

MEĐUNARODNO-PRAVNI ASPEKTI ŠIRENJA EVROPSKE UNIJE

REZIME: Širenje Evropske unije je pravno-politički proces koji traje od nastanka evropskih zajednica pedesetih godina prošlog veka do danas. Pravni osnov širenja Unije definisan je osnivačkim aktima te organizacije, počevši od Rimskih ugovora pa sve do Ugovora iz Lisabona. Lisabonski ugovor dao je Evropskoj uniji sva obeležja subjekta međunarodnog prava i otklonio institucionalne prepreke ka njenom širenju. U radu je predstavljena politika proširenja kroz koju Unija definiše uslove i način svoga širenja. Pridruživanje i pristupanje su dve osnovne faze politike. Posebno je analizirano pridruživanje kao pravni odnos koji je prvi korak neke evropske države ka članstvu u Uniji. Pridruživanje EU se ostvaruje putem posebne vrste međunarodnih sporazuma – sporazuma o pridruživanju. Dat je prikaz tri verzije tih sporazuma koje je Unija do sada razvila. Poseban akcenat je stavljen na Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, kao osnovni instrument pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana.

KLJUČNE REČI: *Evropska unija, proširenje, pridruživanje, Zapadni Balkan, sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.*

Uvodne napomene

Današnju Evropsku uniju, njenu strukturu i ciljeve oblikovali su i odredili vreme i okolnosti u kojima su zajednice, koje su joj prethodile, nastajale i narodi koji su ih osnivali. Iako je bilo pokušaja da se ona definiše kao međunarodna organizacija ili specifična forma države, njena struktura i uređenost pokazuju da je to sasvim nova i specifična forma odnosa različitih država i naroda kakva nije postojala u dosadašnjoj istoriji međunarodnih odnosa.

Proširenje Evropske unije je ključni politički proces, kako za samu Uniju kao organizaciju, tako i za međunarodne odnose u celini. Od početka evropskih integracija proširenje je bio „neophodan“ proces za ostvarenje ciljeva proklamovanih u osnivačkim ugovorima. Svest o predodređenosti evropskog

prostora za povezivanje u jednu organizacionu celinu stara je preko dva milenijuma. Evropska unija je tokom svoje istorije imala šest krugova proširenja. Svako proširenje je uticalo na razvoj prava Evropske unije i zahtevalo je prilagođavanje zemalja koje pristupaju ovoj supranacionalnoj organizaciji. Ti procesi su podrazumevali određene instrumente i institucionalne strukture u cilju uspešnog ostvarivanja svakog kruga proširenja.

Širenje EZ/Unije

Od njenog nastanka, pedesetih godina prošlog veka, do danas, odvija se i proces proširenja evropskih zajednica, odnosno Unije kao njihovog trajnog fenomena. Unija je vodila politiku sve dublje integracije i prijema novih članova kao dva povezana i paralelna procesa. Proširenje EU je proces postepene i formalne horizontalne institucionalizacije pravila i normi, a produbljivanje procesa integracija predstavlja vertikalnu institucionalizaciju (Schimmelfenning, 2002: 502–503). Institucionalizacija je proces u kome su akcije i interakcije društvenih aktera normativno uobličene.

Horizontalnu institucionalizaciju imamo u društvenim odnosima onda kada se određena organizacija proširuje van aktuelnih aktera, odnosno kada grupa aktera čije su akcije i odnosi regulisani normama te organizacije postaje sve veća, tj. brojnija.

Procesi širenja izazvali su nastanak politike proširenja koja se zasniva na principu da svaka evropska zemlja koja poštuje principe slobode, demokratije, ljudskih prava i osnovnih sloboda, te vladavine prava može da podnese zahtev da postane članica Unije. Ta politika se zasniva na osnivačkim aktima Unije, komunitarnom / pravu EU i međunarodnom pravu, ali i sama kreira instrumente kojima se ostvaruje proširenje Evropske unije.

Iako je proširenje sastavni deo razvoja EU, ono je tokom njene istorije bilo ograničeno na „povremene epizode“. Nakon pada Berlinskog zida tempo proširenja je „dramatično ubrzan“, a proširenje je postalo stalna tačka na dnevnom redu EU (Wallace, 2010: 402). Proces proširenja EZ/EU odvija se u rundama jer su evropske zemlje želele da se učlane i bile kvalifikovane za članstvo u različitim periodima, pre svega zbog razlika u prirodi ekonomsko-političkih sistema (s tim da je članstvo uvek bilo otvoreno samo za liberalno-demokratske države) i percepciji nacionalnih političkih elita mogućih dobitaka i gubitaka koje sa sobom nosi EZ/EU članstvo (Nugent, 2006).

Od prvobitnih šest članica osnivača, sa oko 185 miliona stanovnika, Evropska unija je kroz dosadašnjih šest proširenja izrasla u zajednicu od 28 članova sa preko 500 miliona stanovnika. Svoje prvo proširenje EZ je ostva-

