

*Данијела М. Лакић**

Правни факултет, Слобомир П Универзитет, Република Српска

УТИЦАЈ ПРОМЕНЕ ТЕНДЕНЦИЈЕ ПРОЦЕСА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА НА ПОЛИТИКУ ПРОШИРЕЊА

Сажетак

У раду се анализира како је промена тенденције процеса европских интеграција, тј. његов заокрет од економске ка политичкој интеграцији, утицала на политику проширења Европске уније. Свака промена у процесу интеграција одражава се и на политику проширења, убрзавајући или успоравајући њен развој и мењајући њен карактер, који је увек у складу са фокусом процеса европских интеграција. Прелазак на политичку интеграцију, након краја хладног рата, који је и најављен оснивањем Европске уније, позитивно се одразио на развој политике проширења, али негативно на њен карактер. Она је тада доживела убрзан развој и процес проширења је постао приоритет Уније, али њен карактер више није у исконском духу процеса европских интеграција. Она је од економско-тржишне политике постала политика геополитичких начела и критеријума.

Кључне речи: Европска унија, процес европских интеграција, политика проширења, заједничка спољна и безбедносна политика.

* Доцент

1. ПРОШИРЕЊЕ КАО СРЕДСТВО ИНТЕГРАЦИЈА: ОД ЕКОНОМСКЕ КА БЕЗБЕДНОСНОЈ ИНТЕГРАЦИЈИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Проширење је трансформисало процес западноевропске интеграције у процес европске интеграције. Од првобитне „Шесторке“, Европска заједница/Европска унија се кроз овај процес развила у заједницу 28 држава и обухватила је већи део европског континента. Процес проширења произвео је и специфичну, намеравану политику која није била предвиђена првобитним оснивачким уговорима, политику проширења. Она остварује основну мисију процеса европских интеграција – повезивање народа Старог континента. Политика проширења је први мировни, добровољни начин повезивања европских народа у једну заједницу и под једну владавину у европској историји.

Досадашњи резултати процеса европских интеграција најчешће се описују као - Европска унија је економски цин, а политички патуљак. До Уговора о Европској унији, 1993. године, примат су имали економски, а од тада политички циљеви процеса европских интеграција. Промена приоритета процеса интеграција мењала је и карактер политике проширења. До почетка деведесетих година прошлог века процес проширења имао је хармоничан и позитиван ток, углавном је био логичан производ и наставак економских интеграционих пројеката, а од тада је стављен у функцију безбедносне интеграције. То ће имати позитиван učinак на развој и уобличавање политике проширења, али негативан по њен квалитет и карактер.

Иако је основни циљ процеса европских интеграција од почетка био политичког карактера, обезбеђивање мира и безбедности, до њега се у европској реалности након Другог светског рата једино могло доћи економским повезивањем. Оно је било преко потребно свим западноевропским земљама које су након два светска рата у размаку од непуне три деценије биле потпуно уништене и неспособне за самосталан економски опоравак. Шуманова декларација јесте истакла „стварање европске федерације“ као крајњи циљ процеса европских интеграција, али је и указала да „она неће бити сачињена од једном нити као целовита конструкција већ ће бити изграђена кроз конкретна остварења – која ће најпре да створе фактичку солидарност“. То је значило да федералистички циљ треба бити остварен на функционалистички начин, кроз сегментирану интеграцију, почев од области које су најближе грађанима и задовољавају њихове основне животне по-

требе, дакле од неполитичког сектора, а пре свега, од економских садржаја. Те области, од којих интерес и користи, сходно њиховој природи има највећи број европских народа, по правилу су и најмање контроверзне и најлакше су за повезивање. Таква интеграција само одређених садржаја, који лако попримају транс-национални карактер, омогућавала је даљу доминацију концепта националне државе на европском тлу што је један од основних услова за успешан развој процеса европске интеграције.

