

## **ПОСТУПАК ПРИСТУПАЊА ДРЖАВА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ**

**Сажетак:** Европско унија данас има 28 држава чланица које у теоријском погледу можемо да поделимо на државе осниваче и оне које су накнадно примљене у чланство. Државе оснивачи су оних шест чланица које су потписале и ратификовале уговоре о оснивању Европских заједница из 1951. и 1957. године. Дакле Унији су се у међувремену прикључиле још 22 државе а да ни једна није изашла из ње, што говори о успешности и атрактивности процеса европске интеграције. Поступак приступања држава Европској унији је попут других европских процедура попримио је сложену технократску природу. Наиме држава кандидат данас пролази кроз више фаза. Реч је подношењу захтева за пријем Савету, стицању статуса кандидата на основу једногласне одлуке Европског савета, једногласне одлуке овог последњег о почетку преговора о приступању, преговорима између државе кандидата и држава чланица о одредбама споразума о приступању, закључивању истог на основу једногласне одлуке Савета и сагласног мишљења Европског парламента и његове ратификације у државама чланицама и држави кандидату.

**Кључне речи:** Европска унија, Европски савет, Савет, Комисија, Европски парламент, споразум о приступању.

### **Увод**

Европска унија данас има 28 држава чланица које у теоријском погледу можемо поделити на државе осниваче и оне које су накнадно

---

\* vzecevic@eunet.rs

примљене у чланство. Државе оснивачи су земље које су учествовале у преговорима, потписале и ратификовале Париски уговор о Европској заједници за угаљ и челик из 1951. и Римске уговоре о Европској економској заједници и Европској заједници из 1957. године а реч је о Француској, Немачкој, Италији, Холандији, Белгији и Луксембургу. Дакле Унији су се у међувремену прикључиле још 22 државе а да ни једна није изашла из ње, што говори о успешности и атрактивности процеса европске интеграције који стално привлачи нове чланице. Ширење Европске уније не представља само изванредан добитак за државе које желе да јој приступе већ и за старе чланице односно за Унију у целини. Реч је пре свега о ширењу мира и политичке стабилности на европском континенту кроз афирмацију западних вредности демократије, поштовања људских права и тржишне привреде што опет доприноси превенцији ратних сукоба на националној основи (Alomar, Daziano, Lambert, Sorin, 2013: 468). У економском смислу улазак нових чланица у Унију потенцијално поспешује трговински раст и развој јер повећава број потрошача на европском тржишту. На крају у контексту глобализације, увећање становништва и територије Уније доприноси њеном већом утицају у међународним односима које државе чланице гледано појединачно никада не би могле да имају. У овом контексту треба имати у виду да је са приступањем Хрватске број становника Европске уније достигао 508 милиона.

Искуства Србије указују да не разумевање и не уважавање значаја процеса европске интеграције може да има негативне последице по остваривање националних интереса. Као доказ претходно изнетом треба узети у обзир режим санкција према СР Југославије који је коначно заокружен њеним бомбардовањем у пролеће 2000. године. У периоду после 5 октобра 2000. године са променом политичком режима владе Србије нису веровале у политику афирмисања европске интеграције и убрзаног уласка у Европску унију. Наиме сматрало се да је улазак Србије у Европску унију дугорочан и неизванредан циљ па се и водила политика спорог приступања, што је чудило западне кругове и доприносило њиховом подозрењу према Србији. Из овакве политике је произашла неспремност да се супротстави политици владе Црне Горе која је неискрено ушла у пројекат државне заједнице Србије и Црне Горе и која је чинила све да обесмисли процес унутрашњег интегрисања па самим тим и заједничког приступања Европској унији. Уследило је отцепљење Црне Горе 21 маја 2006. године и признање независности Косова од стране Сједињених Америчких Држава и већине чланица Европске уније у току 2008. године.

## **Поступак приступања Европској унији**

Поступак пријема у Европску Унију је сложен и карактеристичан по фазама у којима кључну улогу имају институције Уније и фазама које се одвијају у складу са правилима међународног права ( Manin, 1998: 7; Boulouis, 1995: 51). Формалном поступку приступања најчешће претходи закључивање споразума о придруживању између Европске уније и државе потенцијалног кандидата за улазак у њено чланство. У том смислу за државе југоисточне европе припремљени су Споразуми о стабилизацији и придруживању (ССП) чији је предмет прикључивање државе потписница тржишту Европске уније кроз процес међусобног укидања царина односно стварање подручја слободне трговинске размене, укидање препрека за слободно пружање услуга и кретања капитала, примена европског законодавства у циљу остваривања слободне конкуренције, нормализација односа придружене државе са суседима као и њено укључивање у Заједничку спољну и безбедносну политику.

### ***Подношење захтева за пријем у Европску унију***

Поступак приступања Европској унији формално се отвара тако што министар иностраних послова заинтересоване државе упућује писмени захтев у том смислу Савету (члан 49 уговора о Европској унији). Дакле пријем у Европску унију зависи изричито од подношења захтева заинтересоване државе, што значи да није могуће да Унија позове одређену државу да јој се придружи (Isaac, Blanquet, 2012: 37). Одредбама уговора из Лисабона уведена је процедурална новина обзиром да је предвиђено да о пристиглом захтеву за приступање поред Комисије треба да буду обавештени Европски парламент и национални парламенти (члан 49 уговора о Европској унији). Наиме, овде се полази од претпоставке да ће се, у европској и националним скупштинама, водити расправа о пристиглој кандидатури на основу којих би Савет могао да добије корисне повратне информације о расположењу посланика у погледу приступања нове државе. По правилу, државе у Унију упућују захтев за пријем само ако се у претходним дипломатским контактима увере да овај може да буде позитивно примљен у институцијама и међу државама чланицама Уније. Додуше, и у вези са овим неформалним правилом могу да се јаве изузеци. Тако је примера ради, Турска 1987. године доставила захтев за пријем у Европску економску заједницу да би извршила политички притисак у том смислу, иако је имала информације да њен захтев неће проћи у Савету.