rila 1973. godine kada su joj se priključile Velika Britanija, Irska i Danska. U drugom krugu proširenja, 1981. godine, u članstvo je primljena Grčka, a u trećem krugu, 1986. godine, još dve mediteranske zemlje – Španija i Portugal. Četvrto proširenje realizovano je 1995. godine, kada su članice EU postale članice EFTA: Austrija, Švedska i Finska. Nakon ovog, za EU najjednostavnijeg proširenja, usledilo je peto, tzv. „big bang“ proširenje, koje je sprovedeno u dva ciklusa. Godine 2004. u članstvo su primljene: Češka, Slovačka, Poljska, Mađarska, Letonija, Litvanija, Estonija, Slovenija, Kipar i Malta, a 2007. Bugarska i Rumunija. Formalno se ulazak ove dve zemlje računa u „peto proširenje“ jer su se pregovori odvijali gotovo istovremeno kada i sa ostalih deset članica, a važili su i isti uslovi za članstvo. Sa stanovišta ponovnog ujedinjenja Evrope, „10+2“, tj. „proširenje na Istok“ je najznačajnije u istoriji procesa evropskih integracija. Nakon ovog najvećeg, ali i najsiriomašnjeg proširenja, i suočavanja sa svetskom ekonomskom krizom, koja još uvek potresa Uniju na unutrašnjem planu, u javnosti se sve češće govori o „zamoru EU od proširenja“. Međutim, 1. jula 2013. godine prijemom Hrvatske realizovano je šesto proširenje, čime je Unija počela „osvajanje“ Zapadnog Balkana i potvrdila da je „zamor od proširenja“ samo prolazna, prateća pojava procesa proširenja.

Proširenje je veoma teška i osetljiva oblast za Evropsku uniju iz tri razloga. *Prvo*, politika proširenja EZ/EU, koja je bazirana na jasnim i doslednim principima, nikada nije potpuno razvijena. *Drugo*, Zajednica je imala malo kontrole nad podnošenjem prijava, pa je, npr., u mediteranskom i „10+2“ proširenju bila uvučena u proces pridruživanja sa aplikantima dosta ranije nego što joj je odgovaralo. To je rezultiralo predugim trajanjem određenog kruga proširenja, od podnošenja aplikacije do prijema prolazilo je čak i 13 godina. *Treće*, nakon EFTA proširenja, sve bogate i demokratski stabilne zemlje Evrope bile su članice EU. Van njenog okvira ostale su samo „teške i problematične“ zemlje. Nesumnjivo, proces proširenja menja Uniju na više načina. On je važna pokretačka snaga reforme osnivačkih ugovora; izaziva „rast“ sastava institucija, koji je često imao i negativan uticaj na institucionalnu efikasnost; većina politika EU morala je postati fleksibilnija da bi zadovoljila širok spektar nacionalnih interesa; EU je kroz proces proširenja postala važnija i uticajnija organizacija u međunarodnim odnosima (Nugent, 2004). Danas je prva etapa politike proširenja pridruživanje, a druga pristupanje Evropskoj uniji.

Pravni osnov proširenja su članovi 6 i 49 Ugovora o Evropskoj uniji i „kriterijumi iz Kopenhagena“, koji čine osnovni okvir politike proširenja. Evropska unija je, kako se navodi u članu 6 Ugovora o EU, utemeljena na principima demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i vladavine prava, koji su zajednički svim državama članicama, te stoga, prema

članu 49 istog ugovora, svaka evropska država koja poštuje te principe može podneti zahtev za članstvo.

Pitanje širenja EZ na teritoriju Centralne i Istočne Evrope, odnosno na zonu nekadašnjeg Istočnog bloka, predstavljalo je prelomnu tačku u razvoju integracija i politike proširenja jer je Evropska zajednica morala definisati način priključivanja država koje su u ekonomskom, političkom i kulturno-istorijskom kontekstu u sasvim drugoj ravni u odnosu na zapadnoevropske zemlje. Osim toga, zemlje CIE su se nalazile na vrlo različitom stepenu društvenog i ekonomskog razvoja. Zato je proširenje, koje samo po sebi nije predstavljalo politiku EU kao što su to bile mnoge druge (npr. poljoprivredna politika ili jedinstveno tržište), postepeno „postalo kompozitna politika, odnosno okvirna politika koja utiče na sve ostale oblasti delovanja Unije“ (Mišćević, 2009: 148).

U junu 1993. godine šefovi država i vlada tadašnjih članica evropskih zajednica izrazili su, na samitu u Kopenhagenu, političku spremnost za prijem zemalja tog dela Evrope uz navođenje uslova za sticanje članstva u EU. „Kriterijumi iz Kopenhagena“, koje je Evropski savet utvrdio kao opšte uslove za članstvo u Evropskoj uniji, podrazumevaju:

- političke kriterijume: stabilne institucije koje garantuju demokratiju, vladavinu zakona, ljudska prava, te poštovanje i zaštitu manjina;
- ekonomske: funkcionisanje tržišne ekonomije, koja je dovoljno konkurentna da izdrži pritisak konkurencije i delovanje tržišnih sila u okviru EU;
- pravne: sposobnost da se preuzmu obaveze članstva, uključujući pridržavanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije, te sposobnost državne administracije da usvoji i sprovodi pravne tekovine EU (*aquis communautaire*).

„Kriterijumima iz Kopenhagena“, prvi put u politici proširenja, precizno je definisano koji uslovi moraju biti zadovoljeni da bi neka država mogla postati članica EU. Osim toga, Evropski savet je tada odredio da će jedan od osnovnih kriterijuma za svako buduće proširenje biti i sposobnost EU da odgovori na izazove uvećanja članstva, tj. njena sposobnost da apsorbuje nove članove i istovremeno održi zamah evropske integracije. To je bio način njene sopstvene zaštite od prekomernog proširenja (ibid.: 147). Na taj način Unija je ostavila sebi slobodu da sama odlučuje i upravlja svojim proširenjem.