Шуманова декларација је одређивањем европске федерације као крајњег циља интеграција одредила проширење као један од неопходних начина реализације овог циља – повезивање свих европских земаља у једну заједницу. У преамбули Уговора о ЕЕЗ наводи се да су потписнице „одлучне да поставе темеље све ближе уније међу народима Европе и осигурају економски и друштвени напредак својих земаља заједничким деловањем на уклањању препрека које деле Европу. То захтева усклађено деловање како би се осигурао стабилан привредни развој, уравнотежена трговина и поштена тржишна утакмица“. Ове намере биће остварене, између осталог, „успостављањем царинске уније, заједничког тржишта, усвајањем заједничке политике у подручју пољопривреде, успостављањем система који осигурава да на заједничком тржишту не долази до нарушавања тржишног надметања, придруживањем прекоморских територија ради повећања опсега трговине и заједничког унапређења привредног и социјалног развоја“.¹ Тако су Уговором о оснивању ЕЕЗ ови економски пројекти одређени као основни циљеви и кораци процеса европских интеграција, а сваки од њих захтевао је укључивање што већег броја европских земаља. Не можемо говорити о европској царинској унији или јединственом европском тржишту уколико они не укључују што већи број европских земаља. Европска економска интеграција као свој предуслов и као последицу имала је процес проширења. У оснивачким уговорима све три европске заједнице начелно се истиче да су оне отворене за све европске земље, али на основу циљева и карактеристика заједница јасно је да њихове чланице могу бити само европске земље које карактерише тржишна привреда, приватно власништво, вишепартијски политички систем и владавина права, дакле, западноевропске земље. На те територије Европе биће фокусирана и политика проширења до краја хладног рата.

1) Члан 3. Уговора о оснивању Европске економске заједнице, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm

Успех пројеката економске интеграције, пре свега, царинске уније и заједничког тржишта, привукао је девет нових чланица које су чланице Заједнице постале 1973. године (Велика Британија, Данска и Ирска), 1981. год. (Грчка), 1986. године (Португал и Шпанија) и 1995. године (Аустрија, Финска и Шведска). Економски интерес био је примарни разлог свих ових земаља за апликацију у чланство ЕЗ/Уније. Нпр. иако је првобитно одбила да учествује у процесу интеграција, након што је увидела да њен доходак у периоду од 1958. до 1969. године порастао за 38%, а у земљама ЕЕЗ-е за 75%, Велика Британија је одлучила да поднесе захтев за чланство у Заједници. Грчка, Шпанија и Португал су аплицирале након збацивања десничарских диктатура када су биле „очајно сиромашне“;² аграрне земље. Укључивање у процес интеграција осим економског опоравка за ове земље имало је и стабилизујући утицај у политичком смислу. Успех Програма јединственог тржишта и логика да „кад се група увећа, цена остајања ван клуба за нечланице може расти“ донела је Заједници захтеве три ЕФТА чланице: Аустрије, Шведске и Финске. Европска економска заједница се од почетка брже развијала од ЕФТЕ. Ово проширење било је најбогатије и најелегантније ЕУ проширење, а све три земље су постале нето даваоци буџета Уније.

Продубљивање процеса европских интеграција (заједничко тржиште претходно је захтевало царинску унију, а оно је даље отворило пут за економску и монетарну унију) подстицало је процес проширења Заједнице, али је, са друге стране, и пријем нових чланица водио ка продубљивању интеграција (нпр. пријем сиромашне Ирске и три медитеранске земље подстакао је ЕЗ да развије кохезиону политику, а прво и четврто проширење које су у процес европских интеграција увели земље са високим нивоом социјалне и заштите животне средине захтевали су од Уније да се прилагоди вишим стандардима које су имале нове чланице, те да унапреди своје политике).

Продубљивање и проширење су два основна начина остваривања процеса европских интеграција. Унија је током своје историје истовремено водила политику све дубље интеграције и пријема нових чланова као два паралелна и међусобно условљавајућа процеса. Проширење је најчешће доводило до даљег продубљивања процеса интеграција, „пре свега зато што је прилагођавање саме Уније сваком проширењу водило ка успостављању нових

2) Дезмон Динан, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 163.

механизма који су потом еволуирали у правцу продубљивања интеграција“.³ Што се више географски и институционално ширила, Европска унија је све више од „млађег рођака постајала равноправни економски конкурент САД.“⁴ Европска унија је данас највећи светски трговац, са другом најјачом валутом на свету.⁵

Крај осамдесетих и прва половина деведестих година прошлог века, период када су донети Јединствени европски акт и Уговор о Европској унији, представљали су „златно доба“ процеса европских интеграција. Економска интеграција се након јединственог тржишта фокусира на монетарну унију, до данас последњи велики економски пројекат процеса интеграција. Потенцијал програма јединственог тржишта захтевао је као своју надоградњу монетарну унију. Јединствено тржиште, које подразумева слободно кретање капитала и радне снаге, и потпуно независне монетарне политике држава чланица нису ишли једно са другим. Од пројеката политичке интеграције, до Јединственог европског акта једини корак, вредан помена, био је покретање Европске политичке сарадње 1972. године. То, међутим, не значи да иницијатива за политичко повезивање није било. Прве четири деценије процеса европских интеграција карактерисале су више него повољне друштвено-политичке околности које су омогућиле несметано, што дубље, економско повезивање, те и не чуди што је већина тих пројеката успешно реализована. Било је то доба блоковске поделе Европе, учеснице процеса интеграција своју безбедност су везале за НАТО и САД што је искључило стратешке бриге око безбедносних и политичких питања, а процес интеграција је укључивао само западноевропске земље које су историјски, културно и економски припадале истој групи. До тада је, тачније закључно са ЕФТА проширењем из 1995. године, политика проширења била тржишно-економског карактера. Није прописивала никакве посебне услове за стицање чланства Заједнице јер су све земље које је укључивала, углавном, биле истог карактера, са главном разликом у нивоу економске развијености. Политика проширења до краја хладног рата није ни постојала као права политика јер није било ниједног значајнијег и истинског

