




Proširenje Europske unije

1



Proširenje (engl. *enlargement*) uvriježeni je termin kojim se označava proces primanja u punopravno članstvo novih članica Europske unije. Od samih početaka, sredinom dvadesetog stoljeća, proces europske integracije djeluje kao sustav otvoren za mogućnost primanja novih članica, pa je ovakav stav ugrađen i u osnivački Ugovor iz Rima kojim je 1957. godine ustanovljena Europska ekonomska zajednica, preteča današnje Europske unije. Danas je ovo pitanje regulirano člankom 49 Ugovora o Europskoj uniji, u kojem stoji da svaka europska država, čije uređenje počiva na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji.

Ovaj je princip konkretiziran u sukcesivnim valovima proširenja u kojima se Europska unija povećala s prvotnih 6 država utemeljiteljica (Francuska, Njemačka, Italija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg) 1951. godine na 15 članica 1995. godine (Francuska, Njemačka, Italija, Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Danska, Velika Britanija, Irska, Grčka, Španjolska, Portugal, Austrija, Finska, Švedska). Ovakav je opseg Europska unija zadržala tijekom nepunog idućeg desetljeća da bi se ove, 2004. godine, u dosad najvećem proširenju -

na čak 10 novih država članica (Cipar, Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka, Slovenija), broj zemalja članica EU-a popeo na 25. Pritom se stanovništvo Europske unije povećava s 379 na 455 milijuna stanovnika, čime Unija premašuje ukupnu populaciju Sjedinjenih Američkih Država i Rusije zajedno. Štoviše, već je predviđeno i daljnje proširenje na još dvije države (Bugarsku i Rumunjsku; indikativno 2007. godine), tj. na 27 članica. Time bi se gotovo udvostručio donedavni broj država članica Europske unije, a njezino stanovništvo doseglo bi 485 milijuna.

1. Ranija proširenja Europske unije: 1973. - 1995.

Proširenje Europske unije 1. svibnja 2004. godine peti je val proširenja Unije od njezinih početaka sredinom dvadesetog stoljeća. U četiri ranija navrata Unija se širila najprije prema sjeveru i sjeverozapadu kontinenta (1973. članicama postaju Danska, Irska i Velika Britanija); zatim, osamdesetih godina prošlog stoljeća, prema istočnim i zapadnim vratima Mediterana (u drugom valu, 1981., pristupa Grčka, a u trećem, 1986., Španjolska i Por-

tugal), da bi četvrto proširenje, 1995. godine, obuhvatilo istočne rubove tadašnje zapadne Europe - Austriju, Finsku i Švedsku.

Za razliku od svih ranijih proširenja, u kojima je EU inkorporirala po najviše tri nove članice odjednom, 2004. godine u punopravno članstvo Europske unije ulazi čak deset novih država: osam iz srednje i istočne Europe (Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija i baltičke države Estonija, Latvija i Litva) te dvije sredozemne otočke zemlje Cipar i Malta.

Premda je ovo proširenje najzahtjevnije do sada, ne samo zbog velikog broja novih članica nego i zbog značajnih razlika u razvijenosti između "starih" i novih članica EU-a,¹ niti ranija proširenja nisu se uvijek odvijala bez teškoća. Prepreke članstvu javljale su se zbog različitih razloga, kao što su protivljenje neke postojeće države članice; povezanost ekonomija pojedinih susjednih zemalja, što je uvjetovalo bilo istovremeno pristupanje takvih susjednih država Uniji bilo njihovo zajedničko čekanje na članstvo; kao i osciliranje nekih europskih država između demokratskih i nedemokratskih političkih sustava. Štoviše, bilo je i slučajeva obustavljanja procesa pridruživanja Europskoj uniji u državama čiji su građani referendumom odbili ulazak u europske asocijacije.

