

JELENA ČERANIĆ

ISTOČNO PARTNERSTVO

– Pregled i perspektive –

U V O D

Na geopolitičkoj mapi evropskog kontinenta, sve do nedavno, mogle su se izdvojiti tri velike grupe zemalja: države članice EU, države kandidati za članstvo u EU (misli se, pre svega, na zemlje Zapadnog Balkana) i države sa kojim sa kojima Unija razvija dobrosusedsku politiku i spremna je da podeli sve osim institucija. Drugim rečima, sa ovima potonjima EU bila je otvorena za različite oblike saradnje, ali u to vreme nije bilo reči o njihovom članstvu u EU. Razvojem Istočnog partnerstva i naročito potpisivanjem Sporazuma pridruživanju sa Ukrajinom, Moldavijom i Gruzijom u junu 2014. godine situacija se izmenila. Iako je neizvesno da li će i kada ove tri zemlje postati članice EU, potpisivanjem Ugovora o pridruživanju ponovo su otvorena neka značajna pitanja, kao što je absorpcioni kapacitet EU, granice EU, cilj ove specifične regionalne organizacije država itd.

Nakon raspada Sovjetskog Saveza, EU uspostavila je veze sa istočnim susedima na osnovu Sporazuma o partnerstvu i saradnji. Svi ovi sporazumi (izuzev onog sa Belorusijom) stupili su na snagu u drugoj polovini 1990. godine na period od deset godina i automatski su obnovljeni nakon što je istekao prvi period važenja.

Dr Jelena Čeranić, docent Pravnog fakulteta Univerziteta u Banja Luci; Institut za uporedno pravo u Beogradu.

Godine 2004. sporazumi su prerasli u širu Evropsku politiku susedstva koju je EU pokrenula kako bi pružila pomoć susednim zemljama u sprovođenju reformi i tako osigurala bezbednost, stabilnost i prosperitet na evropskom kontinentu. U ove politike, EU definisala je konkretne uslove pod kojima je predložila saradnju sa južnim i istočnim susedima, odvojivši jasno na taj način politiku dobrosusedske saradnje od procesa pristupanja EU. Istovremeno je ovim zemljama ponuđena mogućnost da postojeći okvir saradnje sa EU unaprede u privilegovano partnerstvo koje podrazumeva dublju političku saradnju i ekonomsku integraciju.

Nakon uvođenja Evropske politike susedstva u javnosti su se pojavile kritike kako ne bi trebalo u istu grupu svrstavati južne i istočne susede jer postoje velike ekonomske, političke, društvene i kulturne razlike među njima. U tom kontekstu je, u martu 2008. godine, pokrenuta inicijativa da se, u okviru Evropske politike susedstva, osnuje Mediteranska unija koja bi omogućila razvoj i unapređenje odnosa sa šesnaest zemalja Južnog Sredozemlja i Bliskog istoka.¹

Što se tiče istočnih suseda, u na inicijativu Poljske i Švedske, 2009. godine u Pragu održan je samit dvadeset sedam zemalja EU i Ukrajine, Belorusije, Moldavije, Azerbejdžana, Gruzije i Jermenije i tom prilikom zvanično je pokrenut program Istočnog partnerstva. Njegov cilj bio je da se uspostave dobrosusedski odnosi i efikasna saradnja sa zemljama na istoku kontinenta. Na taj način Istočno partnerstvo je trebalo da doprinese stabilnosti na granicama EU i omogući Uniji da poveća svoj uticaj u ovom regionu. Zanimljivo je da je program Istočnog partnerstva sledio princip evropske politike susedstva u smislu da partnerskim zemljama nije nuđena perspektiva članstva u EU. I u okviru Istočnog partnerstva, Unija je, kao i u slučaju zemalja Zapadnog Balkana, primenila politiku uslovljavanja. Pod politikom uslovljavanja podrazumeva se da odnosi EU sa svakom zemljom ponaosob zavise od napretka koji ona ostvari u procesu reformi i modernizacije. U to vreme često moglo čuti da je Istočno partnerstvo još jedan pragmatičan odgovor Unije na umor od proširenja koji joj omogućava da uspostavi bliske odnose sa susedima bez obaveze da im ponudi članstvo.² Međutim, nakon uspona i padova ovog projekta, ukrajinska kriza je na neki način ubrzala proces potpisivanja Sporazuma o pridruživanju sa Ukrajinom, Moldavijom i Gruzijom. Na samitu u junu 2014. godine tri države potpisale Sporazume o pridruživanju i Duboke i sveobuhvatne sporazume o slobodnoj trgovini. Ovaj korak ima izuzetno veliku simboličnu vrednost jer on za Ukrajinu, Moldaviju i Gruziju znači, pre svega, definitivni raskid sa sovjetskom prošlošću. Međutim, tri istočna par-

¹ A. Jović Lazić, "Istočno partnerstvo Evropske unije", *Evropsko zakonodavstvo*, 29-30/2009, str. 138.

² T. Kentchadze, "The Promise of Eastern Partnership", *ISPI Policy Brief*, No 136, Milano, 2009, str. 2. (Navedeno prema : A. Jović Lazić, "Istočno partnerstvo Evropske unije", *Evropsko zakonodavstvo*, 29-30/2009, str. 138.)

tnera i dalje su povezana i zavisna od Ruske federacije, te njihov položaj u budućnosti, balansirajući između Brisela i Moskva, neće biti lak.