3) Маја Ковачевић, „Европска унија између политике проширења и тенденција продубљивања европске интеграције“, у зборнику: *Србија у процесу придруживања Европској унији* (приредио Слободан Самарџић), Службени гласник, Београд, 2009, стр. 21.

4) Мирослав Прокопијевић, *Европска унија – увод*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 633.

5) http://europa.eu/pol/cfsp/index_hr.htm, 29/04/2016.

изазова међу земљама - апликантима које би требало да трансформише према својим вредностима.

Крај хладног рата, који је донео историјску прилику за ширење западноевропске власти на исток Европе тј. совјетску зону утицаја, уједињење Немачке и економски успех Заједнице означили су онај неофункционалистички тренутак када се економски сегмент процеса интеграција морао прелити у политичку сферу, тржишно-економска интеграција требала је прећи у политичку. Тај тренутак симболизовао је Уговор из Маастрихта, који до данас „представља израз највећег ентузијазма за интеграције“.⁶ Основана је Европска унија, чији је један од циљева био „да потврђује свој идентитет на међународној сцени“. Оваква формулација, према мишљењу проф. С. Самарцића, значила је да је одређени „идентитет на међународној сцени већ био достигнут деловањем Европске економске заједнице, чиме је изражен и став саме Заједнице о свесности готово достигнутог врхунца економске интеграције“.⁷ Као средство за реализацију овог циља, потврђивања идентитета Уније, Маастрихтским уговором одређено је вођење заједничке спољне и безбедносне политике. Уговором о ЕУ званично је најављен заокрет у процесу европских интеграција – прелазак са економске на политичку, а у оквиру ње и на безбедносну интеграцију (која укључује унутрашње послове и правосуђе, одбрану и спољну политику). Крај хладног рата и пад Берлинског зида представљали су и преломну тачку у развоју политике проширења. По први пут у историји процеса европских интеграција је због политичко-економских карактеристика нових кандидата било неопходно прецизније утврђивање услова за чланство у Европској унији, чиме је започело и конкретно дефинисање и уобличавање политике проширења.

Распад Варшавског пакта, а тиме и нестајање главне безбедносне претње по Европске заједнице током хладног рата, учинио је средњу и источну Европу зоном од стратешког интереса за Унију и САД. Са друге стране, државе овог дела Европе су након краха комунизма јасно изразиле своју опредељеност за приближавање ЕЗ. Политика проширења добила је задатак да процес западноевропске интеграције преведе у процес свеевропске интеграције. Европска унија је то и учинила Источним проширењем из 2004/2007. године, али је њиме променила и карактер своје политике проширења, из економског у геополитички.

6) Мирослав Прокопијевић, *op.cit.*, стр. 28.

7) Слободан Самарцић, „Европска унија – светска сила за боља времена“, Фонд Слободан Јовановић, 24. фебруар 2010. године. www.slobodanjovanovic.org/2010/02/24/slobodan-samardzic-evropska-unija-%E2%80%93-svetska-sila-za-bolja-vremena/, 30/04/2016.

2. УЛОГА ПОЛИТИКЕ ПРОШИРЕЊА У ОСТВАРИВАЊУ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Две деценије након ступања на снагу Уговора из Мастрихта, који је промовисао Заједничку спољну и безбедносну политику, Европска унија још увек не води своју независну, самосталну безбедносну политику. Она, углавном, прати и следи политику САД-а и Северноатлантског савеза. Свако неслагање са потезима и одлукама ова два водећа глобална безбедносна актера значи и неслагање између држава чланица Уније у вези са спољном и безбедносном политиком Заједнице, што често резултира нејединственим наступом Уније у међународној заједници.⁸

