

---

# **REFORMA EVROPSKE UNIJE, ZAPADNI BALKAN I SRBIJA**

---

*Duško Lopandić*



## **UVOD**

*Ova publikacija je posvećena proučavanju dva pitanja koja su vrlo značajna za položaj Srbije u Evropi i kojima se autor bavio tokom nekoliko poslednjih godina. Prvo pitanje (koje obuhvata prvi deo publikacije) odnosi se na razvoj „evropske institucionalne arhitekture” u periodu nakon II svetskog rata do danas, kao i na najnovije promene kroz koje prolazi Evropska unija (koja je glavni, ali ne i jedini nosilac evropske integracije i saradnje). Ulaskom zemalja centralne i istočne Evrope u EU, realizovan je jedan od glavnih ciljeva evropskog projekta: objedinjavanje najvećeg dela evropskog kontinenta na mirnim i demokratskim osnovama. Nastojaćemo da ukažemo na glavne elemente u razvoju i reformama EU, posebno kada se radi o novoj etapi integracije, nakon njenog proširenja na 27 zemalja članica. Kriza u kojoj se Unija našla sredinom prve decenije XXI veka predstavlja tipičnu „krizu rasta”, uzrokovanu, kako udvostručavanjem broja članica EU, tako i brzim sociološkim i tehnološkim transformacijama kroz koje prolaze evropska društva u epohi globalizacije. Realizacija višedecenijskog cilja otvorila je debatu o daljim etapama evropskog projekta: kuda treba da ide EU i na koji način? U tom okviru, razmotrićemo korake koji se u EU preduzimaju u cilju prevazilaženja institucionalne krize i blokade reformi Unije.*

*Nasuprot očekivanjima teoretičara evropskog federalizma, nastanak Evropske zajednice, današnje Evropske unije, nije doveo do postepenog odumiranja evropskih država nacija, već pre svega do njihove transformacije u mirnodopskom evropskom kontekstu. „Evropa” nije ukinula države – te „hladne monstrume”, kako ih je nazivao Maks Veber, nego ih je pretvorila u glavne jedinice projekta integracije kontinenta. Svedoci smo razvoja dvostrukog identiteta građanina država EU, kao pripadnika svoje nacionalne države, ali istovremeno i kao „Evropljanina”. Neka vrsta „artikulacije”, tj. usklađivanja i podele rada između države, kao osnovne političke zajednice, s jedne strane, i njene nadnacionalne nadgradnje – međunarodnih organizacija i Evropske unije i dalje je u toku. EU možemo zamisliti kao složeni pravni entitet – „postmoderno carstvo”, spoljni okvir složenog sistema kome snagu daju njene članice. Funkcionisanje EU danas nije zamislivo bez dobrog funkcionisanja njenih članica, kao pravnih država na kojima počiva cela konstrukcija Unije, koja u prvom redu predstavlja zajednicu nacionalnih administracija i pravnih sistema na koju je prenesen (trajno ili privremeno, u potpunosti ili delimično) deo nacionalnih suvereniteta.*

*Drugo pitanje (odnosno drugi deo publikacije) orijentiše se na prikaz procesa postepene reintegracije u prošloj deceniji politički razmrvljenog prostora jugoistočne Evrope (odnosno Zapadnog Balkana, a u tom okviru i Srbije, kao specifičnog slučaja) u EU, kao i formiranju „subregionalne arhitekture” na Balkanu. Ovaj proces smo definisali kao „zakasnelu integraciju”. Kašnjenje u procesu ulaska u EU je dodatno produbilo raskorak u nivou razvoja i ekonomskim potencijalima zemalja sa prostora bivše Jugoslavije, s jedne strane i ostatka Evrope, sa druge strane. Teški konflikti nastali tokom nasilnog raspada bivše Jugoslavije, koji su obeležili celu poslednju deceniju XX veka, imali su vrlo negativne posledice na evoluciju i proces modernizacije post-jugoslovenskih zemalja (uz izuzetak Slovenije). Radi se o periodu koji u svetskim razmerama predstavlja novu etapu globalizacije i tehnoloških promena, a u evropskom kontekstu predstavlja period transformacije i integracije kontinenta oko Evropske unije (kao i NATO). Proces integracije i transformacije nacionalnih država u Evropi bio je praćen, s druge strane na Balkanu, retrogradnim sukobima devetnaestovekovnog tipa oko teritorije i granica. Poslednja decenija dvadesetog veka predstavlja tako sumoran period u istoriji post-jugoslovenskih zemalja kada su u pitanju poštovanja elementarnih „evropskih vrednosti” – mira, demokratije, ljudskih i manjinskih prava. Ako je u EU ključna reč u ovom periodu bila „kompromis i integracija”, na Balkanu su dominirali reči kao što su „konflikt i razdvajanje”.*

*Kao što smo naglasili, Evropska unija kao novi međunarodni entitet “sui generis” nije podrazumevala ukidanje nacionalne države zarad nadnacionalne strukture, nego njenu transformaciju i modernizaciju u uslovima integracije i globalizacije. Zapadni Balkan, odnosno zemlje sa prostora bivše Jugoslavije, uz Albaniju (u to vreme društveno i ekonomski bez sumnje najzaostaliju i najizolovaniju zemlju na kontinentu) morale su da najveći deo društvene i političke energije usmere ka prevazilaženju efekata politike nasilja i ponovnoj izgradnji „nacije-države” u radikalno promenjenom regionalnom i evropskom okviru. Krajem osamdesetih i početkom devedesetih godina (pre početka vojnog konflikta), strategija EU je bila da se jugoslovenski prostor istovremeno sa ostatkom centralne i istočne Evrope postepeno integriše u Uniju, ali produbljavaње balkanskog konflikta to nije omogućilo. Tek sa demokratskim promenama i nestankom autoritarnih režima u Srbiji i Hrvatskoj, početkom ovog veka, stvoreni su uslovi da se, uz generacijski zastoj, „točak istorije” usmeri u istom pravcu u kome se on kreće u ostatku Evrope. Ovaj proces međutim, ne ide ni brzo ni lako, imajući u vidu interne teškoće i nove međunarodne okolnosti u svakoj od zemalja nastalih na prostoru Jugoslavije.*

*Približavanje Srbije Evropskoj uniji, sa ciljem ulaska u članstvo EU, podrazumeva i intenzivnije proučavanje Unije kao vrlo specifične*

*organizacije koja je u gotovo neprestanoj evoluciji. On nastoji da ukaže u kojoj meri se Evropa i Balkan brzo menjaju. Rad je u prvom redu posvećen studentima „evropskih studija”, ali i drugim zainteresovanim iz administracije, medija, stručne i šire javnosti. On ima za cilj da informiše i da doprinese poznavanju nekih aspekata reforme EU, pa time i praktičnom, ali i intelektualnom učešću u procesu evropske integracije.*



## **SADRŽAJ**

<b>UVOD</b> .....	1
<b>PRVI DEO</b>	
<b>EVROPSKA UNIJA U SRCU EVROPSKE</b>	
<b>INSTITUCIONALNE „ARHITEKTURE”</b>	
<i>– IZMEĐU INTEGRACIJE I GLOBALIZACIJE –</i>	
<b>POGLAVLJE I</b>	
<b>EVOLUCIJA EVROPSKOG MULTILATERALIZMA</b> .....	9
1. Razvoj ideje o evropskoj saradnji i integraciji .....	10
2. Osnovne etape u razvoju evropske institucionalne arhitekture nakon II svetskog rata i glavne organizacije .....	11
3. Opšte karakteristike evropskog multilateralizma .....	14
(a) <i>Obuhvatnost članstva pojedinih organizacija</i> .....	14
(b) <i>Sadržaj i predmet saradnje pojedinih evropskih organizacija</i> .....	15
(c) <i>Karakter i intenzitet integracije</i> .....	16
<b>POGLAVLJE II</b>	
<b>EVOLUCIJA EVROPSKE UNIJE – IZMEĐU KRIZA I REFORMI</b>	
1. Od Evropskih zajednica do Evropske unije .....	17
2. Od podeljene do ujedinjene Evrope .....	19
3. Budućnost Evropske unije – kriza rasta u eri globalizacije .....	21
4. Dubina sadašnje krize i odgovori .....	23
<b>POGLAVLJE III</b>	
<b>EVROPSKA UNIJA U PRVOJ DECENIJI XXI VEKA:</b>	
<b>KA PREVAZILAŽENJU ZASTOJA</b>	
1. Institucionalna transformacija EU .....	23
2. Kriza privrednog razvoja i procesa modernizacije u zemljama EU .....	26
3. Perspektive širenja EU .....	28
4. Ka prevazilaženju zastoja: nacrt Ugovora o reformi Evropske unije (UoR) ..	31
5. Neki aspekti buduće reforme EU u oblasti spoljnih odnosa .....	34
<b>DRUGI DEO</b>	
<b>SRBIJA I ZAPADNI BALKAN NA PUTU KA EVROPSKOJ UNIJI</b>	
<i>– IZMEĐU STABILIZACIJE I INTEGRACIJE –</i>	
<b>POGLAVLJE I</b>	
<b>POLITIKA PRIDRUŽIVANJA KAO OSNOV INTEGRACIJE U EU</b>	
1. Pojam i oblici „ <i>pridruživanja</i> ” (asocijacije) Evropskoj uniji .....	41
2. Osnovne karakteristike nekih ranijih sporazuma o pridruživanju EU .....	44

<i>(a) Struktura i sadržaj sporazuma o Evropskom ekonomskom prostoru</i> .....	44
<i>(b) Struktura i sadržaj „Evropskih sporazuma o pridruživanju” (ES)</i> .....	46
<i>(c) Struktura i sadržaj evro-mediteranskih sporazuma</i> .....	47

## **POGLAVLJE II**

### **„POLITIKA STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA”**

#### **KAO SPECIFIČAN OBLIK PREDPRISTUPNE POLITIKE**

#### **EVROPSKE UNIJE PREMA ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA**

1. Sadržina „processa stabilizacije i pridruživanja” .....	50
2. Politika i pravo „uslovljenosti” .....	51
3. Samit u Solunu – između politike stabilizacije i podsticaja pridruživanju .....	52
4. Sadržaj i osnovne karakteristike sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa zemljama ZB .....	55
5. Položaj Zapadnog Balkana u procesu proširenja Unije .....	57

## **POGLAVLJE III**

### **RAZVOJ NOVE „REGIONALNE ARHITEKTURE”**

#### **NA BALKANU KAO ELEMENT EVROPSKE**

#### **MULTILATERALNE SARADNJE I INTEGRACIJE**

## **POGLAVLJE IV**

### **RAZVOJ BILATERALNIH VEZA EVROPSKE UNIJE I SRBIJE**

1. Kratak istorijski osvrt na odnose Jugoslavije i EZ .....	67
2. Razvoj odnosa EU i Srbije u periodu 2001–2007. ....	69
3. „Politički dijalog” i saradnja u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU (ZSBP) .....	71
4. Trgovinski odnosi EU i Srbije .....	72
5. Finansijska saradnja .....	74
6. „Strukturalna saradnja” i ostale oblasti .....	76

## **ZAKLJUČAK:**

<b>PERSPEKTIVE INTEGRACIJE SRBIJE U EU</b> .....	79
--	----

## **PRILOZI**

<b>I–VI</b> .....	83–95
-------------------	-------



***PRVI DEO***

***EVROPSKA UNIJA U SRCU EVROPSKE  
INSTITUCIONALNE „ARHITEKTURE”***

***– IZMEĐU INTEGRACIJE I GLOBALIZACIJE –***



## **POGLAVLJE I**

### **EVOLUCIJA EVROPSKOG MULTILATERALIZMA**

U ovom, uvodnom poglavlju, želimo da pokažemo da se Evropska unija razvila kao jedan od delova razuđene strukture regionalnih organizacija koje čine institucionalnu „arhitekturu” i nadgradnju Evrope – kontinenta brojnih „država nacija”. Evropa je relativno mali, ali društveno i kulturno raznolik prostor sa velikim brojem suverenih međunarodnih subjekata (država) i drugih aktera međunarodnih odnosa (međunarodne asocijacije, nevladine organizacije, multinacionalne kompanije, privredna i društvena udruženja, različiti subregionalni entiteti, regioni, lokalne vlasti...) koje su u toku druge polovine XX veka razvile specifične oblike multilateralne saradnje, kako bi određene probleme rešavali zajednički. Tako je jednu od glavnih karakteristika međudržavne saradnje u modernoj Evropi (nakon II svetskog rata) predstavljala pojava izuzetno velikog broja regionalnih (evropskih) i subregionalnih organizacija i inicijativa u okviru kojih se ova saradnja planira i odvija. Nova evropska arhitektura predstavlja vrlo fleksibilan i evolutivan sistem koji se posebno artikuliše oko dve politički vodeće „evro-atlanske” organizacije (NATO i EU) uz koje funkcioniše i čitav niz „pratećih” ili komplementarnih sistema, bilo na novu kontinenta (OEBS, SE i dr.), bilo kao oblici subregionalne saradnje.

Nova evropska arhitektura predstavlja vrlo složen sistem u koji je uključen čitav niz regionalnih i subregionalnih organizacija, koje su orijentisane, kako na političku i ekonomsku saradnju, tako i na druga pitanja (poput odbrane). Sistem je utoliko složeniji zbog toga što u pojedinim organizacijama (NATO, OEBS, OECD) učestvuju i SAD i pojedine druge vanevropske države. Osim toga, pojedine zemlje, iako delimično evropske, zauzimaju i velike delove vanevropskih prostora (Turska, Rusija). Najzad, „nasledstvo” bivšeg SSSR-a takođe usložnjava geografsko-političku strukturu članstva pojedinih organizacija (Centralno-azijske zemlje su takođe članice OEBS-a i PfP (*Partnerstva za mir* – asocijacije NATO), dok su Kavkaske zemlje članice Saveta Evrope i slično. Odnose NATO i EU implicitno karakterišu uzajamna saradnja i podrška, s jedne strane, kao i međusobna konkurentnost, sa druge strane, što je posledica razlika u pozicijama i ambicijama i daljim ciljevima pojedinih vodećih članica tih organizacija (SAD, odnosno vodeće članice EU).

Razvoj nove evropske arhitekture ima dosta elemenata onoga što je B. Hetne<sup>1</sup> nazvao „*novi regionalizam*”, koji se od starog regionalizma razlikuje po tome što predstavlja deo (element) multipolarnog sveta (za razliku od „starog” regionalizma karakterističnog za bipolarni, blokovski svet). Ovaj novi regionalizam delimično predstavlja spontani proces koji ide „odozdo na gore”, a nije silom nametnut „odozgo” od strane pojedinih država – hegemonu (supersila). Osim toga, novi regionalizam karakteriše i povećanje broja nevladinih aktera – učesnika u saradnji, veća „otvorenost” prema spolja (ka novim učesnicima, novim temama, novim metodama i instrumentima saradnje). U ekonomskom pogledu, fazu protekcionizma (stari regionalizam) zamenjuje politika jačanja konkurencije i otvorenost tržišta (novi regionalizam). Novi regionalizam takođe više podstiče sveukupnu regionalnu saradnju (pa time i jačanje osećanja regionalne pripadnosti – „*regioness*”), dok je stara forma regionalizma bila karakteristična po ograničenijim ciljevima saradnje (limitiranim na jednu oblast, poput odbrane ili ekonomije). Razvoj nove evropske arhitekture je takođe zasnovan na izuzetnom razvoju novog, regionalnog *pravnog sistema* baziranog na klasičnom međunarodnom pravu ali koji je razvio i ceo niz pravnih podsistema, tipičnih za pojedine evropske organizacije, od kojih je najvažniji i najspecifičniji pravni sistem Evropske unije.

## 1. Razvoj ideje o evropskoj saradnji i integraciji

Kao što smo već naglasili, multilateralna saradnja u Evropi je relativno nov fenomen koji je nastao i razvijao se u periodu nakon II svetskog rata. Evropski odnosi u prethodnim periodima (pre i nakon I svetskog rata) uglavnom su karakteristični po *bilateralizmu* kao osnovnom obliku saradnje između evropskih zemalja. Pri tome, *Društvo naroda* koje je imalo vokaciju da postane svetska politička organizacija sa ciljem održavanja mira, nije imalo većih uspeha. U periodu između dva svetska rata pokrenuto je i više *evropskih inicijativa* sa ciljem stvaranja evropske političke organizacije za saradnju (evropska unija i slično) kojom bi bilo prevaziđeno stanje stalnih sukoba između evropskih zemalja. Međutim, nijedna od ovih inicijativa nije uspela. Među značajnije inicijative, trebalo bi pomenuti „*Pan-evropsku uniju*”, privatno udruženje koje je formirao grof Kudenov-Kalergi (Beč,

---

<sup>1</sup> Između brojnih radova B. Hetnea videti B. Hettne, „Globalisation and the New Regionalism: the Second Great Transformation”, u B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel eds: *Globalism and the New Regionalism*, St. Martins Press, 1999, p. 7. V. takođe *Models of European and World Integration*, Intl. Conference, 2001, Faculty of Political Science, Banska Bistrica, 244 p.

1922. godine) uz podršku nekih od značajnih političkih ličnosti i pokreta Centralne Evrope<sup>2</sup>. Još značajniji je bio zvanični predlog francuskog ministra inostranih poslova A. Brijana, koji je u jednom govoru pred Društvom naroda 1929. godine predložio uspostavljanje „federalnih veza između evropskih naroda”. Ovaj predlog je naredne godine institucionalizovan (francuski memorandum<sup>3</sup>), pa je Društvo naroda formiralo i posebnu „Komisiju za razmatranje Evropske unije”, čiji rad, u nepovoljnim međunarodnim okolnostima, nije dugo trajao (1930–1932. godine)<sup>4</sup>. Nakon tragedije Drugog svetskog rata, u kome je veći deo Evrope i njenog nasleđa ne samo fizički, nego i moralno razoren, ideje o evropskoj saradnji i integraciji kao načinu obnove i razvoja novih evropskih odnosa ponovo dobijaju na snazi. Tako u svom govoru održanom 19.9.1946. V. Čerčil poziva na pomirenje između Francuske i Nemačke i na stvaranje „Sjedinjenih evropskih država”. Raznovrsne panevropske inicijative nakon II svetskog rata kulminiraju sa održavanjem Panevropskog kongresa, maja 1948. godine u Hagu, na kome je predloženo formiranje „Saveta Evrope”.

## **2. Osnovne etape u razvoju evropske institucionalne arhitekture nakon II svetskog rata i glavne organizacije**

Period od II svetskog rata do danas možemo podeliti u četiri ključne etape:

- (1) period „Hladnog rata” u okviru duboke blokovske podele kontinenta na dva ideološka antagonistička bloka (1947–1973),
- (2) period „otopljavanja” (*detanta*) i postepenog prevazilaženja stanja podeljene Evrope (1973–1991),
- (3) period „nove evropske arhitekture”, odnosno nestanka blokovske podele, koju karakteriše objedinjavanje svih evropskih zemalja u zajedničke, panevropske organizacije (OEBS, Savet Evrope) i orijentacija većine evropskih država na članstvo u Evropsku uniju i u NATO (1991–2004),
- (4) period „zaokruživanja” Evropske unije njenim proširenjem na zemlje Centralne Evrope i Mediterana, odnosno pretvaranje EU u panevropsku

---

<sup>2</sup> Videti šire u E. du Reau: *L'idée d'Europe au XXe siècle*, Editions Complexe, 1996, str. 79–83. V. takođe M.T. Bitsch: *Histoire de la construction européenne*, Questions au XXeS, Editions Complexe, 1996, 323 p.

<sup>3</sup> Ovaj dokument francuske Vlade je imao pun naziv „Memorandum o jednom sistemu federalne Evropske unije”.

<sup>4</sup> Detaljno, *ibid*, str. 97–123.

organizaciju (od 2004. nadalje), uz izuzetke na Balkanu, Kavkazu i prostoru bivšeg SSSR-a.

Evolucija evropske institucionalne arhitekture je, prema tome, imala sledeće glavne karakteristike:

- odnosi u Evropi se karakterišu po sve većem *multilateralizmu*,
  - raznovrsnost Evrope (socijalna, politička, kulturna, regionalna) praćena je i stvaranjem većeg broja organizacija, koje su se tokom vremena menjale, u skladu sa evolucijom političko-socijalnih okvira u kojima su se razvijale,
  - tokom najdužeg perioda nakon II svetskog rata (tj. druga polovina XX veka) karakteristika evropske arhitekture je bila njena *duboka podela na dva antagonistička bloka* (Zapadna i Istočna Evropa). Međutim, od početka 90-ih godina XX veka, ova podela je nestala, a evropsku organizaciju karakteriše nekoliko vodećih regionalnih organizacija: u prvom redu Evropska unija i NATO savez. Može se reći da se danas evropske zemlje gestrateški i institucionalno u prvom redu dele na članice i na nečlanice ovih dvaju organizacija.
- (1) Za razvoj evropske arhitekture karakteristično je da se većina regionalnih evropskih organizacija, koje postoje i danas, formirala krajem četrdesetih i početkom pedesetih godina u uslovima tadašnje duboke političke podele Evrope. Hronološki posmatrano (prema vremenu nastanka), u zapadnoevropskom bloku su u periodu hladnog rata, odnosno blokovske podele Evrope, između ostalog, nastale sledeće regionalne organizacije:
- Zapadna unija (mart 1948. godine), kasnije *Zapadnoevropska unija* (od 1954),
  - Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju (OECE – april 1948), kasnije *Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj* (OECD – od 1960. godine),
  - *Severnoatlanski pakt* (NATO – april 1949),
  - *Savet Evrope* (SE – maj 1950. godine),
  - *Evropska zajednica za ugalj i čelik* (april 1951), kasnije „ojačana”, odnosno proširena sa *Evropskom ekonomskom zajednicom (EEZ) i Evropskom zajednicom za atomsku energiju* (1957. godine) koje su formirale tri *Evropske zajednice*,
  - *EFTA* (osnovana 1961. godine).

Navedene organizacije bi se mogle podeliti u dve grupe, imajući u vidu njihove osnovne ciljeve. Jedan broj regionalnih organizacija je osnovan da bi se u uslovima Hladnog rata uskladili transatlanski odnosi, odnosno veze između SAD i Zapadne Evrope na političkom, vojnom i ekonomskom planu. U ovu grupu organizacija bi mogle biti uključene NATO, OECD, a u izvesnoj meri (bar u ranoj fazi funkcionisanja) i Zapadna unija. S druge strane, veći broj regionalnih organizacija je osnovan da bi se uskladili i unapredili specifično *unutarevropski odnosi* (pri čemu ne treba potceniti ni podsticajnu ulogu SAD kao spoljnog aktera u ovom procesu). U ovu grupu ulaze Savet Evrope, tri Evropske zajednice (EEZ, EZUČ i Evroatom), kao i EFTA. Nedostatak saglasnosti između Velike Britanije, s jedne strane, i Francuske i Nemačke, sa druge strane, uticao je da u Zapadnoj Evropi krajem pedesetih godina budu osnovane dve konkurentne ekonomske organizacije. Evropska ekonomska zajednica šest zemalja (Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Luksemburg, Holandija) osnovana je kao carinska unija sa ambicioznim ciljevima, jakim organima i specifičnim pravnim sistemom (elementi nadnacionalne strukture). S druge strane, Evropsko udruženje za slobodnu trgovinu (Velika Britanija, Švedska, Austrija, Portugalija, Danska, Norveška, Švajcarska) predstavljalo je tek vrlo labavu trgovinsku integraciju geografski i politički raznorodnih zemalja okupljenih oko Velike Britanije. Ekonomski uspeh EEZ u toku šesdesetih godina naveo je većinu članica EFTA da postepeno pređu u Evropsku zajednicu (uniju). Razvoj EEZ razmatraćemo detaljnije u sledećem poglavlju. Na istoku Evrope, u okviru „socijalističkog bloka” bile su formirane dve regionalne organizacije – Savet za uzajamnu ekonomsku pomoć (SEV) i Varšavski pakt, kao pandani OECD-u, odnosno NATO. Njihovo značenje danas je isključivo istorijsko, jer su nestale sa raspadom Istočnog bloka.

- (2) Period sedamdesetih i osamdesetih godina, odnosno osma i deveta decenija XX veka predstavljaju period prevazilaženja tadašnje otvorene konfrontacije između dva evropska bloka stvaranjem *Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji* (1973. godine) i zaključenjem Završnog akta iz Helsinkija. Ovo je takođe period kada se integracija u okviru *Evropske ekonomske zajednice* definitivno konsoliduje, a zatim i „produbljuje i proširuje”. Najzad, ovo je i period kada se dalje razvijaju različite *specijalizovane evropske organizacije i agencije*, od kojih su posebno značajne one koje su orijentisane na razvoj nauke i novih tehnologija (npr. Evropska svemirska agencija formirana 1975. godine, Eutelsat – 1977, Eureka 1985. godine i drugo).
- (3) Početak devedesetih godina XX veka predstavlja period najvećih promena, to jest prave revolucije u evropskoj institucionalnoj arhitekturi.

Razvija se „nova evropska arhitektura” (poredak), nakon 1991. godine koja u suštini ima malo veze sa prethodnim evropskim političkim poretkom, iako je, s druge strane, direktno proizašla iz dotadašnje institucionalne organizacije evro-atlanskog bloka, kao „pobednika” iz Hladnog rata. Ove promene su karakteristične po tome što su sve dotadašnje organizacije doživele veću ili manju transformaciju, u cilju prilagođavanja novim međunarodnim uslovima. Osnovni cilj ovih transformacija je bilo nastojanje da zemlje nekadašnjeg istočnog bloka budu što pre i što više uključene u sistem i mrežu novih evropskih multilateralnih odnosa. Zanimljivo je da je na raspad istočnog bloka Zapad odgovorio *prilagođavanjem* KEBS-a i dotadašnjih zapadnoevropskih organizacija, dok je stvoreno relativno malo novih organizacija za saradnju (najznačajnija je bila *Evropska banka za obnovu i razvoj – EBRD*, formirana 1991. godine)<sup>5</sup>. Pri tome, ove reforme nisu bile istog intenziteta kod različitih organizacija. Međutim, neki radikalniji predlozi, poput onog koji je podneo francuski predsednik Mitteran, o formiranju novih evropskih organizacija, poput „evropske konfederacije” nisu zaživeli<sup>6</sup>. Ovaj proces je u osnovnim crtama završen u periodu 2004–2007. uključivanjem većine bivših istočnoevropskih socijalističkih zemalja u NATO i EU.

### **3. Opšte karakteristike evropskog multilateralizma**

#### *(a) Obuhvatnost članstva pojedinih organizacija*

Ako posmatramo članstvo različitih evropskih organizacija, odnosno njihovu otvorenosti za proširenje, možemo ih, u načelu podeliti na *organizacije koje imaju panevropsku odnosno širu dimenziju i ciljeve* (EU, NATO, OEBS, SE, OECD...) i na one koje su ograničene na pojedine delove kontinenta (*subregionalne organizacije ili inicijative*, poput Nordijske saradnje, BENELUX, CEFTA, Višegradske grupe, Organizacije za crnomorsku ekonomsku saradnju, Procesu saradnje u Jugoistočnoj Evropi, Baltičke saradnje, ZND i dr.). U okviru prve grupe, može se napraviti određena podela između organizacija koje u svom članstvu obuhvataju SAD i/ili Rusiju (tj. supersile ili transkontinentalne sile), kao što su OECD, NATO, SE, OEBS i na ostale panevropske organizacije (EU, ZEU, Evropski ekonomski prostor).

---

<sup>5</sup> O EBRD videti [www.ebrd.com](http://www.ebrd.com). Osnivači EBRD su 60 zemalja i dve međunarodne organizacije – EU i EIB.

<sup>6</sup> Šire v. F. Larat: *Histoire politique de l'integration européenne (1945–2003)*, Les etudes de la documentation française, Paris 2003, 128 p.



Ove organizacije se takođe znatno razlikuju u pogledu spremnosti za širenje i kriterija za članstvo. Kriteriji za ulazak novih članica u organizaciju mogu biti više ili manje rigidni, odnosno teški i uglavnom zavise od političko-strateških procena i stepena integrisanosti same organizacije. Tako su, u načelu mnogo otvorenije za novo članstvo organizacije poput OEBS i SE, dok su NATO i EU „poluotvorene organizacije”, kod kojih se ulazak u članstvo ostvaruje samo nakon ispunjenja čitave serije preduslova. Ostvarivanje članstva u EU je posebno složeno i sporo.

Kada se uzme u obzir broj država-članica pojedinih evropskih organizacija, one danas podsećaju na sistem „ruskih lutaka”, pri čemu OEBS i EKE UN (Ekonomski komitet za Evropu UN) predstavljaju najširi evropski okvir (svaka sa po 56 država-članica<sup>7</sup>), pa se zatim članstvo sužava kod SE (46 država), OECD (23 članice) itd.

NATO (26 članica od 2004. godine) i Evropska unija (do 2004. – 15, odnosno 27 članica od 2007. godine) imaju tendenciju širenja, ali je teško očekivati da će se njihovo članstvo po broju ikada potpuno poklopiti sa članstvom SE, a još manje sa članstvom OEBS.

