

Nove evropske demokracije i Evropska unija nakon Maastrichta

DAMIR GRUBIŠA*

Sažetak

Autor daje prikaz razvoja politike Evropske zajednice odnosno unije prema novim demokracijama u istočnoj Evropi. Izvorna načela evropske integracije uključivala su i zahtjev za proširenjem Zajednice uz relativno jednostavnu proceduru učlanjenja, ali su tijekom procesa izrade, usvajanja i primjene Maastrichtskog ugovora formulirani daleko stroži uvjeti prijema novih članica. Ti uvjeti obuhvaćaju općenita načela privrženosti evropskom identitetu, demokratskom poretku i poštivanju ljudskih prava. Za nove istočnoevropske demokracije uspostavljen je pripremni stadij za članstvo u Evropskoj uniji u obliku tzv. Evropskih sporazuma s osobito povoljnim uvjetima i progresivnim olakšicama za ekonomsku razmjenu s Unijom. Tzv. višegradskoj skupini (Poljska, Češka, Slovačka i Mađarska) kao i Sloveniji omogućeno je zaključenje Evropskog sporazuma. Autor zaključuje kako se time otežava pristup Uniji zemljama koje su ostale izvan tog kruga zemalja.

Jedan od rezultata procesa usuglašavanja oko biti i sadržaja Maastrichtskog ugovora bila je i evolucija odnosa Evropske unije prema onom dijelu Evrope koji se još nije integrirao u Evropu dvanaestorice, ali je pokazao da joj se želi pridružiti: riječ je o istočnoevropskim zemljama, odnosno o novostvorenim državama u Evropi.¹

Još u fazi pregovaranja o formulacijama Maastrichtskog ugovora lansirana je krilatica o jedinstvenoj orijentaciji Evropske zajednice prema "produbljenju i proširenju".² Dok je produbljenje evropske integracije bilo samom svrhom Maastrichtskog ugovora, prihvaćanjem orijentacije na *proširenje* htjelo se odaslati

¹ Ovdje koristimo naziv Evropska zajednica za razdoblje prije (tj. 1. studenoga 1993.), a Evropska unija za razdoblje poslije stupanja na snagu Maastrichtskog ugovora.

² Hurwitz, L., Lequesne, Ch., *The State of the European Community. Policies, Institutions and Debates in the Transition Years*, Longman, London 1991.; Vidi također: Lucas, H.D., *Europa vom Atlantic bis zum Ural?*, Bouvier, Bonn, 1992.

poruku ostalom dijelu Evrope da Evropska unija, koja se rada iz Evropske zajednice, neće biti tvrđava suprotstavljena Evropi država-nečlanica, nego da ona ostaje otvorena za primanje "svake evropske države čiji se sustav vladavine temelji na demokratskim načelima".³ Takav politički znak osobito je bio sračunat na privlačenje onih evropskih država koje su, nakon pada Berlinskog zida i propasti komunističkih sustava, krenule putem demokratske preobrazbe. Na taj znak odmah su reagirale srednjoevropske države, pozivajući se na svoju evropsku tradiciju i pripadanje zapadnoj Evropi prije nego što bi mogle biti uvučene u istočni blok i na taj način od nje izdvojene i izolirane.

Evropska zajednica i sama je inzistirala na otvorenosti evropske integracije prema svim evropskim zemljama, od kojih se traži da budu "u bliskoj teritorijalnoj i ekonomskoj vezi sa Zajednicom i da, prije svega, dijele s drugim zemljama slobodni politički i gospodarski sustav u skladu s evropskom tradicijom".⁴ Međutim, nakon sloma komunizma Evropska zajednica je, čini se, postala svjesna da proklamirana otvorenost može biti i bumerang, te da proklamirano načelo koje je vrijedilo u razdoblju oštre konfrontacije dvaju blokova, sada, nakon konačne propasti komunističkog bloka, može ugroziti i same njezine temelje. Rimski ugovor, kojim je utemeljena Evropska zajednica, predviđa jednostavnu proceduru primanja: o zahtjevu za primanje pojedine zemlje u članstvo svoje mišljenje mora dati Vijeće ministara zemalja-članica Evropske zajednice.⁵ Takvo mišljenje mora biti doneseno jednoglasno, a potom svoje mišljenje daje Evropski parlament, koji ga mora odobriti apsolutnom većinom.