Могућност проширења процеса европске интеграције до границе са Русијом био је изазов који западноевропске силе нису могле пропустити, како из историјских, тако и из политичких и економских разлога. Процес проширења подстакао је ЕЗ, која је била готово на врхунцу економске моћи, да област заједничке спољне и безбедносне политике уведе у оснивачке уговоре и постави као приоритет процеса европске интеграције почетком XXI века. Био је то логичан и очекиван корак у функционалистичком развоју Европске заједнице. Након краха Варшавског пакта, Европска заједница је била више него привлачно окриље за земље Централне и Источне Европе које су се нашле на друштвено-економској раскрсници, која се дешава, можда, само неколико пута у историји одређене територије. А за Европску заједницу је у таквим околностима било логично да настави своју мисију економске и политичке интеграције континента зарад осигурања стања мира и своје доминације, те да својој економској моћи као надоградњу дода и политичку моћ кроз проширење и јачање своје спољно-политичке и безбедносне способности. Међутим, овај корак је направљен без претходно утврђене сагласности шта Заједница/Унија тачно жели. Циљеви утврђени у Уговору о ЕУ били су у нескладу и несразмери са механизмима њихове реализације. Заједничка спољна и безбедносна политика (ЗСБП) је област међувладине сарадње, а не знамо ниједан пројекат европске интеграције који је доживео успех почивајући на овом режиму. Ова политика је одређена као инструмент за позиционирање Европске уније као глобалног политичког актера. Од почетка њеног развоја до данас у оснивачким уговорима је јасно прецизирано да ће се

8) Нпр. случај Ирак, Либија и, током 2013. године, питање интервенције у Сирији.

она развијати у складу са обавезама према НАТО-у, у складу са заједничком политиком утврђеном унутар Савеза, без штете по његове акције и као начин јачања европског стуба НАТО-а. Такође, јасно је потврђено да НАТО остаје основа колективне одбране Уније, те да јача европска улога доприноси виталности и успеху Алијансе. Ово је значило да ће, по простој логици ствари, Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ бити допуна политике Северноатлантског савеза и њен наставак.

Унија се кроз своју Заједничку спољну и безбедносну политику и Европску безбедносну и одбрамбену политику фокусира на осигурање меке безбедности, и испуњавање тзв. Петерсбершких задатака⁹ јер је од почетка процеса интеграција своју одбрану односно „тврду безбедност“ поверила НАТО-у. У томе лежи разлог опстанка и доманације Северноатлантског савеза на Старом континенту. Тако је стварање европске самобитности, како истиче Д.Р.Симић, „остало је потиснуто у сенци изузетног положаја НАТО-а, који је у првим годинама после хладног рата једини био способан да изврши све кључне функције колективне одбране и безбедности па су за Европску заједницу остале готово незнатне, допунске безбедносне и одбрамбене улоге“.¹⁰ То се упркос јачању и продубљивању интеграционих процеса суштински није променило да данас. Европски безбедносни и одбрамбени идентитет се, у ствари, „стварао из саме организације НАТО“.¹¹

Политика проширења је од Уговора из Маастрихта морала бити у складу са спољном и безбедносном политиком новоосноване Уније јер су обе, према својој природи и циљевима, део спољних активности Уније. Координација ове две политике је очекивана, неопходна и подразумевана са аспекта процеса европских интеграција. Међутим, ЕУ је своју до тада више него успешну политику проширења ставила у функцију Заједничке спољне и безбедносне политике, која је била тек на почетку свог развоја. Закључно са четвртим, „ЕФТА“, проширењем из 1995. године, процес проширења ЕУ био је економског карактера, а

9) Министри спољних послова и одбране земаља чланица Западноевропске уније усвојили су 19. јуна 1992. године, на састанку у Бону, „Декларацију из Петерсберга“. Њом су утврђене мисије које ће обављати ова организација, тзв. Петерсбершки задаци: хуманитарне мисије или мисије спасавања; мисије одржавања мира; мисије управљања кризама, укључујући и операције успостављања мира.

10) Драган Р. Симић, *Наука о безбедности - савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002, стр. 112.

11) Лидија Чехулић, *Европска одбрана*, Политичка култура, Загреб, 2006, стр. 15.

задовољавање одређених економских и политичких стандарда Заједнице били су њени основни, примарни критеријуми. Након тога, у петом и шестом проширењу, они су постали секундарни.

- Основни показатељи промене карактера политике проширења и њеног стављања у функцију спољне и безбедносне политике у постхладноратовском периоду су:
- Источно проширење 2004/2007. године и незадовољавање основних политичких и економских услова за чланство у Унији од стране одређених држава кандидата (посебно Бугарске и Румуније);
- масовно и брзо дуплирање броја чланица Уније у релативно кратком временском периоду, са аспекта историје процеса европских интеграција; ЕЗ/Унија је до Заједнице од 15 чланова расла готово 40 година, а у Источном проширењу је за непуну деценију примљено 12 чланица;
- приступање готово свих земаља петог и шестог проширења ЕУ Северноатлантском савезу у току трајања процеса приступања Унији;
- однос Европске уније према региону Западног Балкана, посебно према Републици Србији у вези са проблемом на Косову и Метохији;
- укључивање Косова и Метохије као самосталног субјекта у процес европских интеграција.

