 August 1989.

*Agence Europe* no.5473, 17 April 1991.

“Declaration of Ministers of the Group of 24 Engaged in Economic Assistance to Central and East European Countries”, *European Community News* no.29/90, 5 July 1990.

SEC(92) 2301 final

G. Verheguen, “Enlargement: Speed and Quality”, Speech in the Hague, 4 November 1999, Rapid document SPEECH/99/151

Commission of the European Communities, “The Development of the Community’s Relations with the Countries of Central and Eastern Europe”, SEC(90) 196 final, 1 February 1990.

Commission of the European Communities, “Association Agreement with the Countries of Central and Eastern Europe: A General Outline”, COM(90) 398 final, 27 August 1990.

European Commission, “Agenda 2000”, COM (97) 2000, 15 July 1997.

European Commission, “Composite Paper: Reports on Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries”, Brussels, 13 October 1999.

European Commission, “Making a Success of Enlargement: Strategy Paper 2001”

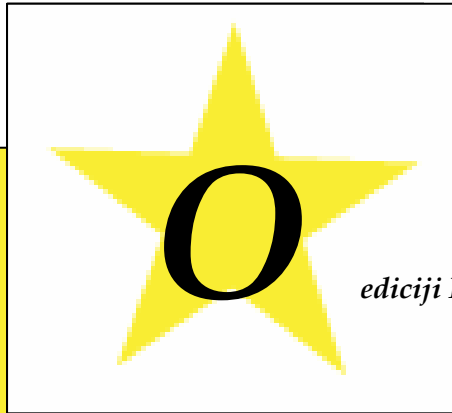
European Commission, “Towards the Enlarged Union: Strategy Paper and Report on the Progress towards Accession by Each of the Candidate Countries”, COM (2002) 700 final, 9 October 2002.

Special Meeting of the European Council, Dublin, 28 April 1990, Presidency Conclusion, *EC Bulletin* no. 4, 1990.

Luxembourg European Council, 12 and 13 December 1997, Presidency Conclusions

European Council, Copenhagen, 12-13 December 2002, Presidency Conclusions, SN 400/02.

European Council, Helsinki, 10-11 December 1999, Presidency Conclusions



*ediciji Praktikum*

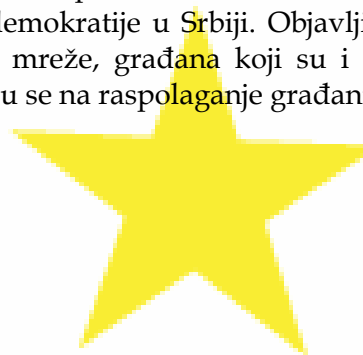


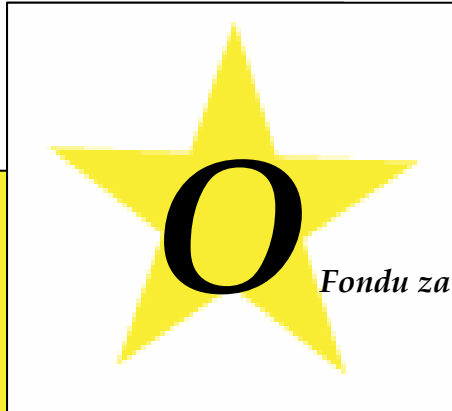
Edicija Praktikum je pokrenuta u dvostrukom cilju.

Prvi je cilj da se građani Srbije upoznaju sa aktuelnim temama u oblasti programa Građanske mreže:

- Razvoj i angažman mladih,
- Program podrške manjinskim grupama,
- Razvoj lokalne zajednice,
- Ekonomsko osnaživanje lokalne zajednice,
- 4M=Evropa! i
- Afirmacija kulturnog stvaralaštva.

Naša je namera i da se građani pozovu na aktivizam kako bi znanje bilo i praktično primenjeno u cilju daljeg razvoja i unapređenja demokratije u Srbiji. Objavljivanjem radova u sklopu edicije, znanja i iskustva autora i saradnika Građanske mreže, građana koji su i sami angažovani u civilnom sektoru, ekonomiji i državnim institucijama, stavljaju se na raspolaganje građanima Srbije.