*(b) Sadržaj i predmet saradnje pojedinih evropskih organizacija*

Multilateralna saradnja u Evropi obuhvata brojne oblasti, neke šireg karaktera, a druge vrlo specijalizovane. Najvažnije evropske organizacije su usmerene na teme koje obuhvataju političku i bezbednosnu saradnju (*OEBS, SE, EU*), odnosno vojnu saradnju (*NATO, EU, ZEU*). Veliki broj organizacija reguliše ekonomsku saradnju (*EU, OECD, EKE UN*) ili, specifičnije, trgovinske odnose (*EFTA, CEFTA*). Pojedine organizacije su sveobuhvatnog karaktera (*EU*). U kontekstu širenja unutrašnjeg tržišta EU, zemlje EFTA (bez Švajcarske) su sa Unijom formirale Evropski ekonomski prostor. Organizacije osnovane na subregionalnom osnovu obično za sadržaj saradnje imaju veliki broj političkih, ekonomskih i socijalnih pitanja (*Centralnoevropska inicijativa, Organizacija za crnomorsku ekonomsku saradnju, Skandinavski saradnja*). Najzad, u Evropi postoji i veliki broj vrlo specijalizovanih organizacija, ograničenih na regulisanje pojedinih tehničkih pitanja saradnje, poput drumskog transporta (*Evropska konferencija ministara transporta*), vazdušnog saobraćaja (*Evrokontrol*), naučno-tehnološke saradnje (*COST, Eureka, CERN*), energetike (*Evropska energetska povelja*), TV saradnje (*Evrovizija*), svemirskih letova (*ESA*) i mnoge druge. Posebni doprinos mreži evropske saradnje daju razna *privatna*

---

<sup>7</sup> „Najnovija” suverena država u Evropi je, za sada, Crna Gora.

*i privredna udruženja, odnosno nevladine organizacije i asocijacije organizovane na evropskom nivou (npr. Eurochambres, Evropsko udruženje industrija, Evropska konferencija sindikata, Evropski pokret, udruženja evropskih regiona – Euroregions, Evrovizija, UEFA – evropska fudbalska organizacija i druge).*

*(c) Karakter i intenzitet integracije*

Prema metodologiji saradnje u okviru pojedinih evropskih organizacija, one se mogu podeliti na organizacije koje imaju određene *nadnacionalne elemente* (*Evropska zajednica za uglj i čelik, EEZ, EU*) i na organizacije *klasične međudržavne saradnje* (*OEBS, NATO, OECD...*). Osim ova dva klasična tipa multilateralne saradnje, u poslednjim decenijama su sve prisutnije i tzv. *multilateralne inicijative*, koje ne predstavljaju saradnju u okviru klasičnih međunarodnih organizacija, mnogo su fleksibilnije, jeftinije i prilagodljivije specifičnijim političkim i regionalnim uslovima. Ovakve inicijative su, na primer, karakteristične za saradnju u regionu Balkana<sup>8</sup>. Na ekonomskom planu, Evropa je pretrpela možda i najveće promene nakon hladnog rata, koje su u skladu sa brzom evolucijom evropske privrede, odnosno privredne strukture. Liberalizacija ekonomskih i trgovinskih odnosa je opšti trend, a tržište zemlja Evropske unije u potpunosti dominira evropskom privredom. U tom smislu, organizacija i struktura EU, kao i njeni sporazumi sa ostalim evropskim zemljama dominantno utiču na karakter evropske arhitekture u ekonomskim i trgovinskim pitanjima. Organizacije ekonomskog karaktera, koje su i najbrojnije u Evropi, mogu se prema intenzitetu – stepenu ekonomske integrisanosti između država-članica podeliti na:

- organizacije koje regulišu klasične oblike ekonomske saradnje među državama članicama (*OECD, EKE UN*),
- zone slobodne trgovine („evropski sporazumi” *EU, CEFTA, EFTA* i dr.),
- carinske unije (sporazum *EU – Turska*),
- zajednička tržišta (bivša *EEZ, Evropski ekonomski prostor EU – EFTA*),
- politička i ekonomsko-monetarna unija (*EU*).

Može se konstatovati da je danas skoro cela Evropa, sa Sredozemljem, postala jedna (iako nezavršena) zona slobodne trgovine, u čijem centru je vrlo integrisani ekonomski prostor *EU*, unutar kojeg funkcioniše monetarna unija (*evro-zona*).

---

<sup>8</sup> V. D. Lopandić: *Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi*, IMPP, EPUS, Beograd 2001. godine.



## POGLAVLJE II

### EVOLUCIJA EVROPSKE UNIJE – IZMEĐU KRIZA I REFORMI

Kao što smo videli u prvom poglavlju, sve regionalne organizacije za saradnju u Evropi nastale su neposredno nakon Drugog svetskog rata, ili nešto kasnije. Međutim, nijedna od njih nije postala toliko politički uticajna i ekonomski značajna, koliko je to danas Evropska unija. Evropska unija, koja danas obuhvata 27 evropskih država, posebna je tvorevina, kakvoj nema poređenja u istoriji. U drugoj polovini XX veka i početkom ovog, Unija je ostvarila ono što brojni evropski osvajači nisu uspjeli – politički i ekonomski je objedinila veći deo evropskog kontinenta. Po oblastima koje obuhvata ili reguliše – od poljoprivredne politike, trgovine, transporta do pitanja spoljne politike, odbrane, pravosuđa i mnogih drugih, EU podseća na „superdržavu” – na organizaciju koju neki porede sa „postmodernim carstvom” koje u svom okrilju okuplja evropske „nacije-države”. Ali to moderno carstvo nije originalno samo po činjenici da nema cara ili da su u njega udružene demokratske, suverene države. Ono je neobično i po tome što se radi o prvoj zajednici država u ljudskoj istoriji koje su se objedinile sasvim dobrovoljno i miroljubivim putem. EU predstavlja „najoriginalniji politički izum našeg doba”.

Prve korene Unije možemo tražiti u godinama nakon Drugog svetskog rata, kada je stvorena „pramajka” današnje evropske integracije – organizacija koja se nazivala *Evropska zajednica za uglj i čelik (EZUČ)*.

#### 1. Od Evropskih zajednica do Evropske unije

Godine 1950. francuski ministar Rober Šuman objavio je dokument koji će ostati zapamćen kao „*Šumanova deklaracija*”<sup>9</sup>. Bilo je to vreme neposredno posle Drugog svetskog rata, kada je još uvek vladalo posebno duboko nepoverenje između dve velike evropske nacije – Francuske i Nemačke – koje su više od jednog veka (tokom XIX i XX veka) međusobno ratovale oko pitanja „ko je jači” i da li će pogranične, rajnske oblasti Alzas i Loren

---

<sup>9</sup> O istorijskom razvoju EU v. između ostalog, E. De Reau: *L idee d'Europe au Xxe ciecle, ibid*; v. takođe J. M. Gaillard, *Les gradns jours de l'Europe*, Perrin, Paris, 2004; o nastanku Šumanove deklaracije i posledicama, J. Monnet: *Mémoires*, Fayard, Paris 1976.

pripadati jednoj ili drugoj državi. Pod uticajem ideja o evropskoj integraciji kao najefikasnijem načinu da se eliminišu stalni ratovi u Evropi, francuski ministar spoljnih poslova Šuman je 9. maja 1950. godine u istorijskoj deklaraciji objavio da: „*Francuska vlada predlaže da se celina francuske i nemačke proizvodnje uglja i čelika stavi pod zajedničku 'Visoku vlast', u okviru organizacije koja će biti otvorena i za ostale evropske zemlje*”. Predlog se odnosio na kontrolu dva, za privredu i rat, strateška proizvoda: uglja (glavni energent toga doba) i čelika (glavna sirovina za izradu oružja). Ali predlog je imao i dalekosežniji cilj, koji je jasno naveden: „*Ovaj predlog će predstavljati prvu konkretnu osnovu jedne Evropske federacije, koja je neophodna za održavanje mira*”. Predlagači su, gotovo vizionarski predvideli da: „*Evropa neće nastati odjednom, niti u okviru jedinstvene, sveobuhvatne strukture; ona će biti stvarana putem konkretnih rezultata, kojim se u prvom redu postiže solidarnost na delu*”. Nemačkoj i Francuskoj pridružile su se u početku još četiri zemlje: Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg. Evropska zajednica za uglj i čelik dobila je svoju administraciju (tzv. „*Visoka vlast*”, koja se danas naziva Evropska komisija), politički nadzor (Savet ministara i parlamentarnu skupštinu), sudsku kontrolu (Sud pravde), kao i svoje administrativno sedište (Luksemburg). Imala je veliki uspeh, koji je podstakao dalju saradnju u narednim decenijama. Deveti maj, dan objavljivanja Šumanove deklaracije, danas se slavi kao *praznik Evrope*. Međutim, trebalo je da prođe još mnogo godina pre nego što je „*mala Evropa*”, sastavljena od šest zemalja osnivača, dobila svoj konačni oblik. „*Očevi Evrope*”, odnosno zapadnoevropski političari poput Francuza Žan Monea, Nemca Konrada Adenauera, Italijana De Gasparija, Belgijanca Spaka i drugih, nameravali su osim ekonomske saradnje, već u početku da otpočnu i sa projektima vojne i političke saradnje. Međutim, takvi predlozi su se u pedesetim godinama pokazali kao preambiciozni i prerani. Umesto toga, šest članica EZUČ su se usmerile na kompletiranje ekonomske saradnje, stvaranjem još dve Evropske zajednice ekonomskog karaktera.

Ključni pregovori su otpočeli u Mesini (Italija 1955), a završeni sklapanjem dva ugovora u Rimu, 25. marta 1957. godine. Jedna „*Zajednica*” je trebalo da reguliše proizvodnju i trgovinu atomske energije (što je trebalo da osigura zajedničku kontrolu novog izvora energije i oružja – atoma). Ona je dobila naziv „*Evropska zajednica za atomsku energiju*” (ili „*Evroatom*”). Druga (odnosno treća po redu, ako računamo i EZUČ) „*Zajednica*” je predvidela slobodnu trgovinu u svim ostalim oblastima između zemalja članica. Time je stvoreno „*Zajedničko tržište*”, odnosno *Evropska ekonomska zajednica – EEZ*. „*Mala Evropa*” šesterke država članica je time bila rođena. U preambuli (uvodu) ugovora o EEZ, strane potpisnice su istakle želju da „*postave temelje*

za sve bliskije zajedništvo naroda Evrope". Naglašen je zajednički cilj da se „učvrste mir i sloboda". Stoga zemlje potpisnice „pozivaju druge narode Evrope, koji dele njihove ideale, da im se pridruže". Zajedničko tržište (EEZ) je podrazumevalo stvaranje carinske unije (ukidanje carina i prepreka u trgovini), zajedničku poljoprivrednu politiku, zajednička pravila o konkurenciji, spoljnu trgovinu, saobraćajnu politiku i druge mere koje su omogućile vrlo visok rast i jačanje privredne saradnje između „šestorke". EEZ je dobila slične organe kao i njena prethodnica EZUČ (Komisiju, Savet ministara, Parlament i Sud). Uspeh ovog poduhvata šesdesetih godina prošlog veka je bio toliki, da su mu se pridružile i zemlje koje su do tada bile skeptične prema ideji stvaranja neke vrste federalne, ili nadnacionalne zajednice država. Najveći skeptik prema EEZ je bila Velika Britanija, koja je ipak 1973. godine uključena u tri Evropske zajednice, zajedno sa Danskom i Irskom. Tako se udruženje „šestorke" država pretvorilo u „devetorku". U narednoj deceniji Evropske zajednice su se proširile na još tri zemlje juga Evrope, koje su se prethodno oslobodile desničarskih diktatura. Grčka se priključuje 1981. godine, a Španija i Portugalija pet godina kasnije (1986).

Zajednice naizmenično prolaze periode fizičkog „proširivanja" (na nove članice) i „produbljanja" – na nove politike ili oblasti koje se zajednički regulišu. Veoma značajan momenat u istoriji tri Zajednice bila je odluka da se organizuju prvi direktni izbori za Evropski parlament, 1979. godine. Pre toga, članovi konsultativne parlamentarne skupštine bili su birani od strane nacionalnih parlamenata, a ne neposredno, od strane građana.

## **2. Od podeljene do ujedinjene Evrope**

Sredinom osamdesetih godina, tadašnji predsednik Evropske komisije (izvršnog organa tri Zajednice, odnosno neke vrste zajedničke vlade), Francuz Žak Delor, pokrenuo je inicijativu za dalju saradnju „dvanestorice". Delor je predložio produbljenje ekonomske integracije stvaranjem jedinstvenog tržišta (ili „unutrašnjeg tržišta") umesto ranijeg zajedničkog tržišta. Projekt je nazvan „Evropa 1992. godine" i pokazao se kao pun ekonomski, politički i medijski uspeh. Ne samo da je doprineo porastu stope ekonomskog rasta u Evropi, nego je podstakao i mnoge druge evropske zemlje da se okrenu EEZ. Austrija, Švedska, Finska i druge zemlje staju u red za članstvo u tri Zajednice (postale su članice EU 1995. godine). Prava revolucija u organizaciji i razvoju dotadašnjih Evropskih zajednica, nastaje onda kada je došlo do istorijske promene u evropskom poretku: 1989. godine je srušen Berlinski zid, a sa njim i ideološka i vojna podela Evrope na socijalistički istok i kapitalistički zapad. Nemačka se ujedinjuje 1990, SSSR i

Čehoslovačka se mirno raspada, a jugoslovenska federacija nestaje 1991–1992. godine u vatri i krvi. U isto vreme, šefovi država i vlada Evropskih zajednica donose dalekosežnu odluku da bitno promene Zajednice. Sklapanjem ugovora iz Maastrichta decembra 1991. godine nastaje Evropska unija (koja nadopunjuje ranije tri Evropske zajednice). EU nije samo oblik ekonomske saradnje, nego obuhvata političku integraciju njenih članica u pitanjima kao što su spoljna politika, unutrašnji poslovi, pravosuđe, pa čak i zajednička odbrana. Predviđena je i produbljena ekonomska integracija u obliku monetarne unije i zajedničke valute – evra. Istovremeno EU izražava svoju spremnost da postepeno u svoje okrilje prihvati nove države članice sa istoka Evrope. „Evropska građevina” se tako više ne može skoro prepoznati u odnosu na onu „malu Evropu” iz šesdesetih i sedamdesetih godina XX veka. Ali istovremeno, sa širenjem broja stanovnika „kuće”, oni međusobno postaju sve raznolikiji, ne samo po jezicima koje govore, nego po nivou standarda, razvijenosti, kao i po očekivanjima od toga šta zajednički boravak u evropskom domu treba da donese<sup>10</sup>. Devedesete godine dvadesetog veka su godine dalje, oprezne transformacije Evropske unije – proces koji se nastavlja i u prvoj deceniji ovog stoleća (zaključeni su ugovor iz Amsterdama – 1997. i ugovor iz Nice 2001. godine o daljim reformama EU).

Međutim, bez obzira na sav napredak, neke dileme i sporovi su prisutni od samog nastanka Evropskih zajednica, pa sve do danas. Rat u bivšoj Jugoslaviji pokazao je ograničenja EU da ozbiljnije reaguje i spreči tragične situacije, poput ratnog sukoba na samom evropskom pragu. Da li i koliko „Evropa” treba da bude „federalna”, odnosno kakav treba da bude odnos između nadležnosti država-članica i Evropske unije? Kako treba da se razvija demokratija na tako velikom prostoru, u okviru organizacije koju veliki broj građana zemalja članica u suštini ne poznaje i ne razume? Koliko još treba da se produbljuje ekonomska i politička integracija? Mnogo je drugih pitanja o kojima se i dalje vodi diskusija. Na koji način treba da se odlučuje u proširenoj Evropskoj uniji, koja će brojati i više od trideset članica (već nakon ulaska Bugarske i Rumunije, od 1.1.2007. godine EU ima 27 članica). Koliko uticaja i predstavnika u EU treba da imaju tzv. „velike zemlje”, poput Nemačke ili Španije, a koliko one manje, poput Malte ili Litvanije? Kako povećati poverenje građana u organe Unije? Kako ojačati glas i uticaj Unije u svetu koji se dramatično i brzo menja? Da li će se i kojom brzinom EU dalje proširivati i gde su njene krajnje fizičke granice?

---

<sup>10</sup> O Delorovom delovanju J. Delors, *Mémoires*, Plon, Paris, 2004; Šire o ovom periodu v. F. de Teyssier, G. Baudier, *La Construction de l'Europe*, Que sais-je?, PUF, Paris, 2005. V. takode *L'Europe, 25 pays, une Histoire*, Librio, Le Monde, 2006.

### 3. Budućnost Evropske unije – kriza rasta u eri globalizacije

U toku prve decenije ovoga veka, Evropska unija beleži nove uspehe, s jedne strane, ali i potrebe. U maju 2004. godine dolazi do petog proširenja Unije kojim se definitivno brišu nekadašnje granice podeljene Evrope. U EU ulazi čak deset novih država (većinom sa istoka) tako da ona broji ukupno dvadeset i pet članica i skoro pola milijarde stanovnika. Ovim je veći deo Evrope zaista ujedinjen, čime su ostvareni oni davni, u početku sasvim utopijski ciljevi osnivača „Evropske zajednice za uglj i čelik” i EEZ. Proširenje EU predstavlja veliki uspeh, kako za stare, tako i za nove članice. Nekadašnje zemlje istočne Evrope uspele su da modernizuju svoja društva, da učvrste demokratiju i poštovanje ljudskih prava, kao i da poprave standard stanovništva i konkurentnost privreda. Ovo je postignuto i značajnom finansijskom pomoći koju je EU pružala tokom više od decenije. Iz budžeta EU je, na primer, u toku desetak godina odobreno oko 28 milijardi evra bespovratne pomoći (ne računajući ostale kredite i privatne investicije) za modernizaciju novih članica EU. Istovremeno, Evropska unija se pripremala za novu reformu. Nakon više od dve godine javne debate i pregovora, u Rimu je oktobra 2004. godine dogovoren ugovor o „Evropskom ustavu”, kojim je „Evropa” trebalo da dobije novo pravno „ruho” za dvadeset i prvi vek. U dve zemlje članice – Francuskoj i Holandiji – novi „Ustav za Evropu” nije prihvaćen, čime se debata o izgledu Evropske unije u XXI veku vratila skoro na početnu tačku.

Napredak Evropske zajednice/unije bi se mogao prikazati kao stalno traženje praktičnih odgovora na seriju kriza evropskog razvoja, slično matrici „izazovi-odgovori” po kojoj je britanski filozof istorije A. Tojnbi objašnjavao postanak i uspeh neke civilizacije. Razvoj Evropskih zajednica nije bio samo način da se odgovori na potrebu modernijeg upravljanja evropskim pitanjima (posle propasti *Versajskog sistema*), nego je transformisao prirodu odnosa između članica zajednice, pa i sam karakter evropske države-nacije. Istorija EZ/EU je u suštini istorija uspešno prevaziđenih kriza. „*Mala Evropa*”, koja je danas postala „*Velika*”, nastajala je korak po korak, pragmatično, stalnim traženjem kompromisa među državama. Stvaranje „*Evropske zajednice za uglj i čelik*” 1951. godine bio je način da se odgovori na pitanje organizacije posleratne zapadne Evrope u dramatičnom kontekstu „Hladnog rata” i obnove Nemačke. Zaključenje „*Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici*” bio je odgovor na krizu nastalu propašću inicijativa o evropskoj „političkoj i vojnoj integraciji”. U



sedmoj deceniji prošlog veka tražen je odgovor na novi ekonomski izazov uzrokovan „naftnom krizom”, kao i za pitanje blokade budžeta evropskih zajednica, koje je rešeno tek sredinom osamdesetih godina. Serija institucionalnih reformi u devedesetim godinama, započeta *Ugovorom iz Maastrichta o stvaranju Evropske unije* (1992) omogućila je izgradnju nove arhitekture Evrope i time je dala odgovor na jedan od najvećih posleratnih evropskih izazova, nastao rušenjem Berlinskog zida. Ovi koraci su činjeni i uz brojne zastoje, sporove, greške i neuspehe – ali i uz spremnost više generacija evropskih političara da se, bez obzira na teškoće i suprotstavljene interese, traže originalni kompromisi i novi putevi „sve bliže saradnje evropskih naroda”. Prvobitne nadnacionalne i federalističke ambicije iz pedesetih godina su ustupile mesto složenijoj konstrukciji „Evrope iz Maastrichta”, zasnovanoj na naciji-državi, kao ključnom elementu, koja u vršenju svojih nadležnosti deli suverenitet sa drugim državama Unije.

U prvoj deceniji ovog veka čini se da EU, odnosno njene članice, još nisu uspele da odgovore na nove izazove, povezane sa globalnim promenama. Da li su ekonomski potencijali integracije iscrpljeni? Noseći politički projekti EU – od stvaranja monetarne unije i evra, preko „Lisabonske strategije” o informativnom društvu i jačanju konkurentnosti privrede, do politike proširenja na istok – za sada nisu omogućili rešavanje krize, pa su ponekad imali i suprotne efekte.

#### **4. Dubina sadašnje krize i odgovori**

Različite su ocene o stepenu i dubini krize i promena koje očekuju EU sredinom prve decenije XXI veka. Transformacija EU na izvestan način ima i paradoksalne karakteristike: nivo standarda prosečnog Evropljanina nikada u istoriji nije bio viši, a ipak je široko prisutan osećaj ekonomske neizvesnosti; politika proširenja EU je po opštoj oceni, bila jedna od najuspešnijih politika EU, a ipak je podstakla frustracije u „staroj Evropi”; nacrt neusvojenog „Ustava” Evrope bio je usaglašen prema posebno demokratskoj i „transparentnoj” proceduri, pa ipak to nije omogućilo pozitivnu ocenu na referendumima u dve zemlje. Naglo udvostručenje broja članica EU izazvalo je „krizu varenja” u Uniji, kao i određeni osećaj „rastakanja” evropskog zajedništva, koje je bilo lakše ostariti u manjoj i homogenijoj grupaciji. Jedno od otvorenih pitanja bilo je i ono o „krajnjim fizičkim granicama Evrope”, koje se u prvom redu odnosi na uključivanje Turske ili nekih republika bivšeg SSSR-a u EU. Ipak, čini se da i pored postojanja ciklične „krize”, oblaci iznad EU postaju ređi. I nakon poslednjeg talasa širenja, institucije EU funkcionišu na zadovoljavajući način. Ekonomske

prognoze u većini zemalja EU su od sredine prve decenije XXI veka povoljnije, što će bez sumnje olakšati obnovljene pregovore oko reformi, o čemu ćemo govoriti u narednom poglavlju.

### POGLAVLJE III

## EVROPSKA UNIJA U PRVOJ DECENIJI XXI VEKA: KA PREVAZILAŽENJU ZASTOJA

U nastavku, razmotrićemo tri aspekta krize i transformacije EU u kojoj se našla sredinom prve decenije XX veka, tj. pet decenija nakon sklapanja „Rimskog ugovora” o osnivanju EEZ i deceniju i po nakon usvajanja Ugovora iz Mاستrihta<sup>11</sup>. Radi se o trostrukom procesu: krizi institucionalne transformacije EU, krizi privrednog rasta država članica EU, kao i okolnostima daljeg proširenja EU na ostatak Evrope. Širina krize EU je otvorila i neka od osnovnih pitanja EU, koja se ciklično obnavljaju, poput pitanja političkog definisanja Unije, odnosno njenog identiteta i njenih krajnjih ciljeva. U državama članicama je pokrenuto pitanje o tome šta se uopšte želi postići evropskom integracijom u XXI veku (u eri globalizacije) nakon što je, čini se, uglavnom završeno poglavlje koje se odnosilo na političko objedinjavanje kontinenta i prevazilaženje podele „Zapad-Istok”.

#### 1. Institucionalna transformacija EU

Već smo u prethodnom poglavlju videli da je jedna od karakteristika razvoja Evropske unije, još od polovine osamdesetih godina prošloga veka, njeno konstantno pravno i institucionalno transformisanje, praćeno etapama širenja Unije<sup>12</sup>. „*Produbljenje i proširenje*” su predstavljali dva aspekta evolucije Unije koja traje već dve decenije: Jedinствeni evropski akt (1986), Ugovor iz Mاستrihta (1992), Ugovor iz Amsterdama (1997) i Ugovor iz Nice (2001) predstavljaju etape ovog institucionalnog razvoja, baziranog na gotovo neprestanim pregovorima između država članica<sup>13</sup>. Istovremeno, došlo je i do

---

<sup>11</sup> Videti, na primer, *Ramses 2007; L'Europe et le monde*, IFRI, Paris, 2007, posebno članak Ph.M. Dafarge: “L Europe, pour quoi faire?”, str. 31–41, kao i str. 98.

<sup>12</sup> U više nego obimnoj literaturi koja se odnosi na ovu oblast, možemo citirati neke studije objavljene na srpskom Dž. Vajler, *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd 2002, 401 str; S. Goci, *Evropska vlada, BMG*, Beograd, 2003, 295 str; G. Ilić-Gasmi, *Reforme Evropske unije*, Prometej, Beograd, 2004, 319 str; S. Samardžić, *EU kao model nadnacionalne zajednice*, IES, Beograd, 1998.

<sup>13</sup> Za detaljnu analizu odredbi Ugovora iz Mاستrihta v. C. Church, D. Phennimor, *EU and EC, A Handbook and Commentary of the Post-Maastrich Treaty*, Harvester, Kent, 1994, 575 str; Ugovor iz Nice je analiziran u V. Constantinesco, Y. Gautier, D. Simon, *Le Traite de Nice - premières analyses*, PUS, 2001, 266 str. Tekstovi prečišćenih Ugovora o

četiri talasa proširenja EU, otprilike svakih desetak godina, na: Španiju i Portugaliju (1985), Austriju, Švedsku i Finsku (1995), Maltu, Kipar, Poljsku, Češku, Mađarsku, Slovačku, Sloveniju, Letoniju, Litvaniju i Estoniju (2004), kao i na Rumuniju i Bugarsku (2007)<sup>14</sup>. Danas Evropska unija ima 27 članica, umesto prvobitnih šest, pa je tako izmenjena do neprepoznavanja u odnosu na entitet koji se nazivao Evropska ekonomska zajednica još krajem osamdesetih godina prošloga veka. To je, međutim, otvorilo i pitanje dublje institucionalne transformacije Unije, kojom bi se u formi „Ugovora o ustavu” na određeni način zaokružio i konsolidovao (pravno i politički) ovaj dvodecenijski period.

Nacrtom „Ugovora o ustavu za Evropu”, potpisanim 29.10.2004. godine, bilo je predviđeno da celokupna institucionalna i pravna struktura Unije postane transparentnija i jednostavnija, odnosno da se konsoliduju sve sukcesivne izmene Unije, utvrđene ranijim amandmanima/ugovorima i načelima iz prakse Evropskog suda pravde. Složena podela iz Mastrihta „na tri stuba saradnje” bi nestala, uvele bi se funkcije predsednika Evropskog saveta i ministra spoljnih poslova EU, sadašnja „Povelja o ljudskim pravima” bi postala deo Ustava, nazivi pravnih akata bi bili promenjeni („evropski zakon” umesto „uredba” i sl.), bila bi navedena jasna podela nadležnosti između EU i njenih država članica (isključive i podeljene nadležnosti), sistem odlučivanja u Savetu EU, kao i sastav Komisije EU bi bili izmenjeni (nova ponderacija glasova među državama članicama) i drugo<sup>15</sup>.

Paradoksalno je da je baš dokument (*Ugovor o ustavu za Evropu*) koji je prvobitno pripreman u okviru „Evropskog konventa”, uz široku javnu participaciju i učešće građanskog društva, nacionalnih partija i parlamenata, nevladinih organizacija i instituta – na kraju odbačen na opštim referendumima u Francuskoj i Holandiji. Jedan od osnovnih argumenata kritike „Ustava”, bio je baziran na netransparentnosti i elitističkom,

---

EU i o EZ, uključujući i amandmane iz Nice objavljeni su na srpskom pod nazivom *Ugovor o Evropskoj uniji* (D. Lopandić, prir), Kancelarija SCG za pridruživanje EU, Beograd, 2004, 273 str.

<sup>14</sup> O procesu proširenja v. npr. H. Grabbe, *Profiting from EU Enlargement*, CER, London, 2001, 65 str.

<sup>15</sup> Tekst nacrta Ugovora o ustavu EU: *Draft Treaty establishing Constitution for Europe*, [http://europa.eu/constitution/en/1stoc1\\_en.htm](http://europa.eu/constitution/en/1stoc1_en.htm); Jedan prevod na srpski je objavljen kao *Ugovor o EU* (D. Simović, prev), FABUS, Novi Sad, 2005, 268. str; drugi prevod i komentar u: M. Janjević, *Ustav EU*, Službeni glasnik, Beograd, 2005. O Ugovoru, između ostalog: *The EU Constitution: the best way forward?*, 34th session Asser Institute Colloquium, Asser Press 2005, 555 str.; K. Leanaets, “The Structure of the Union According to the Draft Constitution for Europe”, u: *The EU, An ongoing Process of Integration* (J. De Zwaan, J. Jans ed), Asser Press, The Hague, 2004, 3–23.

nedemokratskom karakteru celokupnog razvoja Unije, a posebno poslednje faze njenog razvoja<sup>16</sup>. Ovaj argument je trebalo da izgubi na oštirini nakon širokih konsultacija u pripremama i tokom usvajanja „Ustava”, ali su kritike ostale. Drugi argument kritike je bio zasnovan na suviše „liberalnom” karakteru Unije okrenutoj globalizaciji, čime nisu bile u dovoljnoj meri uzete u obzir „socijalne tekovine” i druge specifičnosti državnica članica Unije. Postoji određena ironija u činjenici da su ovim Ugovorom trebali da budu povučeni krajnji *limiti* evropske integracije i da se njim potvrdi ključno mesto *država nacija* u celom procesu – dakle baš oni ciljevi zbog kojih su (paradoksalno) upravo zbog utiska o stalnom širenju nadležnosti Unije mnogi Francuzi i Holandani glasali negativno<sup>17</sup>. „*U nekim zemljama postoji izražen osećaj da je evropski projekt otišao predaleko i prebrzo za mnoge evropske građane*”<sup>18</sup>. Po rečima komesara za proširenje EU Oli Rena, možda je čak i samo pomalo nesretno korišćenje reči „ustav” u nacrtu novog Ugovora bio jedan od glavnih razloga negativnog odnosa javnosti u pojedinim državama članicama<sup>19</sup>. Čini se, ipak, da je poslednja kriza institucionalnog razvoja EU predstavljala veći izazov za države članice, nego što su bili problemi nastali u toku ranijih usvajanja Ugovora iz Maastrichta, odnosno Ugovora iz Amsterdama i iz Nice<sup>20</sup>. Ovo zbog toga što su negativni stavovi francuskih i holandskih glasača, osim činjenice što se radi o dve važne zemlje koje su bile i osnivači EEZ, odražavali i mnogo šire i dublje dileme o mestu i ulozi, kao i ciljevima proširene Unije u novom evropskom i međunarodnom okruženju. Globalizacija i brze međunarodne promene su u poslednjih desetak godina promenile značaj i ulogu nacionalnih država, pa time i EU. Građani EU su posebno preokupirani ekonomskim zaostajanjem Unije u svetu, nezaposlenošću, kao i velikim prilivom imigracije, što se, nesvesno i neopravdano, prenosi i na teren politike proširenja EU<sup>21</sup>. Stoga je jedno od

---

<sup>16</sup> Suštinske rasprave o osnovama evropskog konstitucionalizma videti kod Dž. Vajler, *op. cit.*, a posebno tekst „Transformacija Evrope” (str. 31–125), kao i tekst: „Reformacija evropskog konstitucionalizma” (str. 253–323).