Оно што је специфично за Источно проширење јесте управо „промена тенденције, тачније све уже везивање политике проширења за заједничку спољну и безбедносну политику. Доказ за то је пријем, са економског становишта, и неспремних држава, при чему су политички, односно безбедносни и геополитички разлози били одлучујући“.¹² Апликације земаља Централне и Источне Европе захтевале су од Уније да своју политику проширења прилагоди карактеру ових земаља, што је значило да више мора уложити у њихову припрему за чланство, али и пооштрити своје критеријуме за пријем да би очувала достигнути ниво интеграције. То је она и учинила развијањем нове врсте споразума о придруживању, Европских споразума, и прецизнијим формулисањем критеријума за стицање њеног чланства, тзв. критеријума из Копенхагена. Све то је и имало смисла и било је потребно ако упоредимо достигнути ниво развоја ЕУ15 у односу на земље Централне и Источне Европе које су деценијама имале комуни-

12) Слободан Самарџић, *Градња и разградња државе*, Филип Вишњић, Београд, 2008, стр.18.

стичко, једнопартијско уређење и планску привреду. Али оно што није било логично јесте прилично масовно проширење 2004/2007. године, готово дуплирање броја чланица ЕУ, при чему неки од кандидата нису задовољавали ни економске ни политичке критеријуме за пријем у Унију. За ово проширење Унија није имала примарно безбедносне разлоге јер након распада Варшавског пакта и Совјетског Савеза на истоку Европе и није имала стварног непријатеља. Али све земље Источног проширења имале су, можемо рећи, „изузетан“ геостратешки положај и геополитички значај за Северноатлантски савез, самим тим и за ЕУ.

Случај Бугарске и Румуније је кључни доказ да су геополитички критеријуми за проширење постали много важнији од „критеријума из Копенхагена“. Оне су примљене у пуноправно чланство ЕУ иако је било очигледно да се по већини кључних индикатора налазе иза Хрватске. Европска комисија је 2006. године оценила да њихов напредак није потпун, али да то не омета њихов пријем у чланство 2007. године. „САД су се посебно залагале за пријем ове две земље. Као разлог за позитивну одлуку о њиховом пријему најчешће се наводи потреба ширења евроатлантске зоне на исток и давање награде овим безбедносно значајним субјектима, који постају најистуренији актери политике запречавања Русије. Њиховим пријемом попуњена је и повезана прва линија фронта (НАТО-а), читав простор од балтичких земаља на северу до Турске на југу“.¹³

Крај хладног рата поставио је САД као водећег глобалног актера и оне су добиле прилику да кроз НАТО под своју контролу ставе европски континент у потпуности. С обзиром да је Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ, према оснивачким актима морала бити у сагласности са обавезама Уније према НАТО-у, САД су, као најутицајнија чланица Северноатлантског савеза, на овај начин имале и посредну контролу над проширењем ЕУ. У току процеса приступања Европској унији 10 земаља Источног проширења су постале и чланице НАТО-а (у периоду од 1999. до 2004. године). Осим „критеријума из Копенхагена“, приступање Северноатлантском савезу постало је неписана обавеза за приступање ЕУ. Ова пракса биће настављена и у проширењу из 2013. године када је примљена Република Хрватска која је, претходно, 2009. године, постала и чланица НАТО-а.

13) Опширније видети у: Миша Ђурковић, „Геополитички оквир проширења Европске уније: Ширење ЕУ између континентализма и атлантизма“, *Изазови европских интеграција*, Службени гласник, Београд, бр. 8/2010.

Процес стабилизације и придруживања, који је званично промовисан као политичко-правни оквир политике проширења за регион Западног Балкана, спојио је политику проширења и заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ у јединствен оквир - инструмент за решавање проблема земаља насталих распадом СФРЈ и њихово укључивање у Европску унију. Република Србија, од земаља Западног Балкана, има најсложенији однос са Европском унијом као једина земља региона чији је, сецесијом одвојен, територијални део као независна државна творевина укључен у Процес стабилизације и придруживања.

Процес европских интеграција и политика проширења Европске уније почивају на поштовању међународног права и права Уније, али и права свих држава чланица, те држава укључених у процес приступања Унији. Однос Уније према Србији и Косову противречи овим основним правилима и духу процеса европских интеграција. Напредак Србије ка приступању Унији био је, прво, условљен сарадњом са Хашким трибуналом, а данас тзв. „нормализацијом односа са Косовом“, за коју није тачно дефинисано да ли подразумева захтев за признањем Косова од стране Србије. На овај начин је политика проширења директно стављена у службу спољне и безбедносне политике Уније јер је напредак Србије у процесу европских интеграција условљен њеном сагласношћу са решењем „косовског проблема“, проблема ЗСБП-е Европске уније и решења које је она одредила.