### ***Мишљење Комисије о захтеву за пријем у Европску унију***

По пријему писменог захтева, државе чланице Уније разматрају да ли је уопште упутно отворити преговоре са државом подносиоцем. Консултације међу државама чланицама и разговори са подносиоцем могу да трају извесно време. Комисија је дужна да достави Савету мишљење којим препоручује, не препоручује или саветује да се сачека са отварањем преговора (члан 49 уговора о Европској унији). Мишљење Комисије иако није правно обавезујуће је веома важно за доношење одлуке о почетку преговора. С тим у вези Комисија доставља „упитник“ држави кандидату на основу кога жели да се информисе о стању у овој последњој. Држава кандидат је дужна да прецизно одговори на сва питања на основу којих ће Комисија да формира своје мишљење.

### ***Добијање статуса државе кандидата за улазак у Европску унију***

Затим се у пракси усталило да по пријему позитивног мишљења Комисије Европски савет једногласном одлуком даје заинтересованој држави статус кандидата за улазак у Европску унију (Alomar, Daziano, Lambert, Sorin, 2013: 469). Европска унија усваја према држави кандидату предприступну стратегију која подразумева спровођење Споразума о стабилизацији и придруживању, доделу предприступне финансијске помоћи и успостављање структурног дијалога између Уније и државе кандидата. Структурни дијалог подразумева да држава кандидат учествује у програмима, агенцијама и комитетима Европске уније, да иста добија финансијску помоћ за утврђивање и спровођење националног програма за уношење правних тековина Уније у национално законодавство, да Комисија доноси редовно извештаје о напретку ка чланству као и да се између две стране води политички дијалог.

### ***Одлука о почетку преговора са државом кандидатом о уласку у Европску унију***

Додељивање статуса кандидата не значи истовремено да почињу преговори о чланству државе кандидата јер је за ову последњу потребна посебна једногласна одлука Европског савета (Alomar, Daziano, Lambert, Sorin, 2013: 469). Европски савет доноси одлуку о почетку преговора уколико је уверен да држава кандидат испуњава тзв. Копенхагеншке критеријуме, а реч је о политичким (демократске институције, владави-

на права, поштовање људских права и права мањина), економским (тржишна привреда способна да издржи притисак конкуренције на европском тржишту) и правним критеријумима (способност да се испуне обавезе државе чланице у смислу примене правних тековина Уније, као и прихватање економских, монетарних и политичких циљева Уније).

### ***Преговори о споразуму о приступању***

Потом се прелази у "међудржавну фазу" карактеристичну по преговорима између владе државе подносиоца захтева и влада држава чланица у циљу израде "споразума у приступању." Овде није реч о споразуму између Уније и државе подносиоца захтева већ о међународном уговору који закључују владе држава чланица са владом подносиоца захтева, а којим се утврђују услови пријема и облици учешћа нове државе у Унији. С обзиром да се међудржавни преговори теоријски воде, било би логично да држава подносилац преговора са сваком владом понаособ. Међутим, будући да је у питању један споразум, државе чланице на предлог Комисије и уз претходну припрему у „КОРЕПЕР“-у одређују заједнички став у Савету и заједно га бране посредством председавајућег Савета. У пракси, Комисија је добила задатак да установи модел на основу кога ће да провери да ли је држава подносилац захтева довољно спремна за улазак у Унију односно да ли је у задовољавајућој мери унела правне тековине Уније у своје законодавство (Manin, 2005: 109). Овај модел чине поглавља посвећена различитим областима у којима Европска унија има надлежности. До почетка преговора о приступању са Турском и Хрватском ових поглавља је било 31, да би после тога број поглавља био повећан на тридесет и пет. Тридесет и пето поглавље је било намењено за тачке „под разно“ и служило је да се покрију питања која би се отворила током преговора. Додуше у случају Хрватске оваквих питања и није било па се ово последње поглавље није отварало. Кад је реч о Србији већ је познато да се тридесет и пето поглавље односи на степен нормализације односа са Косовом као и да оно има важну улогу у преговорима.

Комисија полазећи од поглавља, путем поступка „screening“-а (Jasque, 2009: 116; Manin, 2005: 109) проучава стање законодавства државе подносиоца захтева, упоређује у којој се мери оно разликује од законодавства Уније, одређује шта би подносиоц захтева још требало да уради да би се усагласио са законодавством Уније пре приступања као и који би сегменти права Уније могли да буду предмет прелазног периода. Дакле „screening“ подразумева упоређивање законодавства Уније и државе подносиоца захтева у одређеној области, на основу кога Комисији

да утврђује да је законодавство ове последње довољно усклађено за отварање преговора у том поглављу. Комисија може и да утврди да држава кандидат није довољно спремна да започне преговоре због чега доноси мерила (benchmarks) које држава кандидат мора да испуни да би отворила преговоре у области о којој је реч. У контексту поступка „screening“-а треба имати у виду да се Комисија не задовољава само информацијама које добија од државе кандидата већ повремено шаље своје стручњаке са задатком да проучавају стање у претходно поменутој. Дакле Комисија се стара да се правне тековине Уније не уносе само формално, већ да се ове стварно интегришу и примењују у држави кандидату. На основу извештаја Комисије о „screening-у“ Савет формира „заједнички став“ Уније за преговоре по поглављима који садржи одлуку о отварању преговора и мерила за затварање преговора. Са своје стране држава кандидат доставља Унију своју преговорачку позицију у вези са поглављем о коме је реч са евентуалним захтевима за прелазним периодима у погледу пуне примене права Уније. Након отварања преговарачког поглавља, држава кандидат ради на потпуном усклађивању са правом Уније и на испуњавању мерила за затварање поглавља. Поглавља се отварају једно за другим и затварају када држава кандидат испуни сва мерила, што се утврђује одлуком Савета донетом на предлог Комисије. Затварање последњег поглавља упућује на то да се преговори о приступању ближе крају.