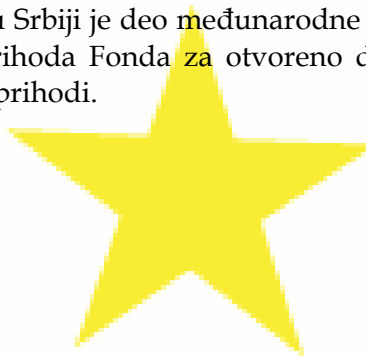
*Fondu za otvoreno društvo - Srbija*



Kneginje Ljubice 14, 11 000 Beograd, Srbija  
Telefon: + 381 11 30 25 800  
Fax: + 381 11 32 83 602  
e-mail: [office@fosserbia.org](mailto:office@fosserbia.org)  
WEB: [www.fosserbia.org](http://www.fosserbia.org)

Fond za otvoreno društvo je nevladina, nepolitička i neprofitna organizacija koja razvija i podržava sistemske razvojne politike, programe i aktivnosti usmerene na razvoj demokratske kulture, otvorenosti, uvažavanja različitosti, punog poštovanja ljudskih prava svih i promovisanje principa vladavine prava, dobrog upravljanja, učešća građana u javnim poslovima i odgovornosti, a radi stvaranja pretpostavki za održivi demokratski i pro-evropski razvoj društva, jačanje stabilnosti i saradnje u regionu Jugoistočne Evrope i uključivanja Srbije u evropske integracije.

Fond za otvoreno društvo u Srbiji je deo međunarodne mreže Instituta za otvoreno društvo, čiji je osnivač Džordž Soros. Glavni izvor prihoda Fonda za otvoreno društvo je donacija osnivača, ali i druge donacije, pokloni, legati, kao i sopstveni prihodi.









Trg oslobođenja 3.6/2, Kovin, Srbija  
Tel/faks: +381 13/742-279  
[www.gradjanskamreza.org](http://www.gradjanskamreza.org)  
e-mail: [office@gradjanskamreza.org](mailto:office@gradjanskamreza.org)

Građanska mreža je organizacija koja ima za cilj da deluje na uvećanje uticaja građana na proces donošenja odluka kroz demokratske institucije. Autori su Naša je želja da iskustva stečena putem formalnog i neformalnog obrazovanja i društvenog angažovanja u civilnom sektoru, ekonomiji i državnim institucijama i stečene kontakte sa kolegama i saradnicima iz različitih institucija u kojima smo angažovani stavimo na raspolaganje građanima u svojim lokalnim zajednicama.

Građanska mreža je u cilju ostvarenja svoje misije dosad pokrenula sledeće programe:

- Razvoj i angažman mladih
- Program podrške manjinskim grupama
- Razvoj lokalne zajednice
- Ekonomsko osnaživanje lokalne zajednice
- Program 4M=Evropa!
- Afirmacija kulturnog stvaralaštva





## Politika uslovljavanja Evropske unije



*ovratna informacija*



## Politika uslovljavanja Evropske unije

Kako biste nam pomogli da unapredimo naša izdanja, molimo Vas da nam pošaljete vaše sugestije na fax: +381 13 742 279, E- mail: office@gradjanskamreza.org ili na adresu: Građanska mreža (Povratna informacija), Trg oslobođenja 3.6/2, 26220 Kovin

Lični podaci:

Ime i prezime:

Profesija:

Broj telefona:

Naziv izdanja:

Kako ste saznali za našu publikaciju?

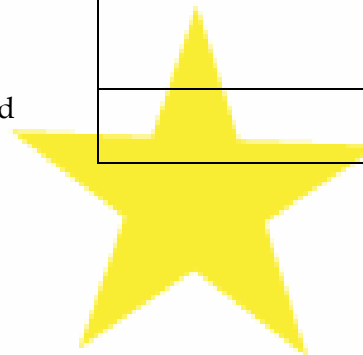
Da li Vam je publikacija pomogla i ako jeste na koji način?

Da li mislite da je publikacija primerena ciljnoj grupi kojoj je namenjena?

Šta bi trebalo da se poboljša u budućim izdanjima Građanske mreže?

Predložite nam temu za neko od naših sledećih izdanja:

	Organizacija:	
	E-mail:	





## Politika uslovljavanja Evropske unije



*rethodno izdanje u sklopu edicije*



Aleksandra Nešković

### Uloga nevladinih organizacija u razvoju civilnog društva u Srbiji

Uloga nevladinih organizacija (NVO) u razvoju civilnog društva u Srbiji je neophodna na putu izgradnje Srbije u demokratsku državu. Međutim, u javnosti ne postoji snažno izgrađena svest o važnosti uloge NVO-a u tom procesu. Najveći je problem upravo nedovoljna informisanost građana šta su nevladine organizacije i koja je njihova uloga u razvoju civilnog društva. Otuda se nametnula potreba za obrazovanjem širokog kruga ljudi o ovom obliku udruživanja građana. Pored informisanja o ulozi nevladinih organizacija u razvoju civilnog društva u Srbiji publikacija sadrži i teme iz oblasti određenja pojmova nevladinih organizacija i civilnog društva, nudi osvrt na razvoj nevladinih organizacija, upućuje na društvenu klimu i zakonsku regulativu u kojoj deluju nevladine organizacije i informiše o broju i profilu nevladinih organizacija koje deluju u Srbiji.





## Politika uslovljavanja Evropske unije



Publikacija je objavljena u okviru programa Građanske mreže 4M=Evropa!