Međutim, navala na vrata Evropske zajednice, uz izbijanje takozvanih regionalnih kriza, a zatim i mnogi novonastali konflikti na području bivšeg istočnog bloka, usporili su taj proces. Istodobno, i nejedinstveni pogledi zemalja-članica Evropske zajednice na krize u Istočnoj Evropi, a posebno na rat u Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini, utjecali su na odluku o odlaganju proširenja Zajednice novim članovima.⁶ Pregovori i natezanja oko donošenja jedinstvenog akta - Ugovora u Maastrichtu, poslužili su i kao dobra prigoda za pooštrenje uvjeta za primanje u krug najrazvijenijih država Evrope. Ubrzanje dinamike integriranja unutar Evropske zajednice nameće, kako se to tada počelo tumačiti, nove zahtjeve koje nije moguće izravno izvesti iz članka 237. Rimskog ugovora, kojim se određuje politika primanja novih članica. Komisija Evropske zajednice tada je odlučila da treba prethodno raščistiti sve dvojbe i prevladati razlike

³ "Europe and the Challenge of Enlargement", *Bulletin of the European Communities*, Sppl. 3/92, Commission of the European Communities, Bruxelles, 1992.

⁴ "The Challenge of Enlargement: Commission Opinion on Austria's Application for Membership", *Bulletin of the European Communities*, Sppl. 4/92., Commission of the European Communities, Bruxelles, 1992.

⁵ Vidi: "Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice", u: Mlikotin-Tomić, D.(prir.), *Pravo Evropske ekonomske zajednice*, Informator, Zagreb, 1989.

⁶ "The Troubled European Community", u: Bearman, S. (ed.), *Strategic Surey 1992-1993*, International Institute for Strategic Studies, London, 1993.

unutar članicâ, da bi se tek potom moglo postaviti nove, još oštrije zahtjeve pred zemlje-nečlanice.⁷

Kao i u svakom drugom međunarodnom procesu, moguće je opravdati logiku takvog pristupa: sasvim sigurno, u pravu su oni koji su tada tvrdili da članice Evropske zajednice trebaju najprije između sebe utvrditi kojim će se putem razvijati, a da se tek potom mogu posvetiti sve većem pritisku za učlanjenje u Zajednicu. No, u pravu su i oni koji tvrde da je Evropska zajednica žrtvovala jedno od svojih bitnih načela - proširenje, pa prema tome i otvorenost, na račun produbljenja, a to će reći unutrašnjeg razvoja i svoje budućnosti.⁸ Time je zaustavljena preobrazba istočnih i srednjoevropskih zemalja, koje su ulaskom u Evropsku zajednicu mogle brže prilagoditi svoje gospodarstvene i političke strukture evropskim standardima. Kako god protumačili razloge tog postupka, činjenica je da je Komisija Evropske zajednice *de facto* zamrznuła prijave za članstvo, odgađajući cijelu raspravu za razdoblje nakon stupanja Maastrichtskog ugovora na snagu, dakle tek pošto ga ratificiraju parlamenti zemalja-članica.⁹ Bilo bi nepravedno reći da je to pitanje skinuto s dnevnog reda: naprotiv, u svakoj raspravi u povodu Maastrichtskog ugovora ponavljala se s jednakom odlučnošću orijentacija prema primanju novih članica. Odlučnost na riječima, međutim, nije pratila i odgovarajuća odlučnost na djelu. Pod pritiskom takozvanog eurokratskog pristupa, dakle pristupa u korist jačanja Evropske zajednice i njezina pretvaranja u Evropsku uniju, Evropsko je vijeće zatražilo da se potanko istraži kakve bi posljedice izazvao pristup novih članica Evropskoj zajednici te je zaključilo da su kriteriji za primanje sada mnogo oštriji, jer takve nameće nova kvaliteta Maastrichtskog ugovora. Stoga se "izazov proširenja", kako je nazvan proces primanja novih članica u Evropsku zajednicu, mora odgoditi za razdoblje nakon što Zajednica završi pregovore o svojim novim, produbljenim temeljima. Drugim riječima, kandidati za članstvo moraju pričekati da se završi integracijska faza Zajednice, a to znači i prihvaćanje ne više Rimskih ugovora iz 1957. godine i njihovih relativno neobveznih formulacija, koje su i bile sročene za drukčiju političku uporabu.¹⁰

Umjesto srednjoevropskim i istočnoevropskim zemljama, među kojima su i novostvorene države u Evropi (a prednjačile su sa svojim eksplicitnim zahtjevima Poljska, Češko-Slovačka i Mađarska) prednost je dana razgovorima sa zemljama-

⁷ Vidi: Delors, J., "1992: A Pivotal Year", *Bulletin of the European Communities*, Spl. 1/92, Commission of the European Communities, Bruxelles, 1992.

