

ма о стабилизацији и придруживању, што је следећи корак који нам предстоји. То је подразумевало анализу рада три гране власти и њиховог међусобног односа, предузимања мера на сузбијању корупције и поштовања људских права и заштиту мањина. Анализа је показала да су неки проблеми били заједнички за све тадашње државе кандидаткиње, као што је на пример било успостављање независне правосудне власти, убрзање судских поступака и неделотворна државна управа, док су неки били карактеристични само за одређене државе кандидаткиње. Најбољи пример је Кипар који, захваљујући нерешеном односу између грчког и турског становништва, није био у могућности да образује преговарачки тим, који би имао представнике и грчке и турске етничке заједнице, нити да обезбеди поштовање људских права и слобода свих становника Кипра.

Да би се у потпуности представио процес приступања, аутори су обрадили и теме које су уско повезане са самим процесом приступања. На првом месту су објашњене правна природа и садржина копенхагенских критеријума, као и сам процес испуњавања ових критеријума. Детаљно је приказан и историјски развој односа Југославије и Европске заједнице/Европске уније од потписивања два трговинска споразума 1970. и 1973. године до данашњих дана, када се Државна заједница Србије и Црне Горе налази пред потписивањем споразума о стабилизацији и придруживању. Коначно, у посебном прилогу посвећеном самом процесу стабилизације и придруживања објашњени су природа самог споразума и место које Државна заједница Србије и Црне Горе заузима у оквиру процеса стабилизације и придруживања.

Ваља на крају рећи да су се писци посебно трудили да уједначене начине излагања како би читаоци могли лакше да идентификују проблеме који су заједнички за све нове државе чланице. Уједно су се аутори трудили да пишу јасно и разговетно и да своја излагања прилагоде основној сврси ове књиге, а која се огледа у приближавању процеса приступања Европској унији широј јавности.

др Александра Чавошки

У Београду, 25. априла 2005. године

Мр ПРЕДРАГ ВУКАСОВИЋ

І КОПЕНХАГЕНСКИ КРИТЕРИЈУМИ

1. Правна природа критеријума

Критеријуми – услови које треба да испуне државе кандидати да би биле примљене у Европску унију садржани су у закључцима Савета Европске уније усвојеним у Копенхагену 21. – 22. јуна 1993. године. У формалном погледу, закључци Савета, а тиме и критеријуми садржани у њима, представљају **једнострану изјаву воље** држава чланица Европске уније, којом се утврђују основи на којима ће се водити преговори о приступању нових држава Унији. У питању је, дакле, нека врста декларације о намерама Уније и њених чланица, која унапред не обавезује другу страну у преговорима – државе које ступају у преговоре о приступању Унији. Са гледишта класичног међународног права, такве једностране изјаве не могу обавезивати друге правне субјекте. У току преговарачког процеса заинтересоване државе теоријски могу одступити од услова садржаних у закључцима Савета Европске уније, ако нађу да такво одступање одговара њиховим интересима.

Стварност, разуме се, не одговара управо оцртаном теоријском моделу. Иза формалне равноправности будућих уговорних страна крије се фактичка неравноправност. При томе, није реч само о разликама у економској, политичкој или војној моћи преговарача, разликама које су природан и неизбежан елемент самог појма међународних односа. Кандидати за пријем којима су упућени критеријуми су бивше социјалистичке државе, у којима су – са изузетком земаља западног Балкана – у тренутку усвајања критеријума управо окончане драматичне политичке промене у смислу демотирања комунистичког монопола власти и његовог репресивног апарата, а којима тек предстоји период структуралних економских, социјалних и институционалних преображаја на чијем се завршетку налази друштво засновано на тржишној привреди, демократским установама, поштовању људских и грађанских права и

владавини закона. Целину ових преображаја обично називамо транзицијом (латински: прелаз). Све државе о којима је овде реч – земље средње и источне Европе, како се изричито наводи у копенхагенским закључцима – прихватиле су транзицију као своју реалност. А транзициони статус државе подразумева њену фактичку неспособност да без туђе помоћи, самостално, испуњава обавезе које проистичу из чланства у Европској унији. Копенхагенске критеријуме и њихову потоњу разраду у годишњим извештајима Европске комисије о њиховом испуњавању можемо посматрати као правне и институционалне гаранције да ће државе кандидати моћи да одговоре обавезама које проистичу из чланства у Европској унији. Ти критеријуми су општи; обавезују све државе кандидате и о њиховој садржини се не преговара. У том погледу они подсећају на уговоре по приступу из унутрашњег права, у којима једна страна – рецимо осигуравајућа компанија, трговачко предузеће и сл. – одређује услове уговора, а друга – власник аутомобила, купац и сл. – прихвата већ утврђене услове.