U decembru 1995. godine Evropski savet je, na samitu u Madridu, „kriterijumima iz Kopenhagena“ dodao još jedan uslov: administrativnu sposobnost države kandidata da sprovede preuzete obaveze, tj. država kandidat mora po-

sedovati takav administrativni aparat koji će biti u stanju da odgovori na sve obaveze koje zahteva članstvo u EU. U izveštaju Komisije, *Agenda 2000: Za jaču i širu uniju*, izložena je vizija razvoja EU i formulisana strategija proširenja, koja se sastoji iz dva dela: pregovori o pristupanju i strategija pretpristupanja.

Strategija pretpristupanja, usvojena na samitu Evropskog saveta decembra 1994. godine, je program koji je kreiran kao vid pomoći u pripremi država kandidata za članstvo u Uniji. Ključni elementi strategije su sporazumi kojima se definišu prava i obaveze (poput Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju) i posebni mehanizmi saradnje (poput Partnerstva za pristupanje i sl.), kojima se definišu konkretni ciljevi reformi koje moraju ostvariti kandidati ili potencijalni kandidati. Strategija podrazumeva i programe finansijske pomoći i podrške. U implementaciji strategije do sada su korišćena tri programa pomoći: PHARE (program za koordinaciju pretpristupne pomoći), SAPARD (program za poljoprivredu i podršku selu) i ISPA (pomoć koja se usmerava na zaštitu životne sredine i transportne infrastrukture). Evropska komisija je, u *Strategiji proširenja za 2011–2012. godinu*, istakla da će za zemlje kandidate u njihovoj pripremi za pristupanje kroz instrumente za pretpristupnu pomoć Unija u periodu od 2007. do 2013. godine izdvojiti ukupno 11,6 milijardi evra (Evropska komisija, *Strategija proširenja i ključni izazovi za 2011–2012. godinu*).

Pregovori o pristupanju se odnose na način, uslove i rokove za usvajanje, realizaciju i primenu pravila EU, odnosno način i tempo prihvatanja komunitarnog *acquisa* od strane zemlje kandidata. Pregovori se odvijaju u obliku međuvladinih konferencija između svake od zemalja kandidata i tela EU. Otvaranje pregovora sa nekom grupom zemalja ne znači da će one biti primljene u Uniju u isto vreme. Sa svakom zemljom se pregovara pojedinačno. Napuštena je ideja da zemlje pregovaraju sa Unijom grupno, zato što su njihov razvoj i problemi veoma različiti (Prokopijević, 2009: 563). Od napretka koji svaka zemlja postigne u ispunjavanju uslova zavisi i brzina pregovora. Kako bi se pregovori olakšali, celokupna legislativa EU je podeljena na „poglavlja“ koja odgovaraju određenoj oblasti politike. Sa razvojem komunitarnog prava broj oblasti, tzv. „*chapters*“, je porastao sa 31 na današnjih 35. Prvi korak u pregovorima je „*screening*“, tj. analitički pregled i ocena usklađenosti nacionalnog zakonodavstva zemlje kandidata sa pravom EU. Pregled se sprovodi zasebno za svako poglavlje pregovora i njime se, konačno, utvrđuju postojeće razlike koje zahtevaju usaglašavanje sa pravom EU. Kao osnovu za početak stvarnog procesa tehničkih pregovora Komisija priprema „Izveštaj o pregledu“, za svaku zemlju i poglavlje pojedinačno, i podnosi ih Savetu. Komisija daje preporuke da li treba početi pregovore o poglavlju ili zahtevati da se

prvo ispune određeni uslovi. Tek kada se Unija saglasi o zajedničkoj poziciji za svako poglavlje uslovno se zaključuju pregovori o određenom poglavlju. Poglavlja o kojima je postignuta saglasnost zaključuju se samo privremeno i tek na kraju se usvajaju kao ceo paket.

Kada budu zaključeni pregovori o svim poglavljima sledi sklapanje ugovora, koji reguliše konkretne oblike pristupanja između država članica i države koja je podnela zahtev. U završnoj fazi pregovora Savet najpre traži konačan stav Komisije o pristupanju. Tokom pregovora, Evropski parlament se informiše o toku razgovora i mora se apsolutnom većinom saglasiti sa prijemom nove države. Nakon toga Savet mora jednoglasno doneti odluku o prihvatanju usaglašenog ugovora o pristupanju. Taj ugovor potpisuju šefovi država i vlada nakon davanja saglasnosti Evropskog parlamenta i Saveta.

Ugovor o pristupanju ima karakter međunarodnopravnog ugovora i neophodna je njegova ratifikacija od strane svih država članica EU, u skladu sa njihovim nacionalnim zakonodavstvima. Nakon završetka procesa ratifikacije ugovora o pristupanju (koji traje do dve godine) država kandidat postaje članica Unije. Stupanjem na snagu ugovora o pristupanju država koja pristupa postaje i ugovornica svih ugovora na kojima se zasniva Evropska unija (Etinski, 2010: 397).

Zbog istorije balkanskih odnosa i sukoba u poslednje dve decenije zemlje Balkana su na „specifičan“ način uključene u projekat proširenja Evropske unije. Evropska komisija je 1999. godine promovisala Proces stabilizacije i pridruživanja kao poseban politički okvir za unapređenje odnosa između država Zapadnog Balkana i EU. Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora, Makedonija i Albanija su određene kao zemlje „Zapadnog Balkana“ koje imaju šansu da kroz PSP, kao specifičan i njima prilagođen vid politike EU, postanu njene članice. Sudbina sposobnijih država u tom procesu nije uslovljena pozicijom regiona kao celine jer se uspešnost ispunjavanja traženih uslova ocenjuje za svaku državu pojedinačno (Budimir, Međak, 2008: 29).