⁸ "Relations with the Community: Enlargement", u: *Together in Europe*, br. 44/1994.

⁹ De la Serre, F., "The EC and Central and Eastern Europe", u: Hurwitz, L. i Lequesne, C. (ed.), *The State of the European Community: Policies, Institutions and Debates in the Transition Years*, Longman, Harlow, 1991.

¹⁰ Vanhooacker, S., "A Critical Issue: From European Political Cooperation to a Common Foreign and Security Policy", u: Laursen, F. i Vanhooacker, S., *The Intergovernmental Conference on Political Union: Institutional Reforms, New Policies and International Identity of the European Community*, European Institute of Public Administration, Maastricht, 1992.

članicama druge evropske integracije, EFTA - Evropskog udruženja slobodne trgovine, koji okuplja uglavnom skandinavske zemlje, te neutralne zemlje poput Švicarske i Austrije.¹¹ U drugom su krugu, kako je odlučeno na *summitu* Evropske zajednice u ljetu 1992., zemlje koje već duže vrijeme traže članstvo u tom ekskluzivnom krugu bogatih, a to su Turska, Cipar i Malta.¹² U trećem su krugu postojeće i novostvorene države Srednje i Istočne Evrope, o kojima je prevladavalo mišljenje da valja proširiti partnerstvo, ali tek u obliku "europsporazuma". Sastanak *summita* Evropske zajednice u Edinburghu, potkraj 1992. godine, potvrdio je takvu opreznu orijentaciju prema otvaranju buduće Evropske unije, ali je prevladao pristup selektivnog otvaranja: dok je za zemlje drugog i trećeg kruga primanje u članstvo odgođeno na još neodređenije vrijeme, užurbano su počele pripreme za pregovore s prvim krugom razvijenih evropskih zemalja, što je rezultiralo primanjem Švedske, Finske i Austrije.

Turskoj je jasno dano na znanje da njezino članstvo ne može nikako biti razmotreno prije 2000. godine, a zemlje iz trećeg kruga, po izjavama pojedinih sudionika edinburškog *summita*, mogu računati da će se pitanje njihova eventualnog statusa rješavati poslije 2020. godine, i to pod pretpostavkom da u međuvremenu te zemlje polože "evropski ispit", to jest da uspješno završe svoju prilagodbu tržištu i demokratskim institucijama kakve postoje na Zapadu.¹³

Izazov proširenja tako se udaljio od svog prvotnog sadržaja, poticaja za ostvarenje panevropske ideje, koja je u samoj osnovi Evropske unije, onako kako su je zamišljali njezini osnivači. Nasuprot tome, politička krilatica nazvana "izazov proširenja" postala je tako, *via facti*, neizvjesnost od proširenja, kao oblik opasnosti koja prijeti evropskim integracijama od prebrzog i preširokog otvaranja novim članicama, koje još nisu pružile garancije za svoju unutrašnju ekonomsku i političku stabilnost i razvoj.

Kritičari takva pristupa unutar Evropske zajednice istaknuli su da ideja evropskog jedinstva može preživjeti samo kao panevropska, dakle sveevropska ideja, ako nadilazi uske okvire ekonomske integracije. Evropska unija deklarativno se poziva na univerzalnost evropske ideje, no iz takve ideje ne bi smjele biti *a priori* izuzete one zemlje koje se žele toj ideji i toj stvarnosti što više približiti, svjesne da na tom putu moraju dostići civilizacijske vrijednosti i oštre kriterije koji su im postavljeni.¹⁴ Primjetne su i razlike u tretiranju zemalja

¹¹Vidi: "The Challenge of Enlargement: Commission Opinion on Sweden's Application for Membership", *Bulletin of the European Communities*, Sppl. 5/92, Commission of the European Communities, Bruxelles, 1992.

¹²Vidi: "The Challenge of Enlargement: Commission Opinion on Malta's Application for Membership", *Bulletin of the European Communities*, Sppl. 4/93, Commission of the European Communities, Bruxelles, 1993.

¹³Vidi: *XVIth General Report on the Activities of the European Communities 1992.*, Commission of the European Communities, Bruxelles, 1993.