Преговори о споразуму о приступању трају у зависности од припремљености кандидата, од сложености питања која се решавају као и од политичке воље владе државе кандидата. Споразумом о приступању, новопримљеној држави се намеће поштовање правних тековина, али могу и да јој се одобре привремена одступања од примене појединих одредби права Уније, све док траје споразумом утврђени прелазни период. Тако у прелазном периоду нова чланица може да задржи царинску заштиту у одређеним привредним гранама или пак, да добије извесно време да уведе европске норме у национално законодавство у појединим областима попут пољопривреде, риболова или конкуренције (Mairin, 2005: 112). Прелазним периодом могу да се штите и „старе државе чланице“ у смислу да се извесно време ограничава право на слободно настањивање радника из новопримљених чланица (примера ради прелазни период који ограничава слободно настањивање радника из чланица из источне Европе, у државама чланицама западне Европе). Споразумом о приступању врше се неопходна прилагођавања институционалног система Уније које захтев пријем нове чланице. У том смислу одређује се на који начин и у ком броју ће држава кандидат бити заступљена у

институцијама Уније. Било како било, коначни текст споразума о приступању одсликава услове под којима је држава подносилац захтева спремна да приступи Европској унији.

Пријем у Европску унију последњих година све више зависи од могућности Уније да интегрише нову чланицу, односно од способности њеног институционалног система да функционише и да доноси ефикасно одлуке без обзира на приступање нових држава. Релативно закашњење у вези са пријемом Хрватске у Европску унију треба посматрати не само кроз призму унутрашњих проблема Хрватске (испука осумњичених за ратне злочине Међународном суду у Хагу, гранични спор са Словенијом) већ и у контексту неуспеха у реализацији уговора о Европском уставу 2005. као и у преговорима о доношењу уговора из Лисабона 2009. године којима је институционални систем Европске уније учињен ефикаснијим.

### ***Закључивање споразума о приступању***

Одлуку о потписивању споразума о приступању тј. о пријему државе кандидата доноси Савет, по консултовању Комисије и добијања одобрења од Европског парламента (члан 49 уговора о Европској унији).<sup>1</sup> Мишљење Комисије не обавезује Савет и формалне је природе ако имамо у виду њено активно учешће у изради споразума о приступању. Од ступања на снагу Јединственог европског акта 1987. године, Европски парламент одобрава споразум о приступању на основу позитивног изјашњавања апсолутне већине гласова у односу на укупан број чланова Европског парламента. Уколико предлог за приступање не добије потребан број гласова у Европском парламенту, поступак пријема државе подносиоца захтева се зауставља. Стога и подносилац захтева и државе чланице током преговора о приступању морају да воде рачуна о ставовима Парламента. При одлучивању о пријему Савет и Парламент треба да узму у обзир критеријуме изборности које је одредио Европски савет у Копенхагену 1993. године.

Савет једногласно доноси одлуку о пријему државе подносиоца захтева у Европску унију. У формалном смислу довољно је да се представник само једне од држава чланица у Савету изјасни против и да се поступак обустави. Из наведеног произилази да свака држава чланица располаже правом вета. У пракси пак треба имати у виду да је у интересу држава чланица да у Унију приме државу која испуњава тражене услове, јер се на тај начин шири унутрашње европско тржиште на нове

<sup>1</sup> Члан 49 уговора о Европској унији..

потрошаче и стабилизује политичка ситуација на европском континенту у целини. Поред тога, у овом контексту треба узети у обзир политички утицај који велике државе чланице имају на средње и мале чланице.

Споразум о приступању потписују представници државе подносиоца захтева и држава чланица. Споразум о приступању, као и други међународни уговори, ступа на снагу по његовом ратификовању у државама потписницама. У пракси, држава подносилац захтева за пријем у Унију по правилу се опредељује да ратификује споразум на референдуму (Manin, 2005: 112). Државе чланице пак, најчешће користе парламентарну процедуру, мада се јављају случајеви када неке од њих ратификују споразум на референдуму. Тако је на пример Француска 1972. године затражила од својих грађана да на референдуму ратификују споразум о приступању Велике Британије, Ирске, Данске и Норвешке. И у тој последњој фази државе чланице имају право вета јер уколико се само у једној од њих не ратификује споразум неће доћи до пријема новог члана. Исто важи и за државу подносиоца захтева која у овој последњој фази поступка може да одустане од приступања због негативног изјашњавања њених грађана на референдуму.

Споразум о приступању као међудржавни уговор има исту правну снагу као и уговори о оснивању, те може и да их мења односно да их прилагоди чињеници да је нова држава приступила Унији (Manin, 2005, 112, 113). У том смислу споразумом о приступању извршеће се неопходне институционалне промене у саставу институција и органа Уније, у начину гласања у Савету, као и у одређивању поља територијалне примене уговора о оснивању.

## **Државе које су приступиле Европској унији**

Велика Британија, Ирска и Данска чиниле су први круг држава којима су проширене Европске заједнице. Велика Британија је поднела кандидатуру за улазак у Европску економску заједницу 1961. године, али ју је блокирао француски председник Дегол због њених блиских војних, политичких и привредних веза и заједничких интереса са Сједињеним Америчким Државама (Defarges, 1998:76, 77; Cartou, 1996: 58). И код другог британског подношења захтева из 1967. године став Француске се није променио, те се прилика за приступања ове државе указала тек 1968. године, по одласку Дегола са власти. Велика Британија није подносила нови захтев, јер је захтев за приступање из 1967. године сматран важећим. Преговори су се водили између тадашња четири канди-

дата тј. Велике Британије, Ирске, Данске и Норвешке с једне, и држава чланица с друге стране. Споразуми о приступању су потписани и ратификовани током 1972., а ступили су на снагу 01. јануара 1973. године. Норвешка међутим, због негативног изјашњавања њених грађана на референдуму, није ратификовала потписани споразум о приступању, тако да је остала ван Заједнице.

Приступањем Грчке отворен је други круг проширења Европских заједница. Грчка је 1961. године са Европском економском заједницом закључила споразум о придруживању (Rideau, 1994: 36; Defarges, 1998: 80), са циљем да се припреми за пуноправно чланство. Од 1967. до 1974. године у Грчкој је на власти била војна хунта, те ова држава услед одсуства демократског политичког система није могла да поднесе захтев за приступање Заједници. Када је 1975. године поново успостављен демократски политички систем Грчка је доставила своју кандидатуру Савету. Кандидатура Грчке је наишла на повољан пријем у Заједници, обзиром на значај ове земље у историјском и културном смислу за Европу у целини. Споразум о приступању Грчке Европској економској заједници потписан је 28. маја 1979. у Атини, а на снагу је ступио 1. јануара 1981. године. Њиме је био предвиђен прелазни период од пет година, продужен на седам година у области слободног кретања радника.