Širenje EU je izraz njene bazične politike, prema kojoj EU, kao grupacija ili klub zasnovan na određenim vrednostima, širi te vrednosti uključivanjem novih članica (Prokopijević, 2009). Tokom vremena, paralelno sa razvojem EZ/EU, menjao se skup uslova koje je trebalo ispuniti za članstvo. Sa svakom narednom rundom proširenja broj uslova postajao je veći, a oni komplikovaniji. Sa svakim proširenjem ova politika je postajala kompleksnija, a uslovljenost je postala ključni element metodologije proširenja Unije i moćan instrument u rukama Evropske komisije. Širenje Unije je zasnovano na konsolidaciji – Unija poštuje postojeće obaveze prema zemljama koje su već u tom procesu, ali je oprezna pri prihvatanju bilo kakvih novih obaveza.

Proces proširenja Evropske unije ostvaruje se u skladu sa četiri osnovna principa evropske integracije, koji su u osnovi nastanka i razvoja Evropske zajednice / unije, a to su: asocijativnost (podrazumeva i načelo fleksibilnosti), kontraktualnost, funkcionalnost i evolutivnost (Samardžić, 1998: 229). Proširenje je transformisalo političku mapu Evrope, ali i proces zapadno-evropske integracije u proces „evropske“ integracije.

Pridruživanje Evropskoj uniji

Širenje Evropske unije, kao nadnacionalne organizacije, ostvaruje se kroz nekoliko instituta međunarodnog prava, od kojih je najznačajnije pridruživanje. Pridruživanje EU prethodi pristupanju članstvu u Uniji. EU je od svih poznatih organizacija u međunarodnim okvirima najviše razvila praksu uspostavljanja pridruživanja, a sve do Lisabonskog ugovora to je na posredan način bila potvrda njenog međunarodnopravnog subjektiviteta.

Odnosi Evropske unije sa trećim državama koje teže njenom članstvu uspostavljaju se na osnovu forme pravnog odnosa sa odgovarajućim pravima i obavezama – koji se naziva pridruživanje. Prema Vujakliji, pridruživanje ima značenje stvaranja nove celine, ili pak priključenja nekog dela jednoj celine, te njegovo uključivanje u postojeće funkcionisanje. Kao sinonim terminu pridruživanje u našem jeziku se koristi i termin asocijacija, koji potiče od latinskog *associatio* i ima značenje udruživanja, vezivanja, spajanja, društva ili udruženja (Vujaklija, 1980: 80).

Pridruživanje je poseban oblik odnosa koji se uspostavlja između međunarodne organizacije i država koje nisu njene članice, zasnovan na odgovarajućem aktu na osnovu koga je moguće uključivanje pridružene države u rad postojećih organa organizacije, ili se, na osnovu njega, stvara posebna institucionalna struktura za ostvarivanje tog odnosa (Mišćević, 2009: 22). Aktom o pridruživanju država koja želi da postane članica organizacije dobija neka prava i obaveze u samoj organizaciji, čiji je obim uži od prava i obaveza koje poseduju članice međunarodne organizacije.

Pristupanje međunarodnoj organizaciji znači učlanjenje u organizaciju, te učešće u radu njenih organa. Specifičnost pristupanja Evropskoj uniji ogleda se u tome što pristupanju prethodi proces pridruživanja, te se ovaj proces institucionalizuje ne samo ugovorima o pridruživanju već i stvaranjem zajedničkih organa Unije i države koja je u procesu pridruživanja. Međutim, proces pridruživanja ne mora da završi pristupanjem Uniji.

Prema osnivačkim ugovorima EU, razlikujemo dve vrste pridruživanja Evropskoj uniji:

1. pridruživanje vanevropskih zemalja i teritorija (pridruživanje na osnovu članova 198–204 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije), koje su u momentu stvaranja Evropske ekonomske zajednice imale posebne odnose sa Belgijom, Francuskom, Holandijom i Italijom; radi se o posebnom obliku trgovinske i privredne saradnje i pomoći tim zemljama, ali bez mogućnosti njihovog stupanja u članstvo Unije;
2. pridruživanje na osnovu člana 217 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (eksčlan 310 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice) – predviđena je mogućnost zaključenja sporazuma o pridruživanju sa trećom državom ili grupom država, uz mogućnost njihovog stupanja u članstvo Unije. Proširenje Evropske unije ostvaruje se ovom formom pridruživanja.

Pravno utemeljenje širenja Evropske unije nalazi se u osnivačkim ugovorima. Proširenje se pominje još u Rimskim ugovorima iz 1957. godine, gde se u preambuli ističe da je reč o čvrstoj volji da se ostvare osnove za sve čvršći savez evropskih naroda i drugi narodi Evrope se pozivaju da se uključe u ta nastojanja.

Pitanje prijema u članstvo EU do usvajanja Ugovora o Evropskoj uniji bilo je regulisano posebno za svaku od tri zajednice, i to: članom 237 Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici, članom 205 Ugovora o Evropskoj zajednici za atomsku energiju i članom 98 Ugovora o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik. Ugovor iz Mastrihta je pitanje članstva izuzeo iz nadležnosti EZ i preneo ga na Uniju. Član 49 Ugovora o EU ustanovljava članstvo Unije i uređuje pitanje uslova za prijem u članstvo i postupak prijema (Knežević-Predić, Radivojević, 2009: 37). On je postavio dva osnovna uslova kandidatu za članstvo:

- geografski – da je reč o evropskoj državi; i
- pravno-politički – da država o kojoj je reč poštuje osnovne principe na kojima počiva Unija.