U okviru prvog dela rada predstavljen je sadržaj i ciljevi Istočnog partnerstva, od samita u Pragu i Varšavi, preko samita u Vilniusu, pa sve do potpisivanja Sporazuma o pridruživanju. U dugom delu razmotreni su izazovima sa kojima će se suočiti Ukrajina, Moldavija i Gruzija i EU nakon potpisivanja sporazuma. Ove tri zemlje i dalje su zavisne od Rusije koja ne gleda blagonaklono na njihovu evropsku orijentaciju, dok EU, "umorna" od proširenja, u ovom trenutku nije u mogućnosti da im ponudi članstvo. Stoga se nameće pitanje na koji način se može istočnim partnerima omogućiti privilegovan položaj u smislu pristupa unutrašnjem tržištu EU, bez da postanu punopravni članovi. U trećem delu rada ispitano je da li bi švajcarski bilateralni sporazumi sa EU mogli da posluže kao model za integraciju istočnih partnera Ukrajine, Moldavije i Gruzije.

SADRŽAJ I CILJEVI ISTOČNOG PARTNERSTVA

Nakon proširenja 2004. i 2007. godine, EU dobila je nove susede na istoku. Reč je o tri države Istočne Evrope (Ukrajina, Belorusija i Moldavija) i tri države Južnog Kavkaza (Gruzija, Jermenija i Azerbejdžan). Stoga su u maju 2008. godine na zasedanju Saveta za opšte poslove i spoljne odnose EU Poljska i Švedska pokrenule inicijativu za uspostavljanje Istočnog partnerstva. U decembru 2008. godine Evropska komisija usvojila je saopštenje kojim je predstavila Istočno partnerstvo kao inicijativu za poboljšanje saradnje i podrške reformama koje sprovede susedi na istoku. U ovom dokumentu navodi se da je EU vitalno zainteresovana za stabilnost, bolje upravljanje i ekonomski razvoj zemalja koje se nalaze na njenim istočnim granicama. S obzirom na to da zemlje Istočne Evrope i Južnog Kavkaza teže uspostavljanju bližih odnosa sa Unijom, Istočno partnerstvo predstavlja i političku poruku solidarnosti koja bi trebalo da podstakne sprovođenje političkih i ekonomskih reformi i tako doprinese stabilnosti, bezbednosti i prosperitetu čitavog evropskog kontinenta.³

Prvi Samit Istočnog partnerstva u Pragu

Program Istočnog partnerstva zvanično je pokrenut na Samitu EU, Ukrajine, Belorusije, Moldavije, Azerbejdžana, Gruzije i Jermenije koji je održan u maju 2009. godine u Pragu. Tom prilikom usvojena je deklaracija u kojoj se navodi da je osnovni cilj Istočnog partnerstva stvaranje neophodnih uslova za bližu političku i ekonomsku saradnju EU i njenih istočnih suseda. Predviđeno je da se Istočno partnerstvo zasniva na međusobnim obavezama poštovanja vladavine prava, do-

³ *Eastern Partnership, Communication from the Commission to the Council and the European parliament, COM (2008) 832 final, Brussels, 3 December 2008.*

brog upravljanja, poštovanja ljudskih prava, zaštite manjina, principa tržišne prirede i održivog razvoja.⁴

Istočno partnerstvo trebalo bi da doprinese stabilnosti i pomogne izgradnju poverenja. S obzirom na to da na istočnim granicama Unije i dalje postoji veliki broj nerešenih sukoba koji otežavaju saradnju, potrebno je da se oni rešavaju mirno uz poštovanje načela i normi međunarodnog prava. Istočnim partnerstvom Unija dobija sredstvo kojim može da utiče na stvaranje uslova za mirno rešavanje tzv. zamrznutih sukoba u Gruziji (Abhazija i Južna Osetija), Moldaviji (Preidnjestrovlje) i Azerbejdžanu (Nagorno-Karabah). Prevazilaženju sukoba trebalo bi da doprinese ublažavanje oštrih ekonomskih i socijalnih razlika koje postoje između regiona i grupa stanovništva u ovim zemljama koje su opterećene istorijskim, kulturnim, etničkim i verskim podelama. Predviđeno je da se ciljevi Istočnog partnerstva ostvaruju na dva načina : bilateralnom i multilateralnom saradnjom. Bilateralni nivo saradnje trebalo bi da omogući uspostavljanje bližih političkih i ekonomskih veza Unije i partnerskih zemalja. O novim ugovornim vezama Unija će pregovarati sa onim istočnim susedima koji su voljni i sposobni da ispunjavaju obaveze koje iz njih proizilaze. Sadržaji tih sporazuma razlikovaće se od zemlje do zemlje u zavisnosti od njenih ciljeva, mogućnosti i postojećih bilateralnih odnosa koje ima sa Unijom.⁵

Novim bilateralnim sporazumima su, pored postojećih perspektiva za trgovinu i investicije, otvorene mogućnosti za uspostavljanje sveobuhvatnih zona slobodne trgovine EU i istočnih partnera. Bilateralni sporazumi će sadržati pravno obavezujuće norme o usaglašavanju nacionalnih odredbi u oblasti trgovine sa zakonodavstvom EU i time doprineti modernizaciji i ekonomskim reformama zemalja partnera. Predviđeno je da, dugoročno posmatrano, bilateralne zone slobodne trgovine između Unije i istočnih suseda mogu da prerastu u mrežu slobodnih trgovinskih oblasti, što je veoma značajno uzimajući u obzir da su otvoreno tržište i ekonomska integracija od suštinskog značaja za održivi ekonomski razvoj i političku stabilnost u istočnom susedstvu Unije.⁶

Značajan aspekt saradnje u okviru Istočnog partnerstva predstavlja i veća energetska bezbednost Evrope i njenih istočnih suseda. Stabilnost i bezbednost u snabdevanju i tranzitu energenata podrazumeva bolju regulativu, veću energetske efikasnost i korišćenje obnovljivih izvora energije.⁷ Predviđeno je da se u okviru bilateralne saradnje EU sa svakom zemljom ponaosob uzmu u obzir njihove ra-

⁴ *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009, Council of the European Union, Brussels, 7 may 2009, 8435/09 (Presse 78).*

⁵ A. Jović-Lazić, str. 139-140.

⁶ *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7 May 2009, Council of the European Union, Brussels, 7 may 2009, 8435/09 (Presse 78).*

⁷ *Ibid.*

zličitosti, s obzirom na to da pojedine zemlje u potpunosti zavise od ruskog gasa (Jermenija i Moldavija), pojedine su tranzitne zemlje (Ukrajina i Gruzija), a jedna od njih je snabdevač (Azerbejdžan).⁸

Pored bilateralnih mehanizama saradnje, Istočno partnerstvo predviđa i saradnju na multilateralnom nivou. Ovaj nivo saradnje bi trebalo da omogući otvoren i slobodan dijalog koji će služiti ciljevima partnerstva i dati novi okvir za rešavanje zajedničkih izazova. Istovremeno on će predstavljati forum za razmenu informacija i iskustava o napretku koji su partnerske zemlje ostvarile u reformama i modernizaciji i obezbediti EU dodatni instrument za praćenje ovih procesa.⁹

Budući da EU ima za cilj da se politički poveže sa regionom na svojim istočnim granicama, ovo partnerstvo podrazumeva i institucionalizaciju međusobnih odnosa. Predviđeno je da se svake dve godine održavaju sastanci šefova država i vlada država članica EU i šest partnerskih zemalja.¹⁰ Za dalju analizu razvoja Istočnog partnerstva posebno je važno istaći da ni na jednom mestu u Zajedničkoj deklaraciji usvojenoj u maju 2009. godine nije predviđena perspektiva članstva u EU. “Za razliku od politike stabilizacije i pridruživanja koja uključuje perspektivu članstva, Evropska politika susedstva predstavlja ‘sve osim članstva’, a cilj EU je bio da, kada je reč o zemljama u istočnom susedstvu koje bi mogle pretendovati na članstvo, zaustavi talas proširenja.”¹¹ U to vreme je upravo primena uslovljavanja iz procesa pristupanja bez jasne perspektive članstva naišla na oštre kritike stručne i naučne javnosti. Ukoliko Evropska politika susedstva ne sadrži perspektivu članstva, zašto bi zemlje susedi pristajali na uslovljavanje? “Nedovoljna delotvornost instrumenata pozajmljenih iz politike proširenja kada se primenjuje prema zemljama koje neće ili ne mogu da postanu članice EU ukazuje da je EU precenila svoju normativnu moć, odnosno precenila uticaj koji može ostvariti samo na osnovu privlačnosti koju za treće zemlje predstavlja produbljivanje od-

⁸ *Ibid.*

⁹ Multilateralni okvir bi trebalo da funkcioniše na osnovu zajedničkih odluka EU i partnerskih zemalja i tako omogući dogovore o daljem razvoju Istočnog partnerstva. U Deklaraciji dalje stoji da je za one zemlje koje žele da ostvare napredak u približavanju EU ključno usaglašavanje nacionalnih pravnih akata sa standardima i zakonodavstvom EU.

¹⁰ Na ovim sastancima će se utvrđivati generalne smernice za dalji razvoj istočnog partnerstva. Na godišnjim sastancima ministara inostranih poslova analiziraće se napredak postignut u realizaciji postavljenih ciljeva i obezbediti dalje političko upravljanje ovom inicijativom. Visoki zvaničnici uključeni u reformu u relevantnim oblastima politike sastajće se najmanje dva puta godišnje. Predviđeno je da ove sastanke priprema i da njima predsedava Evropska komisija, kao i da se oni održavaju u okviru četiri tematske platforme: demokratija, dobro upravljanje i stabilnost; ekonomske integracije i usaglašavanje sa politikama EU; energetska bezbednost i međuljudski kontakti.

¹¹ M. Kovačević, “Evropska politika susedstva: izneverena očekivanja”, *Međunarodne studije*, 9/2013, str.115-116.

nosa sa EU.¹² Međutim, u godinama koje su usledile situacija se razvijala drugačije u odnosu na ono što je prvobitno bilo predviđeno.

Drugi samit Istočnog partnerstva u Varšavi

Drugi samit Istočnog partnerstva održan je 29. i 30. septembra 2011. u Varšavi. U periodu između Prvog i Drugog samita EU se suočila sa ekonomskom krizom velikih razmera i dalekosežnih posledica, tako da je Istočno partnerstvo ostalo na marginama interesovanja EU. Osim toga, nastojanja Poljske, kao zemlje predsedavajuće, da intenzivira odnose EU i šest bivših sovjetskih republika na samitu u Varšavi potisnuta su u drugi plan zbog tadašnjih političkih zbivanja : suđenja bivšoj premijerki Ukrajine (koje su opozicija te zemlje kao i EU ocenile kao političko) i povlačenja Belorusije sa samita.

Na kraju samita usvojene su dve deklaracije. Prvu, zajedničku deklaraciju potpisale su sve zemlje učesnice, dok drugu (koja se odnosi na Belorusiju) nisu potpisali predstavnici Ukrajine, Moldavije, Gruzije, Jermenije i Azerbejdžana. U ovoj drugoj lideri dvadeset sedam država članica EU izražavaju duboku uznemirenost zbog pogoršanja stanja ljudskih prava, demokratije i pravne države u Belorusiji. U Zajedničkoj deklaraciji priznata su dostignuća Istočnog partnerstva i prihvaćene evropske aspiracije nekih partnera i njihova posvećenost izgradnji demokratske države. Predviđena je mogućnost vođenja pregovora o Sporazumima o pridruživanju i Dubokim i sveobuhvatnim zonama slobodne trgovine sa Ukrajinom do kraja 2011. godine, kao i otvaranje pregovora o Dubokim i sveobuhvatnim sporazumima o zonama slobodne trgovine sa Moldavijom i Gruzijom.¹³ Dakle, ovom deklaracijom je prvi put zemljama Istočnog partnerstva ponuđena mogućnost sklapanja Sporazuma o pridruživanju. Iako nigde nije bilo eksplicitno navedeno, moglo se protumačiti da su deklaracijom, ovim zemljama otkrivena, vrata ka EU.

Treći samit Istočnog partnerstva u Vilniusu

Treći samit istočnog partnerstva održan je u Vilniusu od 28. do 29. novembra 2013. Ovaj samit mogao je da podstakne "solunski momenat" za post-sovjetske zemlje na istočnim obodima EU, ali se to nije dogodilo. Analogija se odnosi na samit iz 2003. godine između EU i zemalja Zapadnog Balkana, na kome je njima ponuđena jasna perspektiva evropskih integracija. Umesto da definiše geopolitički *finalité* odnosa EU - Istočno partnerstvo predviđajući put ka budućem

¹² *Ibid.*

¹³ <http://www.easternpartnership.org/publication/2011-09-30/eastern-partnership-summit-warsaw>, 10.08. 2014.

pristupanju EU za Jermeniju, Azerbejdžan, Belorusiju, Gruziju, Moldaviju i Ukrajinu, početna ambicija samita u Vilniusu je osujećena.¹⁴

Nakon intenzivnog pritiska od strane Rusije, predsednici Jermenije i Ukrajine napustili su pregovore sa EU pre održavanja samita. Kao odgovor, Unije je, na insistiranje nekih država članica, “razvodnila”¹⁵ Završnu deklaraciju samita. Prvobitni nacrt deklaracije priznavao suvereno pravo svake od šest država obuhvaćenih Istočnim partnerstvom da izabere obim svojih ambicija u odnosima sa EU, tj. izabere da li da ostane partner u skladu sa članom 8 Ugovora o EU¹⁶ ili da sledi evropske aspiracije u skladu sa članom 49 Ugovora o EU.¹⁷ Međutim, član 49 uklonjen je iz završne verzije Deklaracije. Iako su neke države članice uspele u nameri da eliminišu član 49 iz Deklaracije, to nije značilo kraj sna o članstvu pojedinih istočnih suseda. Učesnici naglašavaju da je posebna uloga Partnerstva da podrži one koji žele sve bliže odnose sa EU. Sporazum o pridruživanju, uključujući i Dubok i sveobuhvatan sporazum o slobodnoj trgovini, predstavljaju ključni korak u tom pravcu. Izraz “sve bliže odnose” može se čitati u “Solunskom duhu”, u smislu da Istočno partnerstvo obezbeđuje pravni okvir za evropski put zemljama učesnicama sve do njihovog budućeg pristupanja.¹⁸

Potpisivanje Sporazuma o pridruživanju

Nakon Samita u Vilniusu, odnosi između proevropski orijentisanih država Istočnog partnerstva (Ukrajine, Moldavije i Gruzije), EU i Rusije drastično su se promenili. Događaji koji su usledili (aneksija Krima, ruski odnos prema separati-

¹⁴ S. Blockmans, H. Kostanyan, “A post-mortem of Vilnius Summit: not yet a Thessaloniki moment for the Eastern Partnership, *CEPS Commentary*, http://aei.pitt.edu/46166/1/HK_%26_SB_Vilnius_Summit.pdf, 12.08. 2014, str. 1.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Čl. 8 Ugovora EU: “Unija razvija privilegovane odnose sa državama iz svog susedstva sa ciljem uspostavljanja prostora prosperiteta i dobrosusedstva, utemeljenog na vrednostima Unije, koje karakterišu bliski odnosi i miriljubiva saradnja. U skladu sa stavom 1, Unija može zaključivati specifične sporazume sa tim zemljama. Ti sporazumi mogu sadržati recipročna prava i obaveze kao i mogućnost za vođenje zajedničkih akcija. Njihovo sprovođenje je predmet periodičnog dogovaranja.”

¹⁷ Čl. 49 Ugovora EU: “Država podnosilac zahteva dostavlja svoj zahtev Savetu, koji donosi odluku jednoglasno, posle konsultovanja Komisije i posle odobrenja Evropskog parlamenta., koje ovaj usvaja većinom glasova ukupnog broja svojih članova. Pri tome, vodi se računa o kriterijumima koje je utvrdio Evropski savet. Uslovi prijema i prilagođavanja koje taj prijem povlači u vezi sa ugovorima na kojima se zasniva Unija, predmet su sporazuma između država članica i države podnosioca zahteva. Taj sporazum podleže ratifikaciji u svim državama ugovornicama, u skladu sa njihovim ustavnim pravilima. »

¹⁸ S. Blockmans, H. Kostanyan, “A post-mortem of Vilnius Summit: not yet a Thessaloniki moment for the Eastern Partnership, *CEPS Commentary*, http://aei.pitt.edu/46166/1/HK_%26_SB_Vilnius_Summit.pdf, 12.08. 2014, str. 2.

stičkim kretanjima u Donjesku i Lugansku i prestanak izvoza gasa Ukrajini), uticali su ne samo na promenu konfiguracije ukrajinske države i društva, već i uopšte na odnose između Rusije i šireg post-Sovjetskog regiona. Stoga je EU ubrzala potpisivanje Sporazuma o pridruživanju i Dubokog i sveobuhvatnog sporazuma o slobodnoj trgovini sa Gruzijom i Moldavijom i održala obećanje da potpiše ovaj sporazum sa Ukrajinom. Do zvaničnog potpisivanja ovih akata došlo je 27. juna 2014. Iako je reč o stotinama strana čiji je sadržaj prevashodno tehničke prirode, stvarna vrednost ovih dokumenata je simbolička pošto oni, za svaku od ovih zemalja, predstavljaju, konačni raskid sa sovjetskom prošlošću.

IZAZOVI ISTOČNOG PARTNERSTVA

Nakon potpisivanja Sporazuma o pridruživanju i Dubokih i sveobuhvatnih sporazuma o slobodnoj trgovini između Ukragine, Moldavije i Gruzije i EU, i jedna i druga strana našle su se u delikatnoj situaciji. Najveći izazov za Ukrajinu, Moldaviju i Gruziju biće kako da održi odnose sa Rusijom, uz istovremeni približavanje EU. Kada je reč o EU, potpisivanje ovih sporazuma i aspiracije pomenu te tri zemlje ka EU, otvorile su pitanje mogućnosti Unije da eventualno prihvati nove članove. S obzirom na nespремnost Ukrajine, Moldavije i Gruzije da pristupe EU, s jedne strane, i na slab absorpcioni kapacitet EU nakon izvesnog "umora od proširenja", s druge strane, nameće se pitanje da li postoji neko treće, međurešenje, koje će ovim zemljama omogućiti privilegovan status u okviru EU i pristup unutrašnjem tržištu, bez punopravnog članstva?

Ukrajina, Moldavija i Gruzija između Brisela i Moskve

Nakon potpisivanja Sporazuma o pridrživanju, najveći izazov za Ukrajinu, Moldaviju i Gruziju jeste kako da održe odnose sa Rusijom. S jedne strane, postavlja se pitanje zašto bi Rusija pridavala značaj nečemu što zapravo predstavlja hiljadu stranica dokumenata tehnokratskog karaktera? Evropski zvaničnici tvrde da ni u sporazumima ni u pristupu EU ne postoji ništa što bi moglo naškoditi Rusiji.¹⁹ Ukrajina, Moldavija i Gruzija i dalje su slobodne da razvijaju odnose sa Rusijom u meri koji one izaberu, a jedino što im je onemogućeno je da budu članice Evroazijske carinske unije. Međutim, s druge strane, sam način na koji su lideri tri zemlje pozdravili potpisivanje ovih dokumenata jasno ukazuje da su oni odlučujući u pogledu njihovog geopolitičkog opredeljenja. Ukrajinski predsednik izjavio je da je to "civilizacijski izbor",²⁰ upoređujući potpisivanje sa prelaskom Rubi-

¹⁹ E. Knott, "Georgia, Moldova and Ukraine's signing of EU co-operation agreements marks their transition from 'post-Soviet' to 'European' states", <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/06/30/georgia-moldova-and-ukraines-signing-of-eu-co-operation-agreements-marks-their-transition-from-post-soviet-to-european-states/>, 22.08.2014.

²⁰ *Ibid.*

kona. “Prešli smo Rubikon ka Evropi i ostavili iza sebe sovjetsku prošlost.”²¹ Stoga Sporazumi o pridruživanju nisu samo politički i ekonomski dokumenti, već predstavljaju “simbol vere” i “neraskidive volje”.²²

Ono što je veoma interesantno je da je podrška za evropske integracije u narodu u sve tri zemlje veoma velika.²³ Međutim, to nije neobično ukoliko se uzme u obzir da je za Ukrajinu, Moldaviju i Gruziju, normalizacija odnosa sa EU i nada da se to jednog dana može preobratiti u članstvo znači da su priznati kao evropski, u statusu, pravima i identitetu i da više nisu viđeni kao bivše sovjetske republike.²⁴ Naravno, činjenica da je podrška u narodu procentualno tako visoka ukazuje da su ove tri zemlje da početku puta. Naime, uporednom analizom podataka u zemljama koju se u poslednjih dvadeset godina ulazile u proces evropskih integracija, dolazi se do jedne zakonomernosti - što zemlja više napreduje u procesu integracija, podrška u narodu za pristupanje EU više opada. Ova degresivna tendencija može se objasniti dugim i složenim procesom evropskih integracija, sa velikim brojem različitih uslova za prelazak u narednu fazu procesa i sa, do samog kraja, neizvesnim ishodom.

U svakom slučaju, početak puta bliže političke i ekonomske saradnje sa EU, i potencijalno otvaranje slobodne trgovine, uticaće na odnose sa Rusijom u svim segmentima privrede i društva, pre svega u oblasti trgovine, energetke i teritorijalnog integriteta. Rusija je značajan trgovinski partner za sve tri države, posebno za Ukrajinu, gde ruski izvoz i uvoz prevazilaze izvoz i uvoz sa EU. Pored toga, Rusija je takođe značajan trgovinski partner Moldavije i Gruzije. Zatim i Ukrajina i Moldavija i Gruzija, zavisne su od ruskog gasa, tačnije od jeftinih cena ovog gasa.²⁵ U energetskom sektoru, EU može da uradi malo toga kada je reč o zavisnosti ovih zemalja od jeftinog ruskog gasa. Mnoge države EU su i same zavisne od ruskog gasa i one koje dobijaju gas putem gasovoga preko Ukrajine takođe osećaju posledice ukrajinske krize.²⁶

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ Zanimljivo je da u Gruziji, prema poslednjim istraživanjima, podrška stanovništva za evropske integracije prelazi 70 odsto.

²⁴ E. Knott, “Georgia, Moldova and Ukraine’s signing of EU co-operation agreements marks their transition from ‘post-Soviet’ to ‘European’ states”, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/06/30/georgia-moldova-and-ukraines-signing-of-eu-co-operation-agreements-marks-their-transition-from-post-soviet-to-european-states/>, 22.08.2014.

²⁵ Ilustrativan je podatak da u Ukrajini, stanovnici su plaćali samo 25 procenata, a industrijski potrošači samo 75 procenata, od vrednosti gasa na evropskom tržištu. Malo je verovatno, kakav god da bude ishod trenutne ukrajinsko-ruske krize, da će bilo koji dogovor dovesti do značajnih povećanja ovih cena.

²⁶ E. Knott, “Georgia, Moldova and Ukraine’s signing of EU co-operation agreements marks their transition from ‘post-Soviet’ to ‘European’ states”, <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/06/30/>

Kada je reč o energetici, trebalo bi pomenuti i gasovod Južni tok koji je osmišljen tako da diversifikuje putanje izvoza gasa i umanji rizike tranzita, zaobilazeći Ukrajinu, idući ispod Crnog mora preko Bugarske i Srbije, do Centralne i Istočne Evrope. Međutim, u junu 2014. godine radovi na bugarskoj deonici Južnog toka su obustavljeni jer je Evropska komisija ocenila da ugovori o izgradnji Južnog toka nisu u skladu sa Trećim energetske sporazumom.²⁷

Pored energetske zavisnosti, postoji i pretnja od teritorijalne nestabilnosti. Sve tri države, i Gruzija i Moldavija i Ukrajina imaju teritorijalne sporove sa Rusijom i plaše se eventualnih ruskih upada. Osim toga, postoje granice dokle ove zemlje mogu na napreduju u procesu evropskih integracija dok na njihovim teritorijama postoje otvorena teritorijalna pitanja.²⁸ Ovo su izazovi sa kojima se Ukrajina, Moldavija i Gruzija suočavaju od početka post-Sovjetskog perioda. Iako se EU ne postavlja kao konkurencija Rusiji, mnogi smatraju da Ukrajina, Moldavija i Gruzija, makar simbolično, evropeizaciju vide kao zamenu za sovjetizaciju, i kao razdvajanje njihovih centar-periferija odnosa sa Rusijom u korist novog centar-periferija odnosa sa EU. To jeste realnost koje bi EU morala da bude svesna. Pitanje je sada kako će ove države urediti svoje odnose, tj. uspostaviti ravnotežu između Brisela i Moskve, kao i kako će EU urediti svoje odnose sa Rusijom.²⁹

Absorcionni kapacitet EU

Termin "absorpcionni kapacitet EU" postao je aktuelan nakon šestog velikog talasa proširenja EU 2004. godine, kada je Uniji pristupilo deset novih država članica. U početku se o absorpcionom kapacitetu EU navise govorilo u svetlu ulaska Turske u EU, da bi u godinama koje su usledile bio pominjan i u kontekstu zemalja Zapadnog Balkana, a od nedavno i zemalja Istočnog partnerstva. Sam termin

georgia-moldova-and-ukraines-signing-of-eu-co-operation-agreements-marks-their-transition-from-post-soviet-to-european-states/, 22.08.2014.

²⁷ U skladu sa Trećim energetske paketom EU proizvodnja prirodnog gasa treba da bude odvojena od transporta i snabdevanja potrošača, tako da ne dođe do narušavanja konkurencije. To znači da u Evropi gasovode ne može posedovati i njima upravljati jedna kompanija. Gasprom kontroliše pedeset odsto celokupno planirane mreže Južnog toka, uključujući celikupni gasovod u Bugarskoj. Međutim, prema popisima EU, Gasprom može posedovati samo pedeset odsto gasovoda. Ovaj uslov Rusija ne želi da prihvati.

²⁸ Moldavija i Transnistrija i dalje treba da reše da li će Transnistrija biti deo moldavskog Dubokog i sveobuhvatnog sporazuma o slobodnoj trgovini sa EU ili ne. Ukrajinski predsednik tvrdi da Krim jeste deo ukrajinskog sporazuma sa EU i da bez povraćaja Krima, "normalni" odnosi između Ukrajine i Rusije neće biti mogući.

²⁹ E. Knott, "Georgia, Moldova and Ukraine's signing of EU co-operation agreements marks their transition from 'post-Soviet' to 'European' states", <http://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2014/06/30/georgia-moldova-and-ukraines-signing-of-eu-co-operation-agreements-marks-their-transition-from-post-soviet-to-european-states/>, 22.08.2014.

prvi put je u dokumentima upotrebila Evropska komisija, a naišao je na oštre kritike naučne i stručne javnosti, pre svega zbog širine i nepreciznosti. Osim toga, termin sadrži teritorijalnu (“definitivne” granice EU), kao i vremensku dimenziju (ključno pitanje je stanje Unije za deceniju, a ne danas).³⁰ Stoga ga je Komisija u kasnijim dokumentima napustila i zamenila terminom integracioni kapacitet EU. Ipak, čini se da je u evropskom žargonu i dalje mnogo češće koristi termin absorpcioni kapacitet. Da bi se bolje razumelo šta predstavlja absorpcioni kapacitet EU, ovaj složeni termin može se razložiti na više komponenti: kapacitet tržišta robe i usluga; kapacitet tržišta rada da prihvati nove države članice; kapacitet EU da finansira apsorpciju novih država članica – misli se na strukturalne fondove, pre svega; kapacitet EU institucija da funkcionišu sa novim državama članicama; kapacitet društva da apsorbuje nove države članice – što je možda i jedan i od najosetljivijih aspekata i kapacitet EU da obezbedi stratešku bezbednost same Unije. U svakom slučaju, činjenica je da sve ove komponente nisu statične i teško je predvideti kako će se stvari razvijati u budućnosti. Ipak u ovom trenutku, nakon ekonomske krize, teško da EU poseduje bilo koju od gore pomenutih komponenta absorpcionog kapaciteta da bi mogla da prihvati tri istočna suseda.

S druge strane, ne treba zanemariti ni činjenicu da je reč o zemljama koje su pola veka živele u sasvim drugačijim političkim, društvenim, socijalnim, kulturnim i dr. okolnostima i da preokret ne može doći preko noći. Ove zemlje jesu ušle u proces reformi, ali je njihov nivo i dalje daleko od zadovoljavajućeg. Dakle, ni sam absorpcioni kapacitet Ukrajine, Moldavije i Gruzije nije na odgovarajućem nivou da mi ove zemlje u skorijoj budućnosti mogle da prihvate obaveze iz članstva u EU.

ŠVAJCARSKI BILATERALNI SPORAZUMI: MODEL ZA ISTOČNE PARTNERE UKRAJINU, MOLDAVIJU I GRUZIJU?

S obzirom na to da EU, suočena sa teškom ekonomskom krizom i izvesnim umorom od proširenja, nije u mogućnosti da se širi prema istoku, a da ni Ukrajina, Moldavija i Gruzija nisu spremne da postanu članice EU, postavlja se pitanje u kom pravcu i na koji način će se dalje razvijati odnosi ove tri zemlje i EU?

Za Ukrajinu, Moldaviju i Gruziju od velikog je značaja da EU nastavi da im pomaže u procesu reformi tako što će se ojačati program Istočnog partnerstva (kojim je predviđeno širenje veza sa istočnim susedima EU na mnoštvo načina koji ne podrazumevaju potpuno članstvo u EU). Osim toga, ovim zemljama bi trebalo omogućiti sličnu ili istu vrstu privilegovanog statusa u okviru EU koji uživaju pojedine evropske države, kao što su npr. Švajcarska i Norveška. Iako se Švajcarska po mnogo čemu razlikuju od tri države Istočnog partnerstva, čini se da bi

³⁰ “Just what is absorption capacity of the European Union”, <http://www.ceps.eu/content/just-what-absorption-capacity-european-union-launch-ceps-policy-brief>, 20. 08.2014.

model, tj. forma saradnje na osnovu bilateralnih sporazuma mogla da se primeni i na istočne susede.³¹

Švajcarski odnosi sa EU uređeni su na osnovu dve grupe bilateralnih sporazuma. Prva grupa od sedam bilateralnih sporazuma između EU i Švajcarske (*Bilaterals I*) iz 1999. godine fokusirana je na ekonomske interese. Stoga se ovi sporazumi smatraju klasičnim “sporazumima o tržišnoj liberalizaciji”. Jedini sporazum iz ove prve grupe, Sporazum o istraživanju, ima za cilj intenziviranu saradnju u oblasti istraživanja, te spada u kategoriju “sporazuma o saradnji”. Sporazum o civilnom vazduhoplovstvu, kojim se avio kompanijama omogućava uzajaman postepen pristup tržištima, bio je prvi sporazum poznat kao “integracioni sporazum” pošto su institucijama EU (npr. Sudu pravde EU) dodeljene specijalne nadležnosti. Pet preostalih sporazuma o liberalizaciji iz prve grupe su: Sporazum o slobodnom kretanju lica; Sporazum o tehničkim preprekama trgovini; Sporazum o tržištima javnih nabavki; Sporazum o poljoprivredi i Sporazum o kopnom transportu.³²

Dok su Bilateralni sporazumi I uglavnom fokusirani na ekonomska pitanja i liberalizaciju, druga grupa sporazuma doneta 2004. godine otišla je korak dalje u smislu da neki od njih ne samo da imaju za cilj saradnju i liberalizaciju, već se tiču oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa (Šengenski i Dablinski sporazum). Grupa Bilateralnih sporazuma II (*Bilaterals II*) sastoji se od devet sporazuma i jedne deklaracije o namerama (u oblasti Obrazovanja, zanimanja i omladine). To su : Šengenski/ Dablinski sporazum; Sporazum o oporezivanju štednje; Sporazum o suzbijanju prevara; Sporazum o procesovanim poljoprivrednim proizvodima; Sporazum o životnoj sredini; Sporazum o statističkim podacima; Sporazum o medijima; Sporazum o penzijama i Sporazum o obrazovanju.³³ Bilateralni sporazumi između Švajcarske i EU su klasični sporazumi međunarodnog prava. Shodno tome, sprovođenje, tumačenje i buduće izmene su u skladu sa opštim pravilima međunarodnog prava. Većina sporazuma su zapravo bilateralni u smislu da se Švajcarska i EU pojavljuju kao ugovorne strane. Tri sporazuma su uređeni kao multilateralni sporazumi: Sporazumi o borbi protiv prevara, Sporazum o slobod-

³¹ Norveška takođe uživa sličnu vrstu privilegovanog statusa koji počiva na bilateralnim sporazumima.

³² A. Kellerhals, “Switzerland’s relationship with the EU : integration at its own speed?”, *Multi-speed Europe* (eds. A. Kellerhals, T. Baumgartner), EuropaInstitut, Zurich, p. 153-157.

³³ Sporazumi u oblasti statističkih podataka, medija, životne sredine, borbe protiv prevara, oporezivanja štednje i penzija spadaju u kategoriju “sporazuma o saradnji”. Dok Sporazum o procesovanim poljoprivrednim proizvodima spada u klasične “sporazume o liberalizaciji”, Šengenski i Dablinski sporazumi mogu se klasifikovati u “integracione sporazume”. Njihova institucionalno uređenje je specifično u poređenju sa svim ostalim bilateralnim sporazumima. Švajcarska je bila obavezna da usvoji sve nove tzv. pravne tekovine Šengena (stoga sporazum nije statičan, već dinamičan) i Švajcarska aktivno učestvuje u zakonodavnom postupku.

nom kretanju lica i Šengenski/ Dablinski sporazum. Njima se uspostavljaju nadležnosti EU s jedne strane i nadležnosti država članica, s druge strane (tzv. mešoviti sporazumi).

Švajcarski bilateralni sporazumi su uglavnom (Sporazum o pristupanju Šengenskoj zoni je izuzetak) “statični” : dok se u Uniji pravne tekovine (*acquis*) menjaju i dopunjuju svakodnevno, *acquis* iz Švajcarskih sporazuma je *acquis* koji je u Uniji bio na snazi na dan potpisivanja ovih sporazuma. Drugim rečima, izmene i dopune pravnih tekovina EU ne ulaze automatski u sporazume. Za usvajanje mogućih i relevantnih izmena i dopuna pravnih tekovina EU nadležno je je nekoliko mešovitih odbora, uspostavljenih za upravljanje i sprovođenje bilateralnih sporazuma. Svih sedam sporazuma iz prve grupe (*Bilaterals I*) i skoro svi iz druge (*Bilaterals II*) uspostavljaju odbore. Oni su sastavljeni od predstavnika EU i Švajcarske i glavna funkcija im je da obezbede ispravno sprovođenje sporazuma kroz dijalog između strana. Odbori služe kao forumi za razmenu informacija, mogu biti u obavezi da rešavaju sporove u vezi sa sprovođenjem ili tumačenjem sporazuma i što je najvažnije nadležni su za usklađivanje sporazuma (protokoli i aneksi) sa novim zakonodavstvom.³⁴

Uzimajući u obzir ključne karakteristike švajcarskih bilateralnih sporazuma sa EU, može se zaključiti da brojni sektorski sporazumi predstavljaju originalni integracioni eksperiment³⁵ i pokazali su se kao veoma efikasan način da se Švajcarskoj omogući pristup unutrašnjem tržištu EU. Stoga bi, s obzirom na specifičan položaj Ukrajine, Moldavije i Gruzije, ali i situaciju u kojoj se EU trenutno nalazi, švajcarski model integracija mogao da se primeni i na istočne susede.

ZAKLJUČAK

Program Istočnog partnerstva predstavlja istočnu dimenziju Evropske politike susedstva. Programom je prvobitno bilo obuhvaćeno šest zemalja (Ukrajina, Moldavija, Belorusija, Gruzija, Jermenija i Azerbejdžan), ali se Belorusija povukla već 2011. godine. Iako u početku nije bila predviđena perspektiva članstva u EU, u godinama koje su usledile situacija se menjala, a izbijanje ukrajinske krize ubrzalo približavanje pojedinih zemalja EU. Naime, u junu 2014. godine, Ukrajina, Moldavija i Gruzija potpisale su Sporazume o pridruživanju i Duboke i sveobuhvatne sporazume o slobodnoj trgovini, čime su im, na neki način, odškrinuta vrata ka EU. Iako su Ukrajina, Moldavija i Gruzija rešene da raskinu sa svojim sovjet-skom prošlošću i potpisivanje ovih sporazuma doživljavaju kao istorijsku prekretnost.

³⁴ A. Kellerhals, st. 156-157.

³⁵ R. Schwok, “EU – Swiss bilateralism - a model for the Eastern partners such as Ukraine, Moldova and Georgia”, <http://artsonline.monash.edu.au/events/events/monash-european-and-eu-centre-eu-swiss-bilateralism-a-model-for-the-eastern-partners-such-as-ukraine-moldova-and-georgia-professor-rene-schwok/>, 24. 08. 2014.

nicu, situacije je mnogo komplikovanija. Naime ove zemlje imaju tesne ekonomske veze sa Rusijom koja ne gleda blagonaklono na njihove evropsko opredeljenje. Međutim, niti su ove tri zemlje spremne da postanu članice EU niti je Unija trenutno u mogućnosti da se proširuje, a opet neophodno je da se nađe način, institucionalni okvir, na osnovu koga oni mogu nastaviti saradnju.

Kao jedno od mogućih rešenja pominje se švajcarski model integracija. Naime, Švajcarska ima potpisane bilateralne sporazume sa EU zahvaljujući kojima uživa privilegovan status u EU uprkos tome što formalno nije članica EU. Iako se Švajcarska istorijski, ekonomski, politički, kulturološki, sociološki itd. razlikuje od tri istočna suseda, švajcarski model bi mogao biti veoma efikasan okvir za pristupanje Ukrajine, Moldavije u Gruzije unutrašnjem tržištu EU.

JELENA ČERANIĆ, Ph.D.,

Assistant professor at the Faculty of Law of the University of Banja Luka
Research associate at the Institute of Comparative Law in Belgrade

EASTERN PARTNERSHIP SURVEY AND PERSPECTIVES

Summary

The Eastern partnership (EaP) is an initiative of the European Union governing its relationship with the post-Soviet states of Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova, and Ukraine. The initiative, launched at a summit in Prague on 7 May 2009, was aimed at tightening the relationship between the EU and the Eastern partners by deepening their political co-operation and economic integration. At the beginning, the EaP neither promised nor precluded the prospect of EU membership to the partner states. However, the third EaP summit at Vilnius in November 2013 could have spurred a 'Thessaloniki moment' (the 2003 Summit when the Western Balkans were offered a clear prospect of future integration with the EU), but it failed to deliver. Nevertheless, in 2014 the relations between the key EaP states (Ukraine, Moldova, and Georgia), the EU and Russia have shifted inextricably. The EU has sped up its signing of Association Agreements and Deep and Comprehensive Free Trade Agreements with Georgia and Moldova and Ukraine, with the official signing of them taking place on June 27, 2014. *While the agreements are largely technical in nature, their real value is symbolic as they represent a final break from each country's Soviet past and a hope that they might one day be converted to membership.* However, the beginning of this journey of closer political and economic association with the EU, and the opening up of the free trade potential, is also the continuation of substantial uncertainty regarding how this will affect their relations with Russia which is a significant trading partner for these states. On the other hand, taking into account the absorption capacity of EU and a certain 'enlargement fatigue', it can be concluded that "the EU is not prepared to extend membership further east. However, the EU can help them to stay focused on its reform process by strengthening EaP program, which is designed to expand ties with the EU's eastern neighbors in a variety of ways. The EU should also eventually give them the same kind of privileged access to the EU that Switzerland" enjoys.