Унија је 1999. године имала секундарну улогу у Косовској кризи односно кроз НАТО њене чланице су учествовале у оружаном интервенцији на СР Југославију, у периоду од марта до јуна 1999. године. Први акт Заједничке спољне и безбедносне политике у вези са Косовом и Метохијом, Европска унија је донела тек 10. априла 2006. године, и то заједничку акцију (односила се на формирање тима ЕУ за планирање поводом могуће ЕУ операције управљања кризом на Косову¹⁴), инструмент најмање важности од инструмената ЗСБП-е који су се тада користили у другом стубу. У следећој заједничкој акцији, из септембра 2006. године, која се односила на установљавање тима ЕУ који треба да допринесе припремама за оснивање могуће међународне цивилне мисије на Косову, у тачки 3. истиче се да „Процес стабилизације

14) Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUP T Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo, OJ L 112, 26.4.2006, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:112:0019:0023:EN:PDF>, 10/05/2016.

и придруживања представља стратешки оквир политике ЕУ према Западном Балкану, а инструменти тог процеса су отворени за Косово, укључујући и европско партнерство, политички и технички дијалог, програме помоћи Заједнице и др¹⁵. Тачком 3. се, у ствари, наговестило да је оквир политике проширења основ за однос Уније према проблему Косова, проблему ЗСБП-е, али и да ће Унија третирати Косово као независну државу јер се Процес стабилизације и придруживања односи само на државе, а преговори о статусу Косова и Метохије тада су још били у току. Ова тачка је посебно значајна јер се „кроз њу први пут у званичном акту спољне политике Уније указује да је Процес стабилизације и придруживања тј. политика проширења прешла у надлежност заједничке спољне и безбедносне политике“.¹⁵

18. јуна 2007. године, Унија је први пут, званично, употребила термин „*sui generis*” у вези са Косовом. Одређивањем косовског проблема као „јединственог случаја“ Унија се унапред оградила од евентуалног кршења међународног права у вези са решавањем статуса Косова и Метохије. 4. фебруара 2008. године Савет је усвојио заједничку акцију о покретању мисије Европске политике безбедности и одбране на Косову, мисије у области владавине права (EULEX).

Десетак дана након доношења одлуке ЕУ о покретању ове мисије, 17. фебруара 2008. године косовски Албанци (Скупштина Косова као привремени орган самоуправе) су прогласили независност покрајине од Србије. Европска унија је дан касније званично истакла да ће државе чланице саме одлучивати о својим односима са Републиком Косово, а она остаје привржена свим важећим актима међународног права с тим што Косово за њу представља „*sui generis*” случај, што је индиректно значило да за Унију сецесионистички акт косовских Албанаца не представља кршење резолуција и начела међународног права, па ни кршење Резолуције СБ УН 1244 која је гарантовала очување суверенитета и територијалног интегритета Републике Србије.

Косовски Албанци су проглашење независности извршили позивајући се на право народа на самоопредељење које је у Повели УН формулисано као начело равноправности и самоопредељења. После Другог светског рата већина народа у колонијама стицала је независност позивом на ово право, а данас се позивом

15) Слободан Самарџић, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, у зборнику: *Србија у процесу придруживања Европској унији*, (приредио Слободан Самарџић), Службени гласник, Београд, 2009, стр. 224.