Ова врста уговора не представља новину у међинародном праву; ни приликом пријема у организацију Уједињених нација држава кандидат не преговара о условима за пријем нити о садржини Повеље, већ прихвата унапред дефинисане услове. Наравно, постоји огромна разлика у погледу садржине услова: критеријуми које поставља Европска унија неупоредиво су свеобухватнији, задиру у битне политичке, економске и социјалне односе унутар држава кандидата за пријем и опредељују један сасвим одређен тип привреде, друштва, па и културе, јер отелотворују оно што се најчешће назива европским системом вредности. Зато се у овим критеријумима, као и у сличним, мада знатно блажим захтевима ОЕБС-а и Савета Европе, могу назрети обриси новог европског регионалног права, али и универзалне норме међународног обичајног права епохе глобализације.

2. Садржина критеријума

Од земље која жели да постане члан Европске уније тражи се да оствари:

- 1) **стабилност институција** које обезбеђују демократију, владавину права, као и поштовање и заштиту људских и мањинских права;
- 2) постојање **функционалне тржишне привреде** способне да се суочи с притисцима конкуренције и тржишним силама унутар Европске уније;
- 3) способност **извршавања обавеза** које проистичу из чланства у Унији, што обухвата и прихватање циљева политичког, економског и монетарног јединства.

Трећи од наведених услова заправо је општи услов који поставља свака међународна организација. Он се тиче прихватања циљева организације и способности потенцијалног члана да извршава обавезе које чланство подразумева. У већини старијих, класичних међународних организација претпостављало се да свака суверена држава самом чињеницом сопственог суверенитета стиче способност да испуњава обавезе које проистичу из чланства. У случају Европске уније таква претпоставка не важи. Обавезе које држави намеће чланство у Унији толико су бројне, свеобухватне, комплексне и захтевне да се не може унапред претпоставити способност суверене државе да их извршава. Таква способност мора се утврђивати за сваког кандидата за пријем понаособ. У оквиру хармонизације правног система сваке државе кандидата са правним поретком Уније посебан нагласак се ставља на мере против ометања слободне конкуренције на јединственом тржишту, еколошку заштиту, као и заштиту радника и потрошача. Савет Уније је каснијим закључцима усвојеним у Мадриду прецизирао да државе кандидати за пријем морају доказати способност да у поступку примене директива и других прописа Уније обезбеде ефикасан рад управних и судских органа. Поред економске и правне инфраструктуре, које су обухваћене другим и првим критеријумом, овде би спадала и својеврсна културна или цивилизацијска инфраструктура, приврженост критичне масе становништва европском систему вредности и идеалу европског јединства. Управо у вези с овим експлицитно неформулисаним, али латентно присутним захтевом одвија се жива дебата о границама ширења Европске уније.

Други низ критеријума односи се на способност привреде државе – кандидата да се укључи у јединствено европско тржиште. Наиме, није довољно да држава у процесу придруживања Унији докаже да може извршавати преузете обавезе, нити да постоји одговарајући правно-институционални оквир, којем је иначе и посвећена ова књига. Ако већина предузећа у држави кандидату нема потребне економске перформансе за равноправну тржишну утакмицу, ако привреда не може да поднесе терет слободног протока робе, капитала и радне снаге унутар јединственог тржишта, ако се радно и социјално законодавство не могу прилагодити захтевима Уније без драстичног пада животног стандарда широких слојева становништва, тада ће социјални и политички трошкови приступања Унији бити превелики пре свега за саму државу у процесу придруживања, али и за друге чланице Уније. Због тога што се сматра да је процес придруживања неповратан, настоји се по сваку цену избећи преиспитивање одлуке о приступању Унији које би настало као последица промене односа политичких снага изазване тешкоћама прилагођавања условима конкуренције на јединственом тржишту.