<sup>17</sup> Ovu argumentaciju iznosi bivši komesar za spoljne odnose EU, Britanac Ch. Patten, *Not Quite the Diplomat*, Penguin Books, London, 2005, str. 132. i dalje.

<sup>18</sup> *Ibid.*, str. 132.

<sup>19</sup> Olli Rehn: *Europe's Next Frontiers*, CAP, Baden-Baden 2006, 123 str.

<sup>20</sup> Za sveobuhvatan prikaz problema novog pregovaranja ugovora o reformi EU videti kod R. Baldwin, “Trail to failure: History of Constitutional Treaty's Rejection and Implications for the future”, CEPS, *Policy Brief*, No. 104, May 2006, 15 str. Videti takođe M. Đurković: „Kriza evropske konstitucionalizacije”, u: *Evropa i Zapadni Balkan posle velikog proširenja* (S. Marković, ur), IES, Beograd, 2005, 29–53.

<sup>21</sup> O ovom pitanju videti tekst T. Chopin, L. Macek, “Après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie: en finir avec l'opposition entre l'élargissement et l'approfondissement”, Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, 8. janvier 2007, No. 49, 16 str.

osnovnih pitanja povezano sa mogućnostima EU i njenih država članica da održe konkurentnost, ekonomski rast i standard u uslovima brzih međunarodnih promena, kao i internu stabilnost, u okolnostima sve većeg pritiska useljenika, odnosno povećanja učešća „neautohtonog” stanovništva u populaciji u kojoj sve više dominiraju starije generacije stanovništva (demografsko starenje evropskih nacija). Kao da se traži novi odgovor na pitanje „šta je to EU” u novim, izmenjenim okolnostima.

## **2. Kriza privrednog razvoja i procesa modernizacije u zemljama EU**

Postoji određena, iako ne uvek sasvim direktna povezanost između ekonomske situacije u državama članicama i institucionalnog razvoja Unije. Jasno je da ekonomski dinamizam podstiče spremnost političkih činilaca za veći angažman u okviru evropske integracije – i obrnuto. Tako se može ukazati na vezu između kompletiranja carinske unije EEZ (1968) i ekonomskog „buma” u šesdesetim godinama u zemljama EEZ, ili na činjenicu da je do zaključenja „*Jedinstvenog evropskog akta*” 1987. godine došlo nakon izlaska iz perioda „stagflacije” u državama članicama početkom osamdesetih godina itd. Poslednjih godina sve su prisutniji stavovi da „*se čini da je evropska integracija iscrpela svoj potencijal da podstiče ekonomski rast u državama članicama*”<sup>22</sup>. Ovakvi stavovi su posledica višegodišnje niske stope privrednog rasta u zemljama Evropske unije (posebno u najvećim državama članicama) kao i činjenice da privreda Unije od početka devedesetih godina XX veka, tj. u periodu velikog institucionalnog „skoka unapred” EU, zaostaje u konkurentnosti za SAD. Ovakav utisak u javnosti je posebno podstaknut i relativno visokom stopom nezaposlenosti, kao i dramatičnim porastom učešća azijskih zemalja, a posebno Kine, u svetskoj trgovini i industrijskoj proizvodnji. Možda najbolji primer gubljenja dinamike evropske integracije predstavlja činjenica da već više od deceniju *međusobna razmena država članica EU relativno zaostaje za njihovom razmenom sa ostatkom sveta*. Učešće uvoza iz zemalja izvan EU u BNP država članica Unije (15) je tako poraslo sa oko 12% na 17,8%<sup>23</sup>. Time je učešće zemalja EU u njihovoj međusobnoj razmeni *opalo na ispod 60% od njihove ukupne spoljne trgovine*<sup>24</sup>. Ovo je trend koji direktno odstupa od poznate ekonomske premise da ekonomska integracija podstiče rast

---

<sup>22</sup> L. Miotti, F. Sachwald, „Mutations industrielles: quelle place pour l'Europe”, *Ramsès 2007, op. cit.*, str. 69.

<sup>23</sup> *Ibid.*, str. 74.

<sup>24</sup> *Ibid.*, str. 73.

međusobne trgovine zemalja učesnica (*trade creation effect*) i koja ukazuje na činjenicu da carinska i monetarna unija, uključujući i stvaranje „*unutrašnjeg tržišta*” EU, u uslovima globalizacije i liberalizacije međunarodne razmene, nemaju više u ovom veku dovoljno jak integrativni efekat. Rast društvenog proizvoda (GDP) u periodu 2000–2004. je iznosio samo 0,6% kod SRN, 1,5% u Francuskoj i 0,8% u Italiji. Za EU u celini, rast je iznosio ispod 2% prema 2,5% u SAD, 9,4% u Kini, 7% u Indiji. Nezaposlenost je iznosila blizu 10% u zemljama EU u odnosu na 5,5% u SAD<sup>25</sup>. Uvođenje evra početkom ovoga veka, odnosno stvaranje monetarne unije u „*evrozoni*” ne samo da nije usporilo, nego je čini se i imalo uticaja na ove nepovoljne trendove. Iako su stavovi ekonomista o prirodi i dubini privrednog kašnjenja zemalja Unije, odnosno zaostajanja u konkurentnosti privreda EU različiti i često suprotstavljani, relativno privredno zaostajanje EU u svetskim okvirima se uglavnom objašnjava kašnjenjem u strukturnim reformama u nekim od njenih najvećih zemalja članica<sup>26</sup>.

Utisak o neuspešnosti političkih činilaca u EU da efikasnije reaguju na navedene privrede trendove samo je pojačan bledom, iako ne i potpuno neuspešnom realizacijom ambiciozne „*Lisabonske strategije*” namenjene jačanju rasta, konkurentnosti i zaposlenosti. Cilj ove strategije, usvojene na sastanku Evropskog saveta u Lisabonu 2000. godine bio je da u periodu od jedne decenije (do 2010. godine) EU postane najdinamičniji i najkonkurentniji region u svetu. Ovo je trebalo da bude postignuto znatnim povećavanjem ulaganja u nauku i istraživanja, razvojem informatičkog društva i „ekonomije znanja” i realizacijom serije kvantitativnih ciljeva u okviru specifične „metode otvorene koordinacije” između zemalja članica. Međutim, već je u izveštaju „*Kok*” podnetom Evropskom savetu 2004. godine, bilo konstatovano da desetogodišnji ciljevi Lisabonske strategije neće biti realizovani, pa se u nastavku realizacije ove strategije odustalo od većine kvantitativnih ciljeva – osim što je zadržan glavni cilj da finansiranje u nauku i istraživanja u zemljama EU dostigne 3% od BNP. Međutim, novije studije ukazuju da ni ovaj, osnovni cilj iz Lisabonske strategije, Unija neće biti u stanju da postigne do kraja ove decenije<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Izvor: *Eurostat*.

<sup>26</sup> Misli se na SRN, Francusku i Italiju. Debata o prirodi i karakteru privredne krize u EU se može, između ostalog, naći u zborniku O. Blanchard, J. Pisani, Ch. Wiplosz, *L'Europe déclassée?*, Flammarion, Paris, 2005, 133 str. Pri tome treba ukazati i na činjenicu da pojedini ekonomisti, poput Ch. Wyplosza zastupaju suprotnu tezu – naime, da Evropa ne gubi u konkurentnosti u odnosu na SAD.

<sup>27</sup> Za sada je procenat nauke i istraživanja u BNP zemalja EU ispod 2%, u odnosu na 2,7% kod SAD i 3% kod Japana. Prema E. Aho: “Challenging European innovation policy”,

Na kraju ovog dosta pesimističnog prikaza privredne situacije u EU, koja je nesumnjivo uticala i na javnu debatu o reformi i proširenju Unije, treba ipak dodati da noviji ekonomski pokazatelji privrednih kretanja u 2005–2006. godini pokazuju pozitivnije znakove, odnosno najavu oživljavanja rasta u nosećim evropskim privredama. Prema poslednjim procenama Evropske komisije, rast u EU u 2006. godini je iznosio 2,8% (u odnosu na 1,7% u 2005), a i u naredne dve godine biće preko 2%. Očekuje se da će u ovom periodu biti stvoreno oko 7 miliona novih radnih mesta, tako da ukupna nezaposlenost u EU treba da bude smanjena na 7,3% u 2008<sup>28</sup>. Može se očekivati da će ovi trendovi pozitivno uticati na javno mnjenje i time u izvesnoj meri olakšati političke diskusije koje se odnose na obnavljanje procesa institucionalne reforme. Dalja debata o institucionalnim reformama i stanje evropske privrede imaće odlučujući uticaj i na dalji razvoj politike proširenja Evropske unije na duži rok.

### **3. Perspektive širenja EU**

Postoji paradoks u pogledu politike proširenja Evropske unije. S jedne strane, široko je rasprostranjeno uverenje (kako na stručnom, tako i na političkom nivou) da se radi o jednoj od najuspešnijih i najefikasnijih politika Unije. Realizacija ove politike je imala ključni značaj za stabilizaciju evropskog kontinenta (ranije za zemlje juga – bivše desne diktature, a zatim za zemlje istočne i centralne Evrope – bivše socijalističke zemlje), kao i za jačanje međunarodnog uticaja EU i za pozitivne privredne trendove na kontinentu. S druge strane, poslednje proširenje EU, odnosno njeno gotovo udvostručavanje (prema broju članica), predstavlja jedan od važnih razloga negativnog stava javnosti pojedinih zemalja EU prema predlogu „Ustava za Evropu”. Naime, u javnosti zemalja EU (poput Francuske i Holandije) „proširenje” Unije se (neosnovano) smatra razlogom povećane imigracije i nezaposlenosti, kao i percepcije da evropski projekt slabi i postaje „razvodnjen”. Ovakva ocena je posebno pojačana perspektivom ulaska

---

u: *Challenge Europe*, European Policy Center, Brussels, September 2006, 19–23; Kritička analiza Lisabonske strategije se nalazi i u tekstu Ch. Wiplosza: “Les illusions de plus d'Europe”, u: *L'Europe de classe?*, *loc.cit.*, 52–56. Nešto pozitivnija ocena kod P. Rasmunsa, “What Lisbon has lacked is political courage”, *Europe's World*, Automne 2005, 60–65. Osnovno o Lisabonskoj strategiji: [http://www.europa.eu/scadplus/glossary/lisbon\\_strategy\\_en.htm](http://www.europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_en.htm), detaljnije: [http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growthandjobs/key/index_en.htm).

<sup>28</sup> European Commission, “Economic forecasts autumn 2006”, *European economy*, No. 5, 2006, OPEC, Luxembourg, 164 str.



Turske u Uniju, o čemu ni do danas nije postignut iskreni i trajniji konsens, ne samo na nivou šire javnosti u EU, nego i kada se radi o političkim elitama u pojedinim članicama Unije (bez obzira što su formalni pregovori o članstvu sa Turskom već otpočeli)<sup>29</sup>. Kada se radi o konkretnim efektima „petog proširenja” na ekonomsko stanje ili na zaposlenost u EU, analize pokazuju da su makroekonomski efekti proširenja uglavnom pozitivni ili neutralni. Deset novih država članica koje su 2004. godine ušle u EU imaju ukupan BNP koji je ekvivalentan Holandiji (oko 5% od BNP cele Unije). Sredstva koje su nove članice primile iz budžeta EU u periodu 2004–2006. su iznosila oko 40 milijardi evra (12% budžeta EU), ali kada se odbiju i njihove uplate u budžet, neto prihod novih članica je tek oko 13 milijardi evra<sup>30</sup>. Pozitivni efekti proširenja na podsticaj rasta u starim zemljama članicama (15 zemalja) se procenjuju između 0,2% i 1% od godišnjeg rasta BNP u zemljama EU, dok su oni mnogo veći u novim članicama (oko 2% dodatnog rasta godišnje)<sup>31</sup>. U studiji Evropske komisije iz 2006. godine o ekonomskim efektima proširenja konstatuje se da je „*peto proširenje imalo ulogu katalizatora podstičući ekonomsku dinamiku i modernizaciju u Evropskoj uniji, pomažući privredu, kako novih, tako i starih članica, da se uhvate u koštac sa globalizacijom*”<sup>32</sup>. U tom okviru, ukazuje se na porast trgovine, direktnih stranih ulaganja, integraciju na unutrašnje tržište, tržište radne snage, budžetske transfere i drugo. Međutim, bilo je sasvim jasno da će ovako obimno povećanje broja članica EU podrazumevati i odgovarajući period „*varenja*” za preoblikovanu Uniju. „*Pitanje daljeg proširenja EU podstiče najvažnije pitanje identiteta Evrope, šta je to što će Evropa postati, šta je to što će Evropa biti u svetu*”<sup>33</sup>. U nedavnom govoru pred Evropskim parlamentom predsednik Evropske komisije Žose Baroso je najavio da je Uniji potrebna „*obnova konsensusa o proširenju*”, koji bi se zasnivao na strateškom važenju ove politike, ali i na „apsorpcionom kapacitetu” Unije, odnosno na sposobnostima Unije da dalje

---

<sup>29</sup> Ovo se posebno odnosi na gledanja političkih stranaka u Nemačkoj (poput bavarskog CDU), ili Francuskoj, ali i u drugim zemljama. Čak je i bivši francuski predsednik i predsedavajući „Evropskog konventa” Žiskar Desten izjavio da Turskoj nije mesto u EU. Za novije stavove o debati oko pitanja širenja EU videti studiju komesara za proširenje O. Rhena, *Europe's next frontier*, CAP, Nomos, Baden-Baden, 2006, 123. Za oštru, „levičarsku” kritiku EU i njenog širenja, kao neke vrste imperijalističkog projekta, v. H. Hofbauer, *Proširenje EU na istok*, Filip Višnjić, Beograd, 2004, 284 str.

<sup>30</sup> Podaci prema M. L. Herštal, *Proširena Evropa, ekonomske promene i očekivanja*, (prevod), Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, 2005, str. 16.

<sup>31</sup> Što je ekvivalentno otvaranju 300.000 novih radnih mesta, *ibid.*, str. 54.

<sup>32</sup> European Commission, “Enlargement, two years after: an economic evaluation”, *European Economy, Occasional Papers*, No. 24, May 2006, 120 str.

<sup>33</sup> Ch. Patten, *op.cit.*, str. 145.

nesmetano funkcionise i ostvaruje svoje ciljeve i nakon prijema novih, budućih članica<sup>34</sup>.

Evropska komisija je u novembru 2006. godine objavila dokument o „*Strategiji proširenja i glavnim izazovima u 2006–2007. godini*”, uz koji je objavljen i poseban izveštaj o „apsorpcionim kapacitetima” Unije<sup>35</sup>. U dokumentu se ističe da „*peto proširenje EU predstavlja veliki uspeh*” i da se dalje širenje mora zasnivati na tri premise<sup>36</sup>: konsolidacija obaveza (prema kandidatima za članstvo), komunikativnost (prema javnosti) i uslovljenost. U dokumentu se posebno insistira na obezbeđivanju podrške javnosti u zemljama EU za buduće proširenje (što je postalo jedna od osetljivih tačaka procesa). Proces širenja će se „oprezno” nastaviti, uz odgovarajuće reforme EU i uz još strožije praćenje svih neophodnih uslova koje treba da ispune zemlje-kandidati u ovom procesu. Ovi, zvanični stavovi, podržani su i poluzvaničnim političkim stavovima, kao i stručnim studijama, koje se uglavnom zalažu za nastavak politike širenja EU – u prvom redu prema zemljama Zapadnog Balkana, kao i prema Turskoj. Među takve, treba pomenuti nedavnu knjigu sadašnjeg komesara za proširenje Oli Rena (*“Europe's next Frontier”*) u kojoj analizira neophodne predušlove za nastavak širenja Unije: podsticaj ekonomskim i institucionalnim reformama u samoj Uniji, uz nastavak strogog nadzora zemalja kandidata i oprezne pregovore. Ren ističe da „*sadašnji proces proširenja nije voz velike brzine, nego pre neki lokalni, međumesni voz. Međutim, i takav voz ne sme biti sasvim zaustavljen*”<sup>37</sup>. Ren odbacuje ideju o određivanju jasnih budućih „granica Evrope”, već radije iznosi koncept fleksibilnih i mekih evropskih „*spoljnih limita*”, koji zavise od konkretne političke situacije i strateških interesa EU. Nasuprot tezama kakve iznosi O. Ren, prisutno je i mišljenje, posebno u Francuskoj, da je „*apsorpcioni kapacitet*” Unije za sada nedovoljan za novo proširenje i da bi prethodno trebalo definisati osnovne strateške ciljeve Unije na njeno neposredno susedstvo (na primer, da li je glavni cilj interna, politička integracija EU ili je cilj dalji razvoj na spolja orijentisane „evropske bezbednosne i odbrambene politike”, odnosno proširenje „*meke moći*” – *soft power*). U tom kontekstu ne odbacuje se ideja da se već sada odrede i buduće, krajnje granice EU. Ovakva mišljenja su uglavnom posledica debate oko turskog članstva u EU, kao i oko perspektive

---

<sup>34</sup> V. Jose Manuel Barosso, *Speech/06/799*, Strasbourg, 13.12.2006.

<sup>35</sup> Commission of the EC, *Communication to the EP and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges, 2006–2007*, COM (2006) 649, Brussels, 8.11.2006, 14 str. plus aneksi.

<sup>36</sup> Tri “C”: consolidation of commitments, conditionality, communication.

<sup>37</sup> O. Rhen: *Europe's next Frontier*, CAP, Nomos, Baden-Baden, 2006, str. 21.

članstva za zemlje nekih daljih regiona, koji su za sada obuhvaćeni „politikom susedstva” Unije (Ukrajina, Moldavija, Kavkaz i sl.). Kada su u pitanju zemlje Zapadnog Balkana, u ovim stavovima se prvenstveno insistira na opasnosti „institucionalne paralize Unije” zbog „brojnosti” zemalja ovog regiona<sup>38</sup>.

#### **4. Ka prevazilaženju zastoja: nacrt Ugovora o reformi Evropske unije (UoR)**

Nakon više od jednogodišnje, dogovorene „pauze za razmišljanje”, sa nemačkim predsedništvom Unije (prva polovina 2007) ponovo je otvorena politička i stručna debata o tome „kako i šta dalje”, u okolnostima kada su dve države članice odbacile potpisani Ugovor (na referendumu)<sup>39</sup>, 18 država je ratifikovalo isti Ugovor, dok su ostale članice u različitim fazama procedure (ne)prihvatanja. Kao što je poznato, neophodna je jednoglasnost, tj. ratifikacija od strane svih država članica, pre nego što pravne reforme EU stupe na snagu<sup>40</sup>.

Nemačkim programom predsedavanja bilo je predviđeno da se početna debata o daljim koracima za reformu EU vodi do juna 2007. godine (nakon čega će Evropski savet usvojiti preporuke), a da cela procedura iznova započete reforme EU, nakon neuspeha ustavnog projekta, odnosno revizija Ugovora o EU bude završena do 2009. godine (tj. pre narednih izbora za Evropski parlament)<sup>41</sup>. Stavovi država članica EU u debati oko dalje reforme EU su različiti i iznijansirani, dobrim delom zavisni od nacionalnog pristupa projektu Unije i interne situacije u svakoj od zemalja. Mogli bismo ih rezimirati na sledeći način: Nemačka se zalagala da se najveći deo „Ugovora o ustavu” zadrži u nekoj formi (na primer zaključenjem novog ugovora i sl.). Velika Britanija, koja nikada nije bila „zagrejana” za projekt „Ustava” smatra da Unija može i dalje da funkcioniše po odredbama Ugovora iz Nice, a zalaže se za normalan nastavak proširenja EU (na Balkan i na Tursku). Sa svoje

---

<sup>38</sup> C. Demesmay, E. Saunier, “Odysee 2014: l’UE et ses futurs élargissements”, *Ramsès 2007*, loc. cit, str. 97.

<sup>39</sup> Referendum u Francuskoj je održan 29. maja 2005. (55% izašlih na glasanje se izjasnilo sa „ne”). U Holandiji, referendum je održan 1. juna 2005. (62% protiv).

<sup>40</sup> Videti član 313 Ugovora o osnovanju EZ. Takođe za ažurirano stanje u debate o Ustavu EU videti sajtove: <http://www.euractiv.com/en/>; [http://www.europa.eu/constitution/ratification\\_en.htm](http://www.europa.eu/constitution/ratification_en.htm); <http://constitution-europeenne.info/>.

<sup>41</sup> Videti *18 Month Programme of the German, Portugese and Slovene Presidencies* na sajtu <http://www.eu2007.de/en/>. Nakon Slovenije, predsedavajući EU će biti Francuska (druga polovina 2008), a zatim Češka (prva polovina 2009), pa Švedska.

strane, Francuska je bila sasvim rezervisana, u iščekivanju predsedničkih izbora. Nakon izbora N. Sarkozyja za predsednika, olakšana je dalja debata o reformi EU, prvenstveno zato što Sarkozy odbacuje mogućnost ponovnog referenduma u Francuskoj. Osim ovih stavova, trebalo bi pomenuti i one zemlje koje su se zalagale da bude „spasen” „Ugovor o ustavu”. One su smatrale da bi eventualne rezerve koje imaju Francuska i Holandija (i, možda još neke zemlje) mogle biti prevaziđene dodatnim aneksima (poput, recimo, predloga nove „socijalne povelje”), kako je to bio slučaj i prilikom ranijih negativnih referenduma na Ugovore iz Maastrichta (u Danskoj) i na Ugovor iz Nice (u Irskoj). U grupu zemalja koje su se zalagale da se „Ugovor o ustavu” zadrži uz dodatne izmene, spadaju one zemlje koje su već bile ratifikovale Ugovor, predvođene Španijom. U zemlje koje su se, nasuprot tome, zalagale za revidiranu, „mini verziju” novog Ugovora, ulaze „evroskeptične” zemlje poput Velike Britanije, Češke, i Poljske.

Nakon „istorijskog dogovora” na samitu EU u Briselu, juna 2007. godine, otvoren je put za zaključenje „Ugovora o reformi EU” kao zamenu za neuspeli nacrt Ugovora o Ustavu Unije<sup>42</sup>. Treba napomenuti da istoriji razvoja Unije nisu strani slučajevi neuspeha projekata integracije (poput neuspelog ugovora o evropskoj odbrambenoj zajednici i slično), koji ipak dugoročnije nisu zaustavili napredak evropskog „projekta”.

Portugalija, kao predsedavajuća EU u drugoj polovini 2007. podnela je predlog novog Ugovora i pokrenula „međuvladinu konferenciju” sa ciljem da Ugovor bude zaključen do kraja 2007. godine. U odnosu na neuspeli „Ugovor o Ustavu” (UoU), nacrt „Ugovora o reformi” EU (UoR) zadržao je najveći deo suštinskih rešenja, koja je predviđao prethodni predlog ugovora. Najveća razlika leži u samoj formi i simboličnim aspektima ugovora. Dok je UoU sadržao reč „ustav”, koja je svim njegovim protivnicima i borcima za očuvanje nacionalnog suvereniteta predstavljala „crvenu maramu” i osnovni argument da je proces integracije, navodno otišao tako daleko, da sad nadnacionalni „ustav” treba da zameni one nacionalne (što uzgred, nije ni bilo tačno), predlog UoR nigde ne koristi ovaj termin, odnosno vraća se klasičnim i ranije korišćenim oblicima reforme Unije. Nacrt UoU je činio novi i vrlo obiman tekst, koji je trebalo ne samo da izmeni, nego u potpunosti ukine i zameni sve ranije sukcesivne ugovore o EU i EZ (od ugovora iz Rima do ugovora iz Nice). S druge strane UoR se vraća staroj tradiciji *amandmana* na prethodne ugovore, koji ostaju validni. UoR se u stvari sastoji od dva

---

<sup>42</sup> Osnovni elementi novog sporazuma se nalaze u zaključcima sa Evropskog saveta, v. Council of the EU, *Presidency Conclusions, Brussels European Council, 21–22 June 2007*, Brussels, 20 July 2007, 11177/07 rev. 1, concl. 2.

ugovora – od Ugovora o EU (koji predstavlja amandmane na dosadašnji Ugovor o EU) i od Ugovora o funkcionisanju EU<sup>43</sup>. Ovim drugim ugovorom, menja se dosadašnji naziv Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, čime se definitivno, u pravnom smislu najzad ukida postojanje i naziv Evropske zajednice (koji je u svakodnevnoj praksi već bio napušten). Osim pravno-formalnog načina kojim se menjaju dosadašnji ugovori i napuštanja termina „ustav”, UoR odstupa od UoU i u nekim drugim simboličnim pitanjima: tako se ne pominju zastava i himna Unije, odustaje se od naziva (ali ne i sadržaja funkcije) „ministar spoljnih poslova” EU, odustaje se od izmene naziva obavezujućih pravnih akata EU (npr. dosadašnje „uredbe” su trebale da dobiju naziv „evropski zakoni”) i slično. Donekle je smanjena „vidljivost” teksta povelje o osnovnim pravima (ostaje u aneksu umesto u tekstu ugovora, VB se „izuzela” iz primene povelje).

Međutim, iako je, kako smo videli UoR napustio neke od predloga iz UoU, većina suštinskih izmena organizacije i načina funkcionisanje Unije koje je bio predvideo UoU zadržani su i u amandmanima koje je predvideo i UoR<sup>44</sup>. Ovo se, u prvom redu odnosi na sledeće izmene:

- ukida se koncept „tri stuba saradnje”, kao i naziv „Evropska zajednica”, a Evropska unija eksplicitno postaje pravni subjekt u međunarodno-pravnom smislu,
- reformiše se način odlučivanja u Savetu EU u pitanjima u kojima se odlučuje kvalifikovanom većinom („dvostruka većina” zemalja i broja stanovnika – sistem počinje da važi 2014–2017. godine),
- proširuje se broj pitanja u kojima se može glasati u Savetu EU (40 novih slučajeva) i dalje se jača uloga Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu (procedura „sa-odlučivanja” će obuhvatiti sve zakonodavne oblasti),

---

<sup>43</sup> Bazni ugovori o EU i EEZ su objavljeni u *Traité instituant les Communautés européennes, Traités portant revision de ces traités*, Luxembourg, OPCE, Luxembourg 1978, kao i u sukcesivnim izdanjima. Na srpskom, poslednja verzija važećeg Ugovora o EU, nakon Ugovora iz Nice (u formi prečišćene verzije a ne amandmana) objavljena je kao *Ugovori Evropske unije, Prečišćeni tekstovi Ugovora o EU i Ugovora o EZ* (priredio D. Lopandić, uvod J. Minić), Kancelarija SCG za pridruživanje EU, Beograd, 2004.

<sup>44</sup> Među komentarima na predlog UoR i njegove razlike od UoU videti, J. V. Louis, *“Ombres et lumières du Traité simplifié”*, Paris, Les Mardi d EUR-IFRI, 24. juillet 2007, 9 p; J. D. Giuliani: *“Comprendre l'accord de Bruxelles sur un traité modificatif et la CIG qui s'ouvre aujourd'hui”*, Bruxelles, 23. juillet 2007; European Commission: *“Questions and Answers on the IGC mandate for a reform Treaty”*, Memo/07/283, Brussels, 10. July 2007; *Communication of the Commission to the Council: Reforming Europe for 21st Century*, Brussels, 20. July 2007, COM 2007, 412 final.

- određena uloga u procesu odlučivanja u EU (subsidijarnost) je predviđena i za nacionalne parlamente (mogućnost blokiranja odluke u nekim slučajevima),
- predviđa se mogućnost napuštanja EU za neku zemlju, a uslovi za članstvo u EU su više precizirani (Kopenhaški uslovi, obaveštavanje nacionalnih parlamenata i sl.),
- uvodi se funkcija „predsednika Evropskog saveta”,
- izmene „spoljne politike i zajedničke bezbednosti” i uvodi se funkcija „visokog predstavnika” koji će istovremeno biti i predsednik Evropske komisije zadužen za oblasti spoljnoekonomske saradnje i predsedavajući Saveta ministara spoljnih i evropskih poslova (GAEC) EU (glavne elemente reforme u ovoj oblasti izlažemo u nastavku),
- smanjuje se uloga države – rotirajućeg predsedavajućeg u Savetu EU (što delimično preuzimaju predsednik Evropskog saveta i visoki predstavnik),
- ojačava se saradnja u oblasti unutrašnjih, pravosudnih i krivičnihopravnih pitanja,
- reformiše se tzv. mehanizam „ojačane saradnje” (mogućnost realizacije politika u pojedinim oblastima između manjeg broja članica EU).