¹⁴Chiti-Batelli, A., "Per una Federazione Paneuropea", u: Chiti-Batelli, A., *Le leghe, L'Italia, L'Europa alle soglie del Duemila: Dal crollo dell'impero Sovietico al Mercato unico, ala Federazione Paneuropea?*, Marzorati, Settimo Milanese, 1993.

koje su izuzete iz procesa približavanja krugu posvećenih: jedan od najboljih stručnjaka za Istočnu Evropu, oksfordski profesor Timothy Garton Ash, smatra da Evropska unija osobito nakon 1993., ne smije zatvarati oči pred jasnim opredjeljenjem Poljske, Češke i Mađarske za ulaskom u Evropsku uniju, žele li vode današnje Evrope ostati vjerne idealima svojih osnivača. Prije nego li zemlje pripadnice EFTE, Evropska unija treba na neki način nagraditi baš one zemlje koje su tako gorljivo iskazale želju za ulaskom u Evropsku zajednicu. Poljska, Češka i Mađarska pripadaju Evropi s povijesnog, ali i s kulturnog stajališta, pa je Evropa koja obuhvaća Kretu i Lisabon, a ne obuhvaća Češku i Varšavu, apsurdna.¹⁵ Te su tri zemlje uspjele izboriti slobodu, ali još nisu uspjele ostvariti demokraciju. Izgradnja, stabilnost i zdravlje njihovih demokratskih vlada ovisi o perspektivi prilazanja i udruživanja u zajednicu evropskih država.

Timothyu Gartonu Ashu pridružili su se u takvu razmišljanju i drugi intelektualci zapadne Evrope, poput Pierrea Behara i Andrea Glucksmanna. Glucksmann smatra da taj magnet Evrope, "svjetionik u dugoj evropskoj noći", i danas mora odigrati svoju ulogu magneta, privlačeći u svoje redove i zemlje jugoistočne Evrope, pa dakle i nove države koje su nastale na tlu raspada jugoslavenske i sovjetske federacije.¹⁶ Pritom nije važan samo ekonomski kriterij, na kojem eurokrati vole inzistirati. Behar se poziva na presedan kada su u redove Evropske zajednice primljene Grčka, Španjolska i Portugal, koje su u to doba po svojoj ekonomskoj moći bile daleko od Evropske zajednice i njezinih članica. Razlog za njihovo primanje bio je prvenstveno politički; naime, sve su te zemlje bile upravo izašle iz mračnog razdoblja fašističkih diktatura, pa je Evropska zajednica ocijenila da će se brže integrirati u Evropu i prihvatiti europske civilizacijske vrijednosti ako im se omogući brz prijem u članske redove i pruži dovoljno ekonomske i političke pomoći u preobrazbi institucija i cijelog društva. Taj je eksperiment u potpunosti uspio: zašto se taj model onda ne bi primijenio i danas na zemlje srednje, istočne i jugoistočne Evrope, pa čak i na novostvorene države "daleke istočne Evrope"?¹⁷

Nije li tu riječ, pita se francuski filozof Glucksmann, ponajprije o egoizmu razvijenih zemalja Zapada, koje su odahnule od komunističke opasnosti pa sada, oslobođene od tog straha, uplašene od neizvjesnosti i nereda koji sa sobom donose nove države Evrope u potrazi za svojim novim političkim identitetom i demokratskim poretom, bježe u svoju *zlatnu tvrđavu*, odlazeći realizaciju svojih načela za 21. stoljeće?

Pobornici produbljenja, nasuprot zagovarateljima proširenja, dokazuju da će prednosti primanja u novu Evropsku uniju biti daleko veće od ulaska u staru Evropsku zajednicu. Te su prednosti u većoj snazi integrirane Evrope, kako je oni vide nakon Maastrichta: u jedinstvenom tržištu, bez unutrašnjih granica, u gospodarstvenom i monetarnom savezu s jedinstvenom valutom, te na kraju

¹⁵Garton Ash, T., "Allargare la Comunità Europea a Polonia, Ungheria e Ceccoslovachia", u: *Corriere della Sera*, 8.10.1991.; Usp. J.Pinder, *La Comunità Europea e i Paesi dell'Est*, Cedam, Padova, 1992.

¹⁶Glucksmann, A., "La Barbarie triomphant a Dubrovnik", u: *Le Monde*, 11.12.1991.

