

OTVORENA BILATERALNA PITANJA DRŽAVA ČLANICA I DRŽAVA KANDIDATKINJA U POSTUPKU PRISTUPANJA EUROPSKOJ UNIJI

Dr. sc. Stjepan Novak*

UDK 34::061.1(4)
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.44.2.10>
Ur.: 27. rujna 2022.
Pr.: 11. travnja 2023.
Pregledni rad

Sažetak

Cilj je ovoga rada istražiti dvije inačice blokiranja postupka pristupanja neke države Uniji od države članice koja s tom državom ima otvorena pitanja. S jedne strane, takvo ponašanje može predstavljati zloupotrebu povlaštenoga položaja države članice i povredu načela lojalne suradnje. S druge, ono može predstavljati i zaštitu temeljnih vrijednosti Unije ako država kandidatkinja iste vrijednosti očito ne poštuje. Ocjenu u tom smislu trebao bi donijeti Sud EU-a. Stoga je cilj rada i analizirati i konkretni odnos Hrvatske i Srbije u smislu nesuradnje Srbije po pitanju rješavanja pitanja nestalih i smrtno stradalih u Domovinskom ratu te adekvatne reakcije Hrvatske na takvu suradnju.

Ključne riječi: *pristupanje Uniji; temeljne vrijednosti Unije; načelo lojalne suradnje; pitanje nestalih i smrtno stradalih u Domovinskom ratu.*

1. UVOD

Politička dimenzija postupka proširenja Unije, odnosno postupka pristupanja s aspekta država članica, Uniji znači da će na postupak pristupanja neke države utjecati i politička situacija svake države članice, a posebno eventualna otvorena pitanja koja neka država članica ima s državom kandidatkinjom. Uvjetovanost postupka pristupanja države Uniji jednoglasnošću država članica omogućuje svakoj državi članici da, zbog otvorenih, neriješenih pitanja prema nekoj državi blokira postupak pristupanja te države Uniji. Primjeri za takvu zloupotrebu povlaštenog položaja država članica postoje od prvoga kruga proširenja Unije pa do danas. Riječ je, kao što će se pokazati u nastavku rada, o kršenju načela i obveze lojalne suradnje iz čl. 4. st. 3. Ugovora o Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: UEU).¹ S druge strane, svaka država kandidatkinja mora poštovati temeljne vrijednosti Unije. O ovoj nužnosti svakog

* Dr. sc. Stjepan Novak, Ministarstvo unutarnjih poslova Republike Hrvatske; stjepannovak@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6600-4974>.

1 Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica), SL C 202, 07.06.2016.

pristupanja Uniji mora voditi računa i Unija, ali i države članice.

Slijedom navedenoga, u ovom radu istražiti će se granica između situacije u kojoj država članica zloupotrebljava povlašteni položaj koji ima u postupku pristupanja neke države Uniji radi rješavanja otvorenih, bilateralnih pitanja koja ima s tom državom kandidatkinjom i situacije kada država članica blokira postupak pristupanja državi koja ne poštuje temeljne vrijednosti Unije, neovisno o tome što s tom istom državom ima otvorena bilateralna pitanja.

U tom smislu, nakon uvoda, u drugom poglavlju izložit će se primjeri dosadašnjih postupaka proširenja Unije s naglaskom na slučajeve u kojima su države članice iskoristile svoj status kako bi riješile otvorena pitanja s državama kandidatkinjama.

U trećem poglavlju istražiti će se kako takva iskorištavanja položaja statusa države članice mogu predstavljati zloupotrebu položaja te samim time i povredu obveze lojalne suradnje o kojoj treba odlučivati Sud EU-a. Također, izložit će se i kako ta ista obveza zahtijeva od država članica da ne dopusti pristupanje Uniji državi koja ne poštuje temeljne vrijednosti iz čl. 2. UEU-a.

U četvrtom poglavlju glavne postavke ovoga rada primijenit će se na konkretan slučaj Srbije kao države kandidatkinje s obzirom na pitanje nestalih i smrtno stradalih osoba u Domovinskom ratu, nakon čega će uslijediti zaključak.

2. POSTUPAK PRISTUPANJA UNIJI I ODNOS DRŽAVA ČLANICA I DRŽAVA KANDIDATKINJA

Postupak pristupanja države Uniji definiran je čl. 49. UEU-a kojim je propisano:

„Svaka europska država koja poštuje vrijednosti iz čl. 2. UEU-a i koja se obvezuje promicati ih, može podnijeti zahtjev za članstvo u Uniji. O zahtjevu se obavješuju Europski parlament i nacionalni parlamenti. Država podnositeljica zahtjeva svoj zahtjev upućuje Vijeću, koje odlučuje jednoglasno nakon savjetovanja s Komisijom i nakon dobivene suglasnosti Europskog parlamenta, koji odlučuje većinom svojih članova. Uzimaju se u obzir uvjeti prihvatljivosti koje je dogovorio Europsko vijeće“.

Od 1993. Europsko vijeće uspostavilo je i, tzv. kopenhagenske kriterije kojima država kandidatkinja mora udovoljiti. Konkretno, to su stabilnost institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina, funkcioniranje tržišnoga gospodarstva i sposobnost nošenja s konkurentskim pritiscima i tržišnim zakonitostima unutar EU-a te sposobnost preuzimanja obveza članstva, uključujući učinkovitu provedbu pravila, standarda i politika koje čine zakonodavstvo EU-a, kao i pridržavanje ciljeva političke, gospodarske i monetarne unije.²

Iz odredbi UEU-a ne proizlazi stvarna uloga Komisije. Prvi put Komisija daje mišljenje o zahtjevu države za pristupanjem Uniji odmah po njegovu podnošenju o čemu se obavještava i Europski parlament. Nakon povoljnoga mišljenja Komisije,

2 Vidi npr. *Kriteriji za pristupanje (Kopenhaški kriteriji)*, pristup 7. travnja 2022., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aaccession_criteria_copenhagen.

Europsko vijeće državi dodjeljuje status kandidatkinje. Nakon što Komisija donese preporuku, Vijeće opet jednoglasno odlučuje treba li započeti pregovore o pristupanju koji obuhvaćaju više od trideset različitih poglavlja razvrstanih prema odgovarajućim politikama Unije. Prije otvaranja svakoga poglavlja, po preporuci Komisije, Vijeće jednoglasno odlučuje hoće li otvoriti nova pregovaračka poglavlja. Po preporuci Komisije jednoglasno odlučuje i o zatvaranju poglavlja u odnosu na koje je država kandidatkinja postigla odgovarajući napredak, odnosno ostvarila očekivane rezultate. Nakon dovršetka pregovora, Komisija ponovno upućuje savjetodavno mišljenje Vijeću te priprema Ugovor o pristupanju. Vijeće još jednom donosi odluku o pristupanju države Uniji te, uz uvjet postignute jednoglasnosti te suglasnosti Europskog parlamenta, potpisuje Ugovor koji trebaju ratificirati sve države članice.³

U skladu s navedenim, prvi je uvjet primanja države u Uniju da je država kandidatkinja europska država. Drugi su uvjet zajedničke vrijednosti. Zapravo, govoreći o postupku proširenja Unije može se govoriti o dijeljenju zajedničkih vrijednosti, normi i interesa Unije s jedne i država kandidatkinja s druge strane.⁴ Spomenute vrijednosti su poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Kako se navodi u čl. 2. UEU-a te su: „vrijednosti zajedničke državama članicama u društvu u kojem prevladavaju pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost žena i muškaraca“. Treći je uvjet jednoglasna odluka Vijeća nakon suglasnosti Europskog parlamenta te zatvaranja svih poglavlja po preporuci Komisije. S ovim je uvjetom povezana i odredba st. 2 čl. 49. koja navodi i četvrti uvjet, a to je sporazum između država članica i države podnositeljice zahtjeva koji se podnosi na ratifikaciju svim državama ugovornicama u skladu s njihovim ustavnim odredbama. Predmet su sporazuma uvjeti primanja u članstvo i prilagodbe Osnivačkih ugovora koje su nužna posljedica toga primanja.