У трећем кругу проширења, Европским заједницама су приступиле Шпанија и Португал (Manin, 1998: 76). Ове две државе су доставиле захтеве за чланство у Европској економској заједници 1977. године, али су услед дугих и тешких преговора споразуми о приступању потписани тек 12. јуна 1985., а на снагу ступили 1. јануара 1986. године. Формално правно споразуми о којима је реч бил су одвојени и посебно потписани у Мадриду и Лисабону, с тим што су државе чланице Заједнице ставиле обе кандидатуре у исти контекст, тако да су шпански и португалски захтеви за пријем разматрани упоредо. Највеће проблеме међутим, задавао је пријем Шпаније у Заједницу, пре свега због стрепње Француске и Италије од конкуренције јефтине шпанских пољопривредних производа, као и намере Шпаније да извесно време задржи царинску заштиту у текстилној и аутомобилској индустрији. Такође, развијене државе чланице су зазирале од масовног прилива јефтине радне снаге, посебно из веома сиромашног Португала. Спорне тачке су превазиђене увођењем општег прелазног периода у трајању од седам година, а за поједине области исти је продужен и до десет година.

Наредно проширење овог пута новостворене Европске уније извршено је приступањем Аустрије, Финске и Шведске. Претходно треба

напоменути да је Европска економска заједница имала специфичан однос са државама чланицама Европске асоцијације за слободну размену (ЕФТА), која је била засебна међународна организација основана Штокхолмском конвенцијом из 1960. Године (Manin, 1998: 76; Defarges, 1998: 84,85; Rideau, 1994: 36,37). Неке од чланица ЕФТА попут Велике Британије, Данске и Португала у међувремену су приступиле Заједницама, док је са осталим чланицама ЕФТА ова имала уговор о слободној размени. После закључивања уговора о Европској унији у Мастрихту 1993. године, Комисија је добила задатак да одреди које би државе у најкраћем року могле да буду кандидати за улазак у Унију. Закључак Комисије је био да би то превасходно биле Аустрија, Финска, Шведска и Норвешка као чланице ЕФТА (Prokоријевић, 2004: 24). Иначе, поменуте четири државе су и раније испуњавале услове за приступање Заједницама, али то питање није покретано због инсистирања некадашњег Совјетског Савеза на одржању њиховог неутралног статуса. Преговори о приступању између држава чланица Уније и претходно поменутих држава започели су 1. фебруара 1993., а завршени половином марта 1994. године највише због тешкоћа које су се јавиле у вези са норвешким пријемом (Manin, 1998: 76). Споразуми о приступању потписани су на сасланку Европског савета на Крфу 26. јуна 1994. године. Једна од озбљнијих спорних тачака било је питање расподеле гласова у Савету, односно примена тзв. мањинске блокаде (минималног броја гласова којим се блокира усвајање одлука), али је ипак с тим у вези пронађено компромисно решење. Пријем све четири државе требало је да ступи на снагу 1. јануара 1995. године по ратификовању споразума о приступању у државама кандидатима и чланицама Европске уније. Норвешки гласачи су се, међутим, по други пут на референдуму у новембру 1994. године негативно изјаснили о питању уласка у Европску унију, тако да су 01. јануара 1995. године чланице Уније постале Аустрија, Финска и Шведска.

Државе централне и источне Европе су се после пада Берлинског зида 1989. године и распада социјалистичког блока определиле за приступање Европским заједницама. С обзиром да у економском, политичком и правном погледу нису биле довољно спремне за пријем (ниједна од њих није била на економском нивоу најнеразвијених чланица попут Грчке и Португала) (Defarges, 1998: 175), Заједница је од 1991. године са овим државама закључила тзв. "европске споразуме о придруживању." Предмет споразума је био успостављање блиске међусобне сарадње, а у циљу припреме држава централне и источне Европе да у догледно време приступе Заједници односно Унији (Manin, 1996: 69).

Европским споразумима је поред осталог постписницима из источне Европе омогућен приступ програму "Фар" тј. средствима за реструктурирање привреде и кредитима Европске инвестиционе банке. Поред тога пружена им је стручна помоћ у прилагођавању законодавства захтевима унутрашњег европског тржишта (Manin, 1998: 77). На самиту Европског савета одржаном у Копенхагену 1993. године су у односу на државе централне и источне Европе потврђени познати услови за приступање Европској унији. Девет година касније у децембру 2002. године на сасланку Европског савета у Копенхагену, након значајних економских, социјалних и друштвених реформских напора источноевропских држава донета је одлука о пријему 10 нових држава у Европску унију. Реч је о: Пољској, Чешкој, Словачкој, Словенији, Мађарској, Естонији, Литванији, Летонији, Малти и Кипру. Иначе, припремни разговори о приступању Кипра и Малте Европској унији покренути су још 1990. године. Што се Кипра тиче, основни проблем је био у подели острва на турски и грчки део, али је на самиту у Копенхагену 2002. године одлучено да уједињење два дела острва није обавезан услов за пријем ове државе у Европску унију. У међувремену, под покровитељством Уједињених нација, водили су се преговори између представника Грчке и Турске националне заједнице о уједињењу два ентитета. Кад је реч о Малти, на самом острву биле су присутне недоумице у погледу приступања због специфичног пореског система ове државе, али је ипак донета одлука да се уђе у Унију. Споразуми о приступању са претходно поменутих 10 држава званично су закључени у мају 2003. године у Атини, а ступили су на снагу по њиховој ратификацији у државама кандидатима и државама чланицама 1. маја 2004. године. Тиме је стављена тачка на дугогодишњу политичку и економску поделу Европе на западну и источну.