3. Правно-институционална инфраструктура

Услови којима се овде бавимо односе се на правно-институционалну инфраструктуру; они прелазе границе привредног и социјалног законодавства, задирући у основна начела укупног правног поретка. При томе, Унију не задовољава декларативно уграђивање поменутих начела у уставни поредак; она захтева постојање довршених, јасних, транспарентних и објективних процедуралних норми неопходних за њихову ефективну, универзалну и проверљиву примену. Да би се ови критеријуми задовољили, није довољно променити само основне, „системске“ законе у областима које су од интереса за испуњавање критеријума (независност судства, финансирање политичких странака, положај мањина, медијска сфера); потребно је променити читав низ уредби, правилника и других општих управних аката који регулишу услове и начин остваривања права обезбеђених тим законима. И норме које су удаљене од привредног и социјалног законодавства, попут културних и верских слобода, доприносе стварању амбијента правне сигурности, без којег се не може очекивати да држава кандидат има приступ јединственом тржишту и заједничким европским институцијама.

Правно-институционални услови могу се поделити у три целине:

- а) услови који се односе на функционисање демократије;
- б) услови који доприносе остварењу владавине права, и
- ц) услови који се тичу поштовања људских и мањинских права.

Ова подела је само условна: ради се о јединственом скупу међусобно повезаних и условљених захтева, који само као целина одређују правни амбијент у чијем оквиру је могуће приступање држава кандидата Унији.

а) Под демократијом се подразумева уређење засновано на подели власти и класичним политичким слободама развијано у западној Европи током последња два века. То уређење карактерише вишестраначки парламентаризам уз доследно поштовање слободе политичког удруживања и деловања. Овај аспект добија на значају ако се има у виду недавна ауторитарна прошлост бивших социјалистичких земаља. Посебно су важни прописи који регулишу изборно право, финансирање политичких странака и медијску сферу. За демократски карактер власти такође је битна парламентарна контрола извршне власти, нарочито осетљивих области попут одбране и унутрашњих послова.

б) Начело владавине права треба да усмерава целокупан правни поредак, јер оно представља елементарни услов било какве правне сигурности. У социјалистичкој прошлости већине држава кандидата није практично оствариван овај принцип, који је иначе фигурирао у њиховим уставима. Његово нарушавање најчешће се испољавало кроз

самовољно и неодговорно поступање управних органа, криминалну делатност тајне полиције, доношење закона без њиховог објављивања у службеном гласилу доступном јавности и сличним поступцима. Непостојање традиције независног судства озбиљно омета успостављање владавине права, те стога адекватна организација судске власти као услов аутономног деловања судства привлачи наглашену пажњу. Сем тога, у периоду транзиције заоштрени су проблеми корупције носилаца јавних овлашћења, будући да корупција директно и посредно подрива владавину права.

ц) Људска и мањинска права су не само вредно цивилизацијско достигнуће већ и неопходан услов за функционисање слободног тржишта. С падом комунистичких режима у свим земљама источне и дела средње Европе дошло је до пораста национализма, мада он нигде није добио такве размере и оставио толико негативних последица као на подручју Западног Балкана. Нормативно гарантовање мањинских права потребан је али не и довољан услов за испуњење копенхагенских критеријума; у национално мешовитим срединама треба активно промовисати идеје међуетничке толеранције и мултикултурализма. Ефикасна локална самоуправа и остваривање образовних права мањинских етничких заједница представљају саставни део политике међуетничког дијалога, без које нема приближавања Европској унији. Свако јачање национализма изазива сумњу да ли нација захваћена национализмом искрено и трајно прихвата европске вредности. Разуме се, етничке мањине нису једине које треба заштити од тираније већине: припадници мањинских верских заједница и сексуалних опредељења или особе са инвалидитетом могу бити у истој мери угрожени појавом нетолеранције у друштву.

4. Стабилност државног уређења

Посебно је наглашен императив стабилности институционалног уређења држава кандидата. Политичка борба у парламенту или ван њега не сме ни у једном тренутку довести у питање већ остварене резултате у испуњавању услова о којима је управо било речи. Није довољно да владајућа парламентарна већина спроводи реформе у правцу прихватања стандарда који се примењују у Европској унији; потребно је изградити такве институционалне механизме који ће процес приступања Унији учинити иреверзибилним. Функционисање демократских установа и поделе власти, владавина права и независно судство које ту владавину обезбеђује, практично а не само нормативно поштовање људских и мањинских права; ништа од тога не сме бити предмет политичких спорова, нити може зависити од увек променљивог односа политичких снага у држави кандидату. Већ је поменута неопходност постизања националног консензуса о стратегији приступања Унији, ко-

ја свакако обухвата и испуњавање копенхагенских критеријума, консензуса у који морају бити укључени сви релевантни политички чиниоци – не само политичке странке него и невладине организације, пословна и стручна удружења, медији, речју сви који обликују јавно мњење. Међутим, ни таква најшира сагласност друштвених снага, која се тешко постиже а још теже одржава, није довољна гаранција да су копенхагенски критеријуми **трајно** испуњени. У сама институционална решења морају бити уграђени детаљно разрађени заштитни механизми, којима ће се онемогућити било какво угрожавање вредности оличених у условима за приступање Унији. Тек кад политичке и правне институције буду функционисале аутоматски, без посредовања политичких, дакле ванинституционалних чинилаца, биће постигнута стабилност неопходна за равноуправно укључивање у евроатлантске интегративне процесе.

5. Праћење испуњавања копенхагенских критеријума

Истим закључцима Савет Уније обавезао се да прати напредак који свака држава кандидат оствари у испуњавању ових критеријума и усвоји одговарајуће закључке. Предвиђено је да државе које се налазе у процесу придруживања буду структурно повезане са установама Уније у оквиру појачаног и проширеног мултилатералног дијалога и усклађивања ставова о питањима од заједничког интереса. Поред редовних састанака председавајућег Савета Уније и председника Европске комисије са представницима сваке државе кандидата појединачно, могу се одржавати заједнички скупови шефова држава или влада земаља чланица Уније и кандидата за пријем са претходно утврђеним дневним редом. У оквиру праћења процеса испуњавања копенхагенских критеријума Европска комисија, на основу закључака Савета Уније из 1998. године, сачињава редовне годишње извештаје о напретку у правцу приступања Унији у светлу испуњавања копенхагенских критеријума за сваку државу кандидата за пријем понаособ, заједно са свим неопходним препорукама у погледу мера неопходних за успешан завршетак процеса придруживања; извештаји се подносе Савету Уније и треба да послуже као основа за доношење неопходних одлука у будућим преговорима о приступању државе на коју се извештај односи Европској унији.

Мр ДУШАН ПОПОВИЋ

II ПРОЦЕС СТАБИЛИЗАЦИЈЕ И ПРИДРУЖИВАЊА: ПУТ ЗАПАДНОГ БАЛКАНА КА ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Питање проширења Европске уније на исток посебно је актуелно у међународним односима од пада Берлинског зида. Прва етапа процеса проширења завршена је 1. маја 2004. године пријемом у пуноправно чланство ЕУ десет држава централне и источне Европе.¹ Друга етапа проширења резултираће пријемом Бугарске и Румуније у Унију, што се очекује 2007. године.² Трећи талас проширења Европске уније обухватиће државе Западног Балкана. Европска унија је укључила све земље Западног Балкана (Хрватску, Босну и Херцеговину, Србију и Црну Гору, Бившу Југословенску Републику Македонију и Албанију) у Процес стабилизације и придруживања, како би им помогла да што безболније прођу кроз економску и политичку транзицију. Тај процес је замишљен као оквир који државама региона нуди учешће у различитим програмима ЕУ, финансијску помоћ како би се реформе спровеле и перспективу прикључења Унији.

1. Настанак и циљеви Процеса стабилизације и придруживања

Процес стабилизације и придруживања успостављен је на предлог Европске комисије 26. маја 1999. године.³ Он се ослања на постојеће

¹ У ове земље убрајају се и Кипар и Малта, иако то нису државе источне и централне Европе.

² У овом тренутку преговори са Хрватском о прикључењу Европској унији одложени су на неодређено време (стање у марту 2005. године) због недовољне сарадње са Међународним кривичним судом за бившу Југославију.

³ Коминике Комисије упућен Савету и Европском парламенту, од 26. маја 1999. године, о процесу стабилизације и придруживања у корист држава југоисточне Европе (Com(1999)235 final, није објављен у Службеном листу)