Tako je, na primjer, zahtjev Velike Britanije za članstvo u tadašnjoj Europskoj zajednici (EZ), preteći današnje Europske unije, bio uspješan tek u drugom pokušaju. Prvi zahtjev iz 1961. godine bio je zaustavljen vetom tadašnjeg francuskog predsjednika Charlesa de Gaullea koji je i kasnije, 1967. godine, prilikom ponovnog podnošenja britanskog zahtjeva za članstvo, ostao rezerviran u pogledu prihvaćanja Velike Britanije u EZ. Tek su promjene na francuskoj političkoj sceni otvorile Britaniji mogućnost ulaska u članstvo, što je konačno i provedeno 1973. godine. Odgođeni ulazak Velike Brita-

nije u Europsku zajednicu izravno je utjecao i na izgled Irske koja je na ulazak u EZ čekala punih 12 godina. Zahtjev za članstvo u EZ-u Irska je također predala 1961. godine. Međutim, francuskim protivljenjem ulasku Velike Britanije u EZ, zaustavljeno je i pristupanje Irske, i to stoga što je, povijesno gledajući, irska ekonomija bila usko povezana s britanskom, pa je procijenjeno da će priključenje Zajednici biti moguće tek onda kad i Velika Britanija dobije zeleno svjetlo za ulazak u EZ. Stoga je Irska postala punopravnom članicom Europske zajednice istovremeno s Velikom Britanijom, 1973. godine.

Budući da je od samih početaka Europske unije jedan od kriterija za članstvo u njoj postojanje demokratskog političkog sustava u zemlji koja teži članstvu, nepostojanje takvog državnog uređenja onemogućivalo je, u nekim slučajevima i dugi niz godina, pristupanje pojedinih zemalja Uniji. Takav je bio slučaj Grčke, koja je, usprkos tome što je Sporazum o pridruživanju s EZ-om sklopila još 1961. godine, u punopravno članstvo ušla gotovo dvadeset godina kasnije premda je u vrijeme sklapanja sporazuma njezin politički sustav bio demokratski. Međutim, promjena režima vojnim udarom 1967. godine odgodila je ispunjenje grčkih aspiracija za članstvom u EZ-u sve do ponovne uspostave demokracije 1974. godine. Službeni zahtjev za članstvo podnesen je 1975. godine, ali ovog je puta Europska komisija smatrala da s grčkim članstvom treba pričekati dok ova zemlja ne provede nužne gospodarske reforme. Ipak, Europsko vijeće² je, zbog niza razloga, ponajprije političkih, unatoč oprezi i preporukama Europske komisije, odlučilo započeti pregovore o članstvu već 1976. godine, a Grčka 1981. postaje punopravnom članicom Europske zajednice. U slučaju, pak, Španjolske i Portugala, koji su izrazili interes za članstvo

¹ Vidi str. 9.

² Pojam Europsko vijeće označava sastanak čelnika država ili vlada država članica EU-a i predsjednika Europske komisije na kojem se raspravlja o pitanjima bitnim za Europsku uniju te se donose političke odluke koje obilježavaju razvoj Unije.

u Europskoj zajednici još 1960-ih, članstvo je ostvareno tek 1986. godine, nakon uspostave demokratskih političkih sustava koji su zamijenili ranije autoritarne režime, nakon prevladavanja gospodarskih teškoća i, konačno, nakon provođenja odluke same Europske zajednice o istovremenom primanju Španjolske i Portugala u članstvo.

Na kraju, zanimljivo je spomenuti da su, osim ovih zemalja koje su u konačnici postale članicama EU-a, još neke države zapadne Europe zatražile članstvo u Europskoj uniji da bi na kraju, zbog neslaganja građana izraženog na referendumima, odustale od članstva. Norveška je tako dvaput ne samo podnosila zahtjev za članstvo (1962. i 1992.), nego i pregovarala te potpisivala ugovore o pristupanju (1972. i 1994.), međutim, građani su se oba puta na referendumima izjasnili protiv članstva, tako da je Norveška još i danas izvan Europske unije.³ Švicarski zahtjev za članstvo u EU, podnesen također 1992. godine, doživio je sličnu sudbinu budući da je referendum, održan svega nekoliko mjeseci nakon podnošenja zahtjeva za članstvo u EU, pokazao da se građani Švicarske protive ulasku svoje zemlje u europski gospodarski prostor, asocijaciju širu od Europske unije, ali koja obuhvaća i države članice Unije, te se je, shodno tome, odustalo i od švicarskog zahtjeva za članstvo u Europskoj uniji.

Europska unija kakvu danas poznajemo rezultat je ovakvih složenih, često dugotrajnih, katkad i proturječnih procesa. Pa ipak, danas već polustoljetno nasljeđe ujedinjenja pokazalo se do sada najuspješnijim modelom jamstva mira, stabilnosti i prosperiteta.