на њега врши и учлањење у ЕУ. У косметском проблему, начело самоопредељења народа дошло је у директан сукоб са начелом очувања територијалног интегритета државе. Подсетимо, један од циљева Заједничке спољне и безбедносне политике Уније је одржавање мира и јачање међународне безбедности у складу са начелима Повеље УН, као и начелима Завршног акта из Хелсинкија и циљевима Париске повеље, укључујући и оне у погледу спољних граница. Завршни акт Конференције о безбедности и сарадњи у Европи, усвојен 1975. године у Хелсинкију, садржи одредбу према којој државе учеснице поштују равноправност народа и њихово право на самоопредељење, делујући увек у складу са начелима повеље УН и одговарајућих норми међународног права, укључујући и оне које се односе на територијални интегритет државе. Слична формулација поновљена је и у Париској повељи за нову Европу, усвојеној на самиту КЕБС-а 1990. године. Европска унија је, такође, прихватила Резолуцију 1244 која је гарантовала очување суверенитета и територијалног интегритета Републике Србије. Према међународном праву, тензија између начела територијалног интегритета и начела самоопредељења народа разрешава се начелом „унутрашњег самоопредељења“. У држави која је етнички хетерогена, све различите етничке групе имају право на унутрашње самоопредељење, дакле на извесну аутономију која служи очувању њихове етничке посебности, као и право на представљеност у централној власти. Према томе, право на самоопредељење не може да буде основ за легализацију сепаратистичких циљева народа или група који живе у вишестепеној држави.¹⁶ Унија је, међутим, одлучила другачије. Пошто је претходно заузела став да је косовски проблем „*sui generis*“ случај, по њеном тумачењу на Косову и Метохији није се десила унилатерална сецесија, те се ни Унија у односу према Косову није оглушила о норме међународног права. Непуна три месеца касније у непосредном суседству ЕУ, које би такође у скорој будућности могло бити област ширења Уније, десио се још један тзв. сецесионистички проблем када су две грузијске покрајине, Абхазија и Јужна Осетија, прогласиле независност. Европска унија је сада, потпуно супротно од односа у случају Косова и Метохије, захтевала стриктно поштовање међународног права. Званична Унија је заузела став да „потврђује своју пуну посвећеност принципу суверенитета, независности и територијалног интегритета Грузије у њеним међународно признатим границама, потврђеним у Резолуцији СБ УН 1808 од 15. априла 2008. године“.

16) Опширније видети у: Родољуб Етински, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду и Службени гласник, Београд, 2010, стр. 145.

Унија је и споразум о придруживању Србије Европској унији, инструмент политике проширења, искористила као једно од средстава за легализацију сецесије Косова. Осим што је већ раније истакла да је Процес стабилизације и придруживања као оквир за однос Уније према Западном Балкану отворен и за Косово, Унија је у ставу 2. члана 135. Споразума о стабилизацији и придруживању Србије Европској унији прецизирала да се он неће примењивати на Косову, као територији под међународном управом, чиме је јасно указано да територијални интегритет Србије за Унију не укључује Косово и Метохију. Затим је у члану 16. Споразума утврђена обавеза регионалне сарадња Србије и са државама које су обухваћене ПСП-ом, што је значило и са Косовом. У току 2013. године Унија је најавила отварање преговора о закључивању ссп-а са Косовом што је значило да га, дефинитивно, третира као независну државу јер ПСП као основне субјекте има искључиво државе. Споразум о стабилизацији придруживању између ЕУ и Косова потписан је 27. октобра 2015. године, а ступио је на снагу 1. априла 2016. године.

Све претходно наведено указује нам да је однос Европске уније према сецесији Косова случај на коме је дефинитивно промењена стратегија процеса проширења од економске у геополитичку. То значи да је и „политика проширења, какву смо познавали од краја шездесетих година прошлог века до средине деведесетих према земљама средње и источне Европе, дошла до свог историјског краја. Даље проширење Европске уније у југоисточној Европи, пре свега на Западни Балкан, и даље на европски исток, имаће преобладајуће геополитички смисао и важење“.¹⁷ Основни разлог оваквог односа Европске уније према Косову лежи у чињеници да је водећа глобална сила, САД, од почетка косовског проблема снажно подржавала тежње Албанаца на Косову. С обзиром да су и водеће силе Уније, пре свега Немачка, „подржавале“ албанску страну на Косову, што је наводно последица репресивног односа режима Слободана Милошевића према косовским Албанцима, Унија није хтела, могла нити је имала капацитете да након показане немоћи на Балкану, у овом питању делује супротно до као продужена рука САД и Северноатлантског савеза. Немачка је била међу првим чланицама ЕУ које су признале независност Косова, чиме је и званично најављено да ће чланице Уније следити политику САД према Косову.

17) Слободан Самарџић, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, *op.cit.*, стр. 235.

Све док је спољна и безбедносна политика Уније у складу са политиком НАТО савеза и процес проширења Уније ће, неминовно, бити усклађен са ширењем Северноатлантског савеза. Политика проширења је у последњој деценији помогла стварању бар привидног успеха Заједничке спољне и безбедносне политике јер се, са аспекта Уније, решавање косовског проблема тј. мисија ЕУЛЕКС сматра великим успехом европске безбедносне и одбрамбене политике.

Међутим, сама политика проширења је постала „привезак“ спољне и безбедносне политике и изгубила свој суштински карактер. У њој су данас основни критеријуми геополитичког типа и интерес НАТО савеза а не Уније, што нам је посебно указао случај Косова и Метохије. Процес приступања Србије ЕУ, и проблем Косова и Метохије, нису третирани и решени у вишедеценијском духу процеса европских интеграција. Према њему очекивано би било да је Унија прво привредно стабилизovala целу територију Србије, укључујући и Косово, остављајући је да сама решава своје унутрашње проблеме, у шта спадају и тежње сепаратистичких покрета. Привредна стабилност, наравно, не би решила етничке нетрпељивости, али би их држала под контролом и обезбедила мирно и сагласно превазилажење сукоба.