¹⁷Behar, P., *Une Geopolitique pour l'Europe*, Desjonquers, Paris, 1992.

u jedinstvenoj vanjskoj politici i obrani; svim tim magičnim prednostima Europska unija maše pred potencijalnim kandidatima za članstvo. Poruka eurokrata je jasna: jača i jedinstvenija Europska unija, čim ostvari stupanj jedinstva kakav je iznesen u viziji ugovora iz Maastrichta, brže će integrirati cijelu Evropu.¹⁸

Evropska unija ne može odbiti povijesnu odgovornost i prihvatanje kontinentalnih odgovornosti za razvoj ekonomskog i političkog poretka cijele Evrope, istaknuto je još jednom prilikom ratifikacije Maastrichtskog sporazuma. No ovaj put prihvaćanje kontinentalnih odgovornosti uvjetovano je prihvaćanjem novih uvjeta, kako je to određeno člankom "F" Maastrichtskog ugovora. Država koja zatraži članstvo u Evropskoj uniji mora zadovoljiti tri osnovna uvjeta: pripadanje evropskom identitetu, demokratski status i poštovanje ljudskih prava.¹⁹

Miklosz Vasarhely, jedan od prvaka mađarskog demokratskog života, tim je povodom izjavio da, valjda, Mađarska i druge zemlje Srednje i Istočne Evrope nisu izgubile svoj evropski identitet, koji su imale vjekovima, još od borbe protiv Turaka, u nepunih pedesetak godina nakon drugoga svjetskog rata.²⁰ Međutim, evropski identitet koji je definiran samom pripadnošću evropskom civilizacijskom krugu, nije dovoljan za ulazak jedne zemlje u članstvo Evropske unije. Drugi je diskriminatorni kriterij demokratski status zemlje, pod čime se u prvom redu shvaća postojanje i funkcioniranje slobodnog tržišta i razvoj demokratskih institucija, od parlamentarne demokracije do slobode tiska. Prema ocjeni Evropskog vijeća, baš je na tom polju bio najvidniji nedostatak i necjelovitost demokratske preobrazbe u zemljama Istočne Evrope: gušenje slobode tiska je, prema toj ocjeni, "urođena greška" gotovo svih novonastalih političkih sustava Istočne Evrope, uključujući i one zemlje koje se najviše pozivaju na svoju demokratsku tradiciju, među kojima se ističe Češka. Treći diskriminatorni kriterij, poštovanje ljudskih prava, sve je više pod povećalom evropskih tijela i promatrača.²¹

Svi ti kriteriji utječu na sposobnost prihvaćanja vrijednosti Evropske unije i mogućnost primjene takva sustava u vlastitom unutrašnjem političkom životu. Obveze članstva, na koje se Evropska unija poziva u svom Maastrichtskom ugovoru, podrazumijevaju djelovanje konkurentnog tržišnog gospodarstva i odgovarajući legalni i upravni poredak u javnom i u privatnom sektoru. Bez tih pretpostavki država-kandidat ne može se djelotvorno integrirati u Evropu, a članstvo će u takvoj integriranoj Evropi prije štetiti negoli pomoći ekonomskom razvoju takve zemlje, uklanjajući je iz konkurentske utakmice. S druge strane,

¹⁸Soule, V., "La Communauté bousculée par l'Europe de l'Est" i C. Trean, "La Communauté face à l'effondrement de l'URSS", u: Feron, F. i Thoraval, A., *L'Etat de l'Europe*, La Decouverte, Paris, 1992.

¹⁹"Treaty on European Union", u: Rudden, B. i Wyatt, F., *Basic Community Laws*, Clarendon Press, Oxford, 1993.

²⁰Vasarhely, M., "European Unity and the East-European Countries", u: *Proceedings of the Conference "The Making of Liberal Societies"*, Illienci-Illyienfalva, 1993.

²¹*Council of Europe Report for 1992*, Strasbourg, 1992.

ono što izgleda i kao zdravorazumska logika, otkriva se opet kao znak opreza prema mogućim novim članovima: zapravo, politički i gospodarski nezrela članica može uzgрозiti i samu zajednicu. Zato je jedan od prvih ciljeva eurokrata bio da očuvaju djelotvornost zajednice, pa je stoga veća i opasnost od smanjenja djelotvornosti zajednice, do koje može doći uslijed nekontroliranog povećanja članstva od sadašnjih 12 na 20, pa čak na trideset država, kako je to sada u izgledu. Zato kao realističan pristup izazovu proširenja nalaze, prema tim gledištima, razdoblje pripreme potencijalnih članica, a u toj pripremi kao najbolje sredstvo pokazalo se sklapanje bilateralnih sporazuma Evropske zajednice s pojedinom zemljom-kandidatom za članstvo.