Dakle, dva od četiri uvjeta iz čl. 49. UEU-a neposredno ovise o odluci država članica, neovisno je li riječ o njihovim izvršnim ili zakonodavnim vlastima. Postupak funkcionira tako da države kandidatkinje moraju zadovoljiti uvjete koje im postavlja Unija kako bi ostvarila svoj cilj.⁵ S obzirom na relativnu površnost citiranoga čl. 49. UEU-a, Uniji, a posebno državama članicama ruke su, u postupku proširenja, prilično odriješene.⁶ Države članice postupak proširenja mogu učiniti uvelike ovisnim o

3 Frank Emmert i Siniša Petrović, „The Past, Present, and Future of EU Enlargement“, *Fordham International Law Journal* 37, br. 5 (2014): 1357, <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2350&context=ilj>. Vidi i *Europski parlament, Informativni članci o Europskoj uniji, Proširenje unije*, pristup 7. travnja 2022., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/167/prosirenje-unije>.

4 Sonia Piedrafiti i José I. Torreblanca, „The Three Logics of EU Enlargement: Interests Identities and Arguments“, *Politique européenne* 1, br. 15 (2005): 32.

5 Sonja Grimm, „Democracy Promotion in EU Enlargement Negotiations: More Interaction, Less Hierarchy“, *Democratization* 26, br. 5 (2019): 851, <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1590701>.

6 Frank Schimmelfennig i Ulrich Sedelmeier, „Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research“, *Journal of European Public Policy* 9, br. 4 (2002): 513; Mirna Vlašić Feketija i Adam Łazowski, „The Seventh EU Enlargement and Beyond: Pre-Accession Policy Vis-À-Vis the Western Balkans Revisited“, *Croatian Yearbook of European*

vlastitim unutarnjim situacijama.⁷ One se nalaze u položaju u kojem mogu isticati i promicati vlastite nacionalne interese, unatoč zajedničkim vrijednostima koje države članice pa i kandidatkinje dijele ili kojima barem streme, kao i ponašanju koje se od država članica očekuje.⁸ Kroz povijest proširenja države kandidatkinje upravo su to i činile.

U prva četiri proširenja s jedne strane stajala je Unija s tek nekoliko članica, a s druge europske države sa sličnom nedavnom političkom poviješću te zajedničkim vrijednostima, stabilne demokracije s iste strane nekadašnje željezne zavjese koje su mogle razviti zajednički europski identitet bez sukobljenja nacionalnih identiteta te jasnim viđenjem koristi koje članstvo u Uniji može donijeti.⁹ Ipak, već je i ovdje dolazilo do iskorištavanja povlaštenog položaja država članica. Francuska je, iz političkih razloga, bojkotirala pristupanje Ujedinjenog Kraljevstva Europskoj uniji tijekom šezdesetih godina prošlog stoljeća.¹⁰ U slučaju pristupanja Španjolske i Portugala, Francuska je potrebnu jednoglasnost pri donošenju odluke o pristupanju novih članica iskoristila za rješavanje neslaganja oko proračunskih pitanja s Ujedinjenim Kraljevstvom. Grčka, s druge strane, također je iskoristila kako bi ublažila posljedice pojave nove konkurencije koju su predstavljali španjolski poljoprivredni i ribarski proizvodi, s obzirom na povoljnije klimatske uvjete, geografski položaj i jeftiniju radnu snagu Španjolske.¹¹

Veliko istočnoeuropsko proširenje bilo je drukčije. Ovdje je riječ bila o mladim demokracijama gdje su temeljne vrijednosti, koje su države članice Unije već godinama dijelile, bile tek u povojima.¹² U proširenjima 21. stoljeća puno je izraženija razlika u ekonomskom pogledu kao i razlika između država članica koje će pridonijeti u proračun Unije i onih koje će imati koristi od njega.¹³ Ipak, riječ je bila o europskim državama koje su se odlučile poštovati iste temeljne vrijednosti kao i članice Unije vraćajući se na taj način europskoj obitelji.¹⁴ Time su države članice,

Law & Policy 10, br. 1 (2014): 13, <https://hrcak.srce.hr/file/194476>.

- 7 Vidi i Christophe Hillion, „The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy“, *Swedish Institute for European Policy Studies* br. 6 (2010): 30, https://www.sieps.se/en/publications/2010/the-creeping-nationalisation-of-the-eu-enlargement-policy-20106/Sieps_2010_6.pdf i Emmert i Petrović, „The Past, Present, and Future of EU Enlargement“, 1414. i 1415.
- 8 Piedrafiti i Torreblanca, „The Three Logics of EU Enlargement“, 32.
- 9 Schimmelfennig i Sedelmeier, „Theorizing EU Enlargement“, 519.
- 10 Emmert i Petrović, „The Past, Present, and Future of EU Enlargement“, 1364.
- 11 Emmert i Petrović, „The Past, Present, and Future of EU Enlargement“, 1367. i dalje.
- 12 U tom smislu vidi Dimitry Kochenov, „An Argument for Closer Cooperation between the European Union and The Council of Europe in the Field of EU Enlargement Regulation“, *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 2, br. 1 (2006): 316.
- 13 Konrad Lammers, „How Will the Enlargement Affect the Old Members of the European Union?“, *Intereconomics Review of European Economics Policy* 39, br. 3 (2004): 132. i dalje.
- 14 Schimmelfennig i Sedelmeier, „Theorizing EU Enlargement“, 519. i 520; Piedrafiti i Torreblanca, „The Three Logics of EU Enlargement“, 47. Specifično je pitanje Turske kao države kandidatkinje. Kod Turske se najmanje može govoriti o zajedničkom identitetu, povijesnom razvoju ili pripadnosti kulturnom krugu pa razlozi proširenja mogu biti isključivo ekonomski. Ipak, uvjet poštovanja temeljnih vrijednosti nezaobilazan je uvjet koji bi i Turska trebala ispuniti.

na neki način, ispunile svoju „moralnu obvezu” prema državama istočne Europe, pomažući im u demokratskoj tranziciji prema EU integracijama.

I u ovim proširenjima Unije dolazilo je do sličnih pojava kao i u ranijim. U postupku ciparskog pristupanja Uniji, Francuska je otvaranje pristupnih pregovora uvjetovala rješavanjem teritorijalnog spora Cipra s Turskom. Time je Europska unija poslala jasnu poruku grčkim i turskim zajednicama na Cipru da je postizanje rješenja u smislu okončanja situacije u kojoj je Cipar podijeljen, nužnost. Grčka je, međutim, uvjetovala davanje Turskoj statusa zemlje kandidata upravo ciparskim pristupanjem Uniji. Tako je Cipar pristupio Uniji, unatoč činjenici postojanja Turske Republike Sjeverni Cipar koja zauzima prilično veliki dio otoka. I Italija je pristupanje Slovenije iskoristila kako bi riješila određena bilateralna pitanja s njom koja su se odnosila na određene zahtjeve talijanskih državljana koji su nakon Drugoga svjetskog rata napustili Istru.¹⁵