Однос ЕУ према проблему Косова и Метохије садржао је у себи кршење основних вредности и начела на којима Унија почива, а самим тим и политика проширења. Њене вредности у овом случају биле су истовремено и оправдање за њихово кршење. Позивом на њих, тачније на заштиту људских права и демократије покренута је НАТО интервенција на СР Југославију, затим мисија ЕУЛЕКС, али је то истовремено значило и губитак тих основних људских вредности за српску мањину на Косову. Полазећи од тога да, према Уговору о ЕУ, „активност Уније на међународној сцени почива на принципима који су представљали основу за њен настанак, развој и проширења, а они имају за циљ да у осталом делу света унапреде демократију, правну државу, универзалност и недељивост људских права и основних слобода, поштовање људског достојанства, принципа једнакости и солидарности и поштовање принципа из Повеље Уједињених нација и међународног права“,¹⁸ упитно је запитати се да ли после промене карактера политике проширења након краја хладног рата ови принципи, и сама политика проширеса ЕУ, у ствари, представљају средство за остварење геополитичких интереса Северноатлантског савеза.

18 Члан 21. Уговора о Европској унији, Official Journal C 191, 29.7.1992. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>

ЛИТЕРАТУРА

- Динан, Дезмон, *Мењање Европе – Историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Ђурковић, Миша, „Геополитички оквир проширења Европске уније: Ширење ЕУ између континентализма и атлантизма“, *Изазови европских интеграција*, Службени гласник, Београд, бр. 8/2010.
- Ковачевић, Маја, „Европска унија између политике проширења и тенденција продубљивања европске интеграције“, у зборнику: *Србија у процесу придруживања Европској унији* (приредио: Слободан Самарџић), Службени гласник, Београд, 2009.
- Етински, Родољуб, *Међународно јавно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду и Службени гласник, Београд, 2010.
- Прокопијевић, Мирослав, *Европска унија – увод*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Самарџић, Слободан, *Градња и разградња државе*, Филип Вишњић, Београд, 2008.
- Самарџић, Слободан, „Проблем Косова и Метохије из угла европских интеграција“, у зборнику: *Србија у процесу придруживања Европској унији* (приредио: Слободан Самарџић), Службени гласник, Београд, 2009.
- Самарџић, Слободан, „Европска унија – светска сила за боља времена“, Фонд Слободан Јовановић, 24. фебруар 2010. године.
- www.slobodanjovanovic.org/2010/02/24/slobodan-samardzic-evropska-unija-%E2%80%93-svetska-sila-za-bolja-vremena/.
- Симић, Р. Драган, *Наука о безбедности - савремени приступи безбедности*, Службени лист СРЈ, Факултет политичких наука, Београд, 2002.
- Чехулић, Лидија, *Европска одбрана*, Политичка култура, Загреб, 2006.
- Уговор о оснивању Европске економске заједнице, http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_en.htm
- Уговор о Европској унији, Official Journal C 191, 29.7.1992.
- <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=EN>
- Council Joint Action 2006/304/CFSP of 10 April 2006 on the establishment of an EU Planning Team (EUPT Kosovo) regarding a possible EU crisis management operation in the field of rule of law and possible other areas in Kosovo, OJ L 112, 26.4.2006,
- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:112:0019:0023:EN:PDF>
- http://europa.eu/pol/cfsp/index_hr.htm

Danijela Lakic

THE EFFECT OF THE TENDENCY CHANGE IN
THE EUROPEAN INTEGRATION PROCESS ON THE
ENLARGEMENT POLICY

Resume

The paper analyzes the manner in which the tendency change of the European integration process, namely its turn from economic towards political integration, influenced the European Union's enlargement policy. Any change in the integration process is also reflected on the enlargement policy, accelerating or slowing its development, and changing its character, which has always been in accord with the focus of the European integration process. The turn to the political integration, after the end of the Cold War, which was announced by the creation of the European Union, reflected positively on the enlargement policy development, but negatively on its character. At that point, it experienced a rapid development and the enlargement process became the priority of the Union. However, its character was no longer in the original spirit of the European integration process. From economic-market policy, it became a policy of geopolitical principles and criteria.

Key words: The European Union, European integration process, Enlargement Policy, Common Foreign and Security Policy.

* Овај рад је примљен 19. 05. 2016. године, а прихваћен за штампу на састанку Редакције 03. 06. 2016. године.