Evropska zajednica je već prije definitivnog prihvaćanja Maastrichtskog ugovora, razvila svoju "alternativnu strategiju" prema istočnoevropskim i novim evropskim zemljama. Obeshrabrujući ih u njihovim namjerama da podnesu prijavu za članstvo u Evropskoj zajednici, iako su to one mogle formalno učiniti, te su zemlje upućene na razvoj specifičnih odnosa s Evropskom unijom. To je odmah bilo sugerirano Poljskoj, Mađarskoj i Čehoslovačkoj, a nedavno je toj skupini pripuštena i jedna od novih država nastalih na tlu bivše Jugoslavije - Slovenija.²² U složenom spletu evropske politike te su zemlje mogle napraviti i određeni pritisak, dovodeći Evropsku zajednicu pred dilemu odluke. Međutim, s obzirom na laviranje Evropske zajednice u drugim i te kako bitnim pitanjima za razvoj Evrope, vlade te tri srednjeevropske zemlje odlučile su prihvatiti pomirljiv ton prema Evropskoj zajednici, svjesne problema koje bi pritisak mogao izazvati na diplomatskom planu. Tako je Evropska zajednica tijekom 1992. i 1993. godine sklopila niz sporazuma, nazvanih Evropskim sporazumima, po scenariju predviđenom Rimskim dokumentom o osnivanju Evropske zajednice. U toku su pregovori i s Bugarskom i Rumunjskom, a niži oblici suradnje, u obliku trgovačkih ugovora, sklopljeni su i s baltičkim republikama i s Albanijom.²³

Ocijenjeno je da zemlje bivše istočnoevropske geopolitičke regije još nisu sposobne prihvatiti sve obveze članstva te da njihove političke potrebe daleko nadilaze mogućnosti koje pružaju postojeći sporazumi. Komisija Evropske zajednice ispravno je zaključila da te zemlje žele jamstva da će biti tretirane kao ravnopravni partneri u dijalogu o evropskoj budućnosti, a da istodobno žele povećanje svoje sigurnosti jačanjem političkih veza sa zapadnom Evropom. Komisija je, međutim, iz toga izvukla drukčiji zaključak od onoga koji se želio nametnuti navođenjem takve argumentacije. Umjesto da, u skladu s takvim razmišljanjima i interesima istočnoevropskih zemalja ubrza njihovo uključivanje i integriranje u novu Evropu, prišlo se potrazi za novim instrumentima, kako su nazvane specifične veze između Evrope "dvanaestorice" i Evrope siromašnih istočnih rodaka. Na postojeću arhitekturu Evropske organizacije, za koju se zalagala Pariska povelja, koja je zemljama nove demokracije ulijevala nadu da će taj proces biti brži i lakši, valja izgraditi nove institucijske odnose koji su nazvani "evropskim političkim područjem".²⁴

²²"Europa Agreements and Other Agreements", u: *XVIIth General Report on the Activities of the European Communities*, Commission of the European Communities, Bruxelles, 1994. Usp. "Slovenija i Evropska unija", u: *Euroscope*, 1/1994.

²³Isto, str. 234-240.

²⁴Vidi: "Europe, une communauté politique", u: *Esprit*, nov. 1991., Paris. Usp.: "L'heure de l'Europe", *Projet*, No. 228, Hiver 1991-1992., Paris

Evropska unija od početka je bila svjesna težine gospodarstvenog pitanja i problema tranzicije bivših komunističkih država, odnosno uspostavljanja novih državnih struktura. Te zemlje moraju proći kroz proces pripreme, a njihov uspjeh u razvoju i prilagodbi novim evropskim tržišnim strukturama, mehanizmima i praksi nema presudno značenje samo za te države već i za ukupnu stabilnost Evrope. Ispravno je uočeno da šansa istočnoevropskih zemalja da sudjeluju u pogodnostima i imaju koristi od pristupa evropskom tržištu, kao i perspektiva da postanu punopravni članovi, mogu dovesti do prosperiteta i mira, pogotovo tamo gdje nemiri prijete erupcijom kao rezultat "siromaštva, nacionalizma i straha".