Proširenje Evropske unije zasniva se na različitim vrstama međunarodnih sporazuma, a najbrojniji su sporazumi o pridruživanju. Sporazum o pridruživanju je vrsta međunarodnog sporazuma koja se na osnovu člana 217 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ne može zaključiti sa trećom državom, grupom država i međunarodnim organizacijama. Sadržina sporazuma o pridruživanju, po prvi put, detaljnije je određena u presudi Suda EU u pred-

metu Demirel (predmet 12/86, Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund [1987] ECR I-3719). Ovom vrstom sporazuma uspostavlja se odnos pridruživanja kao najpovlašćeniji odnos koji prema EU može imati neka država koja nije njena članica.

Procedura za zaključivanje sporazuma o pridruživanju utvrđena je članom 218 Ugovora o funkcionisanju EU (eksčlan 300 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice). Sa pravnog aspekta, sporazumom o pridruživanju se ne garantuje članstvo u Evropskoj uniji državi koja ga je potpisala, ali je, sa političkog stanovišta, to prva stepenica na putu ka članstvu u Uniji. Prema mišljenju Evropskog suda pravde, sporazumi o pridruživanju stvaraju posebne, privilegovane veze sa državama nečlanicama, koje moraju, barem u određenom obimu, da uzmu učešće u sistemu Zajednice/Unije. S obzirom na odnose koje stvaraju, sporazumi o pridruživanju zahtevaju stvaranje određenog institucionalnog okvira, tj. zajedničkih tela za sprovođenje sporazuma, rešavanje sporova i dalji razvoj odnosa među ugovornim stranama (Medović, 2009: 43).

Sporazume o pridruživanju zaključuje Savet, a Komisija vodi pregovore. Od Jedinstvenog evropskog akta za zaključenje ove vrste sporazuma mora postojati pristanak Evropskog parlamenta, donet apsolutnom većinom glasova. Ovi sporazumi se implementiraju etapno, jer se vodi računa o nivou razvijenosti konkretne zemlje. Sporazumi o pridruživanju EU se, zbog pitanja nadležnosti, zaključuju po tzv. mešovitoj proceduri, tj. zaključuju ih tri strane: država koja želi da se pridruži, EU (kao organizacija kojoj se vrši pridruživanje) i države članice EU kao članice međunarodne organizacije. Pod mešovitom procedurom se podrazumeva procedura za zaključivanje međunarodnih sporazuma koji delom obuhvataju materiju koja je u isključivoj nadležnosti Zajednice/Unije, dok delom obuhvataju oblasti u okviru kojih su države članice zadržale svoja ovlašćenja za njihovo zaključivanje. Svi dosadašnji sporazumi o pridruživanju, osim sporazuma sa Maltom i Kiprom, zaključeni su u skladu sa mešovitom procedurom. Evropski sud pravde obezbeđuje jedinstveno tumačenje i primenu sporazuma o pridruživanju u svim državama članicama.

Ti sporazumi se smatraju integralnim delom pravnog sistema Unije i njihova primena u državama članicama regulisana je pravilima Evropske unije. Da bi se sporazumi o pridruživanju mogli okarakterisati kao valjani sa stanovišta međunarodnog prava, njih moraju ratifikovati pridružene države u skladu sa njihovim nacionalnim pravom, i mora postojati odgovarajući akt međunarodne organizacije (akt o formalnoj potvrdi), koji predstavlja potvrdu pristanka i valjanosti sklopljenog sporazuma, kako za državu koja se pridružuje tako i za tu određenu međunarodnu organizaciju.

Unija je, tokom svog širenja, razvila i zaključila različite vrste sporazuma

o pridruživanju koje povezuje isti osnovni cilj: pridruživanje. Istorija zaključivanja tih sporazuma počinje sa drugim krugom proširenja, kada je zaključen prvi sporazum o pridruživanju EU sa Grčkom 1961. godine. On pripada tzv. grupi *sporazuma o pridruživanju evropskih mediteranskih država*, prvoj verziji sporazuma o pridruživanju u politici proširenja Evropske unije. Značaj te grupe sporazuma je u tome što oni predviđaju mogućnost da te zemlje postanu članice EU, i po prvi put direktno se ističe razlika između dve vrste odnosa pridruživanja koje EU razvija: pridruživanje sa zemljama koje mogu postati članice Unije, te drugi odnos pridruživanja sa zemljama koje ne mogu postati članice.

Sporazumi iz tzv. Mediteranske grupe su istovremeno ugovori ekonomskog i političkog sadržaja. Ti sporazumi, pre svega, trebalo je da olakšaju pristup tih zemalja evropskom ekonomskom tržištu. Cilj sporazuma koji je zaključen sa Grčkom bio je doprinos razvoju grčke privrede, što je smatrano uslovom pripreme te zemlje za prijem u EU (Nugent, 2004). U ovu grupu sporazuma, osim sporazuma sa Grčkom, spadaju i sporazumi o pridruživanju zaključeni sa Turskom 12. septembra 1963, Maltom 5. decembra 1970. i Kiprom, 19. decembra 1972. godine. Grčka je postala članica Unije u drugom krugu proširenja 1981. godine, a Kipar i Malta 2004. godine u petom krugu proširenja. Turska još nije postala članica Unije, i to je jedno od najspornijih pitanja u politici proširenja EU.