Ukoliko navedeni predlozi koje sadrži UoR budu i usvojeni (nakon procesa ratifikacije u svih 27 zemalja, što je, videli smo dug i neizvestan proces), može se očekivati da EU postane proceduralno i suštinski još efikasnija organizacija. Ovo će nesumnjivo otvoriti vrata i za brže proširenje Unije na Zapadni Balkan.

## **5. Neki aspekti buduće reforme EU u oblasti spoljnih odnosa**

Kada se radi o spoljnim odnosima i međunarodnom položaju Unije, Ugovorom o ustavu za Evropu bila je predložena serija inovacija koje se nadograđuju na već postignute reforme EU iz prethodnih etapa (Ugovor iz Nice). Ovde ćemo izložiti osnovne elemente reforme koje je predvideo neuspeli nacrt Ugovora o ustavu EU, jer će oni u najvećem delu biti zadržani i u budućem „Ugovoru o reformi Unije”.

Osim institucionalnih izmena Unije (način glasanja, broj komesara, način predsedavanja itd), najveća transformacija EU će se odnositi na oblast zajedničke bezbednosne i odbrambene politike, kao jedne od komponenti zajedničke spoljne politike Unije. Možemo čak da kažemo da nakon usvajanja novog ugovora, EU više neće biti samo politička i ekonomska unija

nego će postati i vojnoodbrambeni pakt. U prvom redu, kako smo već pomenuli, Evropska unija će dobiti eksplicitan međunarodni subjektivitet, odnosno postati pravno lice, što do sada nije bio slučaj (do sada su status pravnog subjekta imale samo Evropske zajednice, kao uže komponente EU). Dok je dosadašnja Evropska unija bila zasnovana na prilično veštačkoj podeli između tzv. „zajedničke spoljne i bezbednosne politike” (tzv. drugi stub saradnje) i spoljnih ekonomskih odnosa EU (tzv. „prvi stub saradnje”), odnosno na dva različita ugovora, ta podela će se dobrim delom ukinuti. Sve oblasti spoljnih odnosa Unije, kao i pitanja zajedničke odbrambene politike biće formalno podvedeni pod isti krov, odnosno u jedno poglavlje ugovora. Ova promena, međutim, ne podrazumeva i potpuno isti način odlučivanja. Prema predlogu, o pitanjima klasične „spoljne politike” i dalje će se odlučivati jednoglasno (uz manje izuzetke), za razliku od većinskog odlučivanja (tj. „kvalifikovana većina”) u drugim spoljnim, pretežno ekonomskim oblastima (trgovina, energetika, saobraćaj, ribarstvo i dr.). Sledeća inovacija u ugovoru takođe ima institucionalan karakter. Naime, dok je dosadašnja pravna i funkcionalna podela između „spoljne politike” i „međunarodnih ekonomskih odnosa” bila otelotvorena i odvojenim funkcijama „visokog predstavnika” EU za spoljne odnose i komesara zaduženog za spoljne odnose, od stupanja na snagu budućeg ugovora, uvodi se zajednička funkcija. Kako je pomenuto, nakon neuspeha u ratifikaciji „Ugovora o ustavu”, odustalo se od naziva „ministra spoljnih poslova” (nego ostaje naziv „visoki predstavnik” za spoljne odnose i politiku bezbednosti), ali ne i od sadržine samog predloga. Time će biti izvršena „personalna unija” između pomenute dve vrste međunarodnih delatnosti, odnosno mnogo bolja usklađenost u međunarodnom nastupu Unije. „Visokog predstavnika za spoljne poslove” Unije će postavljati Savet ministara, a on će istovremeno imati i funkciju potpredsednika Komisije EU (što je novost). On će biti zadužen za međunarodno predstavljanje Unije, uključujući i ekonomska i trgovinska pitanja, za vođenje pregovora, kao i za funkcionisanje diplomatske službe EU, uključujući i predviđeni diplomatski aparat u okviru administracije EU.

U međunarodnom predstavljanju EU „visoki predstavnik” inostranih poslova neće biti sam. Naime, predviđen je i izbor „predsednika” Evropskog saveta (šefovi država i vlada zemalja EU), koji će takođe „obebeđivati međunarodno predstavljanje Unije u pitanjima zajedničke spoljne i bezbednosne politike” – uz poštovanje nadležnosti koje ima „visoki predstavnik”. Dakle, od kada reforma EU stupi na snagu, Unija će, uslovno rečeno imati i svog „predsednika”, kao i „visokog predstavnika za spoljne poslove” (tj. ministra za spoljne poslove), slično organizaciji samih država

članica. Ovim će, prema tome, definitivno biti prevaziđena poznata primedba Henrija Kisindžera da ne zna čiji broj telefona treba da okrene da bi razgovarao o stavovima EU prilikom neke međunarodne krize.

Novim ugovorom će takođe biti data mnogo jasnija i konzistentnija struktura međunarodnih nadležnosti Unije, utvrđeni jasni ciljevi njenog međunarodnog delovanja, kao i podela na „isključive”, „eksplicitne” i „implicitne” nadležnosti, u skladu sa dosadašnjim tumačenjima prava EU koje je dao Sud pravde EU. Posebno je značajno i novo formulisanje isključivih nadležnosti EU u okviru zajedničke spoljno-trgovinske politike, koja od sada obuhvata i pitanja stranih direktnih ulaganja, trgovine uslugama i komercijalnih aspekata intelektualne svojine. Jednu od inovacija predstavljaće i uvođenje institucionalnog koncepta „politike susedstva”. Predviđeno je da će EU sa svojim susedima („neposredno okruženje”) zaključivati i specifične vrste sporazuma, zasnovane na zajedničkim vrednostima i specifičnim interesima. Ove odredbe će se, verovatno odnositi na buduće odnose Unije sa državama bivšeg SSSR-a, kao i sa zemljama južnog Mediterana i (možda) Bliskog istoka. Posebna poglavlja u ugovoru su posvećena podršci Unije razvoju u svetu, humanitarnoj pomoći, saradnji sa međunarodnim organizacijama i načinu pregovaranja i sklapanja međunarodnih ugovora. Može se, međutim istaći da se uglavnom radi o preuzimanju dosadašnjih, postojećih odredbi EU, uz njihovu jasniju prezentaciju. Treba ipak napomenuti dalje znatno jačanje uloge Evropskog parlamenta u formulisanju, a posebno u kontroli međunarodne politike EU. EP će, uz Savet ministara biti zadužen i za ratifikaciju svih međunarodnih ugovora koje će Unija u budućnosti sklapati (do sada, na primer, EP nije imao skoro nikakvu ulogu u ratifikaciji međunarodnih trgovinskih sporazuma Unije).

Kao što smo već napomenuli, posebno su značajne inovacije u oblasti zajedničke bezbednosne i odbrambene politike. Može se čak reći da se sa stupanjem na snagu novog ugovora o reformi EU može govoriti o postojanju zajedničke odbrambene politike. Tako je u ugovor uključen niz sasvim novih odredbi, poput klauzule o uzajamnoj pomoći za slučaj vojne agresije protiv jedne od država-članica, proširen je broj tzv. „zadataka iz Peterburga” (tj. delovanja u mirovnim operacijama), zatim je uvedena tzv. „klauzula solidarnosti” među članicama (za slučajeve terorističkog napada ili velikih nesreća), formirana je *Evropska agencije za naoružanje, istraživanja i vojne kapacitete*, predviđena je mogućnost tzv. „stalne strukturne saradnje” u pitanjima odbrane između manjeg broja država članica EU itd. U celini, može se istaći su predlozi iz ugovora predstavljali ozbiljan napor da se Evropska unija transformiše u realnu političku zajednicu zemalja koje dele „zajedničku sudbinu” i da se uspostavi, za njene građane i za svet mnogo



jasnija i potencialno efikasnija, iako vrlo složena struktura – neka vrsta mirnodopske, demokratske „imperije”. U oblasti spoljnih odnosa, Unija će u načelu delovati mnogo konzistentnije i jasnije, a krug njenih aktivnosti će biti dalje proširen.

***DRUGI DEO***

***SRBIJA I ZAPADNI BALKAN NA  
PUTU KA EVROPSKOJ UNIJI***

*– IZMEĐU STABILIZACIJE I INTEGRACIJE –*



U nastavku ćemo razmatrati proces postepene integracije balkanskih zemalja u EU, u okviru posebno razvijane politike „stabilizacije i pridruživanja” EU, sa posebnim naglaskom na položaj Srbije. U prvom poglavlju ćemo razmotriti pojam „pridruživanja” kao političkog i pravnog osnova integracije pojedinih evropskih zemalja (posebno centralno-evropskih i mediteranskih zemalja) u EU. Zatim ćemo prikazati razvoj „procesa stabilizacije i pridruživanja” kao politike EU kojom se nastojalo, u prvoj fazi stabilizovanje Balkanskog poluostrva, a zatim narednoj etapi – prelazak na mere „predpristupne strategije” za članstvo u EU. Treće poglavlje biće posvećeno prikazu subregionalnog multilateralizma na Balkanu, odnosno regionalnim inicijativama na našem poluostrvu, što predstavlja prirodnu dopunu evropske arhitekture o kojoj smo govorili u prvom delu knjige. Najzad, posebno ćemo prikazati proces približavanja Srbije Uniji, kao jedan od elemenata PSP.



## POGLAVLJE I

### POLITIKA PRIDRUŽIVANJA KAO OSNOV INTEGRACIJE U EU

Pojam „pridruživanja” obuhvata različite oblike ugovornih odnosa sa Evropskom unijom, koji su evoluirali tokom vremena. Pridruživanje je uvek imalo za cilj da uspostavi specifično bliske odnose između Zajednice/Unije i neke zemlje partnera, pri čemu je ta specifičnost mogla proizlaziti bilo iz političkih, bilo iz ekonomskih ciljeva. „Pridruživanje” se tradicionalno vezivalo za bivše kolonije članica EZ, i za zemlje u geografskom okruženju EZ (Evropa, Mediteran). Sa zaključenjem evropskih sporazuma, podstaknut je onaj aspekt sporazuma o pridruživanju koji se odnosi na pripremu ulaska u EU. Međutim, pravna praksa EU takođe pokazuje da je proširenje Unije dobrim delom pripremano i izvan okvira bilateralnih sporazuma – putem specifičnih jednostranih mera „predpristupne strategije” EU. Na ekonomskom planu, jedan od pratećih aspekata „pridruživanja” uvek je bio proces stvaranja zona slobodne trgovine ili carinskih unija između EZ/EU i pojedinih partnera.

Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju EU sa zemljama Zapadnog Balkana spadaju u posebnu podgrupu sporazuma o pridruživanju. Oni u mnogim aspektima imaju slična ili identična rešenja sa drugim sporazumima o pridruživanju, a posebno sa „evropskim sporazumima” sa zemljama Centralne i Istočne Evrope. Ovo se u prvom redu odnosi na stvaranje zone slobodne trgovine, regulisanje „četiri slobode”, politike saradnje i institucionalne aspekte. S druge strane, postoje i određene specifičnosti vezane za politiku „stabilizacije regiona”, veće insistiranje na regionalnim aspektima i poštovanju „uslova” za saradnju, kao i na pitanjima poštovanja ljudskih i manjinskih prava.

#### **1. Pojam i oblici „pridruživanja” (asocijacije) Evropskoj uniji**

Pridruživanje Evropskoj uniji se zasniva na članu 310 (ranije 238) Ugovora o osnivanju EEZ koji glasi:

*„Zajednica može da zaključi sa jednom ili više država ili međunarodnih organizacija sporazume o pridruživanju, što obuhvata uzajamna prava i obaveze, zajedničke akcije i posebne procedure.”*

Osnovne, najopštije karakteristike sporazuma o pridruživanju, koje proizilaze iz člana 310 obuhvataju:

- (a) uzajamna prava i obaveze,
- (b) zajedničke aktivnosti, i
- (c) posebne procedure.

Teško je, međutim, uopšte navesti neki bilateralni sporazum EU koji na izvestan način ne bi obuhvatao neke od ovih karakteristika. Zbog toga je ova, krajnje uopštena formula, bila predmet mnogobrojnih tumačenja u teoriji<sup>45</sup>, kao i različitih oblika primene u praksi EZ.

Treba prvo ukazati da, za razliku od prakse nekih drugih međunarodnih organizacija, pridruživanje Uniji ne znači „članstvo sa umanjenim pravima”, nego samo predviđa formalni okvir za zaključenje sporazuma koji mogu imati vrlo različitu sadržinu.

*„Pridruživanje na osnovu člana 238 (tj. 310) omogućava **dugoročno zasnovan ugovorni odnos** jedne države sa EU, koji formalno poseduje samostalnu strukturu, bez obaveze da automatski poštuje odluke organa EU”<sup>46</sup>.*

U opšte formalne karakteristike sporazuma o pridruživanju EU navode se, između ostalog, postojanje zajedničkih ciljeva, bilateralnost i paritet sporazuma, reciprocitet obaveza i zajedničke institucije<sup>47</sup>. Zanimljivo je da se član 310, za razliku od drugih odredbi koje regulišu spoljne odnose EU<sup>48</sup> nikada nije menjao tokom sukcesivnih reformi Ugovora o EU/UZ. On je ostao nepromenjen i nakon stupanja na snagu Ugovora iz Nice<sup>49</sup>, a isti je slučaj i sa predlogom Ugovora o uspostavljanju Evropskog ustava<sup>50</sup>. Ovo znači da su odredbe o pridruživanju uvek predstavljale dovoljno širok i fleksibilan pravni okvir koji je

---

<sup>45</sup> V. npr. obimnu studiju L. C. Ananiadèsa: *L'association aux Communautés européennes*, LGDJ, Paris, 1967, 352 str. U novije vreme v. D. Phinnemore: *“Association: Stepping stone or Alternative to EU Membership?”*, Seffield Acaemic Press, 1999, 164 str.

<sup>46</sup> T. Mišević: *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Beograd, ESPI, 2005, 188 str; B. Dragović: *Ugovori o pridruživanju Evropskoj uniji*, IES, Beograd, 1995, str. 30. V. takođe F. Hofmeister, “General principles of the Europe agreements and the association agreements with Cyprus, Malta and Turkey”, in: *Hnadbook in European Enlargment*, Ed. A. Ott and K. Inglis, Asser Inst., 2002, str. 349–369.

<sup>47</sup> *Ibid*, str. 41–55. L. Ananidès, *op. cit*, str. 311–325.

<sup>48</sup> Mislimo prvenstveno na član 133. Ugovora o EZ (raniji član 113) kojim su regulisane spoljno-trgovinske nadležnosti Unije.

<sup>49</sup> Prečišćeni tekst Ugovora iz Nice je objavljen u *Ugovori Evropske unije*, Beograd, 2004. (priređio D. Lopandić).

<sup>50</sup> *Draft Treaty Establishing Constitution for Europe*, 18 July 2003.

omogućavao Uniji da reguliše svoje odnose sa trećim zemljama na način koji najviše odgovara njenim političkim, ekonomskim i drugim ciljevima.

Tokom decenija, EU je sklopila čitavu seriju različitih sporazuma o pridruživanju na osnovu člana 310. U literaturi se ovi sporazumi dele na sledeće kategorije<sup>51</sup>:

- sporazumi o pridruživanju čiji je cilj članstvo u EU (npr. sporazumi sa Grčkom, Turskom ili „evropski sporazumi” sa zemljama Centralne i Istočne Evrope),
- sporazumi „između jednakih” u Evropi, sa ciljem stvaranja zona slobodne trgovine, odnosno stvaranje „Evropskog ekonomskog prostora” (npr. sa razvijenim evropskim zemljama EFTA),
- sporazumi „o saradnji”, odnosno „evro-mediteranski sporazumi” sa zemljama Mediterana (uglavnom sa arapskim zemljama južnog Mediterana), čiji je cilj razvoj uzajamnih preferencijalnih odnosa,
- sporazumi sa zemljama Afrike, Kariba i Pacifika čiji je osnovni cilj podrška razvoju (Konvencija Lome, odnosno Konvencija iz Kotonea).

Jedna starija podela, koja kao kriterijum uzima samo trgovinsku sadržinu sporazuma o pridruživanju, deli ih u tri grupe: na sporazume koji predviđaju ekonomsku saradnju pod uobičajenim, recipročnim uslovima razmene; na sporazume kojima se stvaraju zone slobodne trgovine i na sporazume kojima se stvaraju carinske unije<sup>52</sup>. „Pridruživanje” i „preferencijalni odnosi” su važne komponente sporazuma EU sa zemljama okruženja. Treba naglasiti da se ta dva pojma ne nalaze u istoj ravni: „pridruživanje” podrazumeva ukupan odnos bliskih ugovornih veza između EU i pridružene zemlje na političkom, ekonomskom, trgovinskom, kulturnom i drugom planu. Ako se uporede pojmovi pridruživanja i preferencijala EU, može se zaključiti da praktično svi sporazumi o pridruživanju EU imaju preferencijalni karakter (u trgovini). Nasuprot tome, u pojedinim slučajevima, mogu postojati preferencijalni sporazumi EU koji pravno-formalno ne spadaju u kategoriju sporazuma o pridruživanju (npr. bilateralni sporazumi o slobodnoj razmeni EEZ-zemlje EFTA iz 1972, ili raniji sporazum o saradnji EEZ i SFRJ iz 1980).

Osim izražene ekonomske komponente, politička komponenta je veoma bitan element svih sporazuma o pridruživanju, a posebno onih novijih, čiji je krajnji

---

<sup>51</sup> J. V. Louis, P. Brukner: *Le droit de la CEE, Relations extérieures*, Vol. 12, ULB, Bruxelles, 1980, str. 160–176. Videti slično i u I. Macleod, I. D. Henry and S. Hyett, *The External Relations of the EC*, Oxford 1996, 367–385.

<sup>52</sup> C. Flaesh-Mougin: *Les accords externes de la CEE, essai d'une typologie*, EUB, Bruxelles, 1979, str. 206–215, L. Ananiadès: *op. cit.*, str. 282–307.



cilj bio pristupanje pridružene zemlje Uniji. To je bilo naročito naglašeno u odnosima EU sa zemljama Centralne i Istočne Evrope, kod kojih, prema Evropskoj komisiji, u uslove za sklapanje sporazuma o pridruživanju spadaju „*stvaranje političkih i ekonomskih sistema zasnovanih na pravnoj državi, poštovanje prava čoveka, održavanje slobodnih i poštenih izbora i poštovanje principa tržišne privrede*”<sup>53</sup>.

U evropskim sporazumima o pridruživanju je uneta klauzula kojom se ističe da „*poštovanje demokratskih principa i ljudskih prava... kao i principa tržišne privrede... predstavljaju suštinski element ovog pridruživanja*”<sup>54</sup>. Osim toga, „politički dijalog” je postao veoma značajna komponenta pridruživanja<sup>55</sup>. Kada se radi o sporazumima o stabilizaciji i pridruživanju EU sa zemljama Zapadnog Balkana, oni se mogu tretirati kao specifična vrsta sporazuma o pridruživanju zasnovanih na članu 310, uz jači naglasak na neke komponente, poput uslovljavanja i naglašavanja pitanja poštovanja političkih kriterija, a posebno poštovanja ljudskih i manjinskih prava.

## **2. Osnovne karakteristike nekih ranijih sporazuma o pridruživanju EU**

U cilju boljeg razumevanja celine koncepta „pridruživanja” Evropskoj uniji, ovde ćemo ukratko prikazati neke od sporazuma o pridruživanju sa trećim zemljama.

### *(a) Struktura i sadržaj sporazuma o Evropskom ekonomskom prostoru*

Sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru je „globalni sporazum o pridruživanju”<sup>56</sup> između EEZ i današnje tri članice EFTA (bez Švajcarske, koja je nakon referenduma, odustala od učešća u sporazumu). Njegov osnovni cilj je bio da se na neki proširi „unutrašnje tržište” Evropske unije i na zemlje EFTA, a da one ipak ostanu izvan članstva EU. Ove zemlje su tako prihvatile celokupno

---

<sup>53</sup> Commission des CE: *Vers une association plus étroite avec les pays d'Europe centrale et orientale*, rapport au Conseil européen d'Edimbourg, SEC (92) 2301 fin, Bruxelles, 2.12.1992, str. 1.

<sup>54</sup> V. npr. član 6. Evropskog sporazuma između EZ i Češke Republike, COM (93) final, 28.07.1993. Kršenje ovog „suštinskog elementa” sporazuma može da dovede do delimične ili potpune suspenzije sporazuma.

<sup>55</sup> V. članove 2–5. Evropskog sporazuma o pridruživanju između EZ i Mađarske, *Službeni list EZ*, L 347, 31.12.1993.

<sup>56</sup> V. prvi član sporazuma kao i: D. O. Keefe: *The Agreement on the European Economic Area, Legal Issues of European Integration*, 1, 1992, str. 6.

zakonodavstvo EU u oblastima na koje se odnosi sporazum. To je najobimniji sporazum koji je EU ikada zaključila: ima preko 1000 strana, 129 osnovnih članova, 49 protokola, 22 aneksa i 69 deklaracija. U pravnom smislu, sporazumom o EEP je stvorena zona slobodne trgovine (a ne carinska unija), ali koja je vrlo integrisana i koja obuhvata, ne samo razmenu roba, nego i slobodu kretanja usluga, kapitala i radne snage (tj. četiri „slobode” predviđene Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice), odnosno većinu identičnih pravila koja regulišu „*unutrašnje tržište*” Unije. Pored ovog, ključnog elementa, sporazum o EEP obuhvata i tzv. „prateće i horizontalne politike”, odnosno sve one aktivnosti EU koje imaju direktan uticaj na funkcionisanje unutrašnjeg tržišta. U ove politike, između ostalog, spadaju: politika konkurencije, socijalna politika, zaštita potrošača, zaštita životne sredine, pravo preduzeća, kao i neke „prateće” politike EU, poput naučno-tehnoloških istraživanja, obuke kadrova itd<sup>57</sup>. Sporazum o EEP nije, međutim, sveobuhvatan jer *ne obuhvata celinu propisa EU* (inače bi članice EFTA jednostavno postale članice EU). Tako sporazum ne obuhvata zajedničku poljoprivrednu politiku, kao ni harmonizaciju fiskalnih pitanja, niti predviđa ekonomsku, monetarnu ili carinsku uniju. On takođe nema odredbe koje se odnose na saradnju u oblastima spoljne politike i bezbednosti ili pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Posebno je složena *institucionalna struktura saradnje*, kojom se nastoji da se članicama EEP maksimalno približi proces donošenja odluka u EU, ali da one ipak ne budu direktno uključene u taj postupak. Najviši politički organ je Savet ministara EEP. Zajednički komitet je radni organ koji ima pet podkomiteta. Oni sa svoje strane pokrivaju na desetine radnih grupa, čije aktivnosti odgovaraju oblastima koje obuhvata sporazum o EEP. Imajući u vidu da se radi o pitanjima koja se regulišu paralelno na nivoima EU, kao i EEP, proces donošenja odluka je vrlo specifičan. Prvo Evropska unija donosi odgovarajuću odluku u okviru svojih organa, pri čemu su članice EFTA samo informisane i konsultovane na radnom nivou. Nakon što je odluka tako donesena, ona se u „drugom krugu” usvaja konsenzusom na nivou EEP. Ovaj način odlučivanja nije, međutim, na zadovoljavajući način obezbedio punu ravnopravnost i efektivni uticaj na odlučivanje od strane EFTA zemalja, što je i bio jedan od razloga da tri EFTA zemlje godinu dana nakon stupanja na snagu sporazuma o EEP uđu u članstvo EU<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Član 78. sporazuma o EEP između ostalog u oblasti saradnje nabroja nauku i tehnologiju, informatiku, životnu sredinu, obuku i obrazovanje, socijalnu politiku, turizam, audovizuelnu politiku i dr.

<sup>58</sup> “*The most astonishing aspect of the agreement is the extent to which the EC is the dominant legal partner*”, in D. McGoldrick, *International Relations Law of the EU*, Longman 1997, str. 187.

Radi realizacije sporazuma o EEP, zemlje EFTA su formirale i poseban Sud, kao i „Nadzorni organ”, čiji je osnovni zadatak primena propisa o pravu konkurencije, odnosno interpretacija sporazuma o EEP, slično nadležnosti Suda pravde za zemlje EU).

*(b) Struktura i sadržaj „Evropskih sporazuma o pridruživanju” (ES)*

Evropski sporazumi nisu bili samo značajni za ekonomski i demokratski razvoj pridruženih CIEZ, „nego i u okviru procesa proširenja EU”<sup>59</sup>. To su veoma ambiciozni i obimni sporazumi o pridruživanju „posebne vrste”<sup>60</sup> koji su poslužili kao priprema za članstvo CIEZ u EU. Danas su na snazi samo ES Unije sa Rumunijom i sa Bugarskom, pošto su sve ostale zemlje CIEZ od 2005. godine već postale članice EU.

Evropski sporazumi su „mešovitoj karaktera”, kao i sporazum o EEP, jer su na strani EU zaključeni istovremeno u ime ove organizacije i u ime njenih država članica. Oni su obuhvatali veoma širok krug pitanja, od političkog dijaloga do saradnje u oblasti kulture. Sporazumi su u načelu predviđali uspostavljanje pridruživanja (asocijacije) u periodu od 10 godina (ili kraće) podeljenom na dve faze. Glavni elementi sporazuma su bili sledeći:

- uspostavljanje političkog dijaloga i pridruženih zemalja, na svim nivoima, uključujući i nivo šefova država. Cilj dijaloga je podrška demokratizaciji CIEZ, kao i usklađivanje stavova u međunarodnim pitanjima,<sup>61</sup>
- regulisanje pitanja iz oblasti „četiri slobode”: kretanja roba, usluga, kapitala i radne snage. Najdetaljnije je regulisano slobodno kretanje roba (zona slobodne trgovine),
- u oblasti radne snage, samo je predviđeno načelo nediskriminacionog tretmana radnika koji su već zaposleni unutar EU, odnosno pridružene zemlje,
- u oblasti slobode nastanjivanja i osnivanja preduzeća (etablisman), EU je odobrila preduzećima iz pridruženih zemalja nacionalni tretman odmah, dok se pridružene zemlje obavezuju da će takav tretman prihvatiti do kraja prelaznog perioda (10 godina),
- predviđena su pravila o konkurenciji,

---

<sup>59</sup> L. E. Ramsey: “Europe agreements and the EU”, *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 44, January 1995, str. 170.

<sup>60</sup> H. Kramer, *op. cit.*, str. 228.

<sup>61</sup> V. npr. članove 2–5 evropskog sporazuma o pridruživanju između EU i Mađarske, *Sl. list EZ* br. L 347 od 31.12.1993. Ostali evropski sporazumi su imali uglavnom slične odredbe.

- posebno je bilo značajno da je predviđeno približavanje zakonodavstva pridruženih CIEZ propisima EU, kao bitan element pripreme za članstvo u EU,
- najzad, sporazumi su predvideli blisku saradnju dvaju strana u nizu ekonomskih i drugih oblasti od zajedničkog interesa: od industrijske saradnje, preko nauke i tehnologije, zaštite sredine, turizma, telekomunikacija, standardizacije, regionalnog razvoja i dr. (ukupno čak 26 raznih oblasti),
- sporazumi su uspostavljali uobičajeni institucionalni okvir, sa savetom ministara, kao najvišim organom pridruživanja, komitetom za saradnju, parlamentarnom saradnjom, arbitražom i dr.

*(c) Struktura i sadržaj evro-mediteranskih sporazuma*

Novi evro-mediteranski sporazumi<sup>62</sup> o pridruživanju su, kako bi se to i moglo očekivati, po svojoj strukturi i sadržaju dosta slični, iako ne i identični, sa evropskim sporazumima EU i CIEZ. Poređenje ove dve vrste sporazuma<sup>63</sup> pokazuje da su evropski sporazumi bili nešto obimniji (imaju 124 prema 96 članova i jedno poglavlje više – 8 prema 7).

Struktura sporazuma je slična: okosnicu sporazuma čini stvaranje zone slobodne trgovine, ali je prelazni period kod evro-mediteranskih sporazuma nešto duži u odnosu na evropske sporazume (12 prema 10 godina), što se može tumačiti manjim nivoom razvijenosti zemalja južnog Sredozemlja. Evro-mediteranski sporazumi, između ostalog, sadrže poglavlja o: političkom dijalogu (I), o pravu nastanjivanja i uslugama (III), o kretanju kapitala i konkurenciji (IV), o ekonomskoj saradnji (V) i o socijalnoj i kulturnoj saradnji (VI).

Postoje, međutim i bitne razlike između evropskih i evro-mediteranskih sporazuma, koje se odnose, kako na ciljeve pridruživanja, tako i na druge odredbe. Jedan od bitnih ciljeva pridruživanja u evropskim sporazumima je „utvrđivanje političkih pravila i nove prakse kao osnova za integraciju” CIEZ u

---

<sup>62</sup> Potpisani su ovakvi sporazumi sa Tunisom (važi od 1998), Marokom (važi od 2000), Izraelom (važi od 2000), PLO (zaključen 1997), Egiptom (zaključen 2001), Jordanom (zaključen 1997) i Alžirskom.

<sup>63</sup> U ovu svrhu, mi smo koristili evropski sporazum EU i Mađarske (*Sl. list EZ* br. L 347 od 31.12.1993) i evro-mediteranski sporazum o pridruživanju između EU i Tunisa (dokument Saveta EU br. 7761/95 od 6.7.1995). O razlikama između ES i EMS v. i kod F. Algieri: „Politika pridruživanja i saradnje”, u: *Evropa od A do Š – Priručnik za evropske integracije*, Fondacija K. Adenauer, Beograd, 2003, str. 214.

EU<sup>64</sup>. S druge strane, cilj evro-mediteranskih sporazuma nije priprema za članstvo u EU, nego „jačanje odnosa dvaju strana”, kako bi se „olakšao razvoj i prosperitet” pridružene mediteranske zemlje (razvojna komponenta)<sup>65</sup>.