Nekoliko godina poslije, kako bi riješila granični spor s Hrvatskom tijekom njenog pristupanja Uniji, Slovenija je iskoristila¹⁶ svoj status države članice te blokirala hrvatske pristupne pregovore od prosinca 2008. do studenog 2009.¹⁷ To je rezultiralo propalim arbitražnim postupkom od kojeg je Hrvatska odustala zbog neslužbene komunikacije između arbitra kojeg je imenovala Slovenija i agenta te države pred arbitražnim sudom. Slovenija je zbog ovog postupka Hrvatske pokrenula postupak pred Sudom EU-a i to, između ostalog, i zbog povrede načela lojalne suradnje iz čl. 4. st. 3. UEU-a. Sud EU-a donio je, međutim, odluku o vlastitoj nenadležnosti s obzirom na akcesorni karakter navodnih povreda prava EU-a te nedovoljnu povezanost predmeta s pravom EU-a. Još jedan primjer države kandidatkinje čije je pristupanje blokirano zbog odnosa s državom članicom jest Sjeverna Makedonija, koja je do 2019. nosila ime Republika Makedonija, odnosno Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija. Promjena imena bila je rezultat grčkoga pritiska blokiranjem pristupa Makedoniji i Uniji i NATO-u.¹⁸ Grčka je takav pritisak učinila iskoristivši svoj status države članice unatoč svojoj obvezi iz Privremenog sporazuma s Makedonijom da neće blokirati makedonski put prema bilo kojoj međunarodnoj organizaciji¹⁹ te presudi Međunarodnog suda prema kojoj je Grčka povrijedila ovu obvezu u odnosu

15 Emmert i Petrović, „The Past, Present, and Future of EU Enlargement“, 1409.

16 Emmert i Petrović, „The Past, Present, and Future of EU Enlargement“, 1410; Elena Basheska, „The Good Neighbourliness Condition in EU Enlargement“, *Contemporary Southeastern Europe* 1, br. 1 (2014): 101, http://www.contemporarysee.org/sites/default/files/papers/Basheska_The_Good_Neighbourliness_Condition_in_EU_Enlargement_0.pdf; Hillion, „The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy“, 21. i 22.

17 Emmert i Petrović, „The Past, Present, and Future of EU Enlargement“, 1410.

18 Emmert i Petrović, „The Past, Present, and Future of EU Enlargement“, 1411; Basheska, „The Good Neighbourliness Condition in EU Enlargement“, 103.

19 *Privremeni sporazum između Grčke i Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije*, pristup 7. travnja 2022., https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MK_950913_Interim%20Accord%20between%20the%20Hellenic%20Republic%20and%20the%20FYROM.pdf.

na makedonsko pristupanje NATO-u,²⁰ kao i preporukama Komisije.²¹ Nadalje, Bugarska je 2020. otvaranje pregovora sa Sjevernom Makedonijom uvjetovala priznavanjem bugarskoga podrijetla makedonskog jezika od Sjeverne Makedonije.

Razvidno je, dakle, da je proširenje, odnosno pristupanje neke države Uniji, u velikoj mjeri ovisno o političkim prilikama i političkoj situaciji u svakoj članici Unije. Isto je tako činjenica da su države članice EU-a iskorištavale svoj položaj moći u odnosu na države kandidatkinje te često konkretna proširenja koristile za postizanje svojih nacionalnih interesa, kao što to čine i danas.

3. ZLOUPOTREBA POLOŽAJA PRI PROŠIRENJU ILI LOJALNA SURADNJA U OBRANI TEMELJNIH VRIJEDNOSTI UNIJE

Kada država kandidatkinja očito ne poštuje vrijednosti iz čl. 2. UEU-a, Unija bi morala posegnuti za najtežim oružjem koje joj stoji na raspolaganju. Sud EU-a u svojoj je praksi ne samo zaštitio „temeljna prava“ kao dio vrijednosti iz čl. 2. UEU-a²² utvrdivši da temeljna prava tvore integralni dio općih načela prava čije poštovanje osigurava taj sud,²³ već ih je postavio iznad sekundarnog prava Unije pa i međunarodnog prava.²⁴ Time je potvrdio ono što propisuje i čl. 2. UEU-a danas, kao i ranije,²⁵ a to je da Unija prepoznaje određene vrijednosti kao temelj i uvjet svoga postojanja i djelovanja, čije odsustvo predstavlja apsolutnu zapreku članstvu u Uniji. Dužnost je Unije inzistirati na njihovom poštovanju ne samo među svojim članicama, već i kod država kandidatkinja u postupku pristupanja. Štoviše, u postupku pristupanja države Uniji gdje je propisana jednoglasnost pri odlučivanju, ovo nije samo dužnost Unije, odnosno njenih institucija, nego i svih država članica.

Moguće je, međutim, da i druge države članice pa i same institucije Unije propuste primjereno reagirati na kršenje temeljnih vrijednosti koje proizlazi iz nekoga bilateralnog sukoba između kandidatkinje i države članice koja blokira

20 *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (The Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, Judgment, ICJ Reports 2011, General List, br. 142 od 5. prosinca 2011. U tom smislu vidi Basheska, „The Good Neighbourliness Condition in EU Enlargement“, 105.

21 Basheska, „The Good Neighbourliness Condition in EU Enlargement“, 106; *Europska komisija, Enlargement Strategy Paper 2013 - 2014*, pristup 23. ožujka 2023., https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-strategy-paper-2013-2014_en. U navedenom smislu vidi i Hillion, „The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy“, 22.

22 Presuda od 3. rujna 2008., *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation protiv Vijeća Europske unije i Komisije Europskih zajednica*, spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461, para. 304.

23 Presuda od 3. rujna 2008., *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation protiv Vijeća Europske unije i Komisije Europskih zajednica*, spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461, para. 283.

24 Presuda od 3. rujna 2008., *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation protiv Vijeća Europske unije i Komisije Europskih zajednica*, spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461, para. 306. - 309.

25 Raniji čl. 6. Ugovora o Europskoj uniji iz Maastrichta također je propisivao kako se Unija temelji na načelima slobode, demokracije, poštovanja ljudskih prava i temeljnih sloboda i vladavine prava.

postupak pristupanja te kandidatkinje. U tom slučaju, i dalje je dužnost te države članice reagirati i blokirati pristupanje te kandidatkinje, imajući u vidu čl. 4. UEU-a, prema kojem države članice pomažu Uniji u obavljanju njezinih zadaća i olakšavaju ostvarivanje tih zadaća. Sve dok takvo blokiranje svoj izvor ima u zaštiti temeljnih vrijednosti Unije, makar ono i bilo sadržano u bilateralnom odnosu države članice koja blokira pristupanje neke kandidatkinje i te kandidatkinje, ono je legitimno. Kada je međutim blokiranje rezultat isključivo pojedinačnih nacionalnih interesa te države članice, tada možemo govoriti o zlouporabi povlaštenog položaja te države članice koji ona ima u odnosu na državu kandidatkinju. Dakle, blokiranje pristupanja državi kandidatkinji od države članice zbog nekog bilateralnoga spora, može i ne mora biti zloupotreba povlaštenoga položaja, odnosno nelojalna suradnja te države članice. To će ovisiti samo o tome je li u temeljima toga sukoba nepoštovanje temeljnih vrijednosti Unije od države kandidatkinje.

Pritom je nužno napomenuti još jednu okolnost. Kako navodi Kochenov, Unija na raspolaganju ima nekoliko mehanizama kada želi utjecati na reforme u državama kandidatkinjama radi približavanja političkim kriterijima iz Kopenhagena od povremenoga spominjanja određenog problema u odgovarajućim izvješćima pojedinih tijela Unije pa do zahtijevanja konkretnih reformi čije ispunjenje izravno utječe na nastavak postupka pristupanja.²⁶ Blokiranje o kojem je riječ neće predstavljati zloupotrebu tek ako je povreda temeljnih vrijednosti toliko očita i jasna da manje intenzivni, odnosno blaži mehanizmi ne bi predstavljali adekvatnu reakciju. Neovisno o normativnoj slobodi koju države članice uistinu imaju u ovom postupku, zloupotreba povlaštenog položaja u odnosu na države koje žele pristupiti Uniji nije nešto što bi Unija smjela ignorirati.