Румунија и Бугарска су такође ушле у процес приближавања Заједницама закључивањем "европског споразума о придруживању" 1991. године. Ове државе међутим нису могле да приступе у тзв. првом кругу заједно са другим државама централне и источне Европе због економске заосталости. Рецимо, приходи грађана Румуније и Бугарске износили су свега 24 одсто од просечног прихода западноевропског грађанина (Defarges, 1998: 175). Стога је споразум о приступању Румуније и Бугарске потписан тек 25. априла 2005. године у Луксембургу, а на снагу је ступио 01. јануара 2007. Године (Manin, 2005: 99).

Хрватска је у октобру 2001. године закључила Споразум о стабилизацији и придруживању са Европском заједницом и њеним државама чланицама. Реч је о документу чија је сврха да припреми државе југоисточне Европе за улазак у Европску унију. У економском делу споразума

партнер Хрватске је била Европска заједница док су у политичком делу споразума то биле државе чланице с обзиром да Унија још није имала статус правног лица. Споразумом о стабилизацији и придруживању Хрватска се обавезала да у року од 6 година успостави подручје слободне трговине са некадашњом Европском заједницом, да стабилизује свој привредни и политички систем као и да успостави политички дијалог и дугорочне везе са Европском унијом. Хрватска је одмах почела да спроводи одредбе Споразума не чекајући да се заврши процес ратификације, тј. пре свега да прилагођава своје царинске прописе и усаглашава национално законодавство са европским. У фебруару 2003. године Хрватска доставља свој захтев за приступање Савету о коме се Комисија позитивно изјаснила у априлу 2004. године. Европски савет је на састанку у децембру 2004. године одлучио да се преговори о приступању са Хрватском отворе у марту 2005. године под условом да ова држава оствари пуну сарадњу са Међународним кривичним судом за бившу Југославију, односно да ухапси и испоручи сва лица осумњичена за ратне злочине. Поступак ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању закљученог између Хрватске и Заједнице и држава чланица Уније завршен је 1. фебруара 2005. године. С обзиром да Хрватска до марта 2005. године није испунила услов о пуној сарадњи са Трибуналом у Хагу, почетак преговора о приступању је одложен. У октобру 2005. године међутим, тужилац Међународног кривичног суда за бившу Југославију је изјавио да је Хрватска остварила пуну сарадњу са Судом, чиме се стичу услови за отварање преговора о приступању. Преговори започињу поступком „screening”-а Хрватског законодавства. Затим је у јуну 2006. године званично отворена министарска конференција чији је предмет био да припреми споразум о приступању Хрватске Европској унији. Од тада су се одржавали састанци (конференције) између представника хрватске владе и влада држава чланица у оквиру којих се преговарало о усаглашавању ставова у различитим областима, тј. преговарало се „по поглављима.“ Усаглашавање о коме је реч је требало да омогући да се садржај споразума о приступању у потпуности одреди. Министарска конференција између Хрватске и влада држава чланица је завршена 30 јуна 2011. године затварањем последњег од 35 поглавља који су били предмет преговора. Почетком децембра 2011. године Савет доноси одлуку о потписивању споразума о приступању са Хрватском а неколико дана касније 9 децембра 2011. године уследило је званично потписивање овог споразума. Грађани Хрватске су се о приступању Европској унији изјаснили на референдуму одржаном 27 јануара 2012. године. Овом приликом 66 одсто грађана Хрватске се определило за

приступање Унији. Хрватска је званично постала чланица Европске уније 1 јула 2013. године са даном ступања на снагу споразума о приступању. Ширење Европске уније није завршено, јер се у ближој будућности очекује пријем нових држава из југоисточне Европе.

## **Србија као кандидат за улазак у Европску унију**

### ***Однос Југословенске државе према европским интеграционим процесима***

По завршетку првог светског рата Краљевина Југославија је због блиских савезничких односа са Француском пружала подршку политичкој иницијативи француске владе о успостављању федералних веза између европских држава коју је изнео пред Друштвом народа 1929. године Аристид Бриан. Ова иницијатива је пропала 1933. године са доласком нациста на власт у Немачкој (Cartou, Clergerie, Gruber, Rambaud, 2006: 33). После другог светског рата новостворена социјалистичка Југославија није могла да учествује у процесу европске интеграције јер је била заснована на једнопартијском политичком систему и на друштвеној својини и самоуправљању. Међутим, већ од 1970. године, Социјалистичка Федеративна Република Југославија (СФРЈ) је закључивала споразуме о трговинској сарадњи са некадашњом Европском економском заједницом чији је предмет био либерализација трговинске размене (Ђуровић, 1997: 114 и даље). Односи између Европске економске заједнице и СФРЈ били су добри обзиром на тадашњи »несврстани« положај Југославије у односу на два блока држава предвођених Сједињеним Америчким Државама и Совјетским Савезом. Кључни преокрет у међународној позицији Југославије повезан је са распадом Совјетског Савеза и Варшавског пакта 1989. године. У то време је отворен процес дезинтегрисања социјалистичких федерација (на пример СССР-а, Чехословачке). Дезинтеграциони процеси у бившој СФРЈ су кулминирали 25. јуна 1991. године када су републике Словенија и Хрватска прогласиле осамостаљење од СФРЈ, а нешто касније у септембру исте године то је учинила и република Македонија. Процес осамостаљења Словеније био је праћен војним сукобом Југословенске народне армије и Словеначке територијалне одбране, али је овај сукоб трајао релативно кратко, свега десетак дана. Много већи обим је попримио оружани сукоб у Хрватској где су се на супротним странама нашли припадници Хрватског збора народне гарде с једне, и Југословенске народне армије и Српске територијалне одбране у Хрватској с друге стране. Рат у Хр-

ватској је кулминирао у августу и септембру 1991. године. Да би се решила криза у септембру 1991. године у Хагу је одржана мировна конференција о Југославији којом је председавао Британац лорд Карингтон. Учесници на Хашкој конференцији били су чланови председништва СФРЈ, председник Савезног извршног већа Југославије, њен министар спољних послова као и председници свих шест југословенских република. Због супротстављених ставова о решењу Југословенске кризе, на Хашкој конференцији је одлучено да се спор упути на решавање Арбитражној комисији Европске економске заједнице чији је председник био бивши француски министар и председник Уставног савета Робер Бадинтер. Бадинтерова комисија у децембру 1991. године закључује да је СФРЈ у процесу распадања и да републике које желе да се осамостале треба то да учине у постојећим границама уз поштовање људских права и права мањина, што је и услов њиховог признања од стране међународне заједнице. Бадинтерова комисија међутим признаје право оним републикама које то желе да се удруже на новим основама. Руководство републике Србије на чијем челу је био председник Слободан Милошевић није прихватило закључке Бадинтерове Комисије, сматрајући их правно необавезујућим. И поред негативног става према овим закључцима ондашње руководство Србије их је заправо претежно поштовало у пракси. Наиме, Србија је касније прихватила повлачење ЈНА из отцепљених Југословенских република и основала нову државу на основу договора са руководством Црне Горе.