Detaljnija analiza pokazuje i razlike između odredbi o ekonomskoj saradnji, uključujući i propise o četiri slobode. Tako evro-mediteranski sporazumi ni formalno ne sadrže posebno poglavlje o „kretanju radne snage” (što je posledica osetljivosti zemalja EU prema imigracionom pritisku sa juga). Odredbe o pravu nastanjivanja i slobodi usluga u evro-mediteranskim sporazumima su mnogo kraće i uopštenije nego u evropskim sporazumima (15 članova u sporazumu EU sa Mađarskom prema samo 2 člana u sporazumu sa Tunisom). U poglavlju „ekonomska saradnja”, evropski sporazumi, kako smo već naveli, sadrže detaljne odredbe o čak 26 oblasti saradnje, prema 18 oblasti u sporazumu EU sa Tunisom, ili 14 oblasti u sporazumu EU sa Izraelom<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> V. Član 1. evropskog sporazuma EU i Mađarske.

<sup>65</sup> V. Član 1. evro-mediteranskog sporazuma o pridruživanju EU i Tunisa.

<sup>66</sup> Evro-mediteranski sporazum o pridruživanju između EU i Izraela, dokument Saveta EU br. 10373/95 od 8.11.1995.

## POGLAVLJE II

### „POLITIKA STABILIZACIJE I PRIDRUŽIVANJA” KAO SPECIFIČAN OBLIK PREDPRISTUPNE POLITIKE EVROPSKE UNIJE PREMA ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

Bilateralni odnosi Srbije sa EU su uključeni u širi okvir regionalne politike Unije prema zemljama „Zapadnog Balkana”, odnosno „jugoistočne Evrope”. Regionalna politika EU prema pet zemalja Zapadnog Balkana (Albanija, BiH, Hrvatska, Makedonija i SRJ) je od sredine 1999. godine dobila naziv „proces stabilizacije i pridruživanja (asocijacije) – PSP”. „Proces stabilizacije i asocijacije/pridruživanja sa zemljama Jugoistočne Evrope” (u nastavku: PSA) predstavlja razrađenu i inoviranu verziju tzv. „regionalnog pristupa” koji je Evropska unija definisala nakon zaključenja Dejtonskog/Pariskog sporazuma (kraj 1995. i početak 1996. godine) prema zemljama bivše Jugoslavije i Albaniji<sup>67</sup>. Radilo se o zemljama koje do tada nisu bile uspele da zaključe sporazume o pridruživanju (asocijaciji) sa EU – „evropske sporazume”, pa time nisu mogle ni da budu uključene u pregovore za ulazak u članstvo Unije. Međutim, „regionalni pristup” EU nije tada doveo do značajnijeg napretka u stanju regiona „Zapadnog Balkana”. Konflikt oko Kosova i bombardovanje Srbije uticali su da Evropska unija u 1999. godini inovira svoju politiku u regionu<sup>68</sup>. Tako je „regionalni pristup” zamenjen „procesom stabilizacije i asocijacije”<sup>69</sup> a dotadašnji tzv. „Roajomonski

---

<sup>67</sup> Tj. BiH, Hrvatska, Makedonija, SRJ i Albanija. S druge strane, Slovenija nije uključena u ovu grupu jer je 1996. godine uspela da uhvati voz „evropskih sporazuma” i da zatim postane zvanični kandidat za članstvo u EU. O regionalnom pristupu D. Lopandić: “L'UE et le SEE – l'approche globale pour une region particuliere”, *Revue du Marche Commun et de l'UE*, No. 418, Mai 1998, 322–330. V. takođe D. Bechev, “Between Enlargement and CFSP: the EU and the WB”, LSE, European Policy Conference 2–3 June 2004.

<sup>68</sup> Uzgred, može se napomenuti da je usled sukoba oko Kosovo došlo i do preispitivanja celine politike proširenja EU, što je rezultiralo znatno odlučnijim podsticajem da se pristupi stabilizaciji kontinenta putem brže integracije svih zemalja CIE u EU. Nakon 1999. godine, proširenje EU na sve zemlje kandidate CIE (do tada su postojale dve „podgrupe” – uspešniji i sporiji kandidati za članstvo).

<sup>69</sup> *The Stabilization and association process for countries of SEE*, Commission Communication to the Council and EP, COM (99) 235, 26.05.1999. V. takođe C. Patten: “SEE – joining the European mainstream”, *Speech 00/259*, London, 7 July 2000, [http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/news/patten/speech\\_00\\_259.htm](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/news/patten/speech_00_259.htm).

proces” (tj. podrška multilateralnoj saradnji u regionu ex-Jugoslavije) mnogo ambicioznijim „Paktom o stabilnosti u Jugoistočnoj Evropi” (PS).

## 1. Sadržaj „procesa stabilizacije i pridruživanja”

Iako su i „Pakt o stabilnosti” i „PSA” u početku predstavljali samo „naslove čiji sadržaj tek treba razraditi”, tj. ideje nastale u urgentnoj situaciji i kao odgovor na hitne političke potrebe<sup>70</sup>, može se konstatovati da su Savet i Komisija EU s vremenom pokazali dosta inovativnosti u razradi koncepta PSA. U nekoliko ključnih tačaka Evropska unija je otišla dalje od onoga što je predstavljao raniji „regionalni pristup”<sup>71</sup>:

- Ključnu „stratešku inovaciju” EU predstavlja zvanično usvojeni stav da su zemlje Zapadnog Balkana „*potencijalni kandidati za članstvo u EU*”<sup>72</sup>, pa prema tome da članstvo u EU može da posluži kao strateški cilj, a PSA kao metod za približavanje tome cilju;
- PSA je zamišljen kao institucionalno kraći put za pridruživanje Uniji, koje se sada može ostvariti u jednom koraku (zaključenjem „sporazuma o stabilizaciji i asocijaciji”), a ne u dva pravno-ugovorna koraka, kao ranije (prvo sporazum o trgovini i saradnji, pa sporazum o asocijaciji)<sup>73</sup>. Pri tome, načelo „*političkog uslovljavanja*”<sup>74</sup> se primenjuje nešto fleksibilnije i suptilnije nego u ranijem periodu, ali sistematski, putem „monitoringa”, odnosno periodičnih izveštaja koje priprema Komisija EU, a usvaja Savet EU<sup>75</sup>;
- Jednostrane mere podrške, koje EU primenjuje prema zemljama regiona, takođe su putem PSA inovirane i bolje fokusirane:

---

<sup>70</sup> Za detalje geneze politike EU u ovom pitanju videti L. Friis, A. Murphy: “Negotiating in a time of crisis – the EU’s response to the military conflict in Kosovo”, *EU Working Papers*, RSC No. 2000/20, posebno str. 25.

<sup>71</sup> Ovde se nećemo baviti ranijom politikom sankcija prema SRJ, što predstavlja posebnu temu.

<sup>72</sup> Ovo je najjasnije izraženo u zaključcima Evropskog saveta iz Feire (juni 2000. godine).

<sup>73</sup> Imajući u vidu složeni postupak ratifikacije ovih sporazuma (16 procedura ratifikacije na strani EU plus zemlja partner), radi se o vremenskom dobitku od najmanje dve godine.

<sup>74</sup> Drugim rečima, princip da zemlje obuhvaćene PSA moraju ispuniti određeni broj političkih preduslova za razvoj saradnje (npr. demokratizacija, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, tržišne reforme, regionalna saradnja i dr.).

<sup>75</sup> Videti, na primer European Commission, DG IA: *Regional Approach to the Countries of SEE: Compliance with the conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997*, Commission Staff Working Paper, SEC (1998) 586, Brussels, 30.3.1998, 26 str.

- u oblasti *trgovinske podrške*, ranije „autonomne trgovinske mere” postale „vanredne trgovinske mere”, pri čemu je predviđena skoro potpuna liberalizacija, odnosno eliminisanje svih carina i količinskih ograničenja u uvozu u EU iz regiona ZB<sup>76</sup>;
- u pogledu *finansijske i tehničke pomoći*, formulisan je novi program *CARDS* za period 2001–2006. godine<sup>77</sup>, koji je obnovljen i za period 2007–2013, kojim su zamenjeni raniji programi *PHARE*, kao i *OBNOVA*. Takođe, formirana je i posebna *Evropska agencija za rekonstrukciju* (EAR – biće postepeno ukinuta nakon 2007), zadužena za primenu programa *CARDS* u SRJ (a odnedavno i u Makedoniji). Sa svoje strane, Evropska investiciona banka kreditiraće izgradnju infrastruktura u regionu;
- saradnja EU sa zemljama regiona u nekim oblastima je omogućena i *pre formalnog zaključenja posebnog sporazuma* (na primer oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova, nauka i tehnologija, obuka i obrazovanje, podrška demokratskim i institucionalnim reformama i sl.), odnosno i kao priprema za pregovore o pridruživanju (institucija tzv. „Konsultativne radne grupe”, kasnije „Unapređeni stalni dijalog”);
- Najzad, EU je učinila korake za uspostavljanje multilateralnog *političkog dijaloga* sa zemljama regiona na visokom nivou u okviru *PSA*<sup>78</sup>, putem organizacija susreta na nivou šefova država ili vlada („Zagrebački samit” iz decembra 2000, „Solunski samit” 2003), kao i uključivanjem zemalja Zapadnog Balkana na sastanke, doduše efemerne „Evropske konferencije”<sup>79</sup>.

## **2. Politika i pravo „uslovljenosti”**

Proces približavanja zemalja ZB podrazumeva i „pravo” Unije da uslovljava sve bližu saradnju sa odgovarajućim internim merama kojima bi partneri uskladili svoje političke, ekonomske i društvene sisteme sa sistemima

---

<sup>76</sup> Videti najnoviju uredbu Saveta EZ br. 2487/2001, *Official Journal of the EC*, L 335, 19.12.2001, kojom se menjaju ranije uredbe br. 2007/2000 i 2563/2000.

<sup>77</sup> Predviđeno je ukupno oko 2,6 milijarde evra pomoći iz budžeta EU za pet zemalja regiona, u periodu do 2006. godine. Od toga, oko 960 miliona se odnosi na SRJ.

<sup>78</sup> Što nije direktno vezano za Pakt o stabilnosti u JIE.

<sup>79</sup> Sastanci „Evropske konferencije” okupljaju predstavnike EU, kao i sve zvanične kandidate za članstvo u EU, uključujući Tursku. Međutim, retko se održavaju, uglavnom u izuzetnim prilikama (npr. sastanak MIP-ova posvećen međunarodnom terorizmu i sl.).



zemalja EU. Ovo tim pre, imajući u vidu činjenicu da su sve zemlje regiona proklamovale članstvo u EU kao svoj glavni strateški cilj. EU je u okviru regionalnog pristupa postepeno definisala političke i druge uslove za saradnju sa zemljama Zapadnog Balkana, kao regionom koji je tokom poslednje decenije bio posebno problematičan. Ovaj koncept je prvi put vrlo detaljno razvijen u „zaključcima” Saveta ministara EU od 29.4.1997. godine o „primeni uslovljenosti u cilju razvoja koherentne strategije EU u razvoju odnosa sa zemljama regiona” Zapadnog Balkana. U ovim zaključcima, svaki novi element odnosa EU – Balkanske zemlje podrazumeva i određene, jasno definisane „opšte uslove”, kao i „specifične uslove” koje bi trebalo da ispune pojedine od zemalja partnera. Među opšte uslove, bila su uključena pitanja demokratizacije i razvoja pravne države, razvoj tržišne privrede, poštovanje ljudskih i manjinskih prava, povratak izbeglica i raseljenih lica, razvoj saradnje sa susedima. U specifične uslove (koji se posebno odnose na BiH, Hrvatsku i SRJ), uključena su pitanja poštovanja Dejtonskog sporazuma, kao i rezolucije SBUN br. 1244). Na osnovu zaključaka Saveta iz 1997. godine i iz 1999. godine, Komisija EU je podnosila periodične izveštaje (obično u aprilu i oktobru tekuće godine) o „ispunjenju zaključaka Saveta” u okviru procesa stabilizacije i asocijacije zemalja jugoistočne Evrope<sup>80</sup>.

### **3. Samit u Solunu – između politike stabilizacije i podsticaja pridruživanju**

Evropska unija je bila deo problema prilikom prve geneze i razvoja krize na prostoru bivše Jugoslavije i ona bi nužno trebalo da bude i deo konačnog rešenja za ovaj region<sup>81</sup>. „Regionu je potrebna jasna evropska

---

<sup>80</sup> Videti, na primer, European Commission, RELEX: *Compliance with the Council Conclusions of 29.4.1997. and 21. June 1999; BiH, Croatia, FRY, FYROM, Albania; Commission Staff Working Paper*, Brussels, 15.11.2000, SEC (2000) 1972, 28 str. O politici uslovljavanja v. A. Anasatakis, V. Bojičić, *Balkan Regional Cooperation and European Integration*, Hellenic Observatory, Policy Paper No. 2, 2002, G. Noutcheva, *EU Conditionality, State Sovereignty and Compliance Patterns of Balkan States*, CEPS, Brussels, 2006.

<sup>81</sup> Samo postojanje Unije je podstaklo osamostaljivanje pojedinih republika bivše SFRJ. Osim toga, krajem 1991. godine EU je (odnosno njene članice) direktno igrala ulogu u podsticanju ubrzanog, nekoordinisanog, haotičnog i nasilnog raspada SFRJ. O istorijatu odnosa EU sa SFRJ/SRJ u toku devedesetih, v. S. Blokman, “The EU's troubled relations with the FRY (1991–2001) u: *The EU – An ongoing Process of Integration, Liber Amicorum A. Kelermann*, Asser Institute, 2004, 337–356; D. Lopandić, “The EC and Yugoslav Crisis (1989–1992), 3 *JLMP* (1994), str. 311 i dalje.

*perspektiva*<sup>82</sup>”. Ovakav stav je u načelu prihvaćen i na najvišem nivou u EU – Evropskom savetu – koji je u nekoliko mahova, usvajajući i razvijajući „proces stabilizacije i pridruživanja” za zemlje Zapadnog Balkana, isticao da „je budućnost Balkana unutar Evropske unije”. To je istaknuto na i samitu EU u Solunu, posvećenom daljem razvoju odnosa i „predpristupnoj strategiji EU za ovaj region”<sup>83</sup>, na kome je usvojena i posebna „Solunska agenda”. Politika stabilizacije i pridruživanja „nadograđena” je elementima predpristupne strategije EU, sličnih merama koje je EU primenjivala prema zemljama Centralne i Istočne Evrope u devedesetim godinama prošloga veka. Na skupu u Solunu usvojena su dva dokumenta koja su od ključnog značaja za dalji razvoj odnosa između EU i regiona: *Zajednička deklaracija i „Solunska agenda za Zapadni Balkan”*<sup>84</sup>. Na samitu EU i pet zemalja Zapadnog Balkana od 21. juna 2003. godine usvojena je deklaracija. U dosta opširnoj zajedničkoj deklaraciji u deset tačaka naglašava se da je „budućnost Balkana unutar EU”, ali se podvlači da brzina procesa integracije zavisi prvenstveno od zemalja ZB. Ukazuje se da je dokument „Solunska agenda za ZB” „novi značajan korak u privilegovanim odnosima EU i ZB”. Ističe se da će SAP ostati okvir za integraciju ZB zemalja sve do punopravnog članstva (tj. neće biti dodatnih međukoraka institucionalne prirode). Zemlje ZB se obavezuju da će raditi na ispunjenju standarda EU, uključujući i ispunjenje svih preporuka koje je Komisija EU dala u svom godišnjem izveštaju o SAP za 2003. godinu. Poseban paragraf je posvećen Kosovu (poštovanje rez. 1244 i načela „standardi pre statusa”), i ispunjenju svih drugih međunarodnih obaveza (Dejton, Ohrid, Beograd, saradnja sa MKT u Hagu), uključujući povratak izbeglica. Naglašavaju se pitanja borbe protiv kriminala, liberalizacije viznih režima (između zemalja ZB), razvoj saradnje na ekonomskim pitanjima (infrastrukture i dr.), regionalne saradnje i dr. Predviđeno je održavanje periodičnih sastanaka na svim nivoima u okviru „Foruma EU-ZB” (tj. politički dijalog), kao i godišnji sastanci MIP-ova i MUP-ova i drugih resornih ministara. Za budući razvoj politike EU prema Zapadnom Balkanu čini se da je još važniji detaljni dokument koji je usvojio Evropski savet dan ranije, tj. 20. juna 2003. godine pod nazivom „Solunska agenda za Zapadni Balkan – Napredak ka evropskoj integraciji”. Dokument

---

<sup>82</sup> O. Rhen, *Europe s Next Frontier*, CAP, Baden-Baden, 2006. str. 21. O proširenju v. zanimljiv zbornik M. Brusis, J. Emmanoulidis, *Thinking Enlarged, The Accession countries and future of the EU*, Europa Union Verlag, Munchen, 2002.

<sup>83</sup> Deklaracija sa samita EU-Zapadni Balkan, 21. jun 2003. godine. O Solunskom samitu i odnosima EU-ZB D. Stone, D. Syrri (ed), *Integrating the Western Balkans into Europe*, SEERC, Saloniki, 2003, 206; D. Lopandić (ur), *EU i Balkan, Šta posle Soluna?*, CD, EPUS, Beograd, juna 2003.

<sup>84</sup> Dokumenta su objavljena na [www.europa.eu.org](http://www.europa.eu.org), kao i na [www.stablitypact.org](http://www.stablitypact.org)

sadrži strateške osnove za razvoj saradnje prema zemljama našeg regiona. Njegovi osnovni elementi su sledeći:

- potvrđuje se „evropska perspektiva” zemalja ZB (kao „potencijalnih kandidata za članstvo u EU”), uz čvrsto naglašavanje svih obaveza i uslova (političkih i ekonomskih) koje bi te zemlje trebalo da ispune u procesu ulaska u članstvo – *posebno se traži podrška stavovima EU oko Međunarodnog krivičnog suda*,
- najavljuje se „obogaćivanje”, tj. jačanje procesa stabilizacije i pridruživanja (nije prihvaćen predlog da se procesu da novi naziv koji bi sadržao reč „integracija”).

Mere iz Solunske agende su obuhvatile:

- „evropsko partnerstvo” – mehanizam nadgledanja i podsticanja reformi u ZB u kontekstu prihvatanja „acquis-a” EU, odnosno buduće integracije u EU,
- primenu mehanizama podrške harmonizaciji pravnih sistema zemalja ZB sa EU koji su ranije važili za zemlje Centralne Evrope (“*twinning*”, *Taiex i sl.*),
- nadziranje i podnošenje izveštaja i preporuka Evropske komisije o daljem pravcu usklađivanja u zemljama ZB u formi periodičnih (godišnjih) izveštaja o stanju u zemljama ZB (slično izveštajima o stanju priprema za proširenje u zemljama CIE),
- „politički” i „ekonomski” dijalog,
- postepeno uključivanje zemalja ZB u interne, komunitarne programe saradnje (dvadesetak programa, poput *Copernic, Erasmus, Socrates, Okvirni program NT saradnje i drugi*), kao i u pojedine specijalizovane agencije (životna sredina i sl.).

Najzad, sa novim sedmogodišnjim finansijskim projekcijama 2007–2013. EU, zemlje ZB će moći da koriste, umesto programa CARDS, novi predpristupni finansijski program “IPA” (*Instrument of Pre-accession*). Iako su navedene mere dobrim delom bile inspirisane predpristupnom politikom EU prema zemljama kandidatima za članstvo u EU iz CIE, one su primenjene vrlo sporo u slučaju ZB. Ni četiri-pet godina nakon samita u Solunu neke od najavljenih mera nisu u potpunosti važile (npr. regionalna škola za administraciju, efektivna primena komunitarnih programa, vizna liberalizacija i sl.).

#### **4. Sadržaj i osnovne karakteristike sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa zemljama ZB**

Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) predstavljaju najvišu etapu u dugoročnijem procesu stabilizacije i asocijacije, koju još nisu dostigle sve zemlje ZB. Nakon zaključenja ovih sporazuma, zemlja-partner može da postane i zvanični kandidat za članstvo u EU, nakon podnošenja kandidature, na isti način kao i zemlje Centralne i Istočne Evrope. Ovaj proces su do sada u potpunosti prošle samo Hrvatska i Makedonija, Albanija je takođe potpisala SSP, kao i Crna Gora, dok pregovore i dalje vode Srbija i BiH. Do zaključenja SSP, zemlja-partner mora da pređe trnovit put: da ispuni političke i ekonomske preduslove, da realizuje raznovrsne „zaključke” Saveta EU i „Evropskog partnerstva”, da prođe pozitivan „test” Komisije EU u formi „izveštaja o izvodljivosti”<sup>85</sup> pokretanja pregovora o sporazumu i, najzad, da pregovara sve elemente sporazuma.

*Jedna od karakteristika SSP je njihov „mešoviti” karakter.* U pravu EU, ovo znači da sporazum obuhvata neka pitanja koja su u nadležnosti ne samo Evropske zajednice, nego i njenih država članica, odnosno da u pojedinim slučajevima postoji zajednička nadležnost EZ i njenih država članica. Efekat „mešovitog karaktera” SSP se sastoji u tome da zaključenje sporazuma vrše ne samo predstavnici (organi) EU, nego i predstavnici svake države članice, pojedinačno. Tako SSP ratifikuju, ne samo Savet ministara i Parlament Unije, nego i vlade i parlamenti država članica, što proceduru ratifikacije čini izuzetno dugačkom (više od dve godine nakon potpisivanja sporazuma). Zbog ovakve procedure, jedan deo sporazuma koji se odnosi na trgovinu – oblast robne razmene, kao i poštovanje uslova konkurencije stupa na snagu po ubrzanoj proceduri u obliku „privremenog sporazuma”, koji važi do ratifikacije celokupnog SSP. Isto tako, prelazni periodi za oblast robne razmene (period liberalizacije) su često kraći, nego opšti prelazni period za pridruživanje (npr. šest godina u slučaju Hrvatske).

Može da se postavi i pitanje da li postoji pravno-formalna razlika između evropskih sporazuma, s jedne strane i SSP, sa druge strane. Može da se konstatuje da i sam naziv u nekim slučajevima ukazuje na različite pravne

---

<sup>85</sup> Videti, na primer, Commission of the EC: *Report on the feasibility of negotiating a Stabilisation and Association Agreement with the Republic of Croatia*, Brussels, 24.05.2000, COM (2000) 311 final, 26 str.

karakteristike sporazuma. Tako F. Hofmeister, iz naziva „evropskih sporazuma” izvlači zaključak o njihovoj pravnoj specifičnosti, jer naziv direktno ukazuje na cilj sporazuma (evropska integracija) i time ih odvaja od drugih sporazuma o pridruživanju<sup>86</sup>. Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju, imajući u vidu njihov naziv, očigledno da imaju nešto drugačiju namenu pošto je njihov prvi cilj „*stabilizacija*” zemalja u regionu, uz korišćenje pravnih metoda „*pridruživanja*” Uniji. Sporazum o stabilizaciji i asocijaciji (radi se o sporazumu EU i Makedonije, kao i o nacrtu SSP EU i Srbije) ima u načelu deset delova<sup>87</sup>: opšta načela; politički dijalog; regionalna saradnja; slobodno kretanje roba; kretanje radnika, osnivanje firmi, pružanje usluga, kapital; usklađivanje i primena zakona; pravosuđe i unutrašnji poslovi; politike saradnje u raznim oblastima, finansijska saradnja; opšte i institucionalne odredbe. Ciljevi pridruživanja su: stvaranje okvira za politički dijalog, kao i za ubrzanu integraciju zemlje partnera u EU, podrška razvoju privrede, unapređenje harmoničnih ekonomskih odnosa i zone slobodne trgovine sa EU, podsticaj regionalnoj saradnji. U preambuli nacrtu SSP EU sa Srbijom posebno se ističe značaj zaključaka sa samita EU-Zapadni Balkan u Zagrebu (2001) i u Solunu (2003). Tim povodom se navode i zaključci sa samita u Solunu o perspektivi integracije u EU, u skladu sa individualnim rezultatima svake od zemalja ZB. Pridruživanje sa Makedonijom se postepeno ostvarilo u periodu od deset godina – u dve faze (član 5 sporazuma). Četiri godine nakon stupanja na snagu sporazuma, Savet za pridruživanje ocenjuje napredak i odlučuje o prelasku na sledeću fazu i njeno trajanje (član 5, stav 3 sporazuma). Kao „suštinski uslov” pridruživanja, navodi se poštovanje ljudskih prava, poštovanje međunarodnog prava i pravne države, kao i principa tržišne privrede (član 2 sporazuma). U slučaju kršenja suštinskih uslova, strane mogu preduzeti odgovarajuće mere, uključujući i suspenziju delova, ili celog sporazuma. Slična rešenja su predviđena i u nacrtu SSP sa SCG. Posebno poglavlje je posvećeno regionalnoj saradnji, koja obuhvata i obavezu da zaključi regionalnu konvenciju o saradnji sa zemljom koja takođe zaključi sličan SSA sa EU. Glavni elementi te konvencije bi obuhvatili politički dijalog, stvaranje zone slobodne trgovine, pitanja slobodnog kretanja radnika, usluga i kapitala,

---

<sup>86</sup> F. Hofmeister, “General principles of the Europe agreements and the association agreements with Cyprus, Malta and Turkey”, in: *Handbook in European Enlargement*, Ed. A. Ott and K. Inglis, Asser Inst., 2002, str. 350.

<sup>87</sup> Videti *Stabilisation and Association Agreement between the Republic of Macedonia and the EC and their Member States*, Version 22.11.2000, 58 str. Ovaj sporazum je parafiran na samitu EU – zemlje Zapadnog Balkana, u Zagrebu, 24.11.2000, a potpisan 9.4.2001. godine, videti COM (2001) 90 final, Brussels, 19.2.2001. Nacrt SSP između EU i SCG još nije objavljen, do završetka bilateralnih pregovora (verovatno u jesen 2006).

saradnju u oblastima unutrašnjih poslova i pravosuđa. U slučaju SCG, uzimaju se i rezultati postignuti u okviru Pakta stabilnosti u JIE, a posebno perspektiva zaključenja jedinstvenog sporazuma o slobodnoj trgovini. U okviru „politika saradnje”, navedeno je 23 oblasti, među kojima ekonomske politike, statistika, bankarstvo, unapređenje investicija, industrijska saradnja, mala privreda, turizam, carine, porezi, socijalna pitanja, obrazovanje, saradnja u kulturi, audovizuelna politika, informatičko društvo, zaštita potrošača, transport, energetika, nauka i tehnologija, životna sredina, i drugo. U nacrtu SSP sa SCG predviđeno je 26 oblasti saradnje. Sporazumom se formira „Savet za stabilizaciju i asocijaciju” na ministarskom nivou, kao i prateća tela (komitet, parlamentarni komitet i dr.).

## **5. Položaj Zapadnog Balkana u procesu proširenja Unije**

Dinamika pridruživanja pojedinih zemalja ZB, kao „*potencijalnih kandidata*” Evropskoj uniji se razlikuje od države do države i donekle odudara od obrasca pristupanja koje su tokom 90-ih godina prošlog veka imale zemlje Centralne i Istočne Evrope. Naime, politika EU u regionu ZB je u prvom periodu (tj. krajem prethodne i početkom ove decenije) dobrim delom bila povezana sa pitanjima bezbednosti, kao i političke i ekonomske stabilizacije nakon jugoslovenskih konflikta, zatim podstičaju „izgradnji država” (*institution building*) i državnih institucija, pitanjima političkih uslovljavanja (saradnja sa Haškim tribunalom i slično), podsticajima regionalne saradnje i pomirenja (osnivanje „Pakta stabilnosti za JIE”) i slično<sup>88</sup>. Kao što smo videli, tek sa „Solunskom agendom” iz juna 2003. godine Evropska unija se bar u načelu donekle preorijentiše od politike „stabilizacije” ka procesu „pridruživanja” (asocijacije) regiona ZB Uniji. Drugim rečima, sa „Solunskom agendom” u proces stabilizacije i pridruživanja EU se unose u politiku EU elementi „*pred-pristupne strategije*”, slični onima koji su primenjivani u praksi priprema za članstvo zemalja CIE<sup>89</sup>. Od tada, EU je u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja

---

<sup>88</sup> O pitanjima bezbednosti videti: *A European Balkans?*, ESF working paper No. 18, January 2005, CEPS, Brussels. O odnosima EU i zemljama ZB M. Drouet, X. Richet, *Vers l'Elargissement de l'Union europeenne a l'Europe du Sud-Est*, PUR, Rennes, 2006, 250 str.; O perspektivama regiona: International Commission on the Balkans, *The Balkans in Europe's future*, Sofia 2005, 64 str. O Zapadnom Balkanu, kao periferiji Evrope v. S. Marković (ured), *Evropa i Zapadni Balkan posle velikog proširenja*, IES, Beograd, 2005, str. 9.

<sup>89</sup> *Ibid.* V. takođe D. Lopandić: „EU i proces stabilizacije i pridruživanja sa zemljama JIE”, kao i ostale članke u: *Pridruživanje EU* (D. Lopandić, D. Bisenić, prir.), Medija centar, Beograd, 2004, str. 21–27.

uvela celu seriju instrumenata koji su slični ranijoj „predpristupnoj strategiji”, kao što su: Evropsko partnerstvo i drugi (programi *bratimljenja (twinning)*), finansijski programi *CARDS* i *IPA*, zatim *Taiex*, uključivanje u „komunitarne programe okvirne saradnje” i u agencije EU, izveštaji Komisije EU o napretku u procesu integracije, politički i ekonomski dijalog, *Balkanski forum* o politici pravosuđa i unutrašnjih poslova itd.).