Zloupotreba položaja države članice na štetu države kandidatkinje koja udovoljava svim uvjetima za pristupanje te koja usporava proces proširenja Unije šteti Uniji u cjelini. Iskorištavanje povlaštenoga položaja koji država članica ima u postupku proširenja kako bi riješila bilateralna pitanja s potencijalnom državom članicom može predstavljati kršenje načela lojalne suradnje. Cilj je Unije, u skladu s čl. 3. UEU-a, promicanje mira, njezinih vrijednosti i dobrobiti njezinih naroda.²⁷ Pristupanje Uniji europske države koja poštuje vrijednosti iz čl. 2. UEU-a svakako pridonosi ostvarivanju navedenoga cilja.²⁸ Pritom država koja stoji na putu pristupanju takve države članice, ne poštuje svoju obvezu olakšavanja ostvarivanja zadaća Unije te suzdržavanja od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije iz čl. 4. st. 3. UEU-a. Takva država članica stavlja vlastite interese ispred suradnje koja je neophodna u odnosima Unije i njezinih država članica za ostvarivanje ciljeva Unije.²⁹ Tako djeluje suprotno konstruktivističkom pristupu, prema kojem države u

26 Dimitry Kochenov, „EU Enlargement: Flexible Compliance with the Commission’s Pre-Accession Demands and Schnittke’s Ideas on Music“, *BGU-CSEPS Working Paper* br. 2 (2006): 5.

27 U tom smislu u preambuli Ugovora o funkcioniranju Europske unije pozivaju se ostali europski narodi koji dijele ideale država članica Unije da im se pridruže u njihovim nastojanjima.

28 Hillion, „The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy“, 37.

29 U tom smislu vidi, npr. Caterina Molinari, „Sincere Cooperation between EU and Member States in the Field of Readmission: The More the Merrier?“, *Cambridge Yearbook of European*

svojim djelovanjima ne bi trebale biti motivirane vlastitim interesima, već načelima, normama te identitetima³⁰ koje ih povezuju s drugim članicama Unije u tu istu Uniju. Obvezu lojalne suradnje Sud EU-a je prvi puta postavio³¹ u presudi *Deutsche Grammophon* kada je utvrdio da odredba da se države članice suzdržavaju od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije podrazumijeva općenitu obvezu čiji stvarni smisao ovisi, u svakom slučaju, o odredbama Ugovora ili pravilima koja proizlaze iz njega.³² Tako široko tumačen doseg instituta lojalne suradnje, za kojim se Sud EU-a u svojoj praksi vodio i kasnije, odredio je to načelo kao gotovo sveprisutno u svim odnosima država članica i Unije s potencijalno vrlo širokim i snažnim utjecajem na ponašanje države članice.³³ Nema nikakve zapreke da se ono, u tom smislu, primjenjuje i na postupak pristupanja države Uniji. Zapravo, to bi bio logičan nastavak i dosadašnje prakse Suda EU-a koji je i ranije širio doseg prava Unije koristeći se upravo alatom lojalne suradnje. Tako je, primjerice, u predmetu *Pupino* Sud EU-a načelo lojalne suradnje proširio i na tadašnji treći stup,³⁴ a u predmetu *Segi* i na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku.³⁵ Sud EU-a je u navedenim predmetima isticao da bi Unija teško mogla ispunjavati svoje zadaće bez obvezujućeg učinka načela lojalne suradnje pa i na područjima koja su, u konkretnom trenutku, ostajala u nadležnosti država članica.

Zaštita načela lojalne suradnje je, dakle, način³⁶ na koji bi se Sud EU-a mogao uključiti u konkretni postupak pristupanja države Uniji. Pritom bi mogao utjecati na državu članicu koja bi pokušala zloupotrijebiti svoj položaj u postupku pristupanja neke države Uniji radi rješavanja otvorenih pitanja s tom državom kada ta država kandidatkinja zadovoljava sve uvjete propisane za članstvo u Uniji. Postupak bi se mogao pokrenuti i na temelju čl. 258. i na temelju čl. 259. UFEU-a, a zbog povrede načela lojalne suradnje iz čl. 4. st. 3. UEU-a u vezi s čl. 49. UEU-a. I dok je, s obzirom na to da je riječ o dosta osjetljivom političkom pitanju, upitno bi li se Komisija upustila u takav postupak, nije teško zamisliti da bi jedna država članica, kao svojevrtni zaštitnik neke države kandidatkinje, pokrenula postupak protiv druge države članice koja bi blokirala postupak pristupanja te države kandidatkinje. Ovdje ne bi bila riječ o uvjetima pristupanja, već o ponašanju države članice, odnosno poštovanju obveze suzdržavanja od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije, što pristupanje neke države jest kada je postupak konkretnog proširenja

Legal Studies 23 (2021): 270, <https://doi.org/10.1017/cel.2021.10>.

30 Piedrafita i Torreblanca, „The Three Logics of EU Enlargement“, 32.

31 Desiree van Iersel i Carlos Gabriel Ramaglia Mota, „Federalising Tendencies of the Principle of Sincere Cooperation in the Area of Common Foreign and Security Policy“, *Warwick Undergraduate Law Journal* br. 1 (2021): 26.

32 Presuda od 8. lipnja 1971., *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH protiv Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co. KG*, C-78/70, ECLI:EU:C:1971:59, para. 5.

33 Vidi npr. Iersel i Mota, „Federalising Tendencies“, 16.

34 Presuda od 16. lipnja 2005., *Kazneni postupak protiv Maria Pupino*, C-105/13, ECLI:EU:C:2005:386, para. 42.

35 Presuda od 27. veljače 2007., *Segi, Araitz Zubimendi Izaga i Aritz Galarraga protiv Vijeća Europske unije*, C-355/04, ECLI:EU:C:2007:116, para. 52.

36 Za načine sudske kontrole postupka pristupanja države Uniji vidi Hillion, „The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy“, 36.

već započetak. U tom smislu, Sud EU-a uzeo bi u obzir i činjenice proporcionalnosti i adekvatnosti blokiranja kao mjere koja državi članici stoji na raspolaganju, kao i činjenice jesu li postojale i jesu li bile dostatne adekvatne reakcije drugih država članica, ali i institucija Unije. Bitno je spomenuti i da se, u skladu s praksom Suda EU-a „povreda opće obveze lojalne suradnje koja proizlazi iz čl. 4. st. 3. UEU-a može utvrditi samo ako se odnosi na radnje različite od onih koje predstavljaju povredu specifičnih obveza koja se stavlja na teret državi članici“.³⁷ U ovom hipotetskom slučaju povreda obveze lojalne suradnje mogla bi se utvrditi i po ovom kriteriju, s obzirom na to da se državi koja nije članica ne bi, istodobno, na teret stavljale i neke druge, specifične povrede prava Unije.