Tokom devedesetih godina pošlog veka Unija je razvila drugi oblik sporazuma o pridruživanju, tzv. *Evropske sporazume*, koje je zaključila sa zemljama Centralne i Istočne Evrope od 1991. do 1995. godine. Ti sporazumi su predstavljali osnovne zakonske instrumente za uređenje odnosa između EU i država Centralne i Istočne Evrope. Cilj sporazuma bilo je uspostavljanje specijalnih veza između pridruženih država i evropskih zajednica, ali i potvrda spremnosti tih zemalja za približavanje EU. Sporazumi su predviđali postepenu liberalizaciju trgovine, koja je trebalo da nakon prelaznog perioda dovede do uspostavljanja zone slobodne trgovine za industrijske proizvode. Evropski sporazumi obuhvataju trgovinske odnose, politički dijalog, zakonodavno približavanje i druge oblasti saradnje koje su od zajedničkog interesa za zemlje potpisnice, kao što su industrija, ekologija, transport itd. (Prokopijević, 2009). Uslov za zaključivanje Evropskih sporazuma bio je i da je zemlja članica Saveta Evrope, jer je članstvo u toj organizaciji bio nezvaničan uslov za stupanje u članstvo EU. Evropski sporazumi rađeni su na istoj osnovi za sve zemlje Centralne i Istočne Evrope. Sporazumi se sastoje od preambule i devet pojedinačnih celina: politički dijalog; slobodno kretanje roba; kretanje radne snage, stvaranje preduzeća, usluge; plaćanja, kapital, konkurencija i druge ekonomske odredbe, približavanje zakona; ekonomska saradnja; kul-

turna saradnja; finansijska saradnja, te odredbe o institucijama, opštih i završnih odredaba. Pošto svi sporazumi nisu zaključeni u isto vreme, razlikuju se u odredbama kojima se utvrđuju kvote u trgovini određenim proizvodima i u rasporedu faza liberalizacije. U preambulama Evropskih sporazuma, koji su zaključeni nakon utvrđivanja kriterijuma iz Kopenhagena 1993. godine, pridruživanje se pominje kao deo pretpristupne strategije i unose se odredbe o saradnji između Unije i pridruženih država u oblasti spoljne i bezbednosne politike, pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Evropski sporazumi su zaključeni sa: Mađarskom i Poljskom (16. decembra 1991, a stupili su na snagu 1. februara 1994), sa Bugarskom (zaključen 1. marta 1993, a stupio na snagu 1. februara 1995), sa Rumunijom (potpisan 1. februara 1993, a stupio na snagu 1. februara 1995), sa Republikom Češkom i Slovačkom (zaključeni 4. oktobra 1996, a stupili na snagu 1. februara 1995), sa Estonijom, Litvanijom i Letonijom (zaključeni 12. juna 1996), i sa Slovenijom 10. juna 1996. godine.

Poslednja generacija sporazuma o pridruživanju Evropskoj uniji je *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju* koji je predviđen za zemlje Zapadnog Balkana. Ova vrsta sporazuma o pridruživanju je glavni instrument Procesu stabilizacije i pridruživanja koji je Unija kreirala kao deo politike proširenja za region Zapadnog Balkana.

SSP je materijalno najrazuđeniji od ranijih generacija ovih sporazuma (Budimir, Međak, 2008: 33) i predstavlja najvišu etapu u procesu pridruživanja, jer nakon njegovog zaključivanja država – kandidat ima otvoren pristup komunitarnim programima i omogućava uključivanje pridružene države u jedinstveno tržište EU. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju ima težinu međunarodnog sporazuma jer pripada grupi sporazuma koje EU zaključuje sa trećim državama i kao takav obavezuje i organe EU i države članice. Ovi sporazumi se smatraju sastavnim delom pravnog sistema EU i njihova primena u državama članicama regulisana je pravilima EU. Dakle, odredbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju kao međunarodnog sporazuma EU imaju primat nad pravilima nacionalnog prava država članica (Medović, 2009: 10). Odredbe sporazuma su jasne i sadrže neuslovljenu obavezu, čije ispunjenje ne zavisi od naknadnih mera organa EU ili države članice, i proizvode direktno dejstvo unutar pravnog sistema Unije. Fizička i pravna lica mogu se pred nacionalnim sudovima država članica i Sudom pravde EU pozvati na te odredbe radi zaštite ili ostvarenja svojih prava i obaveza. U krajnjoj instanci, zaštitu tih prava obezbeđuje Sud pravde EU.

SSP se zaključuje na neograničeno vreme, a svaka ugovorna strana ga može raskinuti uz obavezu da o tome obavesti drugu stranu. Opšti principi na kojima se zasniva politika ugovornih strana predstavljaju ključni element