2. Peto proširenje Europske unije 2004. godine

Prvi svibanj 2004. godine nesumnjivo je povijesni datum koji obilježava ne samo peto, do sada najveće, proširenje Europske unije - na čak 10 novih zemalja članica i više od 70 milijuna novih stanovnika ujedinjene Europe - već i dosad neviden zamah u integraciji kontinenta, koja po prvi put, i to velikim opsegom, prelazi granicu podjele na europski istok i europski zapad. Specifično, pa i simbolično značenje ovog proširenja leži u činjenici da sve nove članice, uz iznimku Cipra i Malte, dolaze iz bivšeg socijalističkog uređenja (Češka, Mađarska, Poljska, Slovačka, Slovenija, kao i baltičke države Estonija, Latvija i Litva). Štoviše, u kontekstu priprema za proširenje 2004. godine odvijao se i proces pridruživanja još dviju država iz istog kruga, Bugarske i Rumunjske, koje su zbog nešto sporijeg procesa reformi izostale iz petog vala proširenja, te se njihov ulazak u članstvo Unije predviđa za kasniji datum.

Najnovije je proširenje Europske unije i najzahtjevnije do sada, ne samo zbog njegova velikog opsega, nego i zbog ekonomskih karakteristika većine novih članica. Poznato je da su zemlje srednje i istočne Europe koje sada ulaze u Europsku uniju općenito siromašnije od "starih" članica EU-a, tako da razina njihovih bruto društvenih proizvoda po glavi stanovnika varira od 35% prosjeka Europske unije u slučaju Latvije do 74% u slučaju Slovenije.⁴ Osim toga, naslijeđena struktura socijalističkog gospodarstva, ali i društvenog poretka, iziskivala je enormne tranzicijske promjene i prilagodbe u tim zemljama, i to ne samo zato da bi se one približile standardima Europske unije radi budućeg članstva, već i stoga da bi oporavile vlastite ekonomije te modernizirale svoja društva. S druge pak strane, i u samim institu-

³ Međutim, premda nije članica EU-a, Norveška jest članica Europskog gospodarskog prostora, te je u velikoj mjeri uskladila svoje zakonodavstvo sa zakonodavstvom EU-a. Također, Norveška je uključena u Schengenski sporazum o slobodnom kretanju ljudi.

⁴ BDP Europske unije od 15 država članica 2002. godine iznosio je 9 162 319,2 milijuna €, odnosno 24 000 € po glavi stanovnika, Eurostat: "GDP of the Candidate Countries 2002", *Statistics in Focus*, Theme 2 - 47/2003, str. 3, 7.

cijama Europske unije bile su nužne opsežne pripreme za prihvaćanje u punopravno članstvo tako velikog broja novih, i k tome tranzicijskih, članica, te da bi se osiguralo i buduće funkcioniranje naveliko proširene Unije.

Razumljivo je, stoga, da je Europska unija ovom proširenju pristupila strateški, izradom pravnog, proceduralnog i institucionalnog okvira unutar kojeg će se odvijati višegodišnje pripreme budućih članica, te razvijanjem instrumenata za olakšavanje ovog procesa, osobito programa financijsko-tehničke pomoći namijenjenih prilagodbama za članstvo. U tu su svrhu definirani kriteriji za članstvo i predpristupna strategija EU-a za države kandidatkinje. Istovremeno, Europska unija se i sama pripremala za proširenje prilagodbom proračuna Unije te reformom svojih institucija i postupka odlučivanja.

Najvažniji elementi u ovom procesu jesu:

Kriteriji za članstvo

Kao što je već navedeno, proces europskih integracija od samih svojih početaka ostavlja otvorenom mogućnost proširenja na nove članice. Danas, kad je to pitanje uređeno člankom 49 Ugovora o Europskoj uniji, svaka europska država, čije uređenje počiva na načelima slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine prava, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. Na sastanku Europskog vijeća 1993. godine u Kopenhagenu definirana su 3 kriterija (tzv. Kriteriji iz Kopenhagena ili Kopenhaški kriteriji) koja mora ispunjavati svaka država koja želi postati punopravnom članicom Europske unije. To su:

1. POLITIČKI: stabilnost institucija koje osiguravaju demokraciju, vladavinu prava, poštivanje ljudskih prava i prava manjina i prihvaćanje političkih ciljeva Unije;

2. GOSPODARSKI: postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva te sposobnost tržišnih čimbenika da se nose s konkurentskim pritiscima i tržišnim zakonitostima unutar EU-a;

3. PRAVNI: usvajanje cjelokupne pravne stečevine EU-a (franc. *acquis communautaire*).⁵

Kako bi se osigurala uspješna provedba prihvaćene pravne stečevine Europske unije, na zasjedanju Europskog vijeća u Madridu, u prosincu 1995. godine, zaključeno je da provedbu svih reformi (političkih, gospodarskih i pravnih) nužno mora pratiti i odgovarajuće administrativno ustrojstvo, te je uspostavljen i četvrti, Madridski kriterij, kao preduvjet za članstvo:

4. ADMINISTRATIVNI: prilagodba odgovarajućih administrativnih struktura s ciljem osiguravanja uvjeta za postupnu i skladnu integraciju (kao što su jačanje administrativne sposobnosti, stvaranje učinkovitog sustava državne uprave s ciljem osiguravanja učinkovitog procesa usvajanja i provedbe pravne stečevine EU-a).

⁵ Pravna stečevina Europske unije (franc. *acquis communautaire*, skraćeno *acquis*) skup je prava i obveza koji sve države članice obvezuje i povezuje unutar EU-a. Pravna stečevina EU-a ne predstavlja samo pravo u užem smislu budući da obuhvaća: sadržaj, načela i političke ciljeve osnivačkih ugovora (tzv. primarno zakonodavstvo), zakonodavstvo usvojeno na temelju osnivačkih ugovora (tzv. sekundarno zakonodavstvo) te presude Europskog suda, deklaracije i rezolucije koje je EU usvojila, mjere koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, mjere koje se odnose na pravosuđe i unutarnje poslove te međunarodne ugovore koje je sklopila Europska zajednica, kao i ugovore zaključene između država članica u području djelovanja Unije.

Predpristupna strategija Europske unije za države kandidatkinje za članstvo

Definiranje ovakve strategije predstavlja novost budući da slična strategija nije postojala u ranijim valovima proširenja EU-a. Ona se, međutim, nametnula kao nužnost u petom valu proširenja, osobito nakon što je EU, zaključcima Europskog vijeća u Luksemburgu 1997. godine, pokrenula proces proširenja.⁶ Strategija je bila neophodna zbog velikog broja država kandidatkinja za članstvo u EU te opsežnih reformi koje su one morale provesti u cilju približavanja Uniji. Cilj je predpristupne strategije pružanje podrške tim državama u pripremama za članstvo, posebice u usklađivanju njihovih nacionalnih zakonodavstava sa zakonodavstvom Europske unije tj. pravnom stečevinom EU-a. Predpristupna strategija za države kandidatkinje uključuje tri glavne komponente:

- sporazume o pridruživanju, odnosno europske sporazume;⁷
- pristupno partnerstvo (engl. *accession partnership*) koje razrađuje kratkoročne i srednjoročne prioritete na temelju sporazuma o pridruživanju/europskih sporazuma, i nacionalni program za usvajanje pravne stečevine EU-a koji države kandidati izrađuju na temelju pristupnog partnerstva na godišnjoj osnovi. Nacionalnim se programima, sukladno kriterijima iz Kopenhaga i Madrida, razrađuju kratkoročni ciljevi i zadaci cjelokupne državne uprave za tu godinu.

- predpristupnu pomoć koja obuhvaća pružanje financijske pomoći državama kandidatkinjama za članstvo putem predpristupnih programa Phare, ISPA i SAPARD, te sudjelovanje kandidatkinja u programima EU-a u područjima kao što su obrazovanje, istraživanje, zaštita okoliša, malo i srednje poduzetništvo, javno zdravstvo i programi za mlade.⁸

Pripreme Europske unije za proširenje

Europska unija se pripremila za proširenje na dva načina: prilagodbom svog proračuna koji unutar zadanih financijskih okvira treba apsorbirati i nove troškove proširenja te reformom vlastitih institucija i postupka donošenja odluka da bi osigurala djelotvorno funkcioniranje Unije i nakon proširenja.⁹

⁶ Predpristupna strategija dogovorena je već krajem 1994. godine na zasjedanju Europskog vijeća u Essenu, a dodatno ojačana na sastanku Europskog vijeća u Luksemburgu 1997.

⁷ Opširnije o sporazumima o pridruživanju vidi str. 14-15.

⁸ Opširnije o predpristupnim i drugim programima pomoći Europske unije vidi str. 17-20 i 28.

⁹ Opširnije o ovim pripremanjima vidi str. 35-41.