Nužno je spomenuti i da je Sud EU-a u presudi *Mattheus* od 22. studenog 1978. konstatirao svoju ograničenu nadležnost u postupku pristupanja države Uniji.³⁸ U konkretnom slučaju, njemački poduzetnik *Mattheus* i njemačko trgovačko društvo *Doego*, sklopili su ugovor o poslovnoj suradnji te mogućnost raskida ugovora koji su sklopili, vezali su uz eventualno pristupanje Portugala i Španjolske Uniji. Kada je do raskida ugovora došlo, nadležni se njemački sud za odgovor na pitanje o mogućnosti, točnije, provedivosti pristupanja navedenih država Uniji obratio Sudu EU-a. Sud EU-a utvrdio je da odredbe o pristupanju Uniji propisuju precizan postupak obuhvaćen jasno definiranim granicama pristupanja države Uniji, tijekom kojeg će uvjete pristupanja definirati subjekti određeni tim odredbama. Dakle, ti uvjeti, koji će tek biti definirani u sklopu postupka pristupanja ne mogu se unaprijed odrediti i stoga se Sud EU-a nije smatrao nadležnim odgovoriti na postavljeno pitanje. Hillion navodi da bi te jasno definirane granice pristupanja države Uniji mogle biti i u primarnom pravu Unije.³⁹ Načelo lojalne suradnje svakako bi predstavljalo dio tih granica kojima bi i postupak pristupanja morao biti obuhvaćen te bi Sud EU-a trebao biti nadležan donijeti odluku o obvezi poštovanja načela lojalne suradnje i u tom postupku.⁴⁰ To vrijedi i za države članice i za institucije.⁴¹ S druge strane, širenje Unije na države koje ne udovoljavaju svim kriterijima, a pogotovo na one koje ne poštuju vrijednosti iz čl. 2. UEU-a bila bi ne samo propast najuspješnije vanjske politike Unije,⁴² već i kršenje odredbi UEU-a.

37 Presuda od 14. srpnja 2022., *Europska komisija protiv Kraljevine Danske*, C-159/20, ECLI:EU:C:2022:561, para. 75.

38 Presuda od 22. studenog 1978., *Lothar Mattheus protiv Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG*, C-93/78, ECLI:EU:C:1978:206, para. 8.

39 Hillion, „The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy“, 38.

40 Vidi npr. Peter Van Elsuwege, „The Duty of Sincere Cooperation and Its Implications for Autonomous Member State, Action in the Field of External Relations: Member State Interests and European Union Law“, u: *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law*, ed. Marton Varju (Cham: Springer, 2019.), 283-298. i tamo navedenu praksu Suda EU-a o važenju načela lojalne suradnje i na području zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

41 U tom smislu vidi i Hillion, „The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy“, 35.

42 Frank Schimmelfennig, „EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness“, *Journal of European Public Policy* 15, br. 6 (2008): 918; Hillion, „The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy“, 39; Feketija i Łazowski, „The Seventh EU Enlargement and Beyond“, Revisited, 2; Aleksandra Cavoski, „Idealism or Realism in the Process of EU Enlargement: The Case of Serbia“, *East European*

Također, očekivanja da će se nezadovoljavajuća situacija u nekoj državi kandidatkinji poboljšati nakon pristupanja članstvu mogu se okarakterizirati kao nerealna.⁴³ Poljska i Mađarska navode se kao primjer članica kod kojih je došlo do degradacije u smislu poštovanja temeljnih vrijednosti Unije nakon pristupanja u kojoj etapi Unija više nije imala toliki utjecaj u tom smislu kao u postupku pristupanja.⁴⁴

Činjenica je da ni Unija ni država kandidatkinja ne mogu jamčiti da do navedene degradacije neće uistinu i doći nakon pristupanja Uniji. Iako kako je Sud EU-a zaključio u presudi *Repubblika*, država članica ne može, nakon pristupanja Uniji, izmijeniti svoje zakonodavstvo tako da to dovede do opadanja zaštite temeljnih vrijednosti, konkretno vladavine prava,⁴⁵ odnosno naknadno odustati od poštovanja temeljnih vrijednosti.

Već na samom početku postupka pristupanja, svakako se mora inzistirati na poštovanju i prianjanju uz vrijednosti na kojima se ona temelji. Prianjanje uz načela poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava u tom bi kontekstu moralo biti temelj djelovanja u postupku proširenja Unije i nezaobilazni uvjet koji države kandidatkinje moraju zadovoljiti. Kako bi poslala jasnu poruku državama kandidatkinjama u tom smislu, Unija bi trebala upotrijebiti najjača oružja koja joj stoje na raspolaganju. Unija na raspolaganju ima nekoliko mehanizama kada želi utjecati na reforme u državama kandidatkinjama radi približavanja političkim kriterijima iz Kopenhagena. Tako primjerice od povremenoga spominjanja određenog problema u odgovarajućim izvješćima pojedinih tijela Unije pa do zahtijevanja konkretnih reformi čije ispunjenje izravno utječe na nastavak postupka pristupanja.⁴⁶ Potonje je Unija, kao i Nizozemska, upotrijebila u postupku pristupanja Hrvatske Uniji kada je nastavak pregovora uvjetovan uhićenjem generala Gotovine. Ovo je predstavljalo dosta neproporcionalnu i neadekvatnu uporabu toga mehanizma. Naime, tu nije bila riječ o sustavnom problemu koji zahtijeva provođenje opsežnih reformi, a koji bi problem opravdavao primjenu istoga mehanizma.⁴⁷ Ipak, to ne bi bio očiti primjer zloupotrebe položaja države članice kao što je to, primjerice, grčko i bugarsko blokiranje Sjeverne Makedonije. Naime, u tom bi se slučaju teško moglo govoriti o zaštiti temeljnih vrijednosti, već o isključivo nacionalnim interesima. Slično i odluka Suda EU-a o vlastitoj nenadležnosti u sporu koji je Slovenija pokrenula protiv Hrvatske, govori o tome da je Slovenija zloupotrijebila svoj položaj države članice u postupku hrvatskoga pristupanja Uniji.

Quarterly 43, br. 4 (2015): 270.

43 U tom smislu vidi npr. Feketija i Łazowski, „The Seventh EU Enlargement and Beyond”, 5.

44 U tom smislu vidi Christophe Hillion, „Adaptation for autonomy? Candidates for EU Membership and the CFSP”, *Global Affairs* 3, br. 3 (2017): 271; Ivan Damjanovski, Christophe Hillion i Denis Preshova, „Uniformity and Differentiation in the Fundamentals of EU Membership: The EU Rule of Law Acquis in the Pre- and Post-accession Contexts”, *EU Integration and Differentiation for Effectiveness and Accountability* 4 (2020): 3.

45 Presuda od 20. travnja 2021., *Repubblika protiv Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311, para. 63.

46 Kochenov, „EU Enlargement“, 5.

47 Kochenov, „EU Enlargement“, 8.

4. ODNOS HRVATSKE I SRBIJE U KONTEKSTU PRISTUPANJA SRBIJE EU-U I PITANJA NESTALIH I SMRTO STRADALIH OSOBA U DOMOVINSKOM RATU

Hrvatski je sabor 2011. donio Deklaraciju o promicanju europskih vrijednosti u jugoistočnoj Europi u kojoj se navodi kako je čvrsto stajalište Republike Hrvatske da otvorena pitanja između država, koja su bilateralnog karaktera, kao što su, na primjer, granična pitanja, ne smiju kočiti pristupanje država kandidatkinja u Europsku uniju, od početka procesa do stupanja na snagu Ugovora o pristupanju.⁴⁸

U tom smislu, Hrvatska je jasno dala do znanja da neće zloupotrebljavati svoj povlašteni položaj koji uživa kao država članica u odnosu na države kandidatkinje radi rješavanja bilateralnih neriješenih pitanja s tim kandidatkinjama. Međutim, upitno je, je li pitanje nestalih osoba u Domovinskom ratu samo otvoreno pitanje bilateralnoga karaktera.