sporazuma – poštovanje principa demokratije, vladavine prava, ljudskih i manjinskih prava, međunarodnog prava i principa na kojima počiva tržišna privreda tako postaju ne samo osnova svih budućih odnosa, već i pravna obaveza. Nepoštovanje ključnih elemenata sporazuma predstavlja osnovu za njegovu suspenziju.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju je, po svojoj sadržini, varijanta unapređenog Evropskog sporazuma, tj. raspored poglavlja, njihova sadržina i rešenja koja se njime predviđaju isti su kao u sporazumima o pridruživanju država Centralne i Istočne Evrope. Novina u njegovom sadržaju je unošenje poglavlja koja se odnose na obavezu regionalne saradnje, unošenje oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova i veći broj politika saradnje. Sporazum se sastoji iz preambule i sledećih deset poglavlja: Opšti principi; Politički dijalog; Regionalna saradnja; Slobodno kretanje roba; Slobodno kretanje radnika, usluga, kapitala; Poslovno nastanjivanje; Usklađivanje prava, primena propisa o konkurenciji; Pravda, sloboda, bezbednost; Politike saradnje; Finansijska saradnja; Institucije pridruživanja, opšte i završne odredbe (Mišćević, 2009). Sporazume o stabilizaciji i pridruživanju Unija je zaključila sa: Makedonijom 9. aprila 2001, Hrvatskom 29. oktobra 2001, Albanijom 18. februara 2006, Crnom Gorom 15. oktobra 2007, Srbijom 29. aprila 2008. i Bosnom i Hercegovinom 16. juna 2008. godine.

SSP, kao i ranije vrste sporazuma o pridruživanju, ima specifičan način implementacije. Institucionalnim, opštim i završnim odredbama, koje čine deseto poglavlje sporazuma, predviđa se stvaranje posebne institucionalne strukture za pridruživanje, koju čine: savet za stabilizaciju i pridruživanje, komitet (odbor) za stabilizaciju i pridruživanje, te parlamentarni komitet za stabilizaciju i pridruživanje. U tim telima, koja se osnivaju nakon ratifikacije sporazuma, su na paritetnoj osnovi zastupljene obe ugovorne strane. Savet za stabilizaciju i pridruživanje je glavni politički organ i zadužen je za nadgledanje primene i ostvarivanje ciljeva sporazuma. Radi ispunjavanja ciljeva sporazuma to telo može, kada je to predviđeno, donositi odluke koje su obavezne za strane ugovornice. Komitet za stabilizaciju i pridruživanje je operativno telo nadgledanja implementacije obaveza (pre svega poštovanja dogovorenog roka harmonizacije prava). Nadležnosti komiteta određuje savet za stabilizaciju i pridruživanje, i osnovna uloga mu je da pomaže savetu u obavljanju njegovih dužnosti. Parlamentarni komitet za stabilizaciju i pridruživanje je telo u kome se sastaju i razmenjuju gledišta poslanici Evropskog parlamenta i nacionalnog parlamenta pridružene države. To telo ima savetodavnu ulogu.

Važan deo SSP-a, koji je i novina u odnosu na ostale sporazume ovog tipa, jeste *koncept regionalne saradnje*. SSP zahteva regionalnu saradnju u političkom i ekonomskom delu kao preduslov napretka prema daljim pregova-

račkim fazama. Sukobi na Balkanu otežali su i usporili ekonomsku saradnju zemalja regiona, a to je moralo rezultirati negativnim efektima u političkoj saradnji. Na regionalnoj saradnji insistira se tek nakon okončanja rata u Bosni i Hercegovini jer je za funkcionisanje Dejtonskog mira bila potrebna saradnja između Beograda, Zagreba i Sarajeva (Delević, 2009).

Sporazumi o pridruživanju su, do Ugovora iz Lisabona, predstavljali pravni instrument evropskih zajednica, a sada Evropske unije. Lisabonskim ugovorom Evropska unija je preuzela strukturu postojeće Evropske zajednice u čijoj je nadležnosti bilo zaključivanje međunarodnih sporazuma zajednice. Unija je od 1. decembra 2009. godine stekla sva prava subjekta međunarodnog prava. Umesto stubovske strukture, utvrđene Ugovorom iz Maastrichta, EU se konstituiše kao jedinstven entitet, koji uživa status pravnog lica i međunarodnopravni subjektivitet. Član 47 Ugovora o Evropskoj uniji, koji je dodat Lisabonskim ugovorom, prvi put Uniji izričito daje status pravnog lica. U odnosu na pridruživanje i proceduru zaključivanja sporazuma u samoj sadržini ništa se nije promenilo. Evropska unija je nasledila sva prava i obaveze Evropske zajednice koje proizilaze iz unutrašnjih propisa i međunarodnih sporazuma zaključenih pre stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma.

Ugovor iz Lisabona detaljnije reguliše i postupak učlanjenja u Uniju. Uslovi za stupanje u članstvo su ostali isti. Procedura podnošenja zahteva je, takođe, ostala ista. Ključna novina koju uvodi Ugovor iz Lisabona tiče se *istupanja iz članstva*. Ovaj institut se sada, po prvi put, pojavljuje u osnivačkim ugovorima. Prema članu 50 Ugovora o Evropskoj uniji, svaka država članica može odlučiti da se, u skladu sa svojim ustavnim pravilima, povuče iz Unije. O tome obaveštava Evropski savet, koji određuje smernice za pregovore o istupanju. Sporazum koji proistekne iz tih pregovora u ime EU zaključuje Savet, i to kvalifikovanim većinom, a nakon dobijanja odobrenja Evropskog parlamenta. Predstavnik države članice koja želi da istupi iz EU ne učestvuje u glasanju u Savetu i Evropskom parlamentu. Ugovor o osnivanju EU i Ugovor o funkcionisanju EU prestaju da se primenjuju na državu o kojoj je reč danom stupanja na snagu sporazuma o istupanju ili, ako do njegovog stupanja na snagu ne dođe, dve godine posle saopštavanja namere o povlačenju, ako Evropski savet jednoglasno, a u saglasnosti sa državom o kojoj je reč, ne odluči da taj rok produži. Ukoliko država koja je istupila iz Evropske unije zahteva da ponovo postane član, njen zahtev se razmatra u skladu sa procedurom iz člana 49 Ugovora o Evropskoj uniji, odnosno ona se tretira kao i zemlja koja ranije nije bila članica.