Orijentacija prema sklapanju evropskih sporazuma sa zemljama nečlanicama shvaćena je kao supsidijarna alternativa i varijanta učlanjenju istočnoevropskih zemalja. No i za sklapanje tih sporazuma traži se da kandidat zadovoljava niz preduvjeta i zahtjeva. Evropska zajednica je, isprva, podijelila te zahtjeve na šest skupina: prvo, svaka zemlja pretendent na sklapanje Evropskog sporazuma mora u prvom redu pružiti dokaze o razvoju vlastite upravne i zakonodavne infrastrukture, potrebne za funkcioniranje tržišne ekonomije; drugo, svaka od tih država mora utvrditi svoj "terminski plan", odnosno svoj kalendar za prihvaćanje osnovnih ciljeva Maastrichtskog ugovora, a to znači prilagodbu svojih društvenih institucija, izmjenu zakona i prihvaćanje pravorijeka Evropskog suda, bez obzira na nečlanstvo; treće, jačanje ekonomske suradnje, prvenstveno u vlastitoj regiji sa susjedima, uključujući i transfer tehnologije i brži razvoj privatnog sektora; četvrto, sudjelovanje u projektima poput "Transevropske komunikacijske mreže", podrške privatnih investicija na tom planu i deregulacija, odnosno oslobađanje od državnog monopola; peto, veće trgovačke koncesije, ne samo prema Evropskoj uniji kao cjelini već i prema drugim zemljama koje nisu članice evropske integracije; i, konačno, šesto, usvajanje mjera koje omogućuju slobodno kretanje radne snage.

Poljska, Madarska te Češko-Slovačka, a kasnije Češka i Slovačka iskoristile su ovu priliku pa su već 1992. godine pokrenule niz inicijativa za brže uključivanje u Evropsku zajednicu, barem nešto brže nego što im to omogućuje Sporazum o pridruživanju. Pod pritiskom tog zajedničkog dogovora, nazvanog "Višegradski sporazum", Evropska zajednica ipak nije mogla odgovoriti daljnjim odlaganjem ili skretanjem na sporedni kolosijek. Tako je u svibnju 1993. godine, na sastanku Savjeta ministara vanjskih poslova Evropske zajednice, donekle ublaženo apriorno prekluzivno stajalište prema "izazovu proširenja". Poseban napredak ostvaren je u specifikiranju mjera koje mogu poboljšati pristup proizvodima tih zemalja na zajedničko evropsko tržište, kao i na redefiniciji uvjeta koje je utvrdila Komisija Evropske zajednice. Dok je tim sporazumima, sklopljenim tijekom 1992., utvrđen rok od najmanje pet godina nakon čega se mora preispitati opravdanje važećeg sporazuma i kakav je napredak postignut u tim zemljama pod utjecajem sporazuma sklopljenog s Evropskom zajednicom, sada je taj rok ipak skraćen na tri godine, a dodatno su pojašnjeni i uvjeti.

Ponajprije, ocjenjivat će se sposobnost zemlje da ispunjava obveze koje proizlaze iz članstva; zatim, posebna će se pažnja posvetiti stabilnosti njezinih institucija, a ta stabilnost mora jamčiti demokraciju, pravnu državu, ljudska prava, a pod utjecajem rata na tlu bivše Jugoslavije, istaknuto je poštovanje prava manjina. Treći je uvjet postojanje i funkcioniranje tržišnog gospodarstva, što je samorazumljivo i ne odstupa od davno utvrđenog demokratskog statusa zemlje;

četvrti je uvjet pokazana odanost potencijalne članice ciljevima Evropske unije, što znači prihvaćanje maastrichtskog saveza i ponašanje u skladu s njim i prije formalnog zahtjeva za prijem u članstvo; peti je preduvjet sposobnost gospodarstva zemlje-članice da se suoči s pritiskom konkurencije i djelovanjem tržišnih zakona i odnosa unutar zajednice, a posljednji je uvjet da primanje nove članice ne ugrozi razinu i brzinu integracije Evropske unije unošenjem neriješenih problema, kao što su regionalni konflikti, etnički sukobi, rivaliteti koji potencijalno prijete neriješenom socijalnom situacijom i izbijanjem većih unutrašnjih konflikata.²⁵