Zakonom o osobama nestalim u Domovinskom ratu uređuje se zaštita, unaprjeđenje i promicanje prava i interesa osoba nestalih u Domovinskom ratu i smrtno stradalih osoba u Domovinskom ratu za koje nije poznato mjesto ukopa i članova njihovih obitelji te se uređuje postupak, nadležnost, vođenje evidencija i ostalo u vezi s traženjem, ekshumacijom i identifikacijom osoba nestalih u Domovinskom ratu i smrtno stradalih osoba u Domovinskom ratu za koje nije poznato mjesto ukopa.⁴⁹ Analizirajući vrijednosti koje se štite navedenim zakonom, jasno je da je riječ o vrijednostima koje se mogu svrstati među vrijednosti čl. 2. UEU-a, ali i međunarodnog prava. Naime, zakon je provedbeni mehanizam temeljen⁵⁰ na Ženevskoj konvenciji o zaštiti građanskih osoba u vrijeme rata od 12. kolovoza 1949. i Dopunskog protokola iz 1977.,⁵¹ koje su izvor međunarodnog prava.⁵² Jasno je da se većina, ako ne i svi, bilateralni sporovi između država članica i kandidatkinja mogu dovesti u vezu s nekom od vrijednosti iz čl. 2. UEU-a. Međutim, povezanost s temeljnim vrijednostima Unije mnogo je očitija, negoli u slučaju graničnoga spora koji je isticala Slovenija.

Konkretno, navedeni zakon štiti vrijednosti ljudskoga dostojanstva, slobode i poštovanja ljudskih prava, ali i jednakosti. Zaključak da se zakonom štiti vrijednost ljudskog dostojanstva proizlazi već iz teksta citirane odredbe. Traženje osoba nestalih u Domovinskom ratu i posmrtnih ostataka smrtno stradalih osoba u Domovinskom ratu za koje nije poznato mjesto ukopa kao obveza Republike Hrvatske,⁵³ odraz je težnje ne samo citiranog propisa, već i Republike Hrvatske i njezinoga pravnog sustava da zaštiti ljudsko dostojanstvo kao najvišu vrijednost prava Europske unije,

48 Deklaracija o promicanju europskih vrijednosti u jugoistočnoj Europi, Narodne novine, br. 121/11.

49 Čl. 1. Zakona o osobama nestalim u Domovinskom ratu, Narodne novine, br. 70/19.

50 *Ministarstvo hrvatskih branitelja*, pristup 8. travnja 2022., <https://branitelji.gov.hr/mjere-14/nestale-osobe/nestale-osobe-u-domovinskom-ratu-834/834>.

51 Ženevske konvencije i dopunski protokoli, Narodne novine, br. 5/94.

52 Juraj Andrassy et al., *Međunarodno pravo 1* (Zagreb: Školska knjiga, 2010.), 17.

53 Čl. 3. Zakona o osobama nestalim u Domovinskom ratu, Narodne novine, br. 70/19.

ali i prava današnjice uopće.⁵⁴ I Povelja Europske unije o temeljnim pravima već u prvom članku propisuje kako je ljudsko dostojanstvo nepovredivo te kako se ono mora poštovati i štiti.⁵⁵ Po prirodi stvari, navedenim zakonom štite se i vrijednosti slobode i poštovanja ljudskih prava. Uzme li se Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: EKLJP)⁵⁶ kao najrelevantniji katalog ljudskih prava, može se zaključiti da zakon štiti vrijednosti prava na život iz čl. 2., prava na slobodu i sigurnost iz čl. 5., ali i prava na poštovanje privatnog i obiteljskog života iz čl. 8. EKLJP-a s obzirom na činjenicu da je neznanje o sudbini članova obitelji svakako povreda toga prava. Također, zakonom se štite i vrijednosti jednakosti te poštovanja pripadnika prava manjina, budući da čl. 2. zakona propisuje: „Osobe nestale u Domovinskom ratu i smrtno stradale osobe u Domovinskom ratu za koje nije poznato mjesto ukopa te članovi njihovih obitelji, u smislu ovoga Zakona, imaju jednaka prava bez ikakve razlike prema tome jesu li bili pripadnici oružanih snaga ili civili, prema rasi, spolu, jeziku, vjeroispovijesti, političkom mišljenju, nacionalnom ili socijalnom podrijetlu, imovinskom stanju ili bilo kojem drugom osobnom statusu“.

Do danas još je uvijek nepoznata sudbina 1.443 osobe kao i mjesto ukopa posmrtnih ostataka 397 smrtno stradale osobe, odnosno ukupno je neriješeno 1840 slučajeva.⁵⁷ U odgovoru na parlamentarno pitanje od 20. veljače 2018.⁵⁸ Hahn, tadašnji povjerenik Komisije za Europsku susjedsku politiku i pitanja proširenja u ime je Komisije odgovorio kako se u kontekstu pregovora o pristupanju Srbije EU-u, a osobito u skladu s poglavljem 23. o pravosuđu i temeljnim pravima, od Srbije traži konstruktivna suradnja sa susjednim državama u pogledu traženja i identifikacije, odnosno utvrđivanja sudbine nestalih osoba ili njihovih ostataka, uključujući putem brze razmjene informacija. Pritom je istaknuo da je u izvješću od 17. travnja 2018. Komisija navela kako nije postignut napredak u suradnji Srbije i Hrvatske te da je zadnji službeni sastanak povjerenstava tih dviju zemalja održan u lipnju 2015.⁵⁹ I u izvješću Komisije od 6. listopada 2020. navodi se kako Srbija mora pojačati napore po tom pitanju, uključujući i brzu razmjenu podataka. Pritom se naglašava kako je obiteljima nestalih osoba potrebna opsežnija potpora od trenutno postojeće te kako je potrebno ojačati državne mehanizme za traženje nestalih osoba.⁶⁰ U izvješću od 19. listopada 2021. Komisija navodi kako je tijekom 2020. riješeno tek 10 slučajeva

54 Vidi npr. Dubravka Hrabar, „Deontološka prosudba ljudskog dostojanstva u obiteljskom pravu“, *Bogoslovska smotra* 77, br. 1 (2007): 30.

55 Čl. 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, SL L C 202/389, 07.06.2016.

56 Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *Narodne novine - Međunarodni ugovori*, br. 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.

57 *Ministarstvo hrvatskih branitelja*, pristup 8. travnja 2022., <https://branitelji.gov.hr/mjere-14/nestale-osobe/nestale-osobe-u-domovinskom-ratu-834/834>.

58 *Europski parlament, Odgovor na parlamentarno pitanje od 4.5.2018.*, pristup 29. rujna 2022., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-001048-ASW_HR.html.

59 *Europska komisija, Izvješće Komisije iz 2018.*, pristup 29. rujna 2022., <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-serbia-report.pdf>, 49.

60 *Europska komisija*, pristup 29. rujna 2022., https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2020_en, 65.

te je održan jedan sastanak hrvatskih i srpskih tijela, dok je tijekom 2019. riješen 51 slučaj.⁶¹ U rezoluciji Europskog parlamenta od 25. ožujka 2021. ističe se: „važnost regionalne suradnje u pogledu ratnih zločina i istrage u slučajevima nestalih osoba, uključujući ulaganje više napora u priznavanje i poštovanje sudskih presuda o ratnim zločinima, istraživanje groblja, odbacivanje govora mržnje i veličanja ratnih zločinaca, te podupiranje domaćih tužitelja u privođenju počinitelja pravdi; pozivaju se srbijanske vlasti da nastave sa svojim nastojanjima za suzbijanje tih problema“.⁶²

Takav intenzitet rješavanja spornog pitanja suprotan je čl. 6. Sporazuma o normalizaciji odnosa između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije kojim je propisano kako se ugovorne stranke obvezuju da se bez odgode ubrza proces rješavanja pitanja nestalih osoba, pri čemu će obje ugovorne stranke odmah razmijeniti sve raspoložive podatke o tim osobama.⁶³

Nesuradnja države kandidatkinje u rješavanju opisanog pitanja nepoštovanje je vrijednosti ljudskoga dostojanstva, slobode i poštovanja ljudskih prava, ali i jednakosti. Uvjetovanje rješavanja toga pitanja na putu Srbije Uniji od Hrvatske nije iskorištavanje položaja države članice, već zaštita temeljnih vrijednosti Unije koje države članice zasigurno dijele⁶⁴ i osiguravanje provođenja primarnog prava Unije, konkretno UEU-a.