Ugovori kojima su osnovane zajednice i Evropska unija su zatvoreni međunarodni ugovori. To znači da je pristupanje Uniji moguće samo zaključivanjem ugovora o pristupanju, kojim se i modifikuju propisi osnivačkih ugo-

vora koji se odnose na sastav institucija i donošenje odluka u institucijama (Etinski, 2010: 17).

Zaključak

Evropska unija još uvek nije konačno formirana struktura u međunarodnim odnosima. Kroz svoja proširenja Unija nastoji da zaokruži, definiše i uobliči samu sebe. Zvanično, „cilj proširenja jeste širenje zone mira, stabilnosti, demokratije i prosperiteta na prostoru EU. Proširenje donosi koristi EU u celini, pošto joj obezbeđuje bolji položaj za rešavanje globalnih izazova“ (*Strategija proširenja i ključni izazovi za 2011–2012. godinu*: 27). S obzirom na to da politika proširenja predstavlja kombinaciju „uslova i nagrada“, ni ispunjavanje svih uslova ne znači da će neka zemlja postati članica EU. Uslovljavanje prijema u članstvo zavisi od konteksta situacije i određenog vremena. Pitanje podrške i naklonosti velikih sila je prikriveni, ali odlučujući faktor u procesu pridruživanja i pristupanja Evropskoj uniji.

Proces proširenja je jedan od najvećih uspeha Evropske unije, ali je njegov nastavak jedan od ključnih izazova sa kojima je Unija trenutno suočena. Sve brojnija i različitija Evropska unija postaje sve teža za upravljanje, svako proširenje sa sobom nosi i rizik tzv. institucionalne paralize i ekonomske nestabilnosti. Uslove i standarde proširenja određuje Unija oslanjajući se na volju i interese država članica. Predstavljajući Paket za proširenje 2010. godine, Štefan File, evropski komesar za proširenje, je istakao da politika proširenja omogućava EU da se suoči sa izazovima sveta koji se stalno menja, multipolarnog sveta. Tom politikom EU se priprema za svoju željenu ulogu u tom savremenom svetu: da dobije na težini u međunarodnoj politici i da stekne veći uticaj na međunarodnom planu. Međutim, pitanje je da li uslovljavanjem konačnog prijema Unija negira osnovne postulate na kojima počiva EU kao rezultat dobrovoljnog ujedinjavanja evropskih naroda.

Literatura

- Budimir, B., Međak, V. (2008). *Vodič kroz pridruživanje Evropskoj uniji*, Beograd: ISAC fond i Centar za međunarodne i bezbednosne poslove.
- Delević, M. (2009). Regionalna saradnja među zemljama zapadnog Balkana. U: Slobodan Samardžić (ur.), *Srbija u procesu pridruživanja EU* (str. 241–252). Beograd: Službeni glasnik.
- Etinski, R. (2010). *Osnovi prava Evropske unije*, Novi Sad: Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu.

- Knežević-Predić, V., Radivojević, Z. (2009). *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Beograd: Službeni glasnik.
- Medović, V. (2009). *Međunarodni sporazumi u pravu Evropske unije*, Beograd: Službeni glasnik.
- Miščević, T. (2009). *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Beograd: Službeni glasnik.
- Nugent, N. (2006). *The Government and Politics of the European Union*, London: Basingstoke, Palgrave-Macmillan.
- Nugent, N. (2004). *European Union Enlargement*, London: Palgrave Macmillan.
- Prokopijević, M. (2009). *Evropska unija – uvod*, Beograd: Službeni glasnik.
- Samardžić, S. (1998). *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Beograd: Institut za evropske studije.
- Schimmelfenning, F., Sedelmeier, U. (August 2002). "Theorizing EU enlargement: research focus, hypotheses and the state of research", Journal of European Public Policy, London: Routledge.
- Strategija proširenja i ključni izazovi za 2011–2012. godinu*, Evropska komisija, http://www.seio.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/strategija_za_prosirenje/strategija_prosirenje_2011_2012sr.pdf.
- Vujaklija, M. (1980). *Leksikon stranih reči i izraza*, Beograd: Prosveta.
- Wallace, H., Pollack, M., Young, A. (2010). *Policy – Making in the European Union*, Oxford University Press.

INTERNATIONAL LEGAL ASPECTS OF THE EUROPEAN UNION ENLARGEMENT

SUMMARY: The enlargement of the European Union is a legal-political process which has lasted since the appearance of European communities in the 1950s till nowadays. The legal base of the expansion of the Union is defined by the founding acts of this organization, beginning with the Treaty of Rome all the way to the Treaty of Lisbon. The Treaty of Lisbon consigned all the properties of a constituent in the international legal system to the European Union and removed institutional obstacles preventing its enlargement. The enlargement policy through which the Union defines conditions and modes of its enlargement are presented in this paper. Association and accession are two essential phases in politics. Association as a legal relation, which is the first step of a European country gaining the membership in the EU, is especially analyzed. Association with the Union is accomplished via special type of international agreement – Association Agreement. An outline of three versions of these

agreements that the EU has established so far is presented. Stabilization and Association Agreement, which is the essential instrument for the accession of the countries of the Western Balkans, is especially pointed out.

KEY WORDS: *European Union, enlargement, association, Western Balkans, Stabilization and Association Agreement.*