### ***Однос СР Југославије (Србија и Црна Гора) према европским интеграционим процесима***

Сједињене Америчке Државе и државе чланице Европске економске заједнице су 6. априла 1992. године донеле одлуку да признају независност Босне и Херцеговине, што резултира повлачењем јединица ЈНА из те државе. По повлачењу ЈНА долази до распламсавања грађанског рата у Босни и Херцеговини - између три националне заједнице, тј. Срба, Муслимана и Хрвата. У априлу 1992. године преостали посланици у скупштини СФРЈ у Београду проглашавају нову државу, Савезну Републику Југославију чији су чланови биле републике Србија и Црна Гора. СР Југославија међутим, већ у мају 1992. године, долази под удар економских санкција Уједињених нација због подршке српском народу у рату Босни и Херцеговини, које су каснијим резолуцијама Уједињених Нација појачаване. Санкције СР Југославији привремено су обустављене 22. новембра 1995. године, дан по потписивању Дејтонског споразу-

ма којим је завршен рат у Босни и Херцеговини, с тим што су Сједињене Америчке Државе и после тога задржале тзв. спољни зид санкција.

Затим је, због сукоба између органа републике Србије и Албанаца на Косову, у марту 1999. године уследило бомбардовање СР Југославије од стране Сједињених Америчких Држава и НАТО савезника. Укидање санкција ће уследити тек после промене власти у Србији 5. октобра 2000. године, тј. по избору Војислава Коштунице на положај председника СР Југославије. Исте године нормализовани су дипломатски односи са утицајним државама Европске уније (Француском, Немачком, Великом Британијом) који су били прекинути током бомбардовања у пролеће 1999. године. Некадашња СР Југославија је враћена у међународне организације и институције. Интересантно је да је 2000. године дошло и до промене власти у Републици Хрватској где је дугогодишња владавина Хрватске демократске заједнице председника Фрање Туђмана прекинута изборном победом опозиционог СДП-а Ивице Рачана. У том тренутку су СР Југославија и Република Хрватска биле на готово истој полазној тачки на путу ка Европској унији. На самиту држава југоисточне Европе и Европске уније одржаном у Загребу у новембру 2000. године промовисан је Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) као нови модел за припрему држава југоисточне Европе за улазак у Европску унију. Намера је била да пре свега Хрватска и СР Југославија закључе ове споразуме током 2001. године.

Међутим, Европска унија је оценила да СР Југославија не функционише као држава односно да је потребно да се редефинишу односи у југословенској федерацији. Европска унија је заправо извукла одређене закључке из распада СФРЈ, те је сматрала да је оптимално решење опстанак заједничке државе Србије и Црне Горе. Према плану Европске уније, после успостављања реформисане државе Србије и Црне Горе ова би била примљена у Савет Европе чиме би добила потврду да је заснована на демократским принципима и на поштовању људских права и права мањина. Потом је било планирано закључивање Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП) између Србије и Црне Горе и Европске уније којим би постепено били либерализовани међусобни трговински односи и чијом би се применом привредни и политички систем Србије и Црне Горе припремио за приступање Европској унији.

Међутим, преговори о принципима на којима треба да почива нова држава, између представника власти Србије и Црне Горе, трајали су све до потписивања Београдског споразума 15. марта 2002. године. О коначном тексту уставне повеље Србија и Црна Гора нису могле да се усагласе ни у 2002. години, што је блокирало наш пријем у Савет Евро-

пе. Коначно, у јануару и фебруару 2003. године Уставна повеља државне заједнице Србије и Црне Горе усвојена је у савезној и републичким скупштинама. Европска унија је затим утицала да државна заједница Србије и Црне Горе уђе у Савет Европе већ 3. априла 2003. године и то усред ванредног стања у Србији проглашеног после убиства председника српске владе Зорана Ђинђића. Успостављањем државне заједнице СЦГ створен је »државни инструмент« који је требало да послужи заједничком укључивању Србије и Црне Горе у процес придруживања Европској унији. Уставном повељом државне заједнице СЦГ је поред осталог била предвиђена и обавеза да се успостави заједничко тржиште између Србије и Црне Горе на коме се слободно крећу роба, људи и капитал, као и обавеза укључивања СЦГ у процес европске интеграције. Присуство овакве одредбе у једном уставном документу представљало је одређен преседан. Уставне обавезе су међутим остале само мртво слово на папиру. Неке од институција државне заједнице, попут Суда СЦГ никада нису установљене. Србија и Црна Гора нису могле и поред преговора који су трајали преко годину дана, да се усагласе око царинских тарифа. Наиме, остала је спорна висина царина за око педесетак пољопривредних производа јер је Србија била за више, а Црна Гора за ниже царинске стопе. Без јединственог тржишта Србије и Црне Горе, Европска унија није могла да преговара са државном заједницом о закључивању Споразума о стабилизацији и придруживању. Европска унија је полазила од претпоставке да Србија и Црна Гора треба међусобно да се економски интегришу да би потом могле да се интегришу у унутрашње европско тржиште. Међутим, од октобра 2004. године Европска унија је промовисала нови приступ тзв. двоструког или паралелног колосека којим је учињен уступак државној заједници СЦГ. Наиме, Унија је одлучила да јој се и поред непостојања јединственог, функционалног система у СЦГ омогући закључивање јединственог текста Споразума о стабилизацији и придруживању али и наставак целокупног процеса (Мишчевић, 2009: 151). Овај приступ је подразумевао да је будући Споразум, поред јединственог текста, требало да садржи и паралелне анексе који би се односили на период и темпо либерализације за индустријске и пољопривредне производе – за сваку државу чланицу СЦГ по један (Мишчевић, 2009: 158). Међутим, Комисија је 3. маја одлучила да прекине преговоре са државном заједницом СЦГ због наводне недовољне сарадње Србије са Трибуналом за ратне злочине у бившој Југославији.

Суштински разлози неуспеха о коме је реч двоструке су природе. Као прво, влада Црне Горе на челу са Демократском партијом социјалиста неискрено је ушла у посао око заједничке државе са Србијом са ци-

љем да ова никада у потпуности не заживи чиме би добила оправдање за проглашење независности Црне Горе. С друге стране поједине политичке странке владајуће већине у Србији нису веровале у заједничку државу са Црном Гором, као ни у потребу убрзања процеса европске интеграције. Наиме, у министарствима у влади Србије, која су се бавила питањима европске интеграције, заузет је став да је улазак у Европску унију дугорочан али и неизванстан циљ као и да је у националном интересу процес »спорог уласка« у Европску унију. Било како било, влада Црне Горе је 21. маја 2006. године организовала референдум о независности Црне Горе на коме су могли да учествују сви грађани Црне Горе, осим оних настањених у Србији. Већина крњег бирачког тела (55,5 одсто) изјаснила се за независност Црне Горе чиме је ова држава наставила самосталан пут у процесу европских интеграција. Србија је, као правни наследник државне заједнице Србије и Црне Горе, остала члан међународних организација и институција, док је Црна Гора затражила пријем у исте.

### ***Учешће Републике Србије као самосталне државе у европским интеграционим процесима***

По отцепљењу Црне Горе влада Србије је преговарала са Европском унијом о Споразуму о стабилизацији придруживању (ССП). Односе између Србије и Европске уније је оптерећивало питање статуса Косова као јужне српске покрајине под протекторатом Уједињених Нација. Наиме, 17. фебруара 2008. године скупштина Косова је прогласила независност, коју су већ 18. фебруара исте године признале Сједињене Америчке Државе, Француска, Велика Британија, Албанија и Турска, а затим и већина чланица Уније. Влада Србије на челу са Војиславом Коштуницом из Демократске странке Србије (ДСС) определила се да повеже питање статуса Косова са даљим европским интеграционим процесима Србије. Наиме, влада је намеравала да услови улазак Србије у Европску унију одустајањем њених чланица од одлуке о признању независности Косова. Европска унија са своје стране није желела да у том тренутку повеже ова два питања, управо да не би био блокиран процес европске интеграције Србије. Европска унија је влади Србије нудила да закључи и ратификује Споразум о стабилизацији и придруживању. Војислав Коштуница и његова владајућа Демократска странка Србије уз подршку коалиционог партнера Нове Србије су и даље инсистирале на томе да Европска унија треба претходно да саопшти да признаје територијалну целовитост Србије. У коалиционој влади Србије је дошло до поделе о овом питању између Демократске странке и Г 17 + које су биле

за потписивање ССП-а и Демократске странке Србије и Нове Србије које су биле за условљавање потписа на овај документ. Стога у марту 2008. године Војислав Коштуница одлучује да распусти скупштину и распише парламентарне изборе за 11. мај 2008. године. У међувремену влада Србије ипак доноси одлуку да закључи Споразум о стабилизацији и придруживању са Унијом, који је у њено име 29. априла 2008. године потписао потпредседник Божидар Ђелић (био је члан Демократске странке председника Србије Бориса Тадића). Овим документом је предвиђено да ће Србија спровести ССП у року од 6 година.

На парламентарним изборима у Србији у мају 2008. године највише мандата је добила листа за Европску Србију Демократске странке, Г 17 + и Српског покрета обнове која је 7. јула 2008. године заједно са Социјалистичком партијом Србије и њеним коалиционим партнерима (ПУПС и Јединствена Србија) формирала нову владу. Влада демократског премијера Мирка Цветковића је истакла да је стратешки спољнополитички циљ Србије улазак у Европску унију и у том контексту ратификовање ССП-а. Међутим, ратификација Споразума у државама чланицама Европске уније била је блокирана захтевом Холандије да Србија у пуној мери сарађује са Међународним судом за ратне злочине за бившу Југославију, тј. да испоручи осумњиченог генерала Ратка Младића том Суду. Да би превазишла застој на путу ка чланству у Европској унији, влада Србије је одлучила да од 30. јануара 2009. године једнострано примењује најважнији део Споразума о стабилизацији и придруживању, тј. Прелазни трговински споразум. У складу са одредбама овог последњег Србија је постепено смањивала царине на увоз робе из Европске уније а у циљу благовременог успостављања подручја слободне трговине са Унијом. Европска унија је са своје стране 7. децембра 2009. године одлучила да у пуној мери примењује одредбе Прелазног трговинског споразума са Србијом од 31.01.2010. године. Међутим, процес ратификовања Споразума о стабилизацији и придруживању је и даље био условљен позитивним извештајем тужиоца Међународног кривичног суда за бившу Југославију о пуној сарадњи Србије са тим Судом. Грађанима Србије су у децембру 2009. године укинуте визе за улазак у државе чланице Европске уније потписнице Шенгенских споразума. Државе чланице Европске уније су у јуну 2010. године одлучиле да започну поступке ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању са Србијом.

Србија је 22 децембра 2009. године поднела званичан захтев за улазак у Европску унију о ком је у октобру 2011. године Комисија усвојила донела позитивно мишљење и проследила га је Савету. Европски

савет је са своје стране на састанку одржаном 1 марта 2012. године потврдио статус Србије као државе кандидата за улазак у Европску унију. Преговори о приступању Србије Европској унији су започели 21 јануара 2014. године у Бриселу. Прва рунда преговора на међувладиној конференцији између Србије и Европске уније односи се на поглавља 23 и 24, тј. на стање у правосуђу, полицији и у области људских права. Ипак треба имати у виду да је настало и поглавље 35 које у претходним случајевима није ни отворено јер се ово по правилу односи на спорна која су искрсла током преговора у вези са претходних 34 поглавља. У случају Србије поглавље 35 де односи на нормализацију њених односа са властима Косова. Све у свему, намера владе Србије да заврши преговарачки процес о споразуму о приступању до 2018. године не би ли Србија могла званично да постане пуноправни члан Уније 2020. године.

## Закључак

Поступак приступања држава Европској унији је попут многих других процеса у њој попримио је сложену технократску природу. Наиме држава кандидат данас пролази кроз више фаза од подношења захтева до коначног пријема у Европску унију. С тим у вези долази до преплитања надлежности институција Европске уније и међудржавних преговора између самих чланица и ових последњих и државе кандидата. На почетку Комисија доставља Савету своје мишљење о кандидатури које формира на основу одговора државе подносиоца захтева на њен упитник. Затим следе једногласне одлуке Европског савета о додељивању „статусу кандидата“ заинтересованој држави што је само међустепеница јер је потребна још једна његова одлука о започињању преговора о приступању. Преговори о садржају „споразума о приступању“ су такође постали мање политички а све више технократски. Наиме Комисија путем поступка „screeningа“ по поглављима посвећеним областима у којима Европска унија има законодавну регулативу, снима законодавство државе кандидата и даје упутства како би оно требало да се усагласи са законодавством Уније. Затим Савет који утврђује преговарачки став Уније одлучује на предлог Комисије о отварању и затварању преговора у сваком од поглавља. На крају, Савет на основу једногласне одлуке а по пријему сагласног мишљења Европског парламента доноси одлуку о закључивању „споразума о приступању.“ Следи ратификовање претходно поменутог споразума у држави кандидату и државама чланицама. Без обзира на пролазак кроз технократске фазе, одлука о пријему нове

државе чланице зависи од политичке воље и стања и расположења у чланицама и у Унији у целини. Наиме институционална криза у Унији може да има утицаја на кашњења у пријему нових чланица.

Србија је 22 децембра 2009. године поднела званичан захтев за улазак у Европску унију о ком је у октобру 2011. године Комисија усвојила донела позитивно мишљење и проследила га је Савету. Европски савет је са своје стране на састанку одржаном 1 марта 2012. године потврдио статус Србије као државе кандидата за улазак у Европску унију. Преговори о приступању Србије Европској унији су започели 21 јануара 2014. године у Бриселу. Реч је о историјском догађају ако имамо у виду да је Србија од пада Берлинског зида 1989. године лутала попут „брода без кормила на узбурканом мору“ преко 20 година у погледу утврђивања праваца и приоритета своје спољне политике. Србија је била усамљена и без конструктивних идеја у борби за остваривање својих националних интереса, односно била је у положају који је описао српски песник Петар Петровић Његош у „Горском вијенцу“ следећим речима: „а ја што ћу, ал са киме ћу? Мало руках, малена и снага, једна сламка међу вихорове, сирак тужни без иђе икога...“. Српска руководства су покушавала да добију подршку за остваривање својих циљева у државама које припадају другим цивилизацијама и континентима а које немају стварног утицаја на уређење пост-хладно-ратовске Европе. Ова политика је занемарила географски положај, цивилизацијску припадност и историјску прошлост српског народа као и његове вековне тежење, почевши од стварања модерне српске државе на челу са Карађорђевићем Петровићем 1804. године. Наиме, један од основних циљева твораца модерне Србије је био да искорене оријенталну заосталост и да усвоје и примене правне, образовне, културне и друге тековине развијених држава Европе. Датум званичног уласка Србије у Европску унију не зависи само од способности српске државе да примени правне тековине Уније и од њених односа са Албанцима на Косову већ и од институционалног расплета економске кризе у Европској унији.

## Литература:

1. Alomar, Bruno, Daziano, Sebastien, Lambert, Thomas, Sorin, Julien (2013) : *Grandes questions européennes*, Sedes, Paris
2. Berramdane, Abdelkhalq, Rosseto, Jean (2013): *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, Paris
3. Boulouis, Jean (1995): *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, Paris

4. Cartou, Louis (1996): *L' Union europeenne*, Precis-Dalloz, Paris
5. Defarges, Moreau Philippes (1998): *Les institutions europeennes*, Armand Colin, Paris
6. Đurović, Radomir (1997): *Međunarodno privredno pravo*, Savremena administracija, Beograd
7. Isaac, Guy, Blanquet, Marc (2012): *Doit general de l' Union europeenne*, Sirey, Paris
8. Jacque, Jean-Paul, (2009): *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Dalloz, Paris
9. Manin, Philippe, (1998): *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris
10. Manin, Philippe, (2005): *L' Union europeenne*, Pedone, Paris
11. Mišćević, Tanja, (ur.) (2009): *Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživalju*, Službeni glasnik, Beograd
12. Prokopijević, Miroslav (2009): *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd
13. Rideau, Joel (1994): *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés europeennes*, LGDJ, Paris
14. Zečević, Slobodan (2011): *Evropska unija-pravo i institucionalni sistem*, Evropski univerzitet, Beograd

## THE PROCESS OF STATE ACCESSION TO THE EUROPEAN UNION

**Summary:** The European Union now has 28 Member States which on the theoretical level can be divided on the founding states and subsequently admitted states. The founding states are the six states that have signed and ratifies the treaties establishing the European Communities in 1951 and 1957. In the meantime the 22 other states have joined the Union and none of them came out of it, which tells something about the success and attractiveness of the European integration process. The process of states' accession to the European Union, like other European procedures, assumes a complex technocratic nature. The candidate state must go through several stages. It is applying for admission to the Council, the candidate status is then granted by a unanimous decision of the European Council, the unanimous decision of the latter is again necessary for the start of accession talks, the negotiations between the candidate and the member states of the provisions of the treaty of accession, the same conclusion on the basis of a unanimous decision of the Council and concordant opinion of the European Parliament and its ratification by the member states and candidate state.

**Key words:** European Union, European Council, Council of the European Union, European Commission, European Parliament, accession treaty.