Najveći napredak u bilateralnom približavanju EU postigla je *Hrvatska*, koja je oktobra 2001. godine zaključila *sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*. Hrvatska je februara 2003. podnela zahtev za članstvo u EU, a pregovori su zvanično otpočeli oktobra 2005. godine. Procenjuje se da bi Hrvatska mogla stupiti u članstvo EU najranije u toku 2009. godine ili nešto kasnije. *Makedonija* je zaključila SSP 2001. godine (na snazi od 2004). Zahtev za članstvo u EU je podnela marta 2004. godine, ali pregovori još nisu otpočeli. Makedonija je decembra 2005. dobila status „zvaničnog kandidata” za članstvo, ali bez formalnog otpočinjanja pregovora. Albanija je SSP potpisala juna 2006, ali još nije podnela zahtev za članstvo. Pregovori o SSP sa BiH su otpočeli januara 2006, a neformalno završeni krajem 2006. godine. Međutim, SSP u februaru 2007. još nije bio parafiran, imajući u vidu da su i dalje postojali određeni politički preduslovi koje BiH nije ispunila (reforma Ustava, a posebno policijske službe). U 2007. godini su završeni i pregovori sa Crnom Gorom, nakon njenog izdvajanja iz SCG.

Imajući u vidu sadašnji period „*zamora od proširenja*” u zemljama EU, „pauza” od nekoliko godina u daljem širenju, koja je pored ostalog i posledica objektivnog stanja u zemlja ZB, odgovara i samoj Uniji. Ipak, posmatrano na duži rok, za stabilnost i prosperitet zemalja Balkana proces uključivanja u EU ima ključni značaj. Međutim, svako kašnjenje se plaća, pa tako i Zapadni Balkan, a posebno Srbija, mogu da trpe ili već trpe posledice nekih nepredviđenih trendova ili okolnosti koje se ne bi desile da je do integracije u EU brže išlo. Sa svakim novim širenjem Unije, uslovi za članstvo postaju objektivno i subjektivno teži. Obim „*pravnih tekovina Zajednice*” (*aquis communautaire*) s vremenom se povećava<sup>90</sup>, a dolazi i do otvaranja dodatnih političkih pitanja. U ovom momentu, za naš region je posebno nepovoljna tendencija da se vrlo osetljiva i složena problematika ulaska Turske u EU meša sa uslovima i dinamikom ulaska zemalja Zapadnog Balkana<sup>91</sup>. Objektivno, radi se o sasvim drugačijim problemima, jer ni po

---

<sup>90</sup> Na primer, obim propisa EZ u vreme ulaska Španije i Portugalije u EEZ (1985) iznosio je oko 40.000 stranica pravnih tekstova, dok se početkom XXI veka on proširio na preko 100.000 stranica (koje je potrebno prevesti i primeniti u momentu ulaska u članstvo EU).

<sup>91</sup> Ovo je vrlo vidljivo u citiranom tekstu C. Demesmey i E. Saunier, *Ramses, loc.cit.*, str. 98. gde se čak direktno ističe da bi „*Pristup balkanskih zemalja, kao, još više i*

ekonomskoj veličini ni po demografskom potencijalu zemlje ZB, same po sebi, ne predstavljaju ozbiljan problem za Uniju<sup>92</sup>. Osim toga, vrlo je verovatno da će buduće članstvo ZB u Uniji biti tretirano „u paketu” (uz verovatni izuzetak Hrvatske), što neće pogodovati onim zemljama koje imaju veći ekonomski i administrativni kapacitet, poput Srbije. Pred zemlje Zapadnog Balkana se otvaraju i neka druga, ranije nepostojeća pitanja, poput nove francuske ustavne odredbe da svako buduće proširenje EU bude ratifikovano na referendumu i slično. Stoga ne treba prenebrežnuti činjenicu da, posmatrano geostrateški, nakon uključanja Rumunije i Bugarske u EU, politika Unije prema ZB, kao svojoj siromašnoj „periferiji”, ne sadrži samo elemente kojim se podstiče integracija, nego i aspekte „okruživanja” ili zaobilazanja regiona kao zone koja se može, prema potrebi, i u izvesnoj meri izolovati i držati „na odstojanju” (npr. „šengenska” politika viznih režima, izgradnja putnih, naftnih gasnih infrastruktura EU kojim se zaobilazi ZB, odnosno Srbija i slično).

---

*Turske, mogao značiti kraj originalnog evropskog projekta”. Nešto drugačiji pristup v. kod M. Foucher, *L'Union européenne un demi-siècle plus tard: état des lieux et scénarios de relance*, Fondation Robert Schuman, Paris 2007.*

<sup>92</sup> Jedina „objektivna” teškoća za EU ulazi u red institucionalnih pitanja, imajući u vidu brojnost kandidata sa ZB, s jedne strane i njihovu malu veličinu (demografsku i dr.), sa druge.





### POGLAVLJE III

#### RAZVOJ NOVE „REGIONALNE ARHITEKTURE” NA BALKANU KAO ELEMENT EVROPSKE MULTILATERALNE SARADNJE I INTEGRACIJE

Uz razvoj bilateralnih veza sa Evropskom unijom u okviru procesa stabilizacije i pridruživanja, na Balkanu se postepeno u poslednje dve decenije takođe stvara institucionalna i politička „arhitektura”, u okviru novog multilateralizma koji predstavlja komplementaran proces evropskim procesima i integraciji svih balkanskih zemalja u Uniju. Međutim, na Balkan, odnosno u Jugoistočnu Evropu, trend subregionalne saradnje je stigao sa izvesnim zakašnjenjem jer je, nažalost, u toku devedesetih godina prošlog veka bio praćen snažnim centrifugalnim kretanjima, koja su usporila proces uključenja čitavog regiona u šire evropske integracije<sup>93</sup>. Ovo zaostajanje je, donekle, nadoknađeno brojem novijih inicijativa i oblika multilateralne regionalne saradnje koji su se javili krajem prošlog i početkom ovoga veka. Od 2007. godine situacija na Balkanu se radikalno menja, jer je Evropska unija proširila svoje granice i na Bugarsku i Rumuniju i time po prvi put uspostavila neposrednu, neprekinutu fizičku vezu sa Grčkom. Time je Balkan i formalno podeljen na „istočni” (EU) i „zapadni” (zemlje bivše Jugoslavije i Albanija – potencijalni kandidati za članstvo u Uniji). Oblici subregionalne saradnje treba da smanje određene nepovoljne efekte i deformacije u susedskim odnosima koje ovakva situacija prirodno donosi.

Tokom osamdeset godina, od Balkanskih ratova do rušenja Berlinskog zida, (1913–1990), balkanske zemlje su uspele samo dva puta da se okupe na zvaničnom nivou i u kompletnom sastavu: na *Balkanskoj konferenciji* (1930–1933), koja je imala poluzvaničan karakter i na *Konferencijama ministara inostranih poslova Balkanskih zemalja* (1988–1990). Moderne regionalne inicijative se javljaju tek krajem osamdesetih i tokom devedesetih godina XX veka i povezane su sa dva procesa: prvi talas predloga za multilateralnu saradnju nastaje u periodu 1988–1992. kao direktna posledica raspada istočnog bloka, a posebno SEV-a, i kao potreba da se ove organizacije nadomeste nekim novim oblicima međudržavne saradnje usmerenim na integraciju sa Evropskom zajednicom i oslobođenim hegemonizma koji je opterećivao SEV. Tako dolazi do stvaranja *Centralno evropske inicijative*

---

<sup>93</sup> Šire o ovoj temi v. D. Lopandić: *Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi*, IMPP, EPUS, Beograd 2001, 257 str. i navedenu literaturu.

CEI (novembar 1989), *Crnomorske ekonomske saradnje – CMES* (juni 1992) i *Sporazuma o slobodnoj trgovini u Centralnoj Evropi – CEFTA* (decembar 1992), kao i kasnijih predloga, poput *Procesa saradnje na Dunavu, Jonsko-jadranske saradnje*, i slično. S druge strane, u tom periodu Evropska zajednica je bila pokrenula posebnu politiku prema „zemljama centralne i istočne Evrope”, koja je vodila sklapanju sporazuma o asocijaciji, a kasnije pregovorima o članstvu tih zemalja u EU. *Novi talas inicijativa* je povezan sa nestankom SFRJ, odnosno krajem rata u BiH (a kasnije i na Kosmetu) i potrebom da se na tom, kao i širem balkanskom prostoru, redefiniše novi sistem odnosa, uključujući i međusobnu saradnju (Konferencija zemalja JIE, odnosno *Proces saradnje u Jugoistočnoj Evropi*, 1996, *Roajomonski proces* 1996, *SECI* 1997, *Pakt o stabilnosti u Jugoistočnoj Evropi – PoS* 1999). U ovaj, poslednji period uključena je i „*Jadransko-jonska inicijativa*”, koju je pokrenula Italija. Evropska unija je pokušala da smiri procese dezintegracije regiona putem svog „*regionalnog pristupa*” zemljama jugoistočne Evrope (1996), koji se 2000. godine transformisao u „*Proces stabilizacije i asocijacije*” Evropskoj uniji zemalja Zapadnog Balkana (obuhvata SRJ, BiH, Hrvatsku, Makedoniju i Albaniju).

***Centralnoevropska inicijativa (CIE)***<sup>94</sup> je nastala na inicijativu Italije (još od 1989, sada ima 18 država članica), kao pokušaj da se stvori nova forma saradnje između nekih članica EEZ i nekih istočnoevropskih zemalja. U okviru CEI iniciran je veoma veliki broj projekata na razne teme. Ona, u prvom redu, ima funkciju neke vrste vežbe u regionalnoj saradnji, kao priprema za integraciju u EU. Od njenih komparativnih prednosti, može se ukazati na aktivno učešće dve bogatije članice EU (Italija i Austrija), kao i kombinovanje načelnih ideja i predloga sa operativnom podrškom Sekretarijata CEI pri Evropskoj banci za obnovu i razvoj u Londonu (EBRD). Održava samite, sastanke MIP-ova, sastanke nacionalnih koordinatora, kao i brojne radne grupe (17). Ima sekretarijat u Trstu, mali budžet. S druge strane, politički efekti ove inicijative, i pored ambicija (godišnji samiti šefova vlada, političke deklaracije, „politički dijalog”, misije u inostranstvu, delovanje „Trojke CEI” i slično), ostali su dosta ograničeni. Stoga nije sasvim neobično da je Italija u toku 2000. godine pokrenula još jednu multilateralnu inicijativu, sa nešto drugačijim članstvom, pod nazivom „*Jadransko-jonska inicijativa*”. SCG je članica CEI, kao i Jadransko-jonske inicijative. Srbija je (tada SRJ-SCG) od kraja 2000. godine članica ove organizacije.

Sofijskom deklaracijom iz juna 1996. godine na izvestan način je obnovljena inicijativa o Balkanskoj saradnji s kraja osamdesetih godina, ali sada pod

---

<sup>94</sup> <http://www.ceinet.org>

novim imenom i sa drugačijim učesnicima (prvo nazvana „Konferencija o dobrosusedskim odnosima, stabilnosti, bezbednosti i saradnji u jugoistočnoj Evropi”, u novije vreme ona nosi naziv *Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi – PSJIE*). Za razliku od većine ostalih inicijativa na Balkanu, ova inicijativa predstavlja autohtoni pokušaj samih zemalja JIE. Iako je za pola decenije organizovano više konferencija ministara inostranih poslova i, što je posebno značajno, nekoliko sastanka na vrhu šefova država ili vlada, za sada se ne bi se moglo reći da je PSJIE postigao dugoročnije i konkretnije rezultate na političkom ili ekonomskom planu. U radu PrS JIE učestvuje 11 zemalja: Albanija, BiH, Bugarska, Grčka, Hrvatska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Turska, Srbija i Crna Gora. Funkcioniše u formi samita, redovnih sastanaka MIP-ova, aktivnosti „Trojke”, sastanaka političkih direktora i sektorskih ministarskih sastanaka. Glavni nosilac aktivnosti je zemlja koja predsedava Procesom na godinu dana (do 2007. to je bila Hrvatska, a u 2007–2008. Bugarska).

**Organizacija za crnomorsku ekonomsku saradnju (CMES)**<sup>95</sup> je nastala u prvom redu na podsticaj Turske i uz saradnju Rusije, rešene da otvori put nove, „nehegemonističke saradnje” u susedstvu. I pored relativne nehegemonosti zemalja regiona, CMES je razvila dosta obimnu i razgranatu institucionalnu saradnju (od samita država članica, preko brojnih „radnih grupa”, stalnog sekretarijata – Istanbul, do skupova privrednika, parlamentaraca itd.), ali uz striktno izbegavanje upuštanja u čisto politička pitanja. U 1998. godini zaključena je i povelja o prerastanju CMES u međunarodnu organizaciju. Iako je od 2000. godine u Solunu počela sa radom i *Crnomorska banka za trgovinu i razvoj*<sup>96</sup>, kao širi deo sistema Organizacije, dok je samo delovanje Organizacije više projektno usmereno, CMES je do sada u dobroj meri predstavljala neku vrstu „deklarativne saradnje”. Pri tome, konkretni rezultati i projekti su znatno zaostajali za oblicima formalno institucionalizovane saradnje. Ipak, uloga ove Organizacije raste, kako zbog punopravnog učešća Rusije (posebno u pitanjima energetike), tako i zbog vrlo značajnog geo-strateškog položaja na trusnim područjima između Evrope i Azije. SCG je u 2003. godini primljena u CMES, a Srbija je 2006–2007. imala ulogu predsedavajućeg ove organizacije.

**Inicijativa za saradnju u jugoistočnoj Evropi (SECI)**<sup>97</sup>. Predstavlja prvenstveno američku inicijativu i takođe je jedan od produžetaka procesa

---

<sup>95</sup> <http://www.bsec.gov.tr>

<sup>96</sup> <http://www.bstadr.gr>

<sup>97</sup> <http://www.unece.org/seci>

započetog Dejtonskim sporazumom. Njena uloga je bila slična Roajomonskom procesu koji je 1996. godine pokrenula EU (novi oblici i metode saradnje u JIE), ali je, nakon dogovora SAD i EU, predmet saradnje različit (privredna pitanja i ekologija). Krajnje pragmatično i usko orijentisan na konkretne projekte, SECI je izazvao više pažnje i interesa u regionu nego druge, slične inicijative. Glavna manjkavost SECI je bila u tome što nije imala poseban budžet za finansiranje projekata, nego predstavlja program „samopomoći”, iako je interes SAD za ovaj projekat u načelu mogao da olakša dobijanje kredita od međunarodnih finansijskih institucija (poput Svetske banke i slično). Glavne rezultate SECI je postigao u pitanjima olakšanja prelaska granica (projekt TTFSEE) i stvaranja Centra za borbu protiv prekograničnog kriminala u JIE (Bukurešt). Delimično je integrisana sa „Paktom stabilnosti za JIE” (međunarodni koordinator obe inicijative je bila ista osoba – bivši austrijski ministar E. Busek). SCG je punopravna članica SECI skoro od njenog osnivanja.

***Pakt o stabilnosti u JIE (PoS)***<sup>98</sup> nastao je kao posledica sukoba oko Kosova, odnosno kao politički odgovor međunarodne zajednice, a u prvom redu EU (inicijator je bila Nemačka) na novi talas nestabilnosti na Balkanu. To je bio novi pokušaj da se 1999. godine politički mnogo energičnije (nivo ministara inostranih poslova ili šefova država ili vlada) delovanjem činilaca izvan regiona (tj. od strane EU, SAD i članica OEBS-a u celini) dugoročnije i sveobuhvatnije (obuhvatio je praktično sve oblasti saradnje i problematična pitanja) utiče na smirivanje i regulisanje odnosa u jugoistočnoj Evropi. Jedan od ciljeva „Pakta” je između ostalog, trebalo da bude olakšanje saradnje i koordinacije ostalih inicijativa i foruma za saradnju u JIE. SCG je primljena u članstvo oktobra 2000. godine. Tzv. „korisnici” Pakta su 9 zemalja Zapadnog Balkana uz Rumuniju i Bugarsku). U Paktu su prisutne i druge susedne zemlje (npr. Mađarska, Slovenija), međunarodne institucije (Svetska banka, UNMIK) i donatori (npr. EU, SAD, Japan i dr.). Funkcioniše u formi godišnjeg „Regionalnog stola” (ministri zemalja učesnica), tri radna stola (demokratija i ljudska prava, ekonomija, bezbednost i pravosuđe) i više od dvadesetak specifičnih inicijativa. Sa 2007. godinom, Pakt će se transformisati u ***Regionalni savet za saradnju***, čiji će novi sekretarijat (sa sedištem u Sarajevu) pružati istovremeno usluge i *Procesu saradnje u jugoistočnoj Evropi*<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> <http://www.stabilitypact.org>

<sup>99</sup> O Paktu v. zbornik članaka u E. Busek (ed), *SEE on the Road towards European integration*, Wien, 2004. V. među novijim radovima takođe: J. Minić, J. Kronja, *Regional cooperation for development and european integration*, Emins, Beograd, 2007; M. Delević: *Regional cooperation in the Western Balkans*, Chaillot Paper, No. 104, July 2007.

**Proces saradnje na Dunavu** je iniciran 2002. godine od strane Austrije i Rumunije. U okviru Procesu, održavaju se povremene ministarske kao i poslovne konferencije zemalja podunavskog regiona.

**Jadransko-jonska inicijativa (JJI)** je pokrenuta 1998. godine od strane Italije. Članice su priobalne zemlje Jadranskog i Jonskog mora. Aktivnosti se odvijaju u okviru 6 radnih stolova, kao i ministarskih sastanaka. Nosilac saradnje je zemlja koja predsedava inicijativom.



## POGLAVLJE IV

### RAZVOJ BILATERALNIH VEZA EVROPSKE UNIJE I SRBIJE

Odnosi Srbije sa EU su i dalje složeniji nego odnosi drugih zemalja ZB. Iako je orijentacija svih vlada Srbije, od demokratskih promena oktobra 2000. godine bila u načelu na što brže integrisanje u Uniju, ovaj proces je bio opterećen nizom problema proizašlih iz zbivanja s kraja prošlog veka (npr. pitanje pune saradnje sa Haškim tribunalom i sl.), kao i nerešenih institucionalnih pitanja, tj. položaja ranije SCG, kao i statusa KiM. Iako je Srbija (odnosno SCG) od kraja 2000. godine postala punopravna učesnica *procesa stabilizacije i pridruživanja*, a od sredine 2005. godine otpočela pregovore o zaključenju SSP, možemo navesti bar tri momenta kada je dinamika približavanja Srbije Uniji znatno usporena ili čak zaustavljena: sredina 2002. – kraj 2003. (zbog „transformisanja” SRJ u državnu zajednicu SCG, kao i zbog posledica ubistva premijera Đinđića); sredina 2006. godine, kada su pregovori o SSP do daljeg „odloženi”, zbog nedovoljne saradnje sa Haškim tribunalom. Početkom 2007. godine, odnosi EU – Srbija ulaze u novu složenu fazu, u kontekstu podnošenja predloga „*Ahtisari*” o konačnom statusu Kosova<sup>100</sup>. Nakon formiranja nove Vlade RS, obnovljeni su pregovori o SSP koji su u tehničkom smislu okončani septembra 2007. godine.

#### 1. Kratak istorijski osvrt na odnose Jugoslavije i EZ

Kao što je poznato, nekadašnja Jugoslavija je imala vrlo razvijene odnose sa EZ. Međutim, teško se može naći zemlja u Evropi, poput Srbije, čiji su odnosi sa Evropskom unijom (nekadašnjom Evropskom Zajednicom) imali drastičnije uspone i padove. Saradnja je otpočela još u toku šesdesetih godina, odnosno u onom periodu kada je tadašnja EEZ tek formirala svoju zajedničku carinsku tarifu i carinsku politiku. Predviđajući politički značaj ove ekonomske integracije, i vodeći računa o svojim trgovinskim interesima,

---

<sup>100</sup> O odnosima EU-Srbija, v. D. Lopandić: “La Serbie-et-Montenegro sur la voie de l'integration européenne”, u: *Vers l'élargissement de l'UE à l'Europe du Sud-Est*, loc.cit, str. 199–209; D. Lopandić, V. Bajić (ur), *SCG na putu ka EU*, EPUS, Beograd 2003; *Srpska pravna revija*: „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju”, (tematski broj), 1, 2006, br. 3; J. Minić, I. Knežević, *Institucionalni kapaciteti SCG za evropsku integraciju*, EPUS, SlovakAid, Beograd, 2006, 95 str.



tadašnja SFRJ je još 1968. godine uspostavila pune diplomatske odnose sa Zajednicom (otvaranjem posebnog diplomatskog predstavništva – misije u Briselu pri EEZ). Treba imati u vidu da se radilo o periodu kada je ceo Istočni blok, predvođen SSSR-om vodio politiku diplomatskog „nepriznavanja” EEZ kao subjekta međunarodnog prava. Naime, sve do kasnih osamdesetih, SSSR nije želeo da zaključi bilo kakav međunarodni sporazum sa EEZ niti da prihvati njenu ulogu u međunarodnim odnosima. Stoga je za Zajednicu bila tim važnija veza koja je uspostavljena sa Jugoslavijom – socijalističkom iako doduše nesvrstanom zemljom, koja nije bila deo Istočnog bloka. Period od 1970. godine je period uspostavljanja ugovornih odnosa između SFRJ i EEZ. Prvi, relativno kratak trgovinski sporazum je zaključen 1970. godine (godina kada je zaokružena zajednička carinska tarifa EEZ) i važio je na 3 godine. Sledeći trgovinski sporazum je bio potpisan 1973. godine. Posebno značajan period u razvoju odnosa SFRJ i EEZ nastaje sa zaključenjem 1980. godine sveobuhvatnog „sporazuma o saradnji” između dve strane, koji je u to vreme ulazio u grupu tzv. „mediteranskih sporazuma” Evropske zajednice. Sporazum je predviđao znatne jednostrane trgovinske koncesije EEZ Jugoslaviji, obuhvatao je niz oblasti saradnje (saobraćaj, industrijski razvoj, strana ulaganja, energetika, zaštita sredine, turizam, poljoprivreda i drugo), kao i poseban finansijski protokol. U pravnom smislu, radilo se o sporazumu o pridruživanju, ali je tadašnja nesvrstana Jugoslavija više volela da sporazum ima status „sui generis”. Pozitivan razvoj odnosa između dve strane krunisan je krajem osamdesetih godina, odnosno tokom 1990. i 1991. godine kada su, pored zaključenja dodatnog finansijskog protokola, sporazuma o drumskom transportu i drugo, otpočeli i prvi, eksploatorni razgovori o zaključenju sporazuma nove generacije o pridruživanju. Radilo se o sporazumu koji je zatim zaključen između EEZ i Mađarske, Poljske, kao i drugih zemalja Centralne i Istočne Evrope (ranije pominjani „evropski sporazum o pridruživanju”). Pre intenziviranja krize u SFRJ, orijentacija EZ je bila da Jugoslaviju tretira na sličan način kao i druge zemlje CIE, s tim što je SFRJ imala prednost dugotrajnog iskustva u razvoju saradnje sa Zajednicom. Drugi period u istorijskom razvoju odnosa EEZ i SFRJ/SRJ je započeo sa krizom u Jugoslaviji i sukobima 1991. godine, na koje je EZ odgovorila raznim merama, od delimičnih i punih sankcija, do raznih mera politike „štapa i šargarepe”, koje nisu imale većeg uspeha. Bez namere da detaljnije prikazujemo period 1991–2000. godine, možemo konstatovati da se radi o vremenu kada je došlo do potpune degradacije u bilateralnim odnosima. Od kraja 1991. godine pa sve do pada Miloševićevog režima, Srbija se neprestano nalazila pod nekim oblikom ekonomskih i političkih sankcija EZ, koje su imale svoje vrhunce u periodu 1993–1994, a zatim (ponovo) u

periodu 1999–2000. godine. Istovremeno, pored ekonomskih sankcija, EEZ je u ovom periodu nastojala da razvije nove instrumente svoje zajedničke spoljne i bezbednosne politike: diplomatsku medijaciju, posmatračke misije i slično<sup>101</sup>.

## **2. Razvoj odnosa EU i Srbije u periodu 2001–2007.**

I u relativno kratkom periodu od kraja 2000. godine do danas (nešto više od pet godina), odnosi sa Evropskom unijom su prošli kroz nekoliko faza. Period 2001. do 2002. karakteriše dinamična obnova odnosa, nakon promene režima u Beogradu, uz nastojanje Unije da dalje igra aktivnu ulogu prema SRJ putem raznih diplomatskih i ekonomskih instrumenata. Unija je, s jedne strane nastojala da pruži aktivnu podršku obnovi i razvoju demokratije u SRJ/RS, kao i da podstakne transformaciju odnosa Srbije i Crne Gore u jedan novi oblik zajednice koji je rezultirao zaključenjem tzv. „Beogradskog sporazuma”, a zatim usvajanjem „Ustavne povelje” o uspostavljanju državne zajednice Srbija i Crna Gora (početak 2003). Može se bez oklevanja istaći da efemerna Državna zajednica SCG ne bi verovatno nikada ni bila uspostavljena bez aktivnog učešća i uticaja stalnog predstavnika za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU (ZSBP) H. Solane. Na ekonomskom planu, EU je igrala vrlo važnu ulogu u obezbeđivanju finansijske podrške vladama SCG, odnosno RS, uključujući i osnivanje Evropske agencije za rekonstrukciju, zaduženu za sprovođenje programa pomoći „Cards” u zemljama Zapadnog Balkana. Osim toga, EU je od kraja 2000. godine započela sa primenom „vanrednih trgovinskih mera”, tj. trgovinskih povlastica prema SCG.

Proces normalizacije odnosa, obnavljanja političkog dijaloga i saradnje između naše zemlje i EU započet je prvom posetom tadašnjeg predsednika SRJ V. Koštunice Evropskom savetu (Samit EU) u Bijaricu (Francuska, oktobra 2000). Na Zagrebačkom samitu zemalja EU i ZB održanom 24.11.2000, zemljama ovog regiona je predočeno da predstavljaju „potencijalne kandidate za članstvo u EU”. Prilikom posete predsednika Komisije EU, R. Prodića Beogradu, 25.11.2000. potpisan je *Okvirni*

---

<sup>101</sup> U obimnoj literaturi o sankcijama EU v. S. Blockmans, “The EU s trubled relations with the FRY (1991–2001), in: J. Zwaan, J. Jens, *The EU – An ongoing process of integration, Liberum Amicorum A. Kelermann*, Asser Press, The Hague, 2005; D. Lopandić, “The EC and the Yugoslav crisis – Some issues of International Law”, *JRMP*, Beograd, 1994, str. 311.

*sporazum SRJ-EU* o realizaciji programa pomoći i podrške EU za SRJ. Ovaj Sporazum je ratifikovan 31.3.2003. Osnov za ulazak u novu fazu odnosa SCG sa EU predstavljala je „*Solunska agenda za Zapadni Balkan*” i ostali dokumenti usvojeni na solunskom Samitu EU i Samitu EU-Zapadni Balkan (20–21.6.2003). Od aktivnosti predviđenih „*Solunskom agendom*” posebno treba izdvojiti tzv. „*Evropsko partnerstvo*” koje ima za cilj operacionalizaciju zadataka iz Solunske agende, odnosno podsticaj reformama u SCG.

U 2003. godini je međutim došlo do zastoja u razvoju saradnje. EU tako nije uspjela u naporima da se ubrzano uspostave i razviju institucionalni odnosi između dve strane koji bi vodili zaključenju sporazuma o pridruživanju. Jedan deo „*Ustavne povelje*”, onaj o „*zajedničkom tržištu*”, odnosno o uspostavljanju zajedničke carinske i trgovinske politike između Srbije i Crne Gore nikada nije do kraja realizovan. Ovo je u formalnom smislu sprečilo otvaranje trgovinskih i drugih pregovora EU i SCG. U političkom smislu, veliki udarac napretku brzih reformi u Srbiji predstavljalo je ubistvo srpskog premijera Z. Đinđića u martu 2003. godine. Istovremeno, odnosi EU i RS su skoro stalno, u manjoj ili većoj meri, bili opterećeni ispunjenjem „*političkih uslova*” za produbljenu saradnju, posebno zbog nepotpune saradnje Srbije sa Tribunalom za ratne zločine u ex-SFRJ u Hagu. Nakon perioda stagnacije, do novog napretka u odnosima EU i SCG dolazi krajem 2004. i tokom 2005. godine. Ovo je, pored konsolidacije nove (Koštuničine) Vlade u RS, omogućeno uspostavljanjem tzv. „*dvostrukog koloseka*” u odnosima EU prema Srbiji, odnos prema Crnoj Gori, u jesen 2004. godine. Ovo je značilo da je EU prihvatila činjenično stanje u ekonomskoj i trgovinskoj sferi, tj. mogućnost da odvojeno pregovara trgovinski deo saradnje sa Srbijom, odnosno sa Crnom Gorom. Tako je već tokom 2005. godine potpisan poseban „*sporazum o trgovini tekstilnih proizvoda*” EU i RS (bez Crne Gore). U kontekstu budućeg sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SAP), najavljeno je da će EU zaključiti samo jedan sporazum sa SCG, ali koji bi imao odvojene anekse za Srbiju, odnosno CG kada se radilo o trgovinskoj razmeni i drugim ekonomskim pitanjima. Imajući u vidu napredak reformi u SCG i u ispunjavanju raznih političkih i ekonomskih uslova, početkom 2005. godine Evropska komisija je objavila pozitivan „*izveštaj o izvodljivosti*” pregovora o zaključenju SSP sa SCG. Na osnovu ovog izveštaja i podrške Saveta ministara EU, u oktobru 2005. godine formalno su otpočeli pregovori dve strane o zaključenju SSP. Nakon izdvajanja Crne Gore iz SCG, maja 2006. godine, EU je zaključila poseban SSP sa ovom zemljom. S druge strane, pregovori o SSP su bili više od godinu dana suspendovani (zbog neispunjenja „*uslova pune saradnje sa tribunalom u Hagu*”), da bi bili

obnovljeni i završeni u drugoj polovini 2007. godine, nakon formiranja nove vlade RS.

U nastavku ovog pregleda ćemo se detaljnije zadržati na prikazu međusobnih ekonomskih i trgovinskih odnosa, kao i drugih tema u bilateralnoj saradnji.

### **3. „Politički dijalog” i saradnja u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU (ZSBP)**

U septembru 2003. godine je usvojena Zajednička deklaracija o političkom dijalogu EU i SCG, kao rezultat jedne od odluka Samita u Solunu. Usvajanje pomenute deklaracije, kao jedan od bitnih segmenata tzv. „Evropskog partnerstva”, omogućilo je formalizovanje redovnog bilateralnog političkog dijaloga SCG – Trojka EU, na nivou ministara spoljnih poslova. Osim unapređenja spoljno-političke pozicije SCG, ovaj dijalog treba da pripremi SCG za učešće u Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici EU (*Common Foreign and Security Policy-CFSP*) i predstavlja dodatni podsticaj bržem procesu približavanja SCG Evropskoj uniji<sup>102</sup>. Prvi bilateralni susret SCG – Trojka EU održan je 15. juna 2004. godine u Luksemburgu, a drugi 1. februara 2006. u Briselu, oba na marginama ministarskih sastanka Saveta EU. Paralelno sa bilateralnim političkim dijalogom SCG je učestvovala i u multilateralnom dijalogu EU – Zapadni Balkan. Osim već pomenutih Samita (Zagreb, novembar 2000, Solun, juna 2003), a u skladu sa „Solunskom agendom”, uspostavljen je redovan multilateralni politički dijalog na nivou ministara inostranih poslova u okviru Foruma EU – Zapadni Balkan. Prvi sastanak Foruma MIP-ova održan je 9. decembra 2003, a drugi 22. novembra 2004. godine. Poseban sastanak ZB-EU na nivou MIP-ova održan je u martu 2006. godine u okviru tzv. “Gimnich” sastanka ministara EU (u vreme predsedavanja Austrije u Salzburgu).

Imajući u vidu opredeljenost za dalju evropsku integraciju zemalja Zapadnog Balkana, Evropska unija je 2. decembra 2004. od NATO-a preuzela vojnu misiju u *Bosni i Hercegovini* (*EUFOR*). Ovo je prva vojna misija EU u Evropi i predstavlja test sposobnosti ove organizacije da i na vojnom planu doprinese daljoj stabilizaciji regiona. Na predlog Generalnog sekretarijata Saveta EU, pripremljena je i jula 2005. obavljena razmena pisama ministra inostranih poslova SCG i visokog predstavnika EU za zajedničku spoljnu i

---

<sup>102</sup> O zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici v. S. Everts, *Shaping a credible EU Foreign Policy*, CER, London, 2002; F. Petiteville, *La Politique internationale de l'Union européenne*, Science Po, Paris 2006.

bezbednosnu politiku EU Havijera Solane, čime je postignut dogovor o tranzitu snaga EUFOR-a iz BiH na KiM. Na teritoriji RS još od 2001. godine delovala je Posmatračka misija EU (EUMM) koja redovno izveštava Savet EU i države članice o bezbednosnoj i političkoj situaciji u pojedinim delovima SCG (jug Srbije, KiM; CG). Poseban segment saradnje u oblasti političkog dijaloga dve strane predstavlja *parlamentarna saradnja*. Među najvažnije događaje na planu parlamentarne saradnje u proteklom periodu ubrajaju se poseta predsednika Evropskog parlamenta P. Koksa SCG septembra 2003. godine i Prvi međuparlamentarni sastanak poslanika Evropskog parlamenta i delegacije Skupštine SCG, 15–16. decembra 2004. u Strazburu, kada je dogovoreno da se ovakva vrsta susreta parlamentaraca održava dva puta godišnje.

#### **4. Trgovinski odnosi EU i Srbije**

EU predstavlja najznačajnijeg spoljnotrgovinskog partnera Srbije i učestvuje sa više od polovine u ukupnom uvozu i izvozu Srbije u svet. Ukupna robna razmena Srbije sa EU – 25 je u 2006. godini iznosila 7,76 milijarde evra (povećanje za 26% u odnosu na prethodnu godinu). U 2006. godini izvoz roba iz Srbije u EU je povećan čak za 38% što pokazuje dinamiku rasta našeg izvoza (ukupno 2,7 milijardi evra ili 52,5% od ukupnog izvoza RS u svet). Uvoz robe iz EU je u 2006. godini porastao za 20% (5,08 milijardi evra ili 48,5% od ukupnog uvoza RS iz sveta). U prvih šest meseci (januar-juni) 2007. godine izvoz u EU je nastavio dinamičan rast (porast za 33%), slično kao i uvoz (30%). Učešće EU u ukupnoj razmeni Srbije u 2007. godini je dalje poraslo (58,1% u izvozu i 55,4% u uvozu).

U okviru Procesu stabilizacije i pridruživanja Evropska unija je novembra 2000. godine odobrila tadašnjoj SRJ preferencijalni tretman (izuzetne trgovinske mere) za izvoz proizvoda na tržište zemalja EU sa rokom trajanja od

5 godina. Nakon maja 2004, preferencijalni tretman našeg izvoza je proširen i na novih 10 zemalja članica EU, što poboljšava izvozne mogućnosti srpske privrede. Ove mere su formalno istekle krajem 2005. godine tako da je 14.11.2005. usvojeno produženje izuzetnih trgovinskih mera<sup>103</sup> do kraja 2010. godine. Na taj način se od 1. januara 2006. godine ove mere primenjuju posebno na R. Srbiju, odnosno na R. Crnu Goru, odnosno posebno za Kosovo, imajući u vidu da se radi o posebnim carinskim teritorijama. U periodu od maja 2003. godine do avgusta 2004. godine preferencijalni

---

<sup>103</sup> ES br. 1946/2005. od 14.11.2005. godine.

tretman na izvoz šećera iz SCG u EU je bio suspendovan. Preferencijali su vraćeni kada je u potpunosti uspostavljen sistem kontrole i izdavanja uverenja o poreklu koji je usaglašen sa zahtevima Evropske komisije (EK). U okviru reforme sektora šećera u EU od 1. jula 2005. godine na snagu je stupila još jedna mera EK prema zemljama Zapadnog Balkana, koja treba da ograniči priliv šećera na tržište EU u vidu preferencijalnih količinskih kvota. Količinska kvota za izvoz šećera za Srbiju iznosi 180.000<sup>104</sup> tona na godišnjem nivou. Sporazum o trgovini tekstilnim proizvodima između Republike Srbije<sup>105</sup> i Evropske zajednice potpisan je 31. marta 2005. godine. Sporazum je stupio na snagu 1. jula 2005. godine čime su ukinuta sva količinska ograničenja (kvote) za izvoz našeg tekstila u EU<sup>106</sup>. Od februara 2000. izvoz proizvoda od **čelika** je bio opterećen dodatnom antidamping taksom, koja je ukinuta septembra 2004. godine.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju predstavlja dugoročni, institucionalni okvir razvoja trgovinskih i poslovnih veza privreda Srbije i EU. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju izuzetne trgovinske mere EU biće pretvorene u ugovornu obavezu. Na izgled je sadašnja situacija (jednostrane trgovinske mere EU prema Srbiji) povoljnija od Sporazuma. Međutim, izuzetne trgovinske mere su date autonomno od strane EU i mogu biti isto tako jednostrano ukinute bez ikakvih posledica, dok Sporazum podrazumeva međunarodnu obavezu i svaka promena se može izvršiti samo u dogovoru između potpisnica. Jedan od glavnih ciljeva Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je uspostavljanje slobodne trgovine između Republike Srbije i Evropske unije. Područje slobodne trgovine uspostaviće se postepenim ukidanjem svih carina i količinskih ograničenja i drugih mera koje imaju jednako dejstvo, u međusobnoj trgovini. Zona slobodne trgovine biće uspostavljena postepeno u toku prelaznog perioda po principu asimetrije u korist SCG. Na kraju tranzitornog perioda od šest godina biće ostvarena potpuna liberalizacija u oblasti industrijskih proizvoda, dok je u oblasti poljoprivrednih proizvoda moguće zadržati određeni nivo uvozne zaštite i nakon isteka tranzitornog perioda. SSP u oblasti trgovine nosi sa sobom troškove i koristi, kako u kratkom, tako i u dugom roku, pri čemu se može

---

<sup>104</sup> Namera je da se odobri preferencijalni izvoz za količine koje predstavljaju razliku između domaće proizvodnje i domaće potrošnje.

<sup>105</sup> EU je odustala od potpisivanja ovog Sporazuma na nivou državne zajednice SCG nakon usvajanja modela dvostrukog koloseka.

<sup>106</sup> Od 1. januara 2005. godine, sve zemlje članice STO su ukinule kvote za tekstil. S obzirom da Srbija još uvek nije regulisala članstvo u STO, ovaj Sporazum ima velikog značaja za tekstilnu industriju.

očekivati da će u kratkom roku troškovi biti veći od koristi. Očekivani troškovi spoljnotrgovinske liberalizacije su: porast uvoza, rast trgovinskog deficita, manji prihodi od carina, kao i različiti troškovi prilagođavanja srpske privrede povećanoj konkurenciji iz EU (restruktuiranje, kupovina nove tehnologije, zatvaranje firmi, rast nezaposlenosti i sl.). Na dugi rok pozitivni efekti prevazilaze troškove. Postepeno formiranje zone slobodne trgovine sa EU će doprineti porastu izvoza, porastu stranih investicija, većoj integraciji srpske privrede u regionalno i evropsko tržište, jačanju konkurentnosti onih industrija srpske privrede koje imaju dovoljan potencijal za razvoj konkurentnosti, olakšanje restruktuiranja i privatizacije preduzeća. Pored smanjenja budžetskih prihoda od carina, povećan uvoz uticaće na povećanje prihoda od PDV-a. Potrošači će svakako osetiti pozitivne rezultate ukidanja carina i sniženja cena uvoznih i domaćih proizvoda, koji će se cenom i kvalitetom morati prilagođavati novim tržišnim uslovima. Iako će ostvarivanje pozitivnih rezultata i ublažavanje negativnih posledica liberalizacije trgovine (na primer uticaj na zaposlenost) u velikoj meri zavisiti od znanja i sposobnosti preduzetnika da se prilagode novonastalim uslovima na tržištu, bitno je naglasiti i ulogu države u stvaranju povoljnog poslovnog okruženja kroz institucionalna rešenja i podsticajne mere. Iskustva zemalja koje su pre Srbije prošle proces pridruživanja Evropskoj uniji pokazuju kako taj proces, uz odgovarajuće mere makroekonomske i razvojne politike, pozitivno utiče na restruktuiranje, privredni rast i zaposlenost. Zaključivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju Srbija će postati pridružena članica Evropske unije, što je svakako novo poglavlje u odnosima dveju strana. Pridruženo članstvo je važan korak za Srbiju u daljim naporima približavanju evropskim integracijama, ali takođe je i velika odgovornost. Ta se odgovornost odnosi na primenu i ispunjenje dogovorenog Sporazuma, čime se započinje sveobuhvatna reforma i priprema Srbije za punopravno članstvo u Evropskoj uniji. Otežavajuću okolnost za korišćenje preferencijalnog tretmana za izvoz u zemlje EU predstavljaju visoki standardi kvaliteta, zaštite potrošača i zdravstvene zaštite EU. Jedan od problema predstavljaju uslovi za ispunjenje tzv. „pravila o poreklu” u izvozu u EU, što je preduslov za uživanje bescarinskog tretmana.

## **5. Finansijska saradnja**

Za podršku unutrašnjim reformama u Srbiji, kao i za unapređenje ekonomskih odnosa, veoma je važna finansijska podrška EU našoj zemlji, posebno u okviru programa *CARDS (Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization)*, finansijskog instrumenta za

pomoć EU zemljama ZB, koji osim bilateralnog aspekta prema svakoj zemlji regiona pojedinačno, ima i regionalnu komponentu. Ovaj program je od 2007. godine zamenjen sa sličnim programom *IPA (Instrument of Pre-Accession)*.

Prvobitno su sredstva iz *CARDS*-a korišćena za izgradnju institucija, ekonomsku obnovu i reforme, socijalni razvoj, jačanje civilnog društva i tehničku pomoć. Danas je naglašena razvojna komponenta (dugoročna razvojna pomoć i podrška reformi institucija), odnosno njegova funkcija podrške realizaciji prioriteta predviđenih Evropskim partnerstvom, a u perspektivi program *IPA* treba u potpunosti da bude u funkciji podrške realizaciji predpristupne strategije. Evropska agencija za razvoj – *EAR*, sa sedištem u Solunu i kancelarijama u Beogradu, Podgorici i Prištini, bila je zadužena za sprovođenje programa *CARDS* u RS, a u najnovijoj fazi ima zadatak i da pripremi institucije naše zemlje za preuzimanje i samostalno upravljanje sredstvima iz programa finansijske pomoći EU (od 2008. godine *EAR* prestaje da postoji).

*U periodu do 2004. EU je u okviru programa CARDS, u SCG (bez KiM) uputila 1,1 milijardi evra pomoći. Osnovni dokument za programiranje pomoći u okviru programa CARDS za SCG je Country Strategy Paper za period*

2000–2006, na osnovu kojeg se prave višegodišnji indikativni programi alokacije sredstava po prioritetima. Evropska komisija je 11. aprila 2005. usvojila i godišnji program *CARDS* koji predviđa 184 miliona za SCG i 54 miliona za KiM. Od sredstava regionalnog *CARDS*, Srbija je do 2006. godine koristila 31 milion evra. Identifikovane su četiri prioritetne oblasti regionalne saradnje za koja će biti navedena sredstava usmerena: unapređivanje integrisanog upravljanja granicama, podrška demokratskoj stabilizaciji, jačanje državnih institucija i jačanje regionalne infrastrukture i zaštita životne sredine<sup>107</sup>.

EU je tokom proteklih godina u više navrata odobravalala makrofinansijsku pomoć našoj zemlji. Realizovano je blizu 700 miliona evra pomoći, a ukupna pomoć za period 2000–2006. dostiže oko 805 miliona evra (deo kao zajam, deo u formi bespovratne pomoći). Odnosi naše zemlje sa *Evropskom investicionom bankom (EIB)* regulisani su Okvirnim sporazumom potpisanim između SRJ i *EIB*, koji je stupio na snagu marta 2002. U periodu od 2001. do polovine 2004. godine je na ime kredita izdvojena suma od 724 miliona evra.

---

<sup>107</sup> Zanimljivu komparativnu studiju oko nivoa finansijske podrške zemljama ZB u odnosu na kandidate v. u European Stability Initiative: *Closing the gap. Why IPA should be changed*, 2005, [www/esiweb.org/](http://esiweb.org/).



Ovaj novac je korišćen uglavnom za kreditiranje izgradnje infrastrukture (saobraćaj, vodovod, kanalizacija, avio-saobraćaj, energetika), zdravstvo i obrazovanje itd.

Posredstvom *ECHO*-a (Kancelarije EU za humanitarnu pomoć) u SCG (uključujući i KiM) je od 1991. upućeno 670 miliona evra humanitarne pomoći. U avgustu 2003. doneta je odluka da se sa 1 milion evra pomogne nabavka goriva za grejanje kolektivnih centara za izbeglice u Srbiji tokom zime 2003–2004, čime je okončano angažovanje *ECHO*-a u SCG, tj. na Balkanu uopšte.

## 6. „Strukturna saradnja” i ostale oblasti

*Evropsko partnerstvo* je glavni instrument predpristupne strategije za zemlje Zapadnog Balkana kao potencijalne kandidate za članstvo u EU (uvedeno je jula 2003. godine na Solunskom samitu). EU je predvidela i korišćenje predpristupnih instrumenata, poput programa *TAIEX*, *twining* (bratimljenje) itd., koji su stajali na raspolaganju i zemljama CIE, prilikom njihovih priprema za članstvo. Prvi dokument *Evropsko partnerstvo za SCG*<sup>108</sup> usvojen je juna 2004. godine. Njime se definišu kratkoročni (12–24 meseca) i srednjoročni (3–4 godine) prioriteti za evropsku integraciju SCG. Nakon što je Savet EU usvojio ovaj dokument, usvojen je i srpski „Akcioni plan” realizacije ovih prioriteta. Finansijska pomoć je u narednom periodu povezana sa ispunjenjem prioriteta iz *Evropskog partnerstva*. Ovi planovi se periodično obnavljaju i ažuriraju (poslednji put u jesen 2007). Avgusta 2007. godine Vlada RS je usvojila „Akcioni plan harmonizacije zakona RS sa *aquis-em*” *Evropske unije*, u koji je uključen predlog 44 zakona.

Između SCG, odnosno Srbije i EU od 2001. godine postoji kontinuirani administrativni dijalog, koji je institucionalizovan putem redovnih sastanaka „Konsultativne radne grupe” (5 sastanaka do 2002. godine) i tzv. „Unapređenog stalnog dijaloga” (više od 13 sastanaka od 2003. godine do 2007. godine)<sup>109</sup>. Ova vrsta sastanaka organizovana je u cilju praćenja i

---

<sup>108</sup> *Decision on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo, in compliance with the UN Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999.*

<sup>109</sup> U 2005. godini održana su 4 sastanka USD, u 2006. održano je 5 sastanaka i u 2007. (do jula) – 3 sastanka.

definisanja napretka Srbije u različitim oblastima procesa EU integracija, kao i radi pružanja sugestija i preporuka od strane Evropske komisije domaćoj administraciji za dalje aktivnosti u reformama. Izveštaj o spremnosti SCG da otpočne pregovore o SSP sa EU („Studija o izvodljivosti”) objavljen je aprila 2005. godine. U skladu sa pristupom tzv. „dvostrukog koloseka”, SCG i EU je trebalo da zaključe jedan sporazum sa dva posebna trgovinska aneksa – odvojeno za Srbiju i odvojeno za Crnu Goru. Nakon maja 2006. EU se orijentisala na dva sasvim odvojena sporazuma. Radi potreba procesa pridruživanja Srbije EU, srpska Vlada je uspostavila institucionalni okvir za saradnju kojim koordinira „Kancelarija RS za pridruživanje EU”. Vlada je osnovala Savet za evropske integracije, kao i Komisiju za koordinaciju procesa pridruživanja EU. Takođe su formirana i odeljenja za saradnju u EU u svim glavnim ministarstvima. U junu 2005. godine Vlada RS usvojila je i „*Nacionalnu strategiju za pristupanje Evropskoj uniji*”<sup>110</sup>.

Posebno mesto u odnosima SCG i EU ima saradnja u oblastima *energetike, odnosno saobraćaja*, dva sektora koji imaju ključno mesto za integraciju zemalja regiona međusobno, odnosno njihovu integraciju u EU. U Briselu je 22. marta 2005. od strane predstavnika EU i zemalja regiona (uz R. Srbiju i R. Crnu Goru, bili su i predstavnici Albanije, BiH, Bugarske, Hrvatske, Makedonije, Rumunije, Turske i UNMIK-a), parafiran *Ugovor o osnivanju Energetske zajednice Jugoistočne Evrope*. Srbija je uključena i u regionalni projekat razvoja saobraćajne infrastrukture – REBIS (pod pokroviteljstvom EU i SB), koji obuhvata bazične saobraćajne mreže na prostoru ZB. Za sedište Sekretarijata REBIS-a (Transportne opservatorije u JIE) određen je Beograd, a Sekretarijat je započeo sa radom u martu 2005. godine. Srbija je ispunila uslove za članstvo u *Eurocontrol*-u (kontrola vazdušnog saobraćaja). Pregovori o multilateralnom sporazumu o formiranju Zajedničkog evropskog vazduhoplovnog prostora predstavnika Evropske komisije i zemalja JIE formalno su okončani u 2006. godini. Već je parafiran tzv. Horizontalni sporazum, kojim će, u određenoj meri, biti modifikovan jedan broj bilateralnih sporazuma sa nekim članicama EU, čime je otvoren prostor za ubrzanje procesa donošenja multilateralnog sporazuma. Karakteristika multilateralnih pregovora je da će nakon njihovog okončanja sve zemlje JIE, nezavisno od faze procesa evrointegracije u kome će se u tom trenutku nalaziti, biti punopravne članice jedinstvenog evropskog vazduhoplovnog prostora.

*Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova* predstavlja jedan od prioriteta. Razgovori EU i zemalja Zapadnog Balkana su rezultirali

---

<sup>110</sup> V. tekst na: [www/seio.sr.gov.yu](http://www/seio.sr.gov.yu).

usvajanjem Sarajevske deklaracije EU i zemalja ZB. Maja 2002. je, na bazi izveštaja delegacije EU, definisana je strategija i program pomoći. Predviđeno je da se u periodu od januara 2004. do decembra 2005. u zemljama ZB realizuje projekat „Uspostavljanje pravnih, regulacionih i institucionalnih okvira u oblastima viza, azila i migracija kompatibilnih sa EU”. Poseban značaj u saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova imala je i Konferencija o borbi protiv organizovanog kriminala, održana u Londonu, novembra 2002. kao i Forumi EU – Zapadni Balkan na nivou ministara pravosuđa i unutrašnjih poslova (održani u skladu sa zaključcima „Solunske agende” novembra 2003. i decembra 2004. u Briselu). Regionalni aspekt saradnje u oblasti azila, viza i migracija dobio je dodatni podsticaj odobravanjem posebnog paketa pomoći u regionalnom *CARDS*-u za period 2004–2006. godine. Savet EU je decembra 2004. doneo odluku da se ublaži procedura izdavanja viza za pojedine grupe, kao što su studenti, naučni radnici i sl, što ima i veliki politički značaj u svim zemljama ZB. Sporazum o olakšicama u oblasti izdavanja viza potpisan je između EU i Srbije septembra 2007. godine.

U okviru *saradnje u oblasti obrazovanja, nauke i tehnologije*, Srbija učestvuje u većem broju programa EU, od kojih je najznačajniji Program EU za visoko obrazovanje – *TEMPUS*, u okviru koga Srbija učestvuje u oko 30 projekata. Ovaj program se finansira sredstvima iz *CARDS*-a, a u Beogradu je otvorena *TEMPUS* Kancelarija zadužena za stručnu i tehničku pomoć. Srbija je takođe uključena u Šesti i Sedmi okvirni program EU za istraživanja (interni program EU, koji je u određenim segmentima otvoren za zemlje ZB). U periodu od 2001. (kada je postala punopravni član) do kraja 2003. Srbija se uključila u 15 projekata programa *COST* (koordinacija u oblasti naučnih i tehnoloških istraživanja). U programu tržišno orijentisanih istraživanja i razvoja–*EUREKA*, Srbija učestvuje kao punopravni član od juna 2002. godine. Kroz učešće u Okvirnom programu istraživanja, kao i programima *COST* i *EUREKA*, Srbiji je otvoren put za integraciju u Evropski istraživački prostor (*ERA – European Research Area*). Imajući u vidu značaj nauke i tehnologije za podsticanje ekonomskog rasta i potrebu da se zemlje ZB, kao potencijalni članovi EU, što pre integrišu u Evropski istraživački prostor, EU je inicirala donošenje „*Akcionog plana saradnje EU-ZB u oblasti nauke i tehnologije*” (potpisan 2003. godine u Atini). Njime se definišu prioriteti i instrumenti za poboljšanje infrastrukture, usavršavanje naučnog i istraživačkog kadra, izgradnja institucija i podsticanje zajedničkih projekata. Projekti u oblasti srednjeg stručnog obrazovanja i obuke, zapošljavanja i tržišta rada koje vodi Evropska fondacija za obuku iz Torina, finansiraju se u okviru *CARDS*-a.

U Briselu je novembra 2004, prilikom ministarskog Foruma EU-ZB, potpisan *Okvirni sporazum između Evropske zajednice i SCG o opštim principima za učestvovanje SCG u komunitarnim programima*. Ovim sporazumom je Srbiji pružena mogućnost uključivanja u 25 komunitarnih programa u oblasti istraživanja, obrazovanja, brige o mladima, životne sredine, zaštite potrošača, pravosuđa i unutrašnjih poslova, poljoprivrede, carinske, fiskalne i socijalne politike. Do sada (septembar 2007) potpisan je Memorandum o razumevanju o učešću RS u komunitarnom programu *Kultura (2007–2013)*.

## ZAKLJUČAK: PERSPEKTIVE INTEGRACIJE SRBIJE U EU

Perspektiva daljeg približavanja regiona Zapadnog Balkana Evropskoj uniji, osim stanja u regionu, zavisice najviše od dinamike rešavanja internih pitanja u samoj Evropskoj uniji. Pod realnom pretpostavkom da u periodu 2007–2008. godina dođe do napretka u usvajanju „pojednostavljenog” Ugovora (o reformi EU), godina 2009. godina predstavlja prvi povoljan momenat (*“window of opportunity”*) za napredak u politici proširenja<sup>111</sup>. Do tada bi većina zemalja ZB (ili sve) trebalo da dobiju status zvaničnih kandidata za članstvo u Uniji. Naredni povoljan momenat, do kada bi većina zemalja ZB trebalo da završe pregovore o članstvu u EU je 2014: te godine započinje novi sedmogodišnji ciklus finansijskih perspektiva Unije, a istovremeno se obnavljaju mandat Evropskog parlamenta i Evropske komisije. Ovaj rok se poklapa i sa procenama sadašnjeg Komesara za proširenje Oli Rena<sup>112</sup>, a dobroj meri i sa ciljevima strategije Vlade Republike Srbije iz 2005. (u kojoj se predviđa da Srbija bude interno spremna za članstvo u EU do 2012. godine<sup>113</sup>).

Za razliku od drugih evropskih zemalja sa juga ili istoka Evrope, koje su od početka tranzicije bile jasno orijentisane na Uniju, Srbija je u poslednje dve decenije imala vrlo specifične odnose sa EU – od periode konfrontacije, do jačanja veza, ali i zastoja. Iako perspektiva članstva Srbije u EU predstavlja jednu od (retkih) tačaka širokog konsenzusa na političkoj sceni Srbije, i danas postoje značajne razlike oko nivoa prioriteta na kome se nalazi ovo pitanje. Dok za zastupnike politike modernizacije i društvene i ekonomske obnove Srbije, ulazak u EU predstavlja osnovnu polugu kojom će se ciljevi modernizacije ostvarivati, za konzervativnije snage, članstvo u Uniji je viđeno samo kao jedan od mogućih načina da se ostvare spoljnopolitički interesi Srbije (koji se prema tome, mogu realizovati i na druge načine). Kao i za sve ostale zemlje, kandidatura za članstvo u EU podrazumeva definisanje dugoročnih ciljeva i interesa zemlje, koji, kao polaznu osnovicu imaju definiciju države i samoodređenje nacije, kao „*zajednice sudbina*” svih onih

---

<sup>111</sup> Ovaj momenat je povezan i sa obnavljanjem organa EU: izbori za EP, kao i utvrđivanje sastava nove Komisije EU.

<sup>112</sup> *Op. cit.*, str. 115. Oli Ren pominje period „do 2015. godine” kao mogući rok za uključanje ZB u EU.

<sup>113</sup> *Nacionalna strategija za pristupanje EU*, usvojena 17. juna 2005, v. <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=12>.

koji u njoj žive, koji su je stvarali i koji će u njoj živeti posle nas<sup>114</sup>. „Modernizacija, shvaćena kao evropeizacija bila je i ostala osnovna kvalitativna odrednica u preoblikovanju srpskog društva i izgradnji državnosti” u poslednja dva veka<sup>115</sup>. Članstvo u EU „podize” kapacitet zemlje, kao u ekonomskom tako i u međunarodnom pogledu, iako ono, s druge strane sužava njene strateške izbore.

Perspektive Srbije za članstvo u EU će, osim dinamike internih političkih i ekonomskih reformi u Srbiji, kao i evolucije u EU, nesumnjivo zavisiti i od rešavanja preostalih složenih regionalnih pitanja, kao što je i status Kosmeta. Ne treba isključiti mogućnost da ovo pitanje dodatno optereti odnose sa EU, pa čak i uspori ili donekle odloži predviđene rokove u integraciji Srbije, pa i šireg regiona u Uniju, iako bi, s druge strane, ono moglo biti i faktor ubrzavanja integracije. Zbog ovog pitanja, dominantno usmerenje EU na prostoru ZB opet može da se pretežno preorijentiše i vrati na instrumente zajedničke spoljne i bezbednosne politike (tj. instrumente „stabilizacije” i upravljanja krizom)<sup>116</sup>, umesto predpristupnih instrumenata. Sredinom 2007. godine čini se da ni zemlje Unije nisu bile usaglašene oko toga da li bi trebalo da se orijentišu na ubrzanije integrisanje Z. Balkana u EU ili na politiku *wait and see* („sačekati i videti”) uz obnovu instrumenata stabilizacije primenjenih na pojedine zemlje i teritorije na ZB (od BiH, preko KiM do Makedonije).

Posmatrano na duži rok, proces približavanja EU, odnosno proces modernizacije, kao i integracija Srbije u evropsko društvo i u svetsku privredu, nema, niti je imalo ozbiljnu alternativu. Pri tome, bitan je i sam proces prilagođavanja evropskoj integraciji, a ne isključivo sama činjenica da li će i kada Srbija postati članica EU. Kašnjenje u procesu integracije objektivno je unazadilo modernizaciju, odnosno evropeizaciju srpskog društva bar za celu jednu generaciju. Primeri privrednog zaostajanja Srbije za, na primer njenim neposrednim susedima – od Grčke do Mađarske (a sutra možda i Bugarske), najrečitije pružaju dokaze za tezu da naša zemlja gubi (u ekonomskom, strateškom, tehnološkom, političkom i drugim domenima)

---

<sup>114</sup> Zanimljivo je, na primer, da Ch. Patten, raniji komesar za spoljne odnose EU iz Velike Britanije, otpočinje debatu o odnosu Britanije prema EU širim razmatranjem istorijskog samodefinisanja Britanaca odnosno značenja istorijskog pojma „Ujedinjenog kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske”, v. C. Patten, *Not Quite the Diplomat, op. cit.*, str. 31 i dalje.

<sup>115</sup> V. Đuro Kovačević: „Pred izazovom evroatlanskih integracija”, u: *Evropa i Zapadni Balkan posle velikog proširenja, loc. cit.*, 181–203, str. 185.

<sup>116</sup> Ovi instrumenti obuhvataju mere „upravljanja krizom” i „postkrizne” mere, poput posmatračke misije, policijskih i vojnih snaga, mera diplomatskog posredovanja, mera hitne ekonomske pomoći i slično. Videti F. Petitville, *La politique internationale de l'Union europeenne*, Science Po, Paris 2006, str. 51 i dalje.

zbog sporosti u prilagođavanju na izmenjene međunarodne političke i privredne okolnosti. Ipak, Srbija ima objektivnu mogućnost da sredinom naredne decenije postane članica Unije i time bar delimično nadoknadi izgubljeno vreme.

*PRILOZI*





**Izvodi iz „Šumanove deklaracije”**  
(9. maj 1950)

*„Svetski mir neće biti sačuvan bez ulaganja kreativnog napora koji će odgovoriti na opasnosti koje mu prete. Doprinos koji organizovana i aktivna Evropa može dati civilizaciji je neophodan za održavanje miroljubivih odnosa. Francuska se više od dvadeset godina zalaže za ujedinjenu Evropu, sa glavnim ciljem da se očuva mir. Evropa nije bila stvorena, i imali smo rat.*

*Evropa neće nastati odjednom, niti u okviru jedinstvene, sveobuhvatne strukture; ona će biti stvarana putem konkretnih rezultata, kojim se u prvom redu postiže konkretna solidarnost. Okupljanje evropskih nacija zahteva da bude eliminisano vekovno suprotstavljanje Francuske i Nemačke. Predviđeni poduhvat treba u prvom redu da se odnosi na Francusku i Nemačku. U tom cilju Francuska vlada predlaže da se odmah preduzme akcija, koja će se odnositi na ograničenu, ali ključnu oblast.*

*Francuska vlada predlaže da se celina francuske i nemačke proizvodnje uglja i čelika stavi pod zajedničku „Visoku vlast”, u okviru organizacije koja će biti otvorena i za ostale evropske zemlje. Zajednička uprava proizvodnjom uglja i čelika će obezbediti zajedničke osnove za ekonomski razvoj, prvu etapu Evropske federacije, i promeniće sudbinu tih regiona koji su dugo bili upućeni na proizvodnju materijala za rat, čiji su bili i redovne žrtve.*

*Solidarnost koja će se tako stvoriti u proizvodnji pokazaće da bi bilo kakav rat između Francuske i Nemačke bio, ne samo nezamisliv, nego i praktično nemoguć...*

*...Realizovanjem zajedničke proizvodnje i uspostavljanjem nove Visoke vlasti, čije odluke će obavezivati Francusku i Nemačku, kao i zemlje koje im se pridruže, ovaj predlog će predstavljati prvu konkretnu osnovu jedne Evropske federacije, koja je neophodna za održavanje mira...”*



**Preambula Rimskog ugovora o osnivanju  
Evropske ekonomske zajednice (1957)**

Njegovo Veličanstvo Kralj Belgijanaca, Predsednik Savezne Republike Nemačke, Predsednik Francuske Republike, Predsednik Italijanske Republike, Njeno Kraljevsko Visočanstvo Velika Vojvotkinja od Luksemburga, Njeno Veličanstvo Kraljica Holandije<sup>117</sup>

ODLUČNI da postave temelje za još bližu zajednicu naroda Evrope,

REŠENI da obezbede ekonomski i društveni napredak svojih zemalja delujući zajedno na uklanjanju prepreka koje dele Evropu,

POTVRĐUJUĆI kao osnovni cilj svojih napora stalno unapređenje životnih i radnih uslova svojih naroda,

SVESNI da uklanjanje postojećih prepreka zahteva usklađeno delovanje kako bi se osigurao stalni privredni razvoj, ravnoteža trgovinske razmene i lojalna konkurencija,

U NASTOJANJU da ojačaju jedinstvo svojih privreda i osiguraju njihov ravnomeran razvoj smanjivanjem razlika koje postoje između različitih područja i smanjivanjem zaostalosti nerazvijenih područja,

ŽELEĆI da zajedničkom trgovinskom politikom doprinesu postepenom ukidanju ograničenja u međunarodnoj trgovini,

U NAMERI da učvrste solidarnost Evrope sa prekomorskim zemljama i u želji da, u skladu sa načelima Povelje Ujedinjenih nacija osiguraju njihov razvoj i napredak,

REŠENI da putem takvog udruživanja svojih privrednih dobara očuvaju i učvrste mir i slobodu, i pozivajući druge narode Evrope koji dele njihove ideale, da se pridruže njihovim naporima,

ODLUČNI da razvijaju što je više moguće nivo znanja svojih naroda putem širokog pristupa obrazovanju i njegovog stalnog osavremenjivanja,

ODLUČILI su da osnuju Evropsku zajednicu.

---

<sup>117</sup> Od zaključenja Rimskog ugovora 1957. godine članice Evropske zajednice su još postale Kraljevina Danska, Republika Grčka, Kraljevina Španija, Irska, Republika Austrija, Portugalska Republika, Republika Finska, Kraljevina Švedska i Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske. Od 2004. godine članice su i Češka, Slovačka, Poljska, Mađarska, Slovenija, Litvanija, Letonija, Estonija, Kipar i Malta. Od 2007. članice su i Rumunija i Bugarska.



**Preambula Ugovora o EU (iz Maastrichta/Nice)**

Njegovo Veličanstvo Kralj Belgijanaca, Njeno Veličanstvo Kraljica Danske, Predsednik Savezne Republike Nemačke, Predsednik Grčke Republike, Njegovo Veličanstvo Kralj Španije, Predsednik Francuske Republike, Predsednik Irske, Predsednik Italijanske Republike, Njegovo Kraljevsko Visočanstvo Veliki Vojvoda od Luksemburga, Njeno Veličanstvo Kraljica Holandije, Predsednik Portugalske Republike, Njeno Veličanstvo Kraljica Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske

REŠENI da obeleže novu etapu u procesu evropske integracije koja je započela stvaranjem Evropske zajednice,

PODSEĆAJUĆI na istorijski značaj okončanja podele evropskog kontinenta i na potrebu da se uspostave čvrste osnove za izgradnju buduće Evrope,

POTVRĐUJUĆI svoju privrženost načelima slobode, demokratije i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i pravne države,

POTVRĐUJUĆI svoju privrženost osnovnim socijalnim pravima, kako su ona navedena u Evropskoj socijalnoj povelji potpisanoj u Torinu 18. oktobra 1961. godine i u Povelji Evropske zajednice iz 1989. godine o osnovnim socijalnim pravima radnika,

U ŽELJI DA prodube solidarnost svojih naroda, uz poštovanje njihove istorije, kulture i njihovih tradicija,

U ŽELJI DA ojačaju demokratski karakter i uspešnost delovanja institucija, kako bi im se omogućilo da, u jedinstvenom institucionalnom okviru, ispunjavaju zadatke koji su im povereni,

REŠENI da obezbede jačanje i usklađenost svojih privreda, kao i da uspostave ekonomsku i monetarnu uniju, koja će podrazumevati, u skladu sa odredbama ovog Ugovora, jedinstvenu i stabilnu monetu,

ODLUČNI da unapređuju ekonomski i socijalni napredak svojih naroda, vodeći računa o načelu održivog razvoja, u okviru stvaranja unutrašnjeg tržišta i jačanja kohezije i zaštite životne sredine, kao i da primene politike koje će obezbediti da napredak ekonomske integracije bude u skladu sa napretkom u drugim oblastima,

REŠENI da uspostave zajedničko pravo građanstva za državljane svojih zemalja,

REŠENI da uspostave zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, što podrazumeva i postepeno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike koja može dovesti do zajedničke odbrane, u skladu sa odredbama člana 17, jačajući tako identitet Evrope i njenu nezavisnost u cilju unapređenja mira, bezbednosti i napretka u Evropi i u svetu,

REŠENI da se olakša slobodno kretanje lica, uz istovremeno obezbeđenje sigurnosti i bezbednosti njihovih naroda, stvaranjem prostora slobode, bezbednosti i pravde, u skladu sa odredbama ovog Ugovora,

REŠENI da nastave proces stvaranja sve čvršćeg jedinstva među narodima Evrope, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima, u skladu sa načelom supsidijarnosti,

IMAJUĆI U VIDU dalje mere koje je potrebno preduzeti radi napretka evropske integracije,

ODLUČILI SU da osnuju Evropsku uniju.

## **GLAVNA TELA EVROPSKE UNIJE**

### **Evropski Savet**

Organ koji okuplja šefove država ili vlada zemalja EU, kojih je sada ukupno 27. Predstavlja neku vrstu kolektivnog šefa države EU i donosi odluke i smernice o najbitnijim pitanjima, poput, na primer, odluke o daljem proširenju EU i slično. Sastaje se dva puta godišnje ili češće.

### **Savet ministara EU**

Organ u kome se donose propisi koji važe kao „zakoni” u zemljama EU. Sačinjavaju ga po jedan predstavnik (ministar) iz država članica EU. Odluke u Savetu ministara se donose većinom glasova, a u nekim slučajevima jednoglasno. Savetom rukovodi zemlja koja je „predsedavajući” EU za period od šest meseci. Trenutni predsedavajući je Nemačka, koju će zameniti Portugalija, a zatim Slovenija, pa Francuska.

### **Evropski parlament**

Predstavlja „glas građana” zemalja EU, dok je Savet ministara „glas država članica”. Članovi EP (ima ih 786) se biraju na direktnim izborima koji se održavaju istovremeno u svim zemljama članicama. EP u saradnji sa Savetom ministara usvaja propise EU, razmatra politička pitanja i može da smeni Evropsku komisiju.

### **Evropska komisija**

Izvršni organ EU, „Komisija” broji 27 članova koji treba da deluju nezavisno i u interesu Unije kao celine. Evropska komisija podnosi predloge propisa Savetu i Parlamentu, kontroliše primenu prava EU u zemljama članicama, predstavlja Uniju u međunarodnim odnosima i dr.

### **Evropski sud pravde**

Sud je glavni pravosudni organ Unije koji daje tumačenje ugovora i propisa EU, rešava sporove između država članica ili organa EU. Ima sedište u Luksemburgu.





### **Hronologija razvoja EU**

**1948.**

7–11. maj – Kongres u Hagu je okupio oko 800 predstavnika evropskih država i društva, nevladinih organizacija, političara, zagovornika stvaranja evropske federacije. Usvojena deklaracija sa predlogom o evropskoj federaciji.

25. oktobar – stvoren je Evropski pokret, vodeća nevladina organizacija koja promovise evropsko ujedinjenje.

**1950.**

9. maj – „Šumanova deklaracija”, dan Evrope.

**1951.**

18. april – u Parizu potpisan ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik između šest zemalja članica (Francuska, SRN, Belgija, Holandija, Italija, Luksemburg).

**1957.**

25. mart – u Rimu potpisani ugovori o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Evropske zajednice za uglj i čelik (iste članice kao i EZUČ).

**1963.**

22. januar – „Jelisejski sporazum” između Francuske i Nemačke o njihovoj bliskoj međusobnoj saradnji.

**1965.**

8. april – zaključen ugovor kojim su objedinjeni organi tri Evropske zajednice: Savet ministara, Komisija, Parlament i Sud pravde.

**1968.**

1. juli – kompletirana carinska unija šest članica EEZ.

**1973.**

1. januar – prvo proširenje – Velika Britanija, Danska i Irska postaju članice Evropskih zajednica.

**1979.**

13. mart – počeo da funkcioniše „evropski monetarni sistem”.

7. juni – prvi direktni izbori za Evropski parlament (mandat članova Parlamenta je 5 godina).

**1981.**

1. januar – drugo proširenje – Grčka je postala 10. članica Evropskih zajednica.

**1985.**

14. juni – zaključenje sporazuma iz Šengena kojim su eliminisane kontrole na unutrašnjim granicama između potpisnica sporazuma.

**1986.**

1. januar – treće proširenje. Španija i Portugalija ušle u Evropske zajednice.

17. februar – zaključen „Jedinstveni evropski akt” o reformi Evropskih zajednica (na snazi od 1. jula 1986).

**1989.**

9. novembar – otvaranje Berlinskog zida.

**1990.**

3. oktobar – ujedinjenje Zapadne i Istočne Nemačke.

**1991.**

25. februar – ukinut Varšavski pakt.

16. decembar – deklaracija zemalja EEZ o uslovima za priznavanje republika SSSR i SFRJ.

**1992.**

7. februar – potpisan ugovor iz Mاستrihta o stvaranju Evropske unije (stupio na snagu 1. novembra 1993).

**1993.**

1. januar – zaokruženo „unutrašnje tržište” zemalja EU.

**1994.**

1. januar – stvoren „Evropski ekonomski prostor” između EU i zemalja „Evropskog udruženja za slobodnu trgovinu”

**1995.**

1. januar – četvrto proširenje – ulazak u EU Austrije, Švedske i Finske.

26. mart – stupili na snagu sporazumi iz Šengena.

**1997.**

2. oktobar – zaključen ugovor iz Amsterdama o reformi EU (na snazi 1. maja 1999).

**1999.**

1. januar – početak treće faze ekonomske i monetarne unije u EU.

**2000.**

23. mart – Evropski savet usvaja „Lisabonsku strategiju” o jačanju konkurentnosti privreda zemalja EU i o informativnom društvu.

**2001.**

7. februar – potpisan ugovor iz Nice o daljoj reformi Evropske unije (na snazi 1.2. 2003).

**2002.**

1. januar – uvođenje evra kao jedine valute u 12 zemalja članica EU (evro još ne važi u Velikoj Britaniji, Švedskoj, Danskoj i novim članicama EU).

**2004.**

1. maj – peto proširenje – u Evropsku uniju uključeno 10 novih članica: Češka, Slovačka, Mađarska, Slovenija, Poljska, Litvanija, Letonija, Estonija, Kipar i Malta.

29. oktobar – u Rimu potpisan ugovor o „Ustavu za Evropu” (nije stupio na snagu).

**2005.**

29. maj – 1. juni – u Francuskoj i Holandiji negativni rezultati referenduma o „Ustavu za Evropu”.

**2007.**

1. januar – Rumunija i Bugarska ulaze u EU.

1. januar – Slovenija postala 13. članica koja uvela „evro”.



### SVA PROŠIRENJA EVROPSKE UNIJE

**Zemlje „osnivači” Evropskih zajednica („šestorka”) – 1951/1957. godine**

Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Holandija, Luksemburg

**Prvo proširenje (1973. – devet članica):**

Ujedinjeno Kraljevstvo, Danska, Irska

**Drugo proširenje (1981. – deset članica):**

Grčka

**Treće proširenje (1986. – 12 članica):**

Španija, Portugalija

**„Nevidljivo” proširenje (1990.):**

Ujedinjenje Zapadne i Istočne Nemačke (ovo proširenje EEZ se obično ne računa jer nije uticalo na organizaciju i broj država Zajednice)

**Četvrto proširenje (1995. – 15 članica):**

Austrija, Švedska, Finska

**Peto proširenje (2004. – 25 članica):**

Poljska, Litvanija, Letonija, Estonija, Češka, Slovačka, Mađarska, Kipar, Malta, Slovenija

**Dopunsko peto proširenje (2007. – 27 članica):**

Bugarska, Rumunija

**Zvanični kandidati za članstvo EU (2007.):**

Turska, Hrvatska, Makedonija

**„Potencijalni kandidati” za članstvo EU (2007.):**

Srbija, Crna Gora, Albanija, BiH

(pojam „potencijalni kandidat” znači da su najviši organi EU, poput Evropskog saveta u načelu podržali mogućnost da navedene zemlje u budućnosti postanu članice EU – kada se za to ispune uslovi)

## BIBLIOGRAFIJA

*A European Balkans?*, ESF working paper No. 18, January 2005, CEPS, Brussels.

Aho, O, "Challenging European innovation policy", u: *Challenge Europe*, European Policy Center, Brussels, September 2006, 19-23.

Algieri, F, "Politika pridruživanja i saradnje", u: *Evropa od A do Š - Priručnik za evropske integracije*, Fondacija K. Adenauer, Beograd, 2003, str. 214.

Ananiadès, L.C, *L'association aux Communautés européennes*, LGDJ, Paris, 1967, 352 str.

Anastakis, O, V. Bojicic, *Balkan Regional Cooperation and European Integration*, Hellenic Observatory, Policy Paper No. 2, 2002.

Baldwin, R, "Trail to failure: History of Constitutional Treaty's Rejection and Implications for the future", CEPS, *Policy Brief*, No. 104, May 2006, 15 str.

Bechev, D, "Between Enlargement and CFSP: the EU and the WB", LSE, European Policy Conference 2-3 June 2004.

Bitsch, *Histoire de la construction européenne*, Questions au XxeS, Editions Complexe, 1996, 323 p.

Blanchard, O, J. Pisani, Ch. Wiplosz, *L'Europe déclassée?*, Flammarion, Paris, 2005, 133 str.

Blokman, S. "The EU's troubled relations with the FRY (1991-2001) u: *The EU - An ongoing Process of Integration, Liber Amicorum A. Kelermann*, Asser Institute, 2004, 337-356.

Brusis, M, J. Emmanoulidis, *Thinking Enlarged, The Accession countries and future of the EU*, Europa Union Verlag, Munchen, 2002.

Chopin, T, L. Macek, "Après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie: en finir avec l'opposition entre l'élargissement et l'approfondissement", Fondation Robert Schuman, *Questions d'Europe*, 8. janvier 2007, No. 49, 16 str.

Church, C, D. Phennimor, *EU and EC, A Handbook and Commentary of the Post-Maastrich Treaty*, Harvester, Kent, 1994, 575 str.

Commission des CE: *Vers une association plus étroite avec les pays d'Europe centrale et orientale*, rapport au Conseil européen d'Edimbourg, SEC (92) 2301 fin, Bruxelles, 2.12.1992, str. 1.

Commission of the EC, *Communication to the EP and the Coucil, Enlargement Strategy and Main Challanges, 2006-2007*, COM (2006) 649, Brussels, 8.11.2006, 14 str plus aneksi.

*Communication of the Commission to the Council: Reforming Europe for 21st Century*, Brussels, 20. July 2007, COM 2007, 412 final.

Constantinesco, V, Y. Gautier, D. Simon, *Le Traite de Nice - premières analyses*, PUS, 2001, 266 str.

Dafarge, Ph,M, "L Europe, pour quoi faire?", in: *Ramses 2007; L'Europe et le monde*, IFRI, Paris, 2007.

De Teyssier, F, G. Baudier, *La Construction de l'Europe, Que sais-je?*, PUF, Paris, 2005.

Delević, M, *Regional cooperation in the Western Balkans*, Chaillot Paper, No. 104, July 2007.

Delors, J, *Mémoires*, Plon, Paris, 2004.

Demesmay, C, E. Saunier, "Odysee 2014: l'UE et ses futurs élargissements", in: *Ramses 2007; L'Europe et le monde*, IFRI, Paris, 2007.

*Draft Treaty establishing Constitution for Europe*, [http://europa.eu/constitution/en/lstoc1\\_en.htm](http://europa.eu/constitution/en/lstoc1_en.htm).

Dragović, B, *Ugovori o pridruživanju Evropskoj uniji*, IES, Beograd, 1995, str. 30.

Drouet, M, X. Richet, *Vers l'Elargissement de l'Union europeenne a l'Europe du Sud-Est*, PUR, Rennes, 2006, 250 str.

Du Reau, E, *L'idée d'Europe au XXe ciecle*, Editions Complexe, 1996.



Đurković, M, "Križa evropske konstitucionalizacije", u: *Evropa i Zapadni Balkan posle velikog proširenja* (S. Marković, ur), IES, Beograd, 2005, 29-53.

Đuro Kovačević: "Pred izazovom evroatlanskih integracija", u: *Evropa i Zapadni Balkan posle velikog proširenja, loc.cit*, 181-203, str. 185.

*Economic cooperation in SEE, II ASECU conference*, Belgrade, 2003.

European Commission, "Economic forecasts autumn 2006", *European economy*, No. 5, 2006, OPEC, Luxembourg, 164 str.

European Commission, "Enlargement, two years after: an economic evaluation", *European Economy, Occasional Papers*, No. 24, May 2006, 120 str.

European Commission, DG IA: *Regional Approach to the Countries of SEE: Compliance with the conditions in the Council Conclusions of 29 April 1997*, Commission Staff Working Paper, SEC (1998) 586, Brussels, 30.03.1998, 26 str.

European Commission, RELEX: *Compliance with the Council Conclusions of 29.04.1997 and 21. June 1999; BH, Croatia, FRY, FYROM, Albania; Commission Staff Working Paper*, Brussels, 15.11.2000, SEC (2000) 1972, 28 str.

European Commission: "Questions and Answers on the IGC mandate for a reform Treaty", Memo/07/283, Brussels, 10. July 2007.

European Stability Initiative: *Closing the gap. Why IPA should be changed*, 2005, [www/esiweb.org/](http://www/esiweb.org/).

Everts, S, *Shaping a credible EU Foreign Policy*, CER, London, 2002.

Flaesh-Mougin, C, *Les accords externes de la CEE, essai d'une typologie*, EUB, Bruxelles, 1979.

Foucher, M, *L'Union européenne un demi-siècle plus tard: état des lieux et scénarios de relance*, Fondation Robert Schuman, Paris 2007.

Friis, L, A. Murphy: "Negotiating in a time of crisis - the EU s response to the military conflict in Kosovo", *EUI Working Papers*, RSC No. 2000/20.

Gaillard, J.M, *Les gradns jours de l'Europe*, Perrin, Paris, 2004.

Giuliani, J,D, "Comprendre l'accord de Bruxelles sur un traité modificatif et la CIG qui s'ouvre aujourd'hui", Bruxelles, 23. juillet 2007.

Goci, S, *Evropska vlada, BMG*, Beograd, 2003, 295 str.

Grabbe, H, *Profiting from EU Enlargment*, CER, London, 2001, 65 str.

Herštal, M,L, *Proširena Evropa, ekonomske promene i očekivanja*, (prevod) Kancelarija za pridruživanje EU, Beograd, 2005.

Hettne, B, "Globalisation and the New Regionalism: the Second Great Transformation", u B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel eds: *Globalism and the New Regionalism*, St. Martins Press, 1999.

Hofbauer, H, *Proširenje EU na istok*, Filip Višnjić, Beograd, 2004, 284 str.

Hofmeister, F, "General principles of the Europe agreements and the association agreements with Cyprus, Malta and Turkey", in: *Hnadbook in European Enlargment*, Ed. A. Ott and K. Inglis, Asser Inst., 2002.

Hofmeister, F, "General principles of the Europe agreements and the association agreements with Cyprus, Malta and Turkey", in: *Hnadbook in European Enlargment*, Ed. A. Ott and K. Inglis, Asser Inst., 2002, str. 349-369.

Ilić-Gasmi, G, *Reforme Evropske unije*, Prometej, Beograd, 2004, 319 str.

International Commission on the Balkans, *The Balkans in Europe's future*, Sofia 2005, 64 str.

Janjević, M, *Ustav EU*, Službeni glasnik, Beograd, 2005.

Larat, F, *Histoire politique de l'integration européenne (1945-2003)*, Les etudes de la documentation francaise, Paris 2003, 128 p.

Leanaets, K, "The Structure of the Union According to the Draft Constitution for Europe", u: *The EU, An ongoing Process of Integration* (J. De Zwaan, J. Jans ed), Asser Press, The Hague, 2004, 3-23.

*L'Europe, 25 pays, une Histoire*, Libro, Le Monde, 2006.

Lopandić (ur), D, *EU i Balkan, Šta posle Soluna?*, CD, EPUS, Beograd, juna 2003.

Lopandić, D, "EU i proces stabilizacije i pridruživanja sa zemljama JIE", kao i ostale članke u: *Pridruživanje EU* (D. Lopandić, D. Bisenić, prir), Medija centar, Beograd, 2004, str. 21-27.

Lopandić, D, "La Serbie-et-Montenegro sur la voie de l'integration européenne", u: *Vers l'élargissement de l'UE à l'Europe du Sud-Est, loc.cit*, str. 199-209.

Lopandić, D, "L'UE et le SEE - l'approche globale pour une region particuliere", *Revue du Marche Commun et de l'UE*, No. 418, Mai 1998, 322-330.

Lopandić, D, "The EC and Yugoslav Crisis (1989-1992)", 3 *JLMP* (1994), str. 311 i dalje.

Lopandić, D, *Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi*, IMPP, EPUS, Beograd 2001, 257 str.

Lopandić, D, *Regionalne inicijative u Jugoistočnoj Evropi*, IMPP, EPUS, Beograd 2001. godine, 257 str.

Lopandić, D, V. Bajić (ur), *SCG na putu ka EU*, EPUS, Beograd 2003; *Srpska pravna revija*: "Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju", (tematski broj), 1, 2006, br. 3.

Louis, J,V, "*Ombres et lumières du Traité simplifié*", Paris, Les Mardi d EUR-IFRI, 24. juillet 2007, 9 p.

Louis, J,V, P. Brukner: *Le droit de la CEE, Relations extérieures*, Vol. 12, ULB, Bruxelles, 1980, str. 160-176.

Macleod, I, I.D. Henry and S. Hyett, *The External Relations of the EC*, Oxford 1996. 367-385.

Marković, S, (ured), *Evropa i Zapadni Balkan posle velikog proširenja*, IES, Beograd, 2005, str. 9.

McGoldrick, D, *International Relations Law of the EU*, Longman 1997, str. 187.

Minić, J, I. Knežević, *Institucionalni kapaciteti SCG za evropsku integraciju*, EPUS, SlovakAid, Beograd, 2006, 95 str.

Minić, J, J. Kronja, *Regional cooperation for development and european integration*, EMinS, Beograd, 2007.

Miotti, L, F. Sachwald, "Mutations industrielles: quelle place pour l'Europe", in: *Ramses 2007; L'Europe et le monde*, IFRI, Paris, 2007.

Miščević, T, *Pridruživanje Evropskoj uniji*, Beograd, ESPI, 2005, 188 str.

*Models of European and World Integration*, Intl. Conference, 2001, Faculty of Political Science, Banska Bistrica, 244 p.

Monnet, J, *Mémoires*, Fayard, Paris 1976.

*Nacionalna strategija za pristupanje EU*, usvojena 17. juna 2005 g., v. <http://www.seio.sr.gov.yu/code/navigate.asp?Id=12>.

Noutcheva, G, *EU Conditionality, State Sovereignty and Compliance Patterns of Balkan States*, CEPS, Brussels, 2006.

O Keefe, D The Agreement on the European Economic Area, *Legal Issues of European Integration*, 1, 1992.

Patten, Ch, *Not Quite the Diplomat*, Penguin Books, London, 2005.

Petiteville, F, *La Politique internationale de l'Union européenne*, Science Po, Paris 2006.

Phinnemore, D, *"Association: Stepping stone or Alternative to EU Membership?"*, Seffield Acaemic Press, 1999, 164 str.

*Ramses 2007; L'Europe et le monde*, IFRI, Paris, 2007.

Ramsey, L, "Europe agreements and the EU", *Interantional and Comparative Law Quarterly*, Vol.44, January 1995, str. 170.

Rasmussen, P, "What Lisbon has lacked is political courage", *Europe's World*, Automne 2005, 60-65.

Rehn, O, *Europe's Next Frontiers*, CAP, Baden-Baden 2006, 123 str.

Samardžić, S, *EU kao model nadnacionalne zajednice*, IES, Beograd, 1998.

Stone, D, D. Syrri (ed), *Integrating the Western Balkans into Europe*, SEERC, Saloniki, 2003, 206.

*The EU Constitution: the best way forward?*, 34th session Asser Institute Colloquium, Asser Press 2005, 555 str.

*The Stabilization and association process for countries of SEE*, Commission Communication to the Council and EP, COM (99) 235, 26.05.1999.

*Traité instituant les Communautés européennes, Traités portant revision de ces traités*, Luxembourg, OPCE, Luxembourg 1978.

*Ugovor o EU* (D. Simović, prev), FABUS, Novi Sad, 2005, 268. str.

*Ugovor o Evropskoj uniji* (D. Lopandić, prir), Kancelarija SCG za pridruživanje EU, Beograd, 2004, 273 str.

*Ugovori Evropske unije, Prečišćeni tekstovi Ugovora o EU i Ugovora o EZ* (priredio D. Lopandić, uvod J. Minić), Kancelarija SCG za pridruživanje EU, Beograd, 2004.

Vajler, Dz, *Ustav Evrope*, Filip Višnjić, Beograd 2002, 401 str.

Wiplosza, Ch, "Les illusions de plus d'Europe", u: *L'Europe declasse?*, *loc.cit*, 52-56.



## **O autoru**

Dr Duško Lopandić, diplomata i stručnjak za evropsko pravo, objavio je desetak knjiga i preko stotinu članaka iz oblasti evropskih i regionalnih studija. Studirao je pravo u Beogradu i Briselu, a doktorirao na Sorboni. Radio je, između ostalog, kao pomoćnik ministra za ekonomske odnose sa inostranstvom Republike Srbije, nacionalni koordinator SCG za Pakt stabilnosti u JIE, direktor za EU u ministarstvu spoljnih poslova SRJ i dr. Predaje evropske studije kao vanredni profesor na Evropskom centru za mir i razvoj u Beogradu. U 2003. godini, dobio je godišnje priznanje Evropskog pokreta u Srbiji za doprinos evropskoj integraciji. Trenutno je ambasador Republike Srbije u Portugaliji.