Unija je svojedobno odlučila ne otvoriti pregovore s Hrvatskom sve dok Hrvatska ne poduzme odlučujuće korake po pitanju dovođenja generala Gotovine pred Međunarodni sud za ratne zločine počinjene na području bivše Jugoslavije u Haagu. Imajući u vidu takvu oštru i neproporcionalnu reakciju,⁶⁵ nesuradnja pa i nedostatna suradnja Srbije u rješavanju pitanja nestalih i smrtno stradalih u Domovinskom ratu, također bi trebala izazvati snažnu reakciju Unije, ali i država članica. Pritom, takva reakcija Hrvatske ne bi nikako bila zloupotreba povlaštenoga položaja Hrvatske kao države članice u odnosu na Srbiju kao državu kandidatkinju za članstvo u Uniji, već zaštita vlastitih interesa, ali i temeljnih vrijednosti Unije. To potvrđuje i navedeni stav Komisije o istom pitanju.

5. ZAKLJUČAK

U postupku pristupanja europske države Europskoj uniji države članice imaju presudnu ulogu. Ne samo da je za donošenje takve odluke potrebna jednoglasnost Vijeća, već Ugovor o pristupanju trebaju ratificirati sve države članice. To znači da svaka država članica može blokirati postupak proširenja Unije, odnosno postupak pristupanja države kandidatkinje Uniji. Države članice kroz povijest su često

61 *Europska komisija*, pristup 29. rujna 2022., https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2021_en, 76.

62 *Europski parlament, Rezolucija od 25. ožujka 2021. o izvješćima Komisije o Srbiji za 2019. i 2020.*, pristup 24. ožujka 2021., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0115_HR.html.

63 Sporazum o normalizaciji odnosa između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije, *Narodne novine*, br. 70/96.

64 Schimmelfennig i Sedelmeier, „Theorizing EU Enlargement“, 514.

65 Kochenov, „EU Enlargement“, 8.

zloupotrebljavale svoj povlaštenu položaj iskorištavajući navedeno pravo kako bi postigle odgovarajuće rješenje u određenim bilateralnim otvorenim pitanjima s pojedinim državama kandidatkinjama za članstvo. Takva zloupotreba članstva u Uniji bila bi kršenje načela lojalne suradnje čije je poštovanje obveza svake države članice i koje bi Sud EU-a trebao utvrditi, s obzirom na to da je proširenje Unije na europske države koje poštuju temeljne vrijednosti Unije uistinu i cilj Unije.

S druge strane, ako država kandidatkinja ne poštuje temeljne vrijednosti iz čl. 2. UEU-a, dužnost je Unije upotrijebiti sve raspoložive mehanizme,⁶⁶ kako bi se utjecalo na tu državu kandidatkinju prije njezina stupanja u članstvo. Isto je dužnost i država članica upravo u svjetlu lojalne suradnje. U tom smislu, ako je ponašanje države kandidatkinje iz kojeg proizlazi nepoštovanje temeljnih vrijednosti Unije usmjereno prema konkretnoj članici, tada se reakcija te iste članice ne mora smatrati zloupotrebom povlaštenoga položaja i kršenje načela lojalne suradnje, već, upravo suprotno, može se smatrati realizacijom navedenoga načela.

Hrvatska je u svojoj Deklaraciji o promicanju europskih vrijednosti u jugoistočnoj Europi⁶⁷ iznijela stav da otvorena pitanja između država, koja su bilateralnoga karaktera, kao što su, na primjer, granična pitanja, ne smiju kočiti pristupanje država kandidata u Europsku uniju. Suprotno, uostalom, kao što je i navedeno, ne bi bilo prihvatljivo niti s obzirom na relevantne odredbe UEU-a.

U slučaju pristupanja Srbije Uniji, postavlja se pitanje nestalih i smrtno stradali osoba u Domovinskom ratu. To je pitanje nesporno otvoreno bilateralno pitanje s Hrvatskom, ali ono nije samo to. S obzirom na nedovoljnu suradnju Srbije po ovom pitanju, a koju je utvrdila i sama Komisija,⁶⁸ riječ je i o nepoštovanju vrijednosti ljudskog dostojanstva, slobode i poštovanja ljudskih prava, ali i jednakosti kao temeljnih vrijednosti Unije iz čl. 2. UEU-a. To znači i neispunjavanje uvjeta za pristupanje iz čl. 49. UEU-a.

Dužnost je Unije utjecati na Srbiju, kao državu kandidatkinju za članstvo u Uniji, da poduzme odgovarajuće pomake u suradnji u rješavanju pitanja nestalih i smrtno stradali u Domovinskom ratu pa, ako je potrebno, i uvjetovati nastavak pregovora poboljšanjem navedene suradnje. U slučaju izostanka adekvatne reakcije Unije, svaka država članica, pa i Hrvatska, ima pravo i dužnost utjecati na Srbiju upotrebom odgovarajućeg mehanizma koji joj stoji na raspolaganju. Blokiranje pregovora od države članice zbog takvoga nepoštovanja temeljnih vrijednosti Unije, pa i od Hrvatske, ne bi bila zloupotreba povlaštenoga položaja, već oživotvorenje načela lojalne suradnje i obrana temeljnih vrijednosti Unije, o čemu, po potrebi, može odlučivati i Sud EU-a jednako kao i, istom prigodom, o adekvatnosti reakcija Unije.

66 Kochenov, „EU Enlargement“, 5.

67 Deklaracija o promicanju europskih vrijednosti u jugoistočnoj Europi, Narodne novine, br. 121/11.

68 Vidi npr. *Europska komisija, Izvješće Komisije iz 2018.*, pristup 8. travnja 2022., <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-serbia-report.pdf>, 49.

LITERATURA

Knjige i članci:

1. Andrassy, Juraj, Božidar Bakotić, Maja Seršić i Budislav Vukas. *Međunarodno pravo 1*. Zagreb: Školska knjiga, 2010.
2. Basheska, Elena. „The Good Neighbourliness Condition in EU Enlargement“. *Contemporary Southeastern Europe* 1, br. 1 (2014): 92-111, http://www.contemporarysee.org/sites/default/files/papers/Basheska_The_Good_Neighbourliness_Condition_in_EU_Enlargement_0.pdf
3. Cavoski, Aleksandra. „Idealism or Realism in the Process of EU Enlargement: The Case of Serbia“. *East European Quarterly* 43, br. 4 (2015): 265-289.
4. Damjanovski, Ivan, Christophe Hillion i Denis Preshova. „Uniformity and Differentiation in the Fundamentals of EU Membership: The EU Rule of Law Acquis in the Pre- and Post-accession Contexts“. *EU Integration and Differentiation for Effectiveness and Accountability* br. 4 (2020): 1-33.
5. Emmert, Frank i Siniša Petrović. „The Past, Present, and Future of EU Enlargement“. *Fordham International Law Journal* 37, br. 5 (2014): 1349-1419, <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2350&context=ilj>
6. Grimm, Sonja. „Democracy Promotion in EU Enlargement Negotiations: More Interaction, Less Hierarchy“. *Democratization* 26, br. 5 (2019): 851-868, <https://doi.org/10.1080/13510347.2019.1590701>
7. Hillion, Christophe. „Adaptation for Autonomy? Candidates for EU Membership and the CFSP“. *Global Affairs* 3, br. 3 (2017): 265-275.
8. Hillion, Christophe. „The Creeping Nationalisation of the EU Enlargement Policy“. *Swedish Institute for European Policy Studies* br. 6 (2010): 6-60, https://www.sieps.se/en/publications/2010/the-creeping-nationalisation-of-the-eu-enlargement-policy-20106/Sieps_2010_6.pdf
9. Hrabar, Dubravka. „Deontološka prosudba ljudskog dostojanstva u obiteljskom pravu“. *Bogoslovska smotra* 77, br. 1 (2007): 29-42.
10. Kochenov, Dimitry. „An Argument for Closer Cooperation between the European Union and The Council of Europe in the Field of EU Enlargement Regulation“. *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 2, br. 1 (2006): 311-341.
11. Kochenov, Dimitry. „EU Enlargement: Flexible Compliance with the Commission’s Pre-Accession Demands and Schnittke’s Ideas on Music“. *BGU-CSEPS Working Paper* 2 (2006): 1-16.
12. Lammers, Konrad. „How Will the Enlargement Affect the Old Members of the European Union?“. *Intereconomics, Review of European Economics Policy* 39, br. 3 (2004): 132-141, <https://www.intereconomics.eu/pdf-download/year/2004/number/3/article/how-will-the-enlargement-affect-the-old-members-of-the-european-union.html>
13. Molinari, Caterina. „Sincere Cooperation between EU and Member States in the Field of Readmission: The More the Merrier?“. *Cambridge Yearbook of European Legal Studies* 23 (2021): 269-289, <https://doi.org/10.1017/cel.2021.10>
14. Piedrafitra, Sonia i José I. Torreblanca. „The Three Logics of EU Enlargement: Interests Identities and Arguments“. *Politique européenne* br. 15. (2005): 29-59, <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-1-page-29.htm>
15. Schimmelfennig, Frank. „EU Political Accession Conditionality after the 2004 Enlargement: Consistency and Effectiveness“. *Journal of European Public Policy* 15, br. 6 (2008): 918-937.
16. Schimmelfennig, Frank i Ulrich Sedelmeier. „Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research“. *Journal of European Public Policy* 9, br. 4 (2002): 500-528.

