
Granice (EU)rope

DINO MIHANOVIĆ*

Sažetak

Istodobno dok je dovršavala najveće proširenje u svojoj povijesti 2004. godine, Europska se Unija suočila s potrebom definiranja vlastitog identiteta te prirode i opsega svojih konačnih granica. Nakon referendumske odbacivanja Europskog ustava u Francuskoj i Nizozemskoj te suspenzije procesa ratifikacije, dinamika daljnjeg proširenja Unije neizbježno će se usporiti. Tako se ponavlja situacija s početka devedesetih godina prošlog stoljeća kad je Unija ponajprije bila zaokupljena vlastitim ustrojem, dok je punopravno članstvo istočnoeuropskih zemalja odgodila na dulje vrijeme. Širenje Europske Unije dugoročno će se nastaviti, ali apsorpcijska snaga njezina sadašnjeg ustroja dosegla je krajnju granicu. Prilika za institucionalnu reformu kojom bi se omogućio ubrzani nastavak procesa proširenja propuštena je odbacivanjem Europskog ustava. Temeljni problem s kojim se Unija danas suočava u odnosu s najbližim susjedstvom tiče se načina kojim bi se osigurala demokratska konsolidacija i europeizacija država na njezinoj periferiji u odsutnosti perspektive punopravnog članstva. Na tom planu formulirana je Europska politika susjedstva (*European Neighbourhood Policy*), kojom EU zainteresiranim susjednim državama nudi “sve osim institucija”.

Ključne riječi: Europska politika susjedstva, europeizacija, europske granice, Europska Unija

Uvod

Dvojba s kojom se u sadašnjem trenutku suočava Europska Unija u odnosu prema državama na njezinu vanjskom rubu velikim dijelom izvire iz, za Uniju, tipično široko postavljene formulacije sadržane u čl. 49 Ugovora o EU, a koja navodi kako svaka europska država koja ispunjava zadane kriterije može podnijeti zahtjev za članstvo. Ispunjavanje tih kriterija te privrženost vrijednostima i načelima Unije osigurava to članstvo. Posljednje, uje-

* *Dino Mihanović*, vježbenik pri Ministarstvu vanjskih poslova i europskih integracija Republike Hrvatske.

dno i najveće proširenje u povijesti EU-a ostvareno je unutar tog okvira, Proces stabilizacije i pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana također slijedi isti obrazac, čak i turski europski put vodi preko Kopenhagena. Doista, proces je zaživio do te mjere da su čak i pojedine srednje azijske zemlje s čežnjom pogledavale prema Bruxellesu. Revolucije u Gruziji i Ukrajini dobrim su dijelom izvedene s nadom u europsku budućnost. Privlačnost europskog modela, od najutjecajnijega Unijinog vanjskopolitičkog oruđa, preko noći se prometnulo u mogućnost da EU u dogledno vrijeme graniči s Kinom i Japanom. Odbacivanje Europskog ustava u Francuskoj i Nizozemskoj, koji je određivao okvir za nastavak procesa proširenja, samo je dodatno unazadilo sposobnost Unije za primanje novih članica, ali ne i želje niza zemalja za pristupanjem.

Dok su kriteriji manje-više jasno određeni i dijele se na političke, gospodarske, pravne i administrativne, problem se pojavio s definiranjem onog dijela članka koji govori o *europskim* državama. Sve je to potaknulo povijesnu raspravu o konačnim granicama Europe, europskom identitetu i posebnosti europskoga kulturnog kruga te dovelo europske političare i birokrate pred nemoguću misiju formuliranja strategije prema novim susjedima. Tako je odjednom Turska, zbog svoje želje za članstvom u Uniji, postala “europskija” od primjerice Norveške, koja i po sadašnjem povjereniku za proširenje Olliju Rehnu, oskudijeva u europskoj vokaciji. Dodatni primjer je Gruzija koja je izrazila daleko veću želju za približavanjem Uniji od Rusije.

Razlog te, pomalo shizofrene situacije, jest u nedefiniranosti granica Europe, točnije njezine istočne granice. Geografski, Europa je dio velike euroazijske kopnene mase, ali se zbog svoje kulturne posebnosti smatra zasebnim kontinentom. Traganje za podrijetlom Europe vodi u stari helenski mit u kojem se Europa pojavljuje kao kći kralja Agenora. Zeus u liku bika otima feničku kraljevnu i odvodi je na Kretu, gdje ona nakon smrti biva štovana kao kretska božica. Mit koji je zauvijek podijelio Europu i Aziju svoj povijesni nastavak dobio je u neprestanim antagonizmima dvaju kontinenata. Ako Europa i uspije u izgradnji vlastitog identiteta, mora se nositi s neugodnom spoznajom da su “ne samo korijeni Europe neeuropski, nego i da nitko nije u stanju odrediti gdje Europa završava, a gdje Azija i Afrika počinju” (Padgen, 2002.: 36).

1. Europa – između realiteta i konstrukcije

Prostor koji se danas naziva europskim u prošlosti se postupno širio osvajanjem okolnih područja. Stari Grci Europom su nazivali zapadnu obalu Egejskog mora. Vremenom se počelo smatrati da prostor koji se proteže od grčkoga kopna pripada Europi, dok su se istočni dijelovi obale Egejskoga mora smještali u Aziju. Uz ta dva pojma pojavio se i treći dio dotad pozna-

toga svjetskog kopna – Afrika, koja se nazivala i Libijom. Takav pogled na svijet potvrđuje i Hekatejeva karta koja je Europu proširila sve do današnjih, azijskih dijelova Rusije. Kasnije su rimske legije otkrile i osvojile prostore europske unutrašnjosti, iako sam Rim nije mnogo mario za pojam Europe. Naime, Rimljani su tadašnji poznati svijet jednostavno dijelili na barbarski i civilizirani (rimski) dio.

Univerzalnost koju je donijelo kršćanstvo putem vjere u jedinstveni autoritet Crkve zamijenit će ekskluzivnost Grčke i Rima. *Orbis Romanus* vremenom će se pretvoriti u *orbis Christianus*, a Christendom će postati “nadi-mak” Europe. S tim u vezi, današnje rasprave povodom mogućeg ulaska Turske u EU često su obilježene idejom o nepripadanju te zemlje europskom kulturnom krugu za koji se navodi da je definiran kršćanskim vrijednostima. Tako Stephan Baier ustaje protiv Europe kao “hladne djelotvorne tehnokracije” (Baier, 2001.: 152) te naglašava kako svaka država, da bi se razlikovala od pukoga osiguravajućeg društva, potrebuje neku osnovnu ideju preko koje se njezini građani poistovjećuju s njom. Europa, po njemu, nije samo bezlična masa bez povijesti, kulture i tradicije ostavljena na milost ideolozima, političarima i birokratima. Baier naglašava da ako se želi izgraditi “pravedna, slobodarska, mirotvorna Europa, potrebna je svijest o kršćanskoj slici i prilici čovjeka i kršćanski etos” (Baier, 2001.: 171).

Slično stajalište zastupa i Christopher Dawson kad kaže kako “načelo jedinstvenosti Europe nije ni zemljopisno, ni rasno, ni političko, nego je riječ o duhovnom načelu koje je postavljeno na osnovnu raznovrsnost mnoštva različitih naroda i kultura, povezanih zajedničkom vjerom u novu duhovnu zajednicu, sa zajedničkim moralnim vrednotama i zajedničkom intelektualnom kulturom” (Dawson, 2002.: 199).

S druge strane, izdvajaju se mišljenja koja na europski identitet gledaju prije kao na misaonu konstrukciju nego na realnu kategoriju. Za J.G.A. Pococka to je upravo način na koji Europljani doživljavaju Europu. Iako odbacuje ideju da se “nema što istraživati osim misaonih konstrukcija” (Pocock, 2002.: 55) te uvažava realitet postojanja područja koja čine Europu, naglašava da je “taj proces zamišljanja, djelo toliko različitih ljudi koji su mislili na toliko različitih stvari da je sam proces konstrukcije na neki način postao vrstom realiteta” (Pocock, 2002.: 56). Slično stajalište iznosi i Anthony Padgen kad kaže da je “identitet Europe oduvijek bio nesiguran i neprecizan, izvor ponosa za jedne i mržnje i prezira za druge. Kao i svi identiteti predstavlja konstrukciju, razrađen skup priča, slika, odraza, kolektivnog pamćenja, izmišljenih i brižno njegovanih tradicija” (Padgen, 2002.: 33). Po njemu, europske narode danas veže u labavu federaciju duga zajednička povijest. Možda najdosljednije stajalište u tom smjeru nudi Gerard Delanty. U svojoj knjizi *Izmišljanje Europe: ideja, identitet, stvarnost* Delanty naglašava da je Europa iznova i iznova zamišljena sve od vremena grčke civilizacije, preko

kršćanstva, prosvjetiteljstva i nacionalizma u 19. stoljeću. Pojam europskog jedinstva za njega je oduvijek samo jeftino pokriće za politiku podjele i isključivanja te naglašava da se procjena ideje ponajprije treba temeljiti na njezinu odnosu prema manjinama, a ne na neodređenoj dimenziji jedinstva.

Nedvojbeno je da je Europa u prošlosti oblikovana od strane različitih čimbenika te da su ti čimbenici sa svoje strane projicirali određenu ideju Europe. Rimska, papinska, karolinška, prosvjetiteljska, napoleonska, pa u krajnjem slučaju i hitlerovska “anti-Europa”, bile su proizvod svog vremena, projicirane s različitih misaonih i interesnih pozicija. Pokreti koji su nicali u Europi: kršćanstvo, reformacija, protureformacija, prosvjetiteljstvo, nacionalizam, demokracija, socijalizam, dodavali su mozaiku Europe svoj dio. U pozadini, a možda bismo mogli reći i u naličju, te prošlosti provlačio se rat kao određujuća oznaka.

Iako je Jeanu Monnetu pripisivana izjava: “*Kad bih počeo iznova, počeo bih s kulturom*”, on to nikad nije rekao. Ipak, te riječi otkrivaju da je Europska Unija građena na čvrstim ekonomskim temeljima, da je politika manjeviše (ne)uspješno kaskala za njom, dok je kultura ostavljena po strani. Po mnogima je ta metoda, iako se pokazala uspješnom, dosegla svoje granice. Problemi “demokratskog deficita”, odbacivanje Europskog ustava u dvjema zemljama utemeljiteljicama EU-a, kao i ravnodušnost, pa i otvoreno neprijateljstvo europskih građana prema Bruxellesu, ozbiljno prijeti cijelom procesu. Rasprave o tome što čini europski identitet i traženje “zajedničkog nazivnika, nužno su se okretale prošlosti te su rezultirale raznolikim interpretacijama. Umjesto uvažavanja konkretnoga konteksta u kojem je počeo i unutar kojeg se razvija posljednji pokušaj europskog ujedinjenja, traganje za temeljem Europe dislocirano je u povijesnu perspektivu.

Ovdje se stoga pokazuje korisnost stajališta o “zamišljanju Europe” kako bi se uspješno izvršilo razlikovanje između onoga što Europa jest i onoga što je bila. Uvažavanjem činjenice kako grčka ideja Europe nije bila isto što i rimska, da papinska nije bila isto što i napoleonska, ne predstavlja odbacivanje naslijeđa koje je izgrađivalo ideju Europe kroz povijest, nego samo nužno osvješčivanje konteksta unutar kojega su te ideje izgrađivane. Analogija tome je, primjerice, pojam demokracije, čije značenje i ideja u antičkoj Grčkoj o isključivanju žena, robova i stranaca iz javne sfere, ima malo sličnosti s demokratskim idealom danas. Isto tako ideja današnje Europe zahtijeva rekonstrukciju, a početni korak u tome predstavlja ispitivanje onoga što današnja Europa drži za svoju odrednicu.

2. Europeizacija (EU)rope

U radu “Koje vrijednosti za Europu? Deset zapovijedi.”, napravljenom na temelju čl. 1-2 (zasad odbačenoga) Europskog ustava, Michael Emerson

navodi deset odrednica preko kojih možemo ostvariti uvid u vrijednosti na kojima počiva današnja Europa. Počevši sa zahtjevom za izgradnjom istinski demokratskoga društva te poštovanja ljudskih prava i vladavine zakona, dalje stoji: “ostvarenje četiriju sloboda kretanja (roba, usluga, kapitala, radne snage), osiguranje socijalne kohezije među narodima, regijama i državama, ostvarenje ekološki održivog razvoja na korist budućih naraštaja, odbacivanje nacionalizma te poticanje izgradnje višestrukih identiteta građana, izgradnja federativne višerazinske vladavine, osiguranje sekularne vladavine te promicanje multikulturalizma i pluralizma u društvu, promicanje multilateral-noga međunarodnog poretka, suzdržavanje od prijetnji ili uporabe sile prema drugima bez opravdanog razloga te otvorenost i suradnju sa susjedima koji prihvaćaju prethodno navedeno” (Emerson, 2005a: 1).

Nasuprot Emersonu, koji je pregledno nabrojio vrijednosti na kojima počiva Unija, *Grupa za promišljanje o duhovnoj i kulturnoj dimenziji Europe*, svojevrsni *think-thank* okupljen 2002. godine na inicijativu tadašnjeg predsjednika Europske komisije Romana Prodiya, došla je do zaključka kako je “europski identitet izgrađivan putem stalne konfrontacije s novim, drukčijim, stranim, koje se ostvarivalo sukcesivnim rundama proširenja Europske Unije i putem Unijinih imigracijskih politika. Nema kraja procesu europske integracije. Europa je projekt budućnosti.”¹ Autori zaključuju kako ne postoji bit Europe, kao ni lista konačnih europskih vrijednosti.

Rasprava o tome trebaju li se, u sada već odbačenom Europskom ustavu, izrijeckom navesti kršćanski korijeni Europe, kao i “slučaj Buttiglione”, pokazali su kako današnje europske vrijednosti, iako većim dijelom, nisu i isključivo, kršćanske. Tako i Michel Rocard naglašava da su “mnoge europske vrijednosti – poštovanje ljudskih prava, želja za zaštitom slabih i ugnjetavanih, želja da se moć podvrgne pravu i zakonima – izrasla iz duge povijesti u kojoj je kršćanstvo imalo znatan utjecaj. Ipak, Europa je istodobno znala pronaći poželjnu ravnotežu između crkve i države. U Europi suverenitet pripada ljudima i ne izvire iz transcendentne moći. Sloboda mišljenja je neograničena, kao i vjerske slobode. Žene se ne nalaze u podređenom položaju u odnosu na muškarce. Političko predstavljanje izraz je društvenoga pluralizma. Javne vlasti ne smiju ovisiti o bilo kakvom vjerskom autoritetu. Sve su te vrijednosti prihvaćene kao stupovi na kojima počiva politička i institucionalna stabilnost današnje Europe te dobivaju gotovo jednoglasnu potporu. One su zadobivene od crkve, a ne darovane od nje. Taj dio našeg naslijeđa dolazi iz prosvjetiteljstva, rastući unutar duge bitke za trijumf Razuma” (Rocard, 2003.: 2-3).

¹ Reflection Group: *In search of Europe's cultural and spiritual values*, (dostupno na <http://www.euractiv.com/governance>).

Pitanje europskih vrijednosti najuže je povezano s pitanjem konačnih granica Unije. Prije krize koja je nastupila odbijanjem Ustava, na proces proširenja gledalo se upravo kao na povećanje prostora europskih vrijednosti. Uloga koju je EU odigrala u transformaciji bivših istočnoeuropskih komunističkih zemalja, odnosno proces europeizacije, pokazali su snagu “gravitacijskog modela demokratizacije” (Emerson/Noutcheva, 2004.: 1-3). Pojam *europeizacije*, kako ga je definirao Emerson, odgovara opisu te političko-ekonomsko-društvene transformacije koja se zbiva pri procesu europske integracije. Definira se kao tri vrste mehanizama koji imaju sinergijski učinak:

- *pravne obveze* koje pokrivaju područje prilagodbe političke i ekonomske sfere zahtjevima pristupanja Uniji i (ili) Vijeću Europe te prihvatanje Europske konvencije o ljudskim pravima;
- *objektivne promjene* u ekonomskim strukturama i interesima pojedinaca, kao rezultat integracije;
- *subjektivne promjene* u uvjerenjima, očekivanjima te identitetu pojedinaca pod utjecajem usvajanja europskih normi u poslovanju, obavljanju javnih poslova te civilnom društvu (Emerson, 2004a: 2).

Područje koje je neposredno pod utjecajem europeizacije, uz deset novoprimitljenih članica, obuhvaća i preostale zemlje kandidate (Hrvatsku, Makedoniju i Tursku), Rumunjsku i Bugarsku kao zemlje pristupnice te ostatak zemalja Zapadnoga Balkana. Toj skupini zemalja (uz iznimku Turske čiji rezultat pregovora ostaje “otvorenim”) po dosadašnjim odlukama Unije zajamčeno je punopravno članstvo nakon ispunjavanja svih zadanih kriterija. Međutim, (ne)očekivani pritisak stigao je iz drugoga “bližeg susjedstva”. Ohrabrena revolucijama u Gruziji i Ukrajini, EU se našla pred iznenađujućom spoznajom da se među stotinama zastava u Tbilisiju i Kijevu našao i dobar broj Unijinih. Većina Gruzijaca i Ukrajinaca vođena novim političkim garniturama jasno je poručila kako se u budućnosti vide kao punopravni članovi Unije. Ukrajina je i najavila podnošenje molbe za članstvo u bližoj budućnosti. EU se tako našla u sličnoj situaciji kao i 1989. godine, pozdravljajući revolucije, ali opirući se zahtjevima za bržom integracijom.

3. *Europska politika susjedstva*

Svjesna opasnosti koje izviru iz odbijanja ikakve suradnje s neposrednim susjedstvom, Unija je formulirala strategiju pod nazivom *Europska politika susjedstva* (*European Neighbourhood Policy*). EPS je svoju prethodnicu imala u konceptu *Proširene Europe*, prvotno osmišljenom za umanjivanje negativnih efekata posljednjeg proširenja na Ukrajinu, Moldaviju i Bjelorusiju. Odmah poslije predstavljanja, inicijativa je zbog pritiska drugih država

u susjedstvu proširena na Maroko, Tunis, Jordan, Izrael i Palestinsku samoupravu, a uskoro i na južnokavkaske države i ostatak mediteranskih zemalja prvotno obuhvaćenih Barcelonskim procesom. Rusija je ostala poprilično hladna na cijelu ideju, naglašavajući svoj poseban položaj i vlastite interese u svom bliskom susjedstvu.

EPS *ne* smjera na to da zemlje obuhvaćene njime ostvare punopravno članstvo. Mogućnosti članstva posve su odbačene, primjerice, za mediteranske neeuropske zemlje. Tako je i europska povjerenica za vanjske odnose i politiku susjedstva Benita Ferrero-Waldner naglasila kako EPS ne predstavlja politiku proširenja. Time se ne prejudiciraju izgledi europskih zemalja koje bi u nekom budućem trenutku odlučile podnijeti zahtjev za članstvo, ali se isto tako ne osigurava specifična pristupna perspektiva. Jednako tako i Komisija naglašava kako se praktična pitanja koja izviru iz graničnog dodira i susjedstva trebaju promatrati odvojeno od pitanja pridruživanja EU-u.²

Svrha EPS-a je da pruži okvir za razvitak novih odnosa sa susjednim zemljama, ali bez perspektive članstva ili sudjelovanja u institucijama Unije. Umjesto toga, nastoji se pružiti sredstvo za jačanje bilateralnih odnosa te sigurnosti i stabilnosti, a ostavlja otvorenom mogućnost znatnog stupnja integracije, ponajprije putem uključivanja tih zemalja u unutarnje tržište EU-a. Dugoročno, Komisija planira otvoriti neke od svojih programa državama partnerima. Europska Unija će putem EPS-a promicati zaštitu ljudskih prava, vladavinu zakona te, osobito, prekograničnu suradnju u borbi protiv terorizma i organiziranog kriminala. Polazeći od već postojećih financijskih paketa potpore zemljama susjedstva (*Meda* i *Tacis*), Komisija 2007. godine planira predstaviti novi financijski instrument – *ENI (European Neighbourhood Instrument)*, namijenjen promicanju buduće suradnje. Sve zemlje obuhvaćene politikom susjedstva bit će u prilici primati potpore iz tog fonda, a proračun ovog instrumenta za razdoblje od 2007. do 2013. u visini od 14,029 milijuna eura³, samo je jedna od stavki pregovora između zemalja članica i Komisije po pitanju cjelokupnoga Unijinoga proračuna za to razdoblje.

Kako bi ostvarila redoviti uvid u napredak svake pojedine zemlje, Unija namjerava sastaviti *Akcijske planove (Action Plans)* za svaku od uključenih zemalja, čiji će se sadržaj dogovarati bilateralno i čije će ispunjenje biti praćeno od strane već postojećih tijela uspostavljenih putem Sporazuma o partnerstvu i suradnji, odnosno Sporazuma o pridruživanju. Unija će u svom

² Početni poticaj u formulaciji politike susjedstva dan je od strane Komisije u obliku priopćenja Vijeću i Parlamentu (*Communication from the Commission to the Council and European Parliament, Wider Europe Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*; Brussels, 2003).

³ Podatci dostupni na službenim stranicama Europske komisije, <http://www.europa.eu.int/comm>

odnosu prema tim zemljama primjenjivati načelo diferencijacije, ali će isto tako ustrajati na onome što je zajednička zadaća svih – osiguranje demokratskog poretka i zaštite ljudskih prava. Prvi Akcijski planovi napravljeni su za Moldaviju i Ukrajinu. Sastoje se od otprilike 25 stranica, navodeći stotine odrednica za provedbu od strane tih zemalja – u ukrajinskom slučaju čak 300 točaka. Pokrivaju kako kopenhavske kriterije, tako i veliki dio *acquisa*, a zanimljivo je i da su izrađeni od strane Odjela za proširenje Europske komisije. Međutim, ta podulja lista zadaća nije praćena i jasnom perspektivom članstva koja je bila najveći poticaj transformacije kako nedavno primljenih, tako i zemalja kandidata. Umjesto toga, kako je već navedeno, obvezivanje Unije je vrlo neodređeno, nudeći “sve užu suradnju i daljnju integraciju u europske ekonomske i socijalne strukture” (Emerson, 2004a: 7). Ističući tu dimenziju, Emerson spominje “sumnjivu neravnotežu između obveza dviju strana koja rezultira manjkom kredibiliteta EPS-a” (Emerson, 2004a: 17).

Europska Unija tako pokušava preslikati svoj model europeizacije koji je uspješno proveo transformaciju zemalja posljednjega kruga proširenja na zemlje neposrednog susjedstva. Razlika je, međutim, između tih dvaju slučajeva u krajnjem cilju. Deset novoprimljenih zemalja, koje su uložile goleme napore u integracijskom procesu, oduvijek su imale na umu perspektivu punopravnog članstva. Ta je perspektiva, kao što smo vidjeli, EPS-zemljama uskraćena čak i dugoročno. Uloga Unije kao gravitacijskog centra demokratizacije tako je umnogome dovedena u pitanje.

U vrijeme kad je Unija suočena s unutarnjom krizom, pozivima na usporavanje, pa i zaustavljanje procesa proširenja, model odnosa s državama neposrednog susjedstva što ga nudi EPS dobiva na značenju. Nevoljkost Unije da ponudi jasnu perspektivu članstva nekim od zainteresiranih zemalja, iako u potpunosti razumljiva, mogla bi uzrokovati destabilizaciju tih zemalja na dulji rok. Samim time, još je važnije da Europska politika susjedstva predstavlja usklađen skup mjera praćenih dovoljno jakim financijskim okvirom, a ne tek blijedu i neatraktivnu alternativu punopravnom članstvu. Slaba Europska politika susjedstva, s neuravnoteženim obvezama dviju strana, mogla bi se pokazati štetnijom od nikakve politike susjedstva.

Europska Unija nije bez iskustva u održavanju bliskih odnosa sa zemljama koje formalno nisu njezini članovi. Najpoznatiji je primjer koncept *Europskoga gospodarskog prostora* (*European Economic Area*), što ga čine EU i *Europska udruga slobodne trgovine* (*European Free Trade Association*) i koji bi mogao poslužiti kao model za EPS. EFTA je u početku zamišljena kao pandan EU-u, ali je vremenom spala na samo tri člana: Island, Lihtenštajn i Norvešku. Ugovor koji EU ima s EFTA-om sličan je drugim sporazumima o pridruživanju, s najvećom razlikom u tome što je ovdje slučaj o multilateralnom ugovoru. Tri zemlje EFTA-e praktički su tim putem uključene u unutarnje tržište EU-a, a jedinstvenost je ugovora u njegovoj di-

namičkoj prirodi koja osigurava prihvaćanje novih odredaba *acquisa* od strane tih zemalja.

Marius Vahl ispitala je prikladnost Europskoga gospodarskog prostora kao modela za EPS te navodi kako su odnosi triju zemalja EFTA-e s EU-om trenutačno na puno višoj razini od one koja je predviđena za zemlje obuhvaćene EPS-om (Vahl, 2005.: 7-10). S druge strane, iako na prvi pogled izgledaju prikladniji, sporazumi EU-a s novoprimitljenih deset zemalja ili oni između EU-a i zemalja obuhvaćenih Procesom stabilizacije i pridruživanja, sadržavaju ono što EU trenutačno nije spremna ponuditi EPS-om, a to je punopravno članstvo.

Konačne granice Unije umnogome ovise i o budućem odnosu s trima susjednim zemljama koje su trenutačno u različitim pozicijama u odnosu na nju. Prva od njih je svakako Turska, oko čijeg se mogućeg pristupa vode žestoke rasprave, kako između zemalja članica tako i između različitih političkih opcija unutar tih zemalja. Jedan od protivnika ulaska Turske u Uniju tako je i Frits Bolkestein, bivši član Europske komisije, koji toj zemlji namjenjuje ulogu “štita” prema Siriji. U knjizi *Granice Europe* naglašava kako bi pretjerano širenje svelo EU na samo nešto više od carinske unije. Bolkestein također misli kako bi trebalo isključiti i bivše sovjetske republike Ukrajinu, Bjelorusiju i Moldaviju iz buduće europske arhitekture te im jednako kao i Turskoj namjenjuje ulogu “štita”, samo ovaj put prema Rusiji.

Pitanje Turske za Uniju je temeljno pitanje njezine politike proširenja još od 1963. godine i potpisivanja Ankarskog sporazuma koji je Tursku trebao uvesti u carinsku uniju, a posljedično i u punopravno članstvo. Molbu za članstvo, koju Komisija odbija, Turska podnosi još 1987. godine, tako da tek 1999. godine dobiva status kandidata za članstvo. Odluka o početku pristupnih pregovora formalno je donesena u listopadu 2005. Napredak koji je Turska ostvarila s jedne strane dočekan je kao potvrda ispravnosti Unijine politike, a s druge je otvorio žestoku raspravu o samoj prirodi EU-a.

Od samih početaka moderne turske države 1923. godine, ta je zemlja s većinskom muslimanskom populacijom bila sekularna demokracija koja je njegovala bliske odnose sa Zapadom. Turska je jedan od osnivača Ujedinjenih naroda, član NATO-a još od 1952., Vijeća Europe od 1949. te OECD-a od 1961. godine.

Argumenti protiv primanja Turske u punopravno članstvo mogu se podijeliti u pet točaka:

- prvo je pitanje konačnih granica Europske Unije te povezano s tim mjesto Turske unutar ili izvan njih;
- drugo se odnosi na kulturnu i vjersku različitost Turske;

- treća točka je pitanje ljudskih prava i prava nacionalnih manjina (što se osobito odnosi na status Kurda);
- četvrto se tiče ciparskoga problema;
- najzad, demografski argument koji se sastoji u perspektivi da će, ako jednog dana pristupi Uniji, Turska biti njezina najmnogoljudnija članica.

U pokušaju razmatranja tih pitanja, treba imati na umu specifičnu poziciju Turske kao države islamske tradicije, a to je sekularni karakter njezina društva te njezina uključenost u većinu zapadnih i europskih međunarodnih organizacija. Naime, da je kojim slučajem izostala Atatürkova revolucija u dvadesetim godinama prošloga stoljeća, najvjerojatnije bi se turski slučaj danas rješavao u sklopu Europske politike susjedstva, umjesto da postane jedno od centralnih pitanja u raspravi o prihvaćanju novoga europskog Ustava u Francuskoj. Ovako je Turska svoje mjesto zauzela izvan “šerijatskog kruga”, postavši u vrijeme hladnoga rata strateškim područjem Zapada na istoku Europe.

Proces demokratske reforme u Turskoj, koji je ubrzan nakon dobivanja statusa kandidata 1999. godine, usmjeren je na usklađivanje zakonodavstva i prakse prema europskom modelu i pokriva većinu područja koje je Unija istaknula kao najproblematičnija. Time su obuhvaćena pitanja smrtne kazne i mučenja, položaja manjinskih i vjerskih zajednica, smanjivanja uloge Vijeća za nacionalnu sigurnost, proširenje sloboda okupljanja i slobode govora te uklanjanja nedemokratskih elemenata iz turskoga kaznenog zakona. Te su prilagodbe obavljane ustavnim i političkim reformama te su služile kao preduvjet daljnjoj integraciji Turske u EU. Unija je sa svoje strane, slijedeći obećanje da će se na Tursku primjenjivati isti kriteriji kao i za druge kandidate, predstavila *pregovarački okvir za pregovore*. Njegovi glavni elementi su:

- naznaka da je krajnji cilj pregovora ulazak Turske u Europsku Uniju, ali ishod pregovora ostaje “otvorenim”, što znači da se njihov konačni rezultat ne jamči i ovisi o sposobnosti Turske u ispunjavanju daljnjih obveza; napose se navodi kako se, u slučaju da dotična zemlja ne bude u poziciji prihvatiti sve obveze članstva, kao alternativa nudi što tješnje povezivanje s europskim strukturama;
- nadalje, ističe se da će Unija, ako se pokaže nužnim, razmotriti uvođenje *dugoročnih prijelaznih perioda* te naglasak da se kod pregovora sa zemljama čije pristupanje može imati znatne financijske posljedice (što se odnosi na Tursku), pristupanje može ostvariti tek nakon 2014. godine, odnosno nakon donošenja novoga financijskog okvira EU-a;
- konačno, uvedena je i *suspenzivna klauzula*, po kojoj se pregovori prekidaju ako bi došlo do “ozbiljnih i trajnih povreda načela demokracije, po-

štovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda te vladavine zakona na kojima Unija počiva.”⁴

Ta tri elementa mogu se iščitati na način da je u slučaju Turske riječ o “članstvu druge klase” (Emerson, 2004b: 2). Ako Turska uspije u daljnjem izvršenju europskih uvjeta, tada će se sama EU naći na testu vlastitih vrijednosti.

Druga (ne)željena fronta za Uniju otvorila se nakon “narančaste revolucije” u Ukrajini. Pobjeda Viktora Juščenka suočila je EU s potrebom odgovora na narasle europske želje Kijeva. Ukrajina je pod Juščenkom za EU u ovom trenutku možda i veći izazov od slučaja pobjede Viktora Janukoviča. Svaka sljedeća demokratska revolucija na njezinim vanjskim granicama za Uniju se iz sna pretvara u noćnu moru. Manje poznati kriterij kopenhaskog samita koji navodi kako se uz održanje tempa europske integracije istodobno mora voditi računa i o apsorpcijskoj moći Unije, mogao bi svoju promociju doživjeti upravo kao odgovor na najavljenju ukrajinsku molbu za članstvo.

Konačno, Rusija, kao najveći i najznačajniji susjed EU-a, nevoljko je dočekala promociju Europske politike susjedstva naglašavajući jedinstvenost svojeg položaja u odnosu na druge zemlje. Pravnu osnovu za odnose između EU i Rusije predstavlja Sporazum o partnerstvu i suradnji iz 1997. godine, a 2003. godine dogovoreno je stvaranje stratejskoga partnerstva kroz formiranje četiriju *zajedničkih prostora*:

- zajednički ekonomski prostor;
- zajednički prostor slobode, sigurnosti i pravde;
- zajednički prostor suradnje u području vanjske sigurnosti;
- zajednički prostor obrazovanja i istraživanja.

Ciljevi Unije u odnosima s Rusijom jesu poticanje političke i ekonomske stabilnosti, doprinos jačanju vladavine prava i razvoja učinkovitih institucija, poticanje usklađivanja ruskog zakonodavstva s onim EU-a i kao najvažnije, suradnja s Rusijom na području koje je obuhvaćeno Europskom politikom susjedstva. Unatoč opširnosti i dugotrajnom radu na dokumentu (više od dvije godine), odnosi EU-a i Rusije još su umnogome ostali nerazjašnjenima. Stoga je u pravu Emerson kad navodi kako su “obje strane svjesne potrebe za što boljim životom pod zajedničkim europskim krovom, ali još ne znaju kako to ostvariti. Euroruska inačica jedne stare sovjetske dosjetke mogla bi glasiti: ‘mi se pretvaramo da prihvaćamo europske vrijednosti, a oni se pretvaraju da nam u tome pomažu’” (Emerson, 2005b: 1).

⁴ Analiza odnosa Turske i Europske Unije dostupna je na <http://www.euractiv.com/EU-Turkey>

S obzirom na to da su te tri zemlje u bitno različitom položaju u odnosu na EU, zanimljivo je pogledati istraživanje provedeno u šest zemalja članica o mogućem primanju Ukrajine, Rusije, Turske i Maroka u članstvo EU-a, koje je dalo sljedeće rezultate:

	Ukrajina	Rusija	Turska	Maroko
Francuska	58	45	37	39
Njemačka	41	45	36	24
Italija	62	62	49	42
Poljska	77	46	55	42
Španjolska	60	59	49	34
Ujedinjeno Kraljevstvo	49	44	50	39
PROSJEK	55	50	45	35

Izvor: TNS Sofres-Yes. Istraživanje provedeno u razdoblju od 24. veljače do 8. ožujka 2005. na uzorku od 1.000 ispitanika po zemlji.⁵

Iz podataka se može iščitati kako je potpora nastavku procesa jača kod novijih članica Unije kao što su Poljska i Španjolska. Usporedba Ukrajine i Turske osobito je zanimljiva jer obje zemlje trenutačno pretendiraju na članstvo u Uniji. Ukrajina tako zadobiva većinsku potporu u svim zemljama osim u jednoj, dok je Turskoj ta potpora zajamčena samo u Poljskoj i Ujedinjenom Kraljevstvu.

Zaključak

Rasprava oko prihvatanja Europskog ustava, osobito u Francuskoj i Nizozemskoj, umnogome je od strane protivnika Ustava bila obilježena napadima na politiku proširenja EU-a. Poziv na suspendiranje procesa stiže s različitih strana i nudi se kao panaceja za sve unutarnje teškoće u pojedinim zemljama članicama. Zanimljivo je stoga pogledati rezultate istraživanja⁶ Eurobarometra, koji pokazuju kako je pitanje daljnjeg proširenja pri dnu liste razloga koje su ispitanici u Francuskoj i Nizozemskoj naveli kao odlučujuće pri odbacivanju Ustava. Tako je samo šest posto Nizozemaca kao glavni razlog odbijanja navelo politiku proširenja, a samo tri posto kao razlog navodi pitanje primanja Turske u članstvo. U Francuskoj je tri posto istaknulo politiku proširenja, a šest posto pitanje Turske. Istraživanje je nadalje pokazalo

⁵ Preuzeto iz CEPS Neighbourhood Watch, Issue 2, March 2005. – dostupno na <http://www.ceps.be>

⁶ Cjelokupni rezultati istraživanja dostupni su na <http://www.euobserver.com>

kako su glavni razlozi odbijanja u Nizozemskoj: manjak informacija (32%), strah od gubitka nacionalnog suvereniteta (19%) te otpor politici vlade (14%). U Francuskoj je na prvom mjestu strah od negativnog utjecaja na zaposlenost (31%), a kao sljedeći razlog navodi se loša ekonomska situacija u zemlji (26%).

Pitanje konačnih granica Unije nakon pola stoljeća postaje ključnim za budućnost te najuspješnije regionalne organizacije. Jedini način na koji bi se izbjeglo njegovo demagoško iskorištavanje u svrhu nacionalnih izbornih kampanja jest dijalog s građanima Europe. Komunikacijska strategija Europske Unije upravo će na tom području morati napraviti toliko željeni iskorak.

Bez obzira na razloge odbijanja Europskog ustava, ostaje činjenica kako je propuštena prilika za institucionalnom reformom koja bi omogućila nesmetan nastavak procesa proširenja. U svibnju 2004. godine Unija je slavila najveće proširenje u svojoj povijesti i predstavljanje nove politike susjedstva koja obuhvaća golemi prostor od Maroka do Rusije. Nepune dvije godine potom, kao nikada do sad, suočena je s “dvojbom članka 49”.

Literatura

- Baier, Stephan, 2001.: *Kakva Europa: Superdržava ili pravna zajednica?*, Hrvatska paneuropska unija, Varaždin
- Bolkestein, Frits, 2004.: *The Limits of Europe*, Lannoo Press, Belgium
- CEPS Neighbourhood Watch, Issue 2, March 2005.: *Opinion survey on the possible accession of Ukraine, Russia, Turkey and Morocco*, dostupno na <http://www.ceps.be>
- Communication from the Commission to the Council and European Parliament, 2003.: *Wider Europe, Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Bruxelles
- Dawson, Christopher, 2002.: *Razumijevanje Europe*, Verbum, Split
- Delanty, Gerard, 1995.: *Inventing Europe: Idea, Identity, Reality*, Palgrave MacMillan, London
- Emerson, Michael, 2005a.: What values for Europe? The Ten Commandments, *CEPS Policy Brief*, No. 65, dostupno na <http://www.ceps.be>
- Emerson, Michael, 2005b.: EU-Russia: Four Common Spaces and the Proliferation of the Fuzzy, *CEPS Policy Brief*, No. 71, dostupno na <http://www.ceps.be>
- Emerson, Michael, 2004a.: *European neighbourhood Policy: Strategy or Placebo?*, CEPS Working Document, No. 215, dostupno na <http://www.ceps.be>
- Emerson, Michael, 2004b.: *Vade Mecum for the Next Enlargements of the European Union*, CEPS Policy Brief, No. 61, dostupno na <http://www.ceps.be>

- Emerson, Michael/Noutcheva, Gergana, 2004.: *Europeanisation as a Gravity Model of Democratisation*, CEPS Working Document, No. 214, dostupno na <http://www.ceps.be>
- Emerson, Michael/Noutcheva, Gergana, 2005.: *From Barcelona Process to Neighbourhood Policy: Assessments and Open issues*, CEPS Working Document, No. 220, dostupno na <http://www.ceps.be>
- Padgen, Anthony, 2002.: Conceptualizing a Continent u: Padgen, Anthony (ur.) *The Idea of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge
- Pocock, John, Greville, Agard, 2002.: Some Europes in Their History, u: Padgen, Anthony (ur.), *The Idea of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge
- Reflection Group, 2004.: *In search of Europe's cultural and spiritual values*, dostupno na <http://www.euractiv.com/governance>
- Rocard, Michel, 2003.: *Europe's Secular Mission* u *Reflection Group: The Spiritual and Cultural Dimension of Europe*, Institute for Human Sciences, dostupno na <http://www.europe.int.org>
- Vahl, Marius, 2005.: *Models for the European Neighbourhood Policy; The European Economic Area and the Northern Dimension*, CEPS Working Document, No. 218, dostupno na <http://www.ceps.be>

Izvori na Internetu:

<http://www.ceps.be>

<http://www.euobserver.com>

<http://www.euractiv.com>

<http://www.europa.eu.int>

Dino Mihanović

THE BORDERS OF (EU)ROPE

Summary

Whilst completing the largest enlargement round in its history, European Union faced the need to define both its identity and nature and limits of its future borders. In the aftermath of the failed constitutional referenda and suspension of the ratification process, the pace of future enlargement will inevitably slow down. This has already been the case with the East European countries during the 1990s, whose membership perspective was overclouded by Union's internal issues. Expansion of the EU will undoubtedly continue, but its present absorption capacity has reached endpoint. The chance for the institutional reform, through which future enlargement would keep momentum, has been discarded together with the rejection of Constitutional Treaty. The main issue of today's EU's relations with immediate neighbourhood is the way to ensure democratic consolidation and *Europeanisation* of these states in absence of the full membership perspective. Upon that European Neighbourhood Policy was envisaged, through which EU offers "everything, but institutions".

Key words: European neighbourhood, Europeanisation, European borders, European Union



Mailing address: Marjanovićev prilaz 7, HR 10 000 Zagreb.
E-mail: dinomihanovic@hotmail.com