Revidiranje prijašnje politike otvorilo je mogućnost pristupa tržištu Evropske unije, posebice u usporedbi s prijašnjim uvjetima, kako su oni bili obrazloženi u Sporazumima o pridruživanju. Komisija Evropske zajednice u tom je smislu izvršila implementaciju naputaka dobivenih od Savjeta ministara, te ublažila carinske pristojbe na uvoz osjetljivih industrijskih proizvoda iz zemalja potpisnica Sporazuma o pridruživanju, a one će definitivno biti ukinute dvije godine nakon potpisivanja Sporazuma, umjesto nakon četiri godine kako je to prije bilo predviđeno. Značajne olakšice uvedene su i na polju gornjih granica uvoznih kvota za proizvode specificirane u aneksu Sporazuma, pa je tako donesena odluka da će ta gornja granica biti viša za 30% u slučaju Poljske, Češke, Slovačke, Bugarske i Rumunjske, a 25% za Madarsku, i to već u drugoj polovici druge godine važenja Sporazuma o pridruživanju; potom, carinske i ostale pristojbe na poljoprivredne proizvode bit će smanjene za 60%, i to šest mjeseci prije nego što to predviđa Sporazum, a carinske pristojbe na uvoz tekstilnih proizvoda u zemlje Evropske unije smanjivat će se kako bi se mogle ukinuti već po isteku pete, umjesto šeste godine, kako je bilo predviđeno Sporazumom o pridruživanju. Od takvog, osjetnog poboljšanja odnosa profitirat će i druge industrijske grane: primjerice, carinske pristojbe na proizvode od čelika ukinut će se najkasnije četiri godine od stupanja na snagu Sporazuma, a da bi se povećala regionalna gospodarska suradnja, Komisija Evropske zajednice bila je pozvana da pripremi odredbe za provedbu pregovora koji bi omogućili kulminiranje svih pravila o podrijetlu proizvoda iz zemalja EFTA i pridruženih zemalja Srednje i Istočne Evrope.²⁶

Evropska unija će, međutim, inzistirati da se istodobno s većom liberalizacijom trgovine s pridruženim zemljama Srednje i Istočne Evrope odvija i jače trgovinsko povezivanje među njima samima, jer razvijena Evropa smatra da će regionalno povezivanje pozitivno utjecati na inozemna ulaganja u to područje.

Tako je kroz formulu pridruživanja počeo novi krug političkog dijaloga sa zemljama koje bismo mogli nazvati "još-ne-Evropa". Zemlje Višegradskog sporazuma izdvojene su kao tampon-zona između razvijene Evrope - njima se sada pridružila i Slovenija, s kojom je Sporazum o pridruživanju potpisan 19. srpnja 1993. godine. Tako se još više produbljuje jaz u Evropi, jer se "treći

²⁵Vidi seriju uvodnika objavljenih u *Euroscope* (Bilten Europskog dokumentacijskog centra u Zagrebu), posebno 4/1993, i to 1 i 2/1994.

²⁶Vidi: Strpić, P., "Kriza ideje Maastrichta i rođenje Evropske unije", u knjizi *Evropska unija: Gospodarsko i političko okruženje Hrvatske* (urednik: Višnja Samardžija), IRMO, Zagreb 1994.

krug” zemalja još više diferencira, pa tako dobivamo i - četvrti krug istočnoevropskih zemalja, koje su tako još dalje od središta evropskih zbivanja. S druge strane, inzistiranje na međusobnom regionalnom povezivanju tih zemalja ne-članica može asocirati na stvaranje zajedničkog tržišta evropskih siromaha, država koje su već bile uključene u promašene integracije, kao što je to bio slučaj, primjerice, sa zemljama Istočne Evrope i bivše Jugoslavije.

Implikacije takvog razvoja, ma koliko one bile povoljne za zemlje Višegradskog sporazuma, ipak otvaraju nove dileme i nedoumice, pogotovo onim zemljama koje takva politika delegira u “četvrti krug”.

Damir Grubiša

NEW EUROPEAN DEMOCRACIES AND THE EUROPEAN UNION AFTER THE MAASTRICHT

Summary

The author presents a view of the European Community with regards to the European Union's stance towards new democracies in Eastern Europe. The original principles of European integration include a relatively simple procedure for new membership, but in the process of developing, adopting and accepting the Maastricht treaty the entry requirements have been severely sharpened for potential new members. These conditions include the general attachment to the European identity, democratic government and respect for human rights. For new eastern European democracies, a probationary membership status in the European Union was created in the form of the European Agreement, which contains very special conditions and progressive privileges for economic cooperation with the Union. The group of Poland, Czech Republic, Slovakia, Hungary and Slovenia have been included in the European Agreement. The author concludes that this fact will make it harder for other countries to deal with the Union.