17. Van Elsuwege, Peter. „The Duty of Sincere Cooperation and Its Implications for Autonomous Member State, Action in the Field of External Relations: Member State Interests and European Union Law“. U: *Between Compliance and Particularism: Member State Interests and European Union Law*, ed. Marton Varju, 283-298. Cham: Springer, 2019.
18. Van Iersel, Desiree, Carlos Mota i Gabriel Ramaglia. „Federalising Tendencies of the Principle of Sincere Cooperation in the Area of Common Foreign and Security Policy“. *Warwick Undergraduate Law Journal* 1 (2021): 19-65.
19. Vlašić Feketija, Mirna i Adam Łazowski. „The Seventh EU Enlargement and Beyond: Pre-Accession Policy Vis-À-Vis the Western Balkans Revisited“. *Croatian Yearbook of European Law & Policy* 10, br. 1 (2014): 1-37, <https://hrcak.srce.hr/file/194476>

Pravni propisi:

1. Deklaracija o promicanju europskih vrijednosti u jugoistočnoj Europi, Narodne novine, br. 121/11.
2. Konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. 18/97., 6/99. - pročišćeni tekst, 8/99., 14/02., 13/03., 9/05., 1/06., 2/10., 13/17.
3. Povelja Europske unije o temeljnim pravima, SL L C 202/389, 07.06.2016.
4. Sporazum o normalizaciji odnosa između Republike Hrvatske i Savezne Republike Jugoslavije, Narodne novine, br. 70/96.
5. Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena inačica), SL C 202, 07.06.2016.
6. Zakon o osobama nestalim u Domovinskom ratu, Narodne novine, br. 70/19.
7. Ženevske konvencije i dopunski protokoli, Narodne novine, br. 5/94.

Sudska praksa:

1. *Application of the Interim Accord of 13 September 1995 (The Former Yugoslav Republic of Macedonia v. Greece)*, Judgment, ICJ Reports 2011, General List, br. 142 od 5. prosinca 2011.
2. Presuda od 3. rujna 2008., *Yassin Abdullah Kadi i Al Barakaat International Foundation protiv Vijeća Europske unije i Komisije Europskih zajednica*, spojeni predmeti C-402/05 P i C-415/05, ECLI:EU:C:2008:461.
3. Presuda od 8. lipnja 1971., *Deutsche Grammophon Gesellschaft mbH protiv Metro-SB-Großmärkte GmbH & Co. KG*, C-78/70, ECLI:EU:C:1971:59.
4. Presuda od 14. srpnja 2022., *Europska komisija protiv Kraljevine Danske*, C-159/20, ECLI:EU:C:2022:561.
5. Presuda od 16. lipnja 2005., *Kazneni postupak protiv Maria Pupino*, C-105/13, ECLI:EU:C:2005:386.
6. Presuda od 22. studenog 1978., *Lothar Mattheus protiv Doego Fruchtimport und Tiefkühlkost eG*, C-93/78, ECLI:EU:C:1978:206.
7. Presuda od 27. veljače 2007., *Segi, Araitz Zubimendi Izaga i Aritz Galarraga protiv Vijeća Europske unije*, C-355/04, ECLI:EU:C:2007:116.

Mrežne stranice:

1. *Europska komisija, Izvješće Komisije iz 2018.* Pristup 29. rujna 2022. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-05/20180417-serbia-report.pdf>
2. *Europska komisija, Enlargement Strategy Paper 2013 - 2014.* Pristup 23. ožujka 2023. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-strategy-paper-2013-2014_en.
3. *Europska komisija.* Pristup 29. rujna 2022. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/serbia-report-2020_en

4. *Europski parlament, Informativni članci o Europskoj uniji. Proširenje unije.* Pristup 7. travnja 2022. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/167/prosirenje-unije>
5. *Europski parlament, Rezolucija od 25. ožujka 2021. o izvješćima Komisije o Srbiji za 2019. i 2020.* Pristup 24. ožujka 2021. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0115_HR.html
6. *Europski parlament.* Pristup 7. travnja 2022. https://www.europarl.europa.eu/enlargement/ec/pdf/cop_en.pdf
7. *Europski parlament, Odgovor na parlamentarno pitanje od 4.5.2018.* Pristup 29. rujna 2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-001048-ASW_HR.html
8. *Kriteriji za pristupanje (Kopenhaški kriteriji).* Pristup 7. travnja 2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aaccession_criteria_copenhagen3
9. *Ministarstvo hrvatskih branitelja.* Pristup 8. travnja 2022. <https://branitelji.gov.hr/mjere-14/nestale-osobe/nestale-osobe-u-domovinskom-ratu-834/834>
10. *Privremeni sporazum između Grčke i Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije.* Pristup 7. travnja 2022. https://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/MK_950913_Interim%20Accord%20between%20the%20Hellenic%20Republic%20and%20the%20FYROM.pdf

Stjepan Novak*

Summary

UNRESOLVED BILATERAL ISSUES BETWEEN MEMBER AND CANDIDATE STATES IN THE PROCESS OF ACCESSION TO THE EU

This paper aims to explore blocking of a country's accession to the EU by a member state which has unresolved bilateral issues with the same country. That kind of the member state's behaviour could easily be understood as an abuse of its privileged position, as well as a violation of its duty of sincere cooperation. Conversely, it can also represent an act of protection of the Union's fundamental values in the case in which a candidate country clearly does not respect those values. The final word in this sense should have the CJEU. Consequently, this paper will explore the relationship between Croatia as a member state and Serbia as a candidate country in terms of Serbia's lack of cooperation regarding the resolution of the issue of missing and deceased persons during the Croatian War of Independence.

Keywords: *accession to the EU; the Union's fundamental values; the principle of sincere cooperation; the issue of missing and deceased persons in the Croatian War of Independence.*

* Stjepan Novak, Ph.D., Ministry of the Interior of the Republic of Croatia; stjepannovak